



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



УКРАЇНА ПЕРЕД ЛИЦЕМ КОРУПЦІЇ

Історія боротьби за вірогідність

Україна перед лицем корупції

Історія боротьби за вірогідність



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA



Фонд ім. Стефана Баторія

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Переклад: Наталка Римська

Редакція: Тетяна Артушевська

Коректування: ТОВ «Тирса» (Катерина Сень)

Художнє оформлення: hora studio

Обкладинка: Тереза Олещук

Верстка: ТОВ «Тирса»

Тексти удоступнюються на ліцензії Creative Commons.

Визнання авторства на тих самих умовах 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



Проект здійснено з дотації Open Society Foundations.

ISBN 978-83-68235-50-0

Публікація поширюється безкоштовно.

Варшава 2025

Зміст

Кшиштоф Іздебський	
Вступне слово	7
Олеся Островська-Люта	
Заміновані стосунки. Як зрозуміти українське суспільство, державу і проблему корупції	9
Євген Глібовицький	
Антикорупційна загроза стійкості. Неінтуїтивні нюанси українського інституційного розвитку	19
Ольга Айвазовська	
Демократія воєнного часу на шляху до Європейського Союзу	31
Яна Охріменко	
Корупція та інтеграція України до Європейського Союзу	41
Біографічні довідки	51

Вступне слово

Представляємо збірку текстів українських авторок і автора, присвячених проблемі корупції в Україні. Це явище, однак, є лише приводом для того, щоб показати ширше тло сучасної української демократії і складні стосунки українського суспільства з владою протягом останніх кількох десятиліть. Тексти також порушують більш універсальні питання, що виходять далеко за межі України та Європи, і розглядають феномен корупції та відносини громадян із державою, виходячи за межі регуляторних питань. Тут описані психологічні, історичні й системні чинники, які надто рідко обговорюються в контексті спроб зафіксувати кризу довіри громадян до держави, що звужує дискусію до регуляторної сфери.

Євген Глібовицький, звертаючись до історії здобуття Україною незалежності після 1991 року, пише: «Разом зі старими інститутами до незалежної України мігрувала й радянська парадигма відносин між громадянином і державою, де цей перший є об'єктом для держави та, за поганих обставин – може потрапити в жорна системи». Цей аргумент доповнює у своєму тексті інша авторка, Олеся Островська-Люта. Згадуючи історію України та українського народу, вона зазначає, що «нелюдність у ставленні держави до людини виправдовувала неетичність ставлення людини, в тому числі держслужбовця, до держави».

Також надзвичайно важливо відзначити ширший економічний контекст. Корупція і дефіцит демократії не можуть бути усунені або навіть зменшені без економічних реформ. Тому Яна Охріменко чітко заявляє: «Аби бути успішною – боротьба з корупцією в Україні має супроводжуватись детінізацією економіки».

Ще один елемент, про який вичерпно пише Ольга Айвазовська, – це довіра до держави, яка ґрунтується на тому, як громадяни сприймають її інститути. Хоча проведення виборів – зрештою, базового демократичного інституту – в нинішніх умовах неможливе, авторка закликає український парламент уже зараз створити таку законодавчу базу, яка закладе підґрунтя для організації виборів після завершення воєнного стану. Вона

стурбована не лише ефективністю всього процесу (враховуючи, напр., що 20% виборців проживають за межами країни), але й побудовою довіри суспільства до цього акту.

Тому автори звертають увагу на необхідність комплексного підходу до вирішення проблеми корупції в Україні – рішення, яке враховує як структурні реформи, так і зміну суспільної ментальності, що має відповідати викликам історичного досвіду.

У цій дискусії також не слід забувати, за влучним висловом Ольги Айвазовської, що «у світі нема прецеденту, коли б цілком розвинута електоральна демократія, якою є Україна, змушена була б одночасно боротись за виживання держави, збереження стандартів щодо потенційних повоєнних виборів та реалізацію амбітного пакета фундаментальних реформ для вступу до ЄС. Ніхто не проходив цей шлях в аналогічних умовах, тому він важливий і як світовий прецедент». Саме тому варто ознайомитися з презентованою публікацією.

Олеся Островська-Люта

Заміновані стосунки. Як зрозуміти українське суспільство, державу і проблему корупції

Восени 1939 року для моїх діда й баби, які – молоді, недавно одружені – мешкали під Львовом, настав апокаліпсис. Усе, що здавалося надійним, розсипалося на друзки. Польська міжвоєнна держава, хоч і не надто дружня до моїх українських предків, усе-таки була опорою і фундаментом, на якому вони будували життя. До кінця 1939 року все змінилося: знайома їм держава впала, похована під агресивною новою радянською владою. Союз Третього Рейху та СРСР перемолов Східну Галичину, підпорядкувавши її зовсім новій для галичан державній організації: безглуздій, контрінтуїтивній і, на думку моєї баби, неприродній.

Однак невдовзі, у 1941 році, апокаліпсис загравав новими барвами. Радянський Союз вступив у війну зі своїм колишнім союзником – нацистською Німеччиною – і мого діда мобілізували до лав Червоної армії. Пізніше він згадував, що ні йому, ні іншим таким самим новим бійцям не дали зброї. Можливо – я екстраполюю досвід великої російської війни проти України – вони мали стати просто гарматним м'ясом. Але насправді кілька мільйонів радянських солдатів потрапили до нацистських концтаборів для військовополонених. Мій дід був серед них.

Баба, її звали Марія, довідалася про це однієї ночі, коли до хати прибився втікач із табору, в якому начебто утримували мого діда. Вона не була впевнена, що йдеться саме про її чоловіка і взагалі, що інформація надійна, але це був шанс, що він живий. Тому зібрала трохи грошей, кілька хлібів у великій полотняній торбі (Марія завжди розповідала про цей хліб, бо це був важливий засіб отримання інформації від полонених, які голодували і громадилися під височенним парканом табору в надії, що місцеві мешканці зуміють закинути якоїсь їжі) і поїхала під Люблин, де розташовувався той табір.

Як часто в тодішній Галичині, Марія вільно говорила польською, тому легко порозумілася з мешканцями села, біля якого був концтабір. Її познайомили з місцевими, які працювали в таборі й «мали контакти», а, перекикуючись із полоненими через паркан, вона з'ясувала, що таки справді, діда утримували саме тут. Вона дискретно, через своїх нових знайомих у селі, спитала в місцевого персоналу, скільки коштуватиме викуп її чоловіка з табору. Таких грошей у неї при собі не було, тому їй довелося вернутися додому, продати якесь домашнє майно, трохи позичити, і знову вирушити під Люблин. «Мені просто привели його за руку. Я дала грошей, і вони привели», – розповідала вона мені вже наприкінці 90-их років ХХ століття. Баба вірила, що з усіх полонених того табору вижив лише мій дід.

Подібну по-суті історію розповідає у своїй книзі *Вибір* американська психотерапевтка Едіт Егер. Угорська єврейка, після визволення з табору смерті й зміщення кордонів між Угорщиною та Словаччиною, опиняється в новій державі – підрадянській Словаччині. Тут її разом із чоловіком запроторюють до в'язниці як капіталістів, і вона рятує свою сім'ю, підкупивши тюремного службовця – віддає дорогоцінний перстень.

В обох цих випадках людина ухвалює рішення на користь індивідуального порятунку зі смертельної небезпеки, вдаючись до підкупу. Дії, начебто аморальної. Не знаю, чи засуджують читачі мою бабу Марію, однак сотні тисяч проданих примірників *Вибору* і десятки мов перекладу книги Егер радше натякають, що героїню книги – ні. Чому так?

Передусім, зрозуміло, що людина тут діє не в рамках і перед лицем легітимної держави, яка має згоду своїх громадян ними врятувати. Ні. В обох історіях ідеться про абсурдну, несправжню, ненадійну державу, яка примусом утримує людей у своїх межах. Така держава не має легітимності й будь-який саботаж тут виправданий. Отже, якщо держава нелегітимна або її узагалі нема, як було в процесі переходу військової влади в Східній Європі між Сталіном і Гітлером, неможливо врятуватися колективно. Найочевидніша форма колективного порятунку – власна армія, яка чинить опір нападнику. Саме так нині відбувається в Україні. Але якщо цієї можливості немає, ваша армія розбита або ви на окупованій чи анексованій території, як це було з Марією, то на перший план виступає не колективний, а індивідуальний порятунок.

Американський історик Тімоті Снайдер у книзі *Чорна земля* аналізує те, як поруйнування нацистами держав на теренах Польщі, Білорусі та України призвело до екстремальних рівнів насильства тут. Відсутність

функціонуючої держави виявилася більш смертоносною, ніж слабка чи недружня держава. Відтак виживання окремої людини ставало справою її власних зусиль та мережі близьких – родичів, знайомих, однодумців. Припускаю, що згодом, саме цей досвід і вміння лягатиме в основу не лише виживання, але й багатьох суспільних патологій, як-от дрібна побутова корупція.

Який урок винесла Марія на все життя? Потрапивши в лещата безжальної машини, якою був Третій Рейх у цілому і нацистські концтабори зокрема: шукай «м'яку ланку» і намагайся врятуватися через особисті домовленості. Май справу не з самою машиною, а з людиною, яка контролює певну її ділянку. Питання про етичність взаємодії в такому випадку абсолютно нерелевантне і навіть самогубче.

Можливо, такий урок залишився би для Марії в минулому, як для Едіт Егер, і ніколи би не знадобився після війни, якби на теренах Східної Галичини відновилася легітимна з точки зору тамтешніх мешканців, дружня до громадян держава. Але наступником Третього Рейху тут став Радянський Союз, і свою владу він насаджував подібними методами: терор місцевого населення, вибіркові вбивства, заборони на поховання рідних, масові депортації, а водночас жорстоке придушення вільної думки, насадження ідеологічних кліше, контроль освіти, одержавлення всіх організацій, колективізація і супутнє закріпачення селян при колгоспах через позбавлення їх права на вільне пересування. Одним словом: не було й мови про те, щоб люди погоджувалися на таке врядування. Це була держава тотального примусу та контролю, де правила встановлювалися не заради блага громадян, а задля зміцнення державної машини. За цих обставин знову актуальною ставала стратегія індивідуального порятунку: шукай людину всередині держави і намагайся вплинути саме на неї, аби – на початках – порятуватися, а згодом – просто задовольнити життєві потреби.

Обидві описані форми – і відсутність, вакуум легітимної держави, і тоталітарна держава, спрямована на відтворення самої себе, а не інтереси людини – дають той самий наслідок: індивідуальні стратегії задоволення цих інтересів через розмаїті техніки саботажу держави.

Кілька поколінь життя в умовах тоталітаризму, а надто безжального використання людини державою в якості витратного матеріалу посилило й закріпило безліч малих стратегій використання такої держави на свою користь. У певному сенсі маємо справу з адекватною взаємністю

між державою і громадянином, де кожна сторона грає проти іншої. Саме таким було загальне тло, на якому засновано українську державу в 1991 році.

І хоча проголошення незалежної демократичної України підірвало Радянський Союз, сама нова держава успадкувала всі структури, методи, практики й інститути радянського врядування. В Україні на той момент не було іншого ні історичного, ні індивідуального досвіду – нерадянського врядування. Навіть на тих українських землях, що були анексовані Сталіним у результаті Другої світової війни, до війни врядували інші держави, які часто провадили дискримінаційні політики щодо місцевого українського населення, чия участь у політиці та врядуванні обмежувалася.

Однак перше десятиліття української незалежності було часом різкого ослаблення держави: зберігаючи радянське врядування (а воно передбачало якнайширший контроль), Україна 90-их років XX століття не могла підкріпити його ресурсами. Контроль, як основний принцип урядування, стикався із практикою самих урядовців, які намагалися балансувати його із життєвою реальністю з одного боку, й тим, як саме цей принцип впливав і на їхнє власне життя: пострадянські бюрократи, як і всі громадяни, з точки зору держави також були не більше, ніж засобом, який належить використовувати без жодних сентиментів. Інакше кажучи: економічна крихкість державних інститутів разом з експлуататорським ставленням до всіх акторів системи, в тому числі й держслужбовців, поступово призводила до появи все більшої і більшої кількості згаданих «м'яких ланок»: інтереси окремих людей, які відповідають за певну ділянку роботи держави, почали деформувати самі ці інститути. Навіть більше, не лише деформувати, а й навіть знаходити певне моральне обґрунтування: нелюдяність у ставленні держави до людини виправдовувала неетичність ставлення людини, в тому числі держслужбовця, до держави.

Як наслідок існувала певна негласна поблажливість до використання держави на свою користь. А зрощування інтересів частини тодішніх крупних бюрократів та, подекуди, криміналітету перетворювала окремі елементи держави (функції, інституції, а інколи й цілі органи як-от міністерства) на таку собі «розбійницьку заставу на дорозі». Спосіб заробляти за допомогою контролю над каналами, чи в цій метафорі – шляхами – переміщення суспільних ресурсів як-от влада, гроші тощо. Виник навіть специфічний словник, який описував таку діяльність: «сидіти на потоках». Наприклад, зберігалися надзорські методи управління чи

регулювання, спрямовані на паростки бізнесу, інші організації чи навіть іноземних акторів, які могли пом'якшуватися або й просто належно виконуватися «на вимогу». Яскравий приклад, який становить суттєву проблему навіть нині, – регулювання забудови в історичних центрах міст. Це досить жорстко регульована сфера, яка передбачає ціле віяло дозволених функцій держави, однак це не запобігає непередбаченій забудові міст, перевантаженню інфраструктури тощо. Одна з імовірних причин полягає саме в тому, що регулювання відбувається «на вимогу», тобто дозволені з точки зору букви закону жорсткі регуляторні кроки здійснюються не систематично та з певною стратегічною метою, зрозумілою громадянам, а непослідовно й інколи частково. Наприклад, деякі форми дозволів надаються не автоматично, а вибірково, хоча й цілком у рамках закону.

Додаймо до цього байдужість більшості громадян до якості держави (адже держава – це завжди ворог!) та історичну звичку саботувати цю державу і маємо низхідну динаміку урядування: воно все менш адекватне життю суспільства, а навіть добронамірені, але низькооплачувані й систематично принижувані державні службовці не здатні виробити нову інтелектуальну рамку держави. Натомість такий клімат заохочує недоброчесних службовців зловживати функціями держави на свою користь. Про те, як саме – далі.

Але українським 90-им рокам було властиве ще дещо. Це були часи суспільного хаосу: держава зберігала своє радянське ДНК, але не мала змоги його підтримувати в діючому стані, відкриття кордонів принесло неймовірну кількість нової інформації, включно зі знайомством з іншими системами врядування і практиками політичного життя, експерименти в цій сфері, лавиноподібне оприлюднення фактів й історичних знань про радянські репресії, швидке накопичення багатства в окремих приватних руках, – усе це породило атмосферу дещо моторошного, але повного можливостей, карнавалу. Карнавалу, в такому сенсі, як його розуміли історики та дослідники культури: середньовічний карнавал, що міняє місцями високе та низьке, шляхетне й нище, є днями «випускання суспільної пари», дозволяє розмаїті форми неприпустимої в звичайний час поведінки. Це каталізувало появу ще недавно химерних утворень: приватних фінансово-промислових груп, які згодом назвуть олігархічними структурами, несподіваних тоталітарних релігійних сект на кшталт макабричного Білого братства і навіть високо цінованих сучасних університетів як-от Києво-Могилянська академія у Києві.

Цікавий приклад – художнє життя того часу. Основною художньою стратегією 90-их років в Україні стає трансгресія – подолання якнайширшого кола обмежень, намагання здійснити неможливе, ствердити вищість індивідуального вираження над суспільним благом, яке не тільки не мало місця у тодішньому художньому словнику, а й узагалі вважалося чимось сміховинним і майже непристойним. Звідси велика кількість еротично забарвлених, а подекуди й цілком порнографічних творів, травестія радянських символів – прапора, червоного кольору, елементів герба, поривання до немислимого ще кілька років тому жесту. Наприклад, одна з важливих виставок того часу відбулася у 1990 році у львівському Музеї Леніна, мала назву *Дефлорація* й будувалася, зокрема, навколо великого живописного полотна Андрія Сагадаковського – абстракції мутного червоного кольору. Інший знаковий виставковий проект свого часу – *Алхімічна капітуляція* – відбувся на борту бойового корабля «Славутич» у гавані Севастополя в Криму. Тут демонструвалося багато творів, які критикували, травестували й провокували, жодному з них не властивий був пієтет до місця проведення, морського флоту чи будь-яких політичних елементів суспільного життя. Особливо цікавою в цьому контексті видається акція художнього тандему Ігоря Подольчака та Ігоря Дюрича (Фонд Мазоха) *Мистецтво в космосі*.

Восени 1992 року в цілком буквальному сенсі графічні твори Ігоря Подольчака помандрували в космос на орбітальну станцію «Мир». Акція оголошувалася виставкою офортів Ігоря Подольчака й першою експозицією мистецтва в космосі. Доправили твори російські космонавти Сергій Авдєєв та Анатолій Соловйов, вони ж зафіксували присутність творів на борту, й відео цієї акції стало виставковим матеріалом на багатьох подальших виставках. Чому ця акція варта згадки? Вона наочно демонструє змішання ієрархій, зміщення дозволеного та недозволеного, відкриття якихось недосяжних раніше суспільних ліфтів чи потаємних ходів, перетворення ще недавно абсурдного на практично здійсненне. Такий суспільний клімат сприяв появі і суспільно шкідливих, як-от раніше згаданий олігархат, і нових суспільно корисних інституцій. Це була атмосфера густого карнавалу, з якого могло народитися прекрасне і потворне.

Звичайно, якість української держави так само змінювалася під впливом цього клімату. Вона більше не була на практиці тоталітарною, але мала саме такі базові налаштування. Тут з'являлися якісь властиві демократичному устрою новації, які «кріпилися» до тоталітарної основи, ще більше хаотизуючи цю й так дезорієнтовану державу. До прикладу,

ствердження примату прав людини в деяких сферах мало химерні наслідки. Один із таких добронамірених кроків – законодавчо закріплене право пацієнтів із психічними розладами до госпіталізації виключно за згодою пацієнта чи рішенням суду. На практиці це призвело до того, що й лікарі, й місцеві громади та сім'ї хворих намагалися уникати взаємодії із судовою системою, а тому – до залишення багатьох пацієнтів та їхніх сімей і без належного медичного догляду, і без соціального супроводу. Водночас громадяни продовжували трактувати державу як те, що необхідно політично приборкувати й обмежувати, а індивідуально – саботувати й використовувати.

Саме таким засобом політичного контролю стала конституційна формула, яка вимагає від державного службовця діяти виключно «на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Ця норма, вписана в Конституцію 1996 року й заохочувана колишніми радянськими дисидентами, була спробою обмежити концентрацію влади на боці держави та уникнути відродження держави-хижака, смертоносною для своїх громадян. Однак на практиці вона не тільки захищала, але й інколи сприяла паралічу державних функцій. Як це відбувається?

Зазвичай усередині державного сектору, а особливо на державній службі, всі сторони трактують цю норму таким чином, що будь-який працівник тут може діяти виключно на основі виписаних нормативних документів: законів, постанов уряду, міністерських наказів тощо. Якщо працівник стикається із ситуацією неописаною в жодних нормативних документах або такою, яка об'єктивно вимагає діяти всупереч нормативним документам, він відмовляється від дії взагалі або імітує суто формальну діяльність, аби уникнути переслідування за службове недбалство чи бездіяльність. Наприклад, це стало великою проблемою у 2022 році в перші дні повномасштабного російського вторгнення для українських музеїв на загрозованих територіях. Об'єктивно ситуація вимагала від директорів музеїв швидких нестандартних дій для евакуації музейних колекцій, але потрібних нормативних документів для цього директори не отримували. Вони поставали перед дилемою: діяти на свій страх і ризик не лише в плані воєнних загроз, але й подальшого кримінального переслідування за порушення норм і вимог галузевого законодавства, або відмовитися від проактивних дій, а отже й пов'язаної з цією проблемою евакуації. Різні музейники вирішували по-різному. Але ця ситуація висвітлює, як обмеження особистих суджень та ініціативи,

яке початково мало на меті уникнення зловживань і насильства держави щодо громадян, веде до не менш негативних наслідків.

У популярній культурі навіть з'явилися кумедні меми з цього приводу. Один із них – добре впізнавана в Україні фраза з новинного мовлення: «Люди бідкаються, влада розводить руками». Фраза стала мемом після того, як її не раз використовували українські журналісти, щоб описати ту чи іншу обурливу ситуацію, коли громадяни вимагають від органів влади або державних інституцій вживати рішучих дій на виправлення якихось суспільних негараздів, а ті не мають ні інструкцій, ні зафіксованих у нормативній базі повноважень. Відтак розводять руками.

Фактично, маємо справу з певною «криміналізацією урядування»: сама природа діяльності, пов'язаної з функціями держави, веде до колізії між практикою і вимогами з боку громадян та конституційними й регуляторними обмеженнями, накладеними на урядовців. Адже мало не будь-яка дія може потенційно призвести до кримінального переслідування того, хто виконує функції держави. За таких умов у державному секторі життєздатними виявляються дві стратегії поведінки: відмовлятися від проактивної дії на користь вихолощеного і суто формального функціонування (знамениті «чиновницькі відписки»!) або вбудовуватися в систему кругової поруки.

Система кругової поруки й стає запобіжником від кримінального переслідування і важливим елементом самовідтворюваного клімату недоброчесності. Ідеться про те, що працівник, який має свідомий намір використовувати державу на свою користь, узгоджує свої дії з ширшою мережею аналогічних акторів: недоброчесних суддів, прокурорів, політиків, медіа і держслужбовців вищої ланки. Це створює механізм взаємного захисту, а тому дозволяє діяти. Парадоксально, це може бути дія і на шкоду, і на користь суспільному благові. Ключовою тут є забезпечена таким чином спроможність до дії взагалі. А тому інколи такі актори поєднують елементи саботажу держави з елементами корисної дії, що створює суттєві труднощі для реформування держави. Однак сам намір у такій системі далекий від сумлінного.

Альтернативна й умовно доброческа поведінка за цих умов – суворе виконання нормативно-правових актів. Але оскільки нормативна рамка ніколи не здатна вичерпно врегулювати всі ділянки спільного життя людей, а частина законодавчих норм конфліктує між собою, будь-яке рішення тягне за собою певний ступінь порушення законодавства. Це призводить до бездіяльності або бутафорської діяльності з боку державних

службовців. У певному сенсі, йдеться не більше, ніж про інакшу форму саботажу держави. На мою думку, це і є панівна в державному секторі стратегія поведінки, тоді як свідомо недоброчесну дію практикує меншість (однак впливова) акторів.

Цю хибу української державної системи експлуатує ще один учасник процесу – розмаїті органи правопорядку й державного контролю. І тут також є кілька основних підходів: співучасть у круговій поруці, «застава на дорозі» у вигляді відкриття кримінальних проваджень задля тиску на конкретних службовців або сумлінне розслідування. Однак навіть це останнє часто своєю метою має виявлення формальних порушень нормативно-правових актів, котрих, як ми з'ясували, практично неможливо уникнути навіть при доброчесній діяльності. Формальне виявлення порушень замість установлення реального злочину, що завдає шкоди суспільному благу, в такому разі виявляється аналогією бутафорської діяльності з боку самих держслужбовців.

Такі умови праці людей на державній службі призводять до систематичного вимивання найкращих фахівців та збереження тут найменш спроможних або стимулювання недоброчесних. І цей стан справ неможливо залагодити ще жорсткішими заходами з контролю й покарання працівників, хоча саме такий підхід до проблем урядування і якості урядовців панує в Україні від Революції Гідності донині.

Можливо, тут потрібні не лише очевидні й уже випробувані методи «лікування» як-от дерегуляція й зменшення державного нагляду всюди, де це виправдано. Чи не варто розглянути й контрінтуїтивні для українського суспільства методи як-от поступове й обережне розширення повноважень працівників державного сектору діяти і приймати рішення задля суспільного блага? У такому випадку ключовим завданням є визначення, опис того, що українське суспільство вважає суспільним благом, і зазвичай це відбувається через демократичний політичний процес. А з іншого боку необхідними виявляються колегіальні органи, які здатні оцінити дії конкретного актора в цих категоріях: наглядові ради, етичні комісії, самоврядні органи тощо. Складовою такого підходу мала б стати декриміналізація значної частини дій від імені держави при одночасному впровадженні запобіжників корупції і балансів у вигляді колегіальної оцінки. Повернімося до прикладу з евакуацією музейних колекцій: в ідеальному світі тут мав би превалювати намір врятувати об'єкти культурної спадщини, а не очікування на вичерпні інструкції у нестандартній, мінливій та ризикованій ситуації.

Водночас головним дівцем, здатним змінити на краще описану тут ситуацію, залишається сама держава. Її інституції, демонструючи відповідність життю і викликам суспільства, здатні створювати «точки довіри» з громадянами, які потенційно можуть перерости в інакшу якість взаємодії між цими сторонами. Наприклад, досвід взаємодії людини з основними всезагальними системами суспільного блага – школою та лікарнею – великою мірою визначає судження людини про державу в цілому. Подібну роль відіграє місцева влада в малих громадах, оскільки йдеться про конкретних, часто знайомих між собою, людей. Відповідальне місцеве врядування змінює баланс стосунків у бік більшої довіри, а відтак меншого саботажу.

Важливо, щоб індивідуальний порятунок перестав бути найпродуктивнішою стратегією виживання, поступившись місцем моделям спільного захисту та облаштування життєвого простору. Частково досвід війни підштовхує громадян до такого розуміння, оскільки саме колективна система безпеки стає запорукою життя. Національна армія, дипломатія, податкова система, національна освіта та культура – все це робить Україну можливою. Уперше саме такий дискурс превалює в українському публічному просторі, і є надія, що він сприятиме позитивній зміні в складних стосунках між суспільством і його державою.

Нині ці стосунки, метафорично кажучи, заміновані. Будь-які кроки тут небезпечні й можуть призвести до плачевних наслідків: суспільство не довіряє державі та її службовцям, державні інститути збудовані на презумпції винуватості суспільства, відсутність довіри тут традиційно лікують дедалі жорсткішим контролем та елімінацією приватності, зневага всіх до усіх є звичним кліматом, а спроба переходу в інакшу модель час від часу призводить до кримінального переслідування таких сміливців. Відтак найбільше питання, яке стоїть перед Україною одразу за викликом російської війни та прихованої агресії, є питання, як розмінувати ці стосунки. Як зробити їх продуктивними. Як почати будувати такі взаємини, де суспільне благо перебуває у фокусі, а ініціатива, що має на меті досягнення цього блага, заохочується, а не карається. З досвіду постмайданної України ми бачимо, що це надзвичайно складно, а звичні рецепти часто включають дії, які закладають усе нові й нові міни взаємного поборювання. Наразі в Україні, схоже, нема вичерпної відповіді на це фундаментальне для кращого майбутнього питання. Однак життєво необхідно поставити його у фокус уваги і саме на нього скерувати максимум інтелектуальних зусиль.

Євген Глібовицький

Антикорупційна загроза стійкості Неінтуїтивні нюанси українського інституційного розвитку

В Україні складно знайти людину, яка готова була би захищати корупцію. Відторгнення від корумпованих політиків чи державних службовців, корупційна стигма бізнесу, навіть простих громадян, добре прослідковуються через публічний дискурс і соціологічні дослідження. Корупція і корупціонери впевнено займають друге місце у переліку викликів і загроз зразу після Росії, чия злочисність очевидна і поза конкуренцією. Антикорупційний запит отримує своє продовження, відлуння і резонанс в медійному дискурсі. Журналістські розслідування присутні в інформаційному мейнстрімі і активно впливають на політичний порядок денний. Посадовців, які втратили посади після публікацій, настільки багато, що складно навіть підрахувати їхню кількість. Корупційні підозри видають броню, послаблюють та схлопують кар'єри ще вчора перспективних урядовців. Олігархи, здається, втрачають свій лоск і значну частину свого впливу. Антикорупційні норми, процедури і інституції, покликані наглядати за цими нормами і процедурами – стають для українського інституційного ландшафту зрілішими й звичнішими. Речі немислимі ще 10 років тому сьогодні стають буденністю.

Антикорупційні заходи різко вплинули на політичні практики. Ще вчора політики та державні службовці користувалися презумпцією непомильності, а їхня дискреція обмежувалась тільки політичною вагою. Зараз унормовані не лише закупівлі чи витрати публічних ресурсів – значна частина приватного життя ще вчора привілейованих груп потрапила під мікроскоп суспільної уваги і формальних антикорупційних процедур. Простір переповнений скаргами і наріканнями публічних осіб про те, наскільки складніше стало існувати в нових обмеженнях. Усе це викликає в суспільстві значне задоволення і навіть захоплення.

Водночас, усередині самого українського громадянського суспільства, як і серед міжнародних гравців (серед яких є впливові дипломати, донори і дослідники), дедалі частіше лунає критика антикорупційного дискурсу. Частина критиків фокусуються на тих чи інших аспектах, які їм видаються проблемними. Але зростають голоси, які щораз сильніше ставлять під сумнів правильність українського антикорупційного вектора і підважують не якийсь елемент антикорупційних політик, а критикують антикорупцію загалом як пріоритетне завдання українських реформ.

Серед цих голосів, що критикують антикорупційні реформи, рідко можна почути виправдання корупції загалом чи корупційних практик як таких. Але та ж соціологія показує, що попри значну увагу до корупції, її осуд, нелюбов і навіть ненависть до корупціонерів – громадяни далекі від готовності відмовитись від корупції як інструменту для досягнення своїх цілей. Сучасний політичний анекдот «хочу, щоб не було корупції, і щоб, за потреби, кум усе порішав» наочно показує розрив у суспільних настроях.

Сторонньому спостерігачу може здатися, що це звичайна інерційність людської природи. Складно пристосовуватись до нових правил, які ліквідують старі привілеї. Тому, якщо запровадити нові процедури, сформувати покарання за старі практики і неухильно дотримуватись цих принципів, роблячи відповідальність неунікненною – зміна культури стане питанням часу. Приблизно такий дискурс мали десятки (якщо не сотні) профільних статей, присвячених антикорупції в Україні за останні півтора десятиліття. Вони захищали теорію змін, яка стверджувала, що методом підвищення контролю і збільшення відповідальності можна домогтись принципової зміни.

Реальність виявилася не такою однозначною. Антикорупційні реформи створили цілу низку інституцій, які покликані боротися з корупцією різнomanітними методами. Це невідворотність покарання через антикорупційні суди та прокуратуру, це окремі відомства що провадять розслідування в різних сферах. Це навіть організація, яка управляє та продає конфісковані активи. Не кажучи про орган, який має запобігати корупції. Архітектура та логіка розподілу повноважень між цими інституціями потребують професійного занурення. У процесі реалізації антикорупційних реформ виявилось, що навіть експерти, чи, напр., судді, губляться в розумінні, де закінчуються повноваження одного органу і починаються повноваження іншого.

І складність реалізації антикорупційних реформ так, щоб вони не спровокували систему врядування повернутися до карального режиму як одного зі своїх природних станів чи не спонукали антикорупційними практиками поборювання старих корупціонерів новими корупціонерами – потребує глибшого розуміння контекстів та усвідомлення глибини суспільної трансформації, що відбувається в Україні. Ці дві речі, які міжнародні партнери, що підтримують та підштовхують до антикорупційних змін, не змогли або не захотіли зрозуміти. Адже тоді теорія змін і траєкторія антикорупційних реформ була б іншою.

Історія проблеми

Україна має цікаву особливість, яка виділяє її з-поміж більшості країн світу. Три параметри – інституційна система, інфраструктура та людський капітал – взаємопов'язані між собою. Значуща зміна одного з них впливатиме на інші. Тому більшість країн світу мають значну купчастість¹ даних. Якщо ж подивитися на місця, що посідає Україна в глобальних рейтингах, то проявиться нетипово широкий спектр показників.

Там, де вимірюються інститути – позиція України буде переважно в другій сотні країн, а за деякими показниками – внизу списку. Це оцінка конкурентності систем правил, в яких існують суспільства, і спроможності держав. Інститути мають значну тяглість – на добре чи на зле. Їхня зміна переважно вимагає десятиліття зусиль. Там, де вимірюються показники інфраструктури – українські індикатори ближчі до середини спектра. Інфраструктура має величезне значення для якості життя і досягнення кращої якості життя в розрізі інфраструктури можливе тоді, коли внески різних поколінь підсилюють одне одного. Війни чи природні катаклізми можуть відкинути країну на десятиліття назад. Показники людського капіталу в Україні – найвищі за глобальними рейтингами. Деякі показники є цілком конкурентними навіть і на рівні ЄС. Частина з них відстає, однак практично всі знаходяться в межах першої сотні країн.

Така різниця виникає з чинника, який настільки ж очевидний, наскільки й непомітний – з колоніального досвіду України. Цю колоніальну тяглість мало би перервати проголошення незалежності, після чого розвиток інститутів мав би стати гармонійним з місцевою новою суб'єктністю, а отже – людський капітал та його інституційне риштування мали б синхронізуватися і посісти більш-менш подібні позиції в міжнародних

1 Антонім до дисперсності, розкиданості даних.

рейтингах. І це сталося б, якби незалежність України була проголошена внаслідок перемоги українського національно-визвольного руху.

Але, хоч процес формування національно-визвольного руху був у активній стадії, незалежність України постала внаслідок реакції еліт (передусім комуністичних, які повністю контролювали парламент) на путч у Москві. Путч тимчасово, на кілька днів послабив імперські зв'язки, переключивши увагу еліт на власні екзистенційні питання. Цього за сукупністю вистачило, щоб країна із суспільством, яке не встигло пройти повний шлях процесу підготовки до зрілої суб'єктності, була готова поринути в невизначеність майбутньої незалежності.

Ціною цієї невизначеності стала необхідність відштовхуватися не від мети, як у Східній Німеччині, де ціллю були свободи і добробут Західної Німеччини, чи у Польщі – де ціллю була уявна незалежна Польща, якою вона могла б стати, якби не комуністична неволя після завершення Другої світової війни. Метою в Україні (зважаючи на історію України ХХ століття з боротьбою і втратою незалежності й повстаннями) безальтернативно стало виживання, яке в умовах 1991 року означало охорону патерналізму, збереження радянського суспільного договору, а отже, перенесення радянської, насильницької, кривавої інституційної традиції, хоч і у пом'якшеній формі, в нову, незалежну державу. Фактично, з'явилася нова оболонка, яка отримала старий вміст.

Разом зі старими інститутами до незалежної України мігрувала й радянська парадигма відносин між громадянином і державою, де цей перший є об'єктом для держави та, за поганих обставин – може потрапити в жорна «системи». Український вимір масштабу цієї загрози може бути погано помітним поза межами України. Польща чи інші вишеградські країни пережили жакіття сталінізму в пом'якшеній формі, порівняно з тим, як він розгорнувся в Україні. Росія пережила тільки частину української травми, бо природа впливу російського колоніалізму на російське населення була, вочевидь, іншою, ніж щодо України. Репресії, соціальна інженерія, примусові економічні та гуманітарні зміни залишали за собою шлейф фізичних руйнувань та травми, яка проламувала традиції, відкладаючись у культурі і отруюючи не лише покоління, які стали свідками і жертвами катастрофи, але й тих нащадків, які змогли зберегти свої життя.

Українська історична травма ХХ століття базується на поєднанні двох складових: тоталітарної та колоніальної. Тоталітаризм залишив в українцях страх сильної, концентрованої, невідзвітної влади, яка у своєму

природньому стані винищує будь-які ознаки (навіть дружньої до себе) суб'єктності. Будь-який натяк на лідерство стає вироком. Моделі суспільних взаємин, що базуються на довірі – кришаться. Виживають здебільшого ті, хто не довіряв і вийшов за рамки історичної традиції з усіма притаманними їй інституційними обрамленнями. Громада, спільнота, родина чи, навіть, більше – кожен елемент ідентичності як мова чи віросповідання – можуть стати маркерами для ідентифікації і винищення.

Парадигма виживання міцно вкорінена в принципі нульової суми. Вона не дає простору для пошуку компромісу чи співпраці. Базові припущення цієї парадигми полягають у тому, що всі відносини – приватні чи суспільні – мусять бути підпорядковані етиці виживання, яка передбачає презумпцію правоти того, хто виживає. Якщо тому, хто бореться за виживання, необхідно для цього порушити закон, здійснити аморальний вчинок чи корумпувати іншу сторону – всі ці дії виправдані екзистенційною метою. Виправдане недотримання невідповідних, а отже, чужих правил. Виправдані крадіжки на роботі. Виправдане намагання персонального збагачення коштом спільноти, бо воно підвищує шанси на виживання.

Колоніальна травма – це травма тривалих дій, спрямованих на подавлення суб'єктності, подавлення спроможності творити власні правила. Українці в СРСР мали лише один шлях отримання доступу до управлінських знань, практик і досвіду – лояльність до радянської системи. І якщо в інших суспільствах соціалістичного табору могли бути альтернативні ієрархії, які давали можливість капсулізувати власну суб'єктність та зберегти її від руйнівного впливу «системи», як напр., Костел у ПНР, а сама лояльність переважно не конфліктувала з місцевою культурною оболонкою, то лояльність до СРСР в Україні майже гарантовано означала необхідність виходу з української ідентичності та набуття «радянської», тобто, фактично, російської ідентичності.

Наслідком колоніальної травми стає поява інерції, яку складно долати. Практики виживання, спричинені тривалим досвідом кількох поколінь тоталітаризму або стійкої автократії, що погрожує перетворитися в тоталітаризм, зміцнюються неспроможністю змінити правила.

Етика, при якій корупція може бути інструментом безпеки чи покращувати шанси на виживання, стає фундаментальною для суспільства, яке живе поруч із державою, що у будь-який момент може перетворитися із провайдера соціальних послуг на загрозу для життя. Перенесення архетипу та ролі держави з однієї державності в наступну, знівельовавши

фільтр незалежності, який міг би обнулити тяглість уявлень, призвела до вкорінення корупції як доступного блага вже у незалежній Україні.

Теорія змін

Унікальним чином проголошення незалежності було консенсусом дуже різних груп. Комуністи рятували себе від змін у Росії, які виглядали для них загрозливими, але водночас, почували себе впевнено в Україні, яку вони, здавалося, міцно тримали в своїх руках. Демократи бачили в незалежності можливість запуску демократичного процесу, який рано чи пізно привів би до поваги до прав людини, верховенства права та інших досягнень розвиненого світу. Для українців, які за зовнішніми маркерами перетворювались на меншинну групу в УРСР, незалежність означала можливість повернення символів та атрибутів, які з часом наповняться змістом. Для мільйонів патерналістів у суспільстві – це була можливість продовжувати жити попереднім, зрозумілим і опробованим укладом.

Ця одностайність не прочитувалась у Москві і була несподіванкою для російського імперського погляду. Втім, голосування за незалежність в парламенті 24 серпня 1991 року 346 голосів «за» і лише один «проти», 90% голосів за незалежність на референдумі 1 грудня 1991 року з більшістю голосів підтримки в кожній адміністративній одиниці – не залишали простору для різночитань. Одностайність підтримки незалежності, антиядерна спрямованість (на той момент – побічний ефект Чорнобильської катастрофи, а не безпекової політики) спричинили міжнародну хвилю визнань української державності. Росія була слабка і розгублена, політика Києва щодо пострадянської реінтеграції – амбівалентною. На якийсь час Україна була в безпеці.

Криза прийшла пізніше. Комуністи та червоні директори в перших українських урядах були відверто розгубленими і не встигали за подіями. Зміна контекстів вимагала від них реакцій такої швидкості і глибини, на які вони не були готові. Демократи з реформаторами перебували в ситуативній опозиції і могли лише мріяти стати частиною правлячої коаліції, хоч підтримували ті зміни, які їм здавались слушними. Політики (*policies*) перших років незалежності були інерційними, продовжуючи радянські уявлення про світ. Нові концепти сприймалися виборцями у спрощеному вигляді: демократія як диктатура більшості, ринок як право багатих.

У 90-их роках виклики випереджали спроможність до адаптації, відбираючи ресурси і поглиблюючи депресію. Незалежність, покликана в очак

основної маси виборців зберегти патерналістський суспільний договір – його ж і руйнувала. Замість активної турботи про себе, патерналістська більшість спостерігала за безпорадністю держави. Навіть та меншість, яка прагнула незалежності з політичних міркувань, теж відчувала на собі всі аспекти економічної та ціннісної криз. Зрештою, в суспільстві почав з'являтися прошарок українців, які готові були вийти з патерналістського суспільного договору відмови від прав в обмін на соціальну опіку і самотійно дбати про себе.

Ті, хто наважився на самотійний рух, мусили оперувати в шаленому дефіциті безпеки. Дисфункційний державний сервіс не міг гарантувати реалізації права приватної ініціативи, недоторканності власності чи навіть рівності перед законом. Як альтернативу державі, короткотермінову безпеку ціною довготермінової залежності пропонували кримінальні кола. Це спонукало найбільш проактивну частину суспільства стати менш прозорою і розраховувати здебільшого на власну спроможність трансакційно давати собі раду з ризиками. Отже, корупційна практика, породжена культурою недовіри вчергове дозволяла досягнути безпеки, якої неможливо би було отримати, дотримуючись букви закону з його поганим духом.

Фактично, закладався новий суспільний договір, який Несторівська група² згодом назвала «договором корупційного консенсусу»: громадяни не ставлять складних питань представникам держави, а вони закривають очі на більшість дій громадян. Спрощена система оподаткування відповідала за найважливішу частину договору – за ненапад сторін. Новосуб'єктні громадяни не довіряли державі, але отримали інструмент мінімізації відносин із нею. Держава сподівалася, що це пацифікує громадян.

На макрорівні відбувався інший процес. Відчувши на самому початку свого президентства дефіцит безпеки та проникну присутність російського інтересу, президент Кучма обрав українську олігархію як модель посилення національної безпеки. Роззосереджений інтерес та краще укладені привілеї зробили українських олігархів повноцінними політичними суб'єктами, які розглядали російську присутність як загрозу для власних можливостей, за влучним жартом «Техас мають право грабувати лише техасці». Як видно з висоти історії, українські олігархи отримали своє на праві власності, а не володіння чи користування як російські, які до того ж швидко відчули політичні обмеження своєї самотійності.

2 Міждисциплінарна експертно-філософська група, яка між 2012 і 2017 роками працювала над концептуалізацією траєкторії розвитку України.

Українська податкова система швидко адаптувалася до появи нових суб'єктів. Внизу – це була запроваджена в кінці 90-их років система спрощеного оподаткування, яка полягала в простому податку у вигляді фіксованої суми, але її найбільша цінність була в системі адміністрування податків без сірих оціночних зон та дискреції податківців. Нагорі – круглий стіл політичних домовленостей, з обмеженою кількістю учасників, але функціонував здебільшого через одяг парламентаризму.

В еволюцію цих відносин різку зміну внесло передвиборче отруєння Віктора Ющенка, внаслідок якого він перезважив увесь порядок денний свого президентства, присвятивши значну його частину не так економічним чи соціальним реформам, як відновленню історичної пам'яті, зокрема, пам'яті про Голодомор. Повернення пам'яті про Великий голод і формування нового контексту новітньої української історії загострило в значній частині українського суспільства усвідомлення хронічного браку безпеки та пов'язаності втрати суб'єктності з втратою безпеки та подальшими історичними катастрофами українського народу: Голодомором, репресіями, втратами Другої світової війни, русифікацією та, зрештою, Чорнобилем і дітьми на першотравневій демонстрації у 1986 році в Києві як символом безсердечності радянської системи.

Обрання Віктора Януковича президентом у 2010 році загострило антагонізм між тими, хто усвідомлював свою загроженість і загрозою, яку становила неперероджена держава, нащадок радянського тоталітаризму. Галопуюче збільшення асигнувань на міліцію, нетипово високі для державного сектору зарплати в спецпідрозділах, закупівля ультрасучасної техніки для розгону демонстрацій, намагання запровадити сучасні технології автоматичного розпізнавання облич та слідкування за людьми через системи вуличних відеокамер – це все ознаки того, що громадянину для профілактики було бажано не ризикувати ставати в опозицію до держави.

Втім, на той час колоніальна травма потрохи розчинялась доступністю міжнародної освіти, сучасних книг, щораз більшою відкритістю до світу. До національно-демократичного руху на тлі тривалого економічного зростання у 2000-их роках приєднався середній клас. Тригером для тривоги стала фінансова криза у 2008 році. Відносно м'яка в Центральній Європі, в Україні ця криза за перший рік вартувала 15% ВВП. Популістський кабінет Тимошенко обіцяв, що «не впустить кризу в Україну», а розраховуватись за цю самовпевненість довелося здебільшого добряче закредитованим молодим міським офісним працівникам. Фінансова криза та

загроза режиму Януковича з'єднала воедино різні рухи, переплела їхні компетентності і сплავила з них фундамент для сучасного українського громадянського суспільства.

Великий злам

Непідписання Януковичем угоди про асоціацію з Європейським Союзом спричинило протест, який мав усі шанси згаснути ще до кінця 2013 року. Президентські вибори були заплановані через рік і саме довкола них, найімовірніше, мало розгорнутися основне політичне протистояння. Втім, у Києві одна за одною сталися кілька провокацій, за якими згодом виявилися російські спецслужби. Ці події підвищили градус протистояння і гарантували, що Янукович став заручником свого найбільшого страху – чергового Майдану. Українці пересилили режим і до кінця зими 2013/2014 року на політичну сцену вийшла нова якість політичної суб'єктності – перше покоління «Нерозстріляного відродження».

Ця суб'єктність поєднала в собі кілька рис: вона громадянська, бо усвідомлювала себе через приналежність до і відповідальність перед Україною, вона національна, бо продовжувала антиколоніальний рух українського і кримськотатарського народів, вона модернізаційна, бо базувалася на свободі, гідності, верховенстві права, продовжуючи цим перелік європейських цінностей із лісабонської угоди та на кращих практиках врядування, а отже – антикорупційна за своєю сутністю.

Для імперської Москви це означало не формальну, а справжню незалежність України, а отже, початок війни метрополії проти повсталішої колишньої колонії, яка почалася з анексії Криму та продовжилась війною на Донбасі та спробами дестабілізації в Харкові, Одесі та інших регіонах. Протистояння набуло фінального та екзистенційного характеру.

Всередині України настала тривога, спричинена розвалом Сил оборони (врядування міністра оборони з російським паспортом залишило по собі тільки 6 тисяч боєздатних військових), слабкістю системи державного управління (довелося призначати олігархів головами ОДА), браком політичного лідерства (президент Янукович, прем'єри Азаров та Арбузов просто втекли, голова Верховної Ради Рибак – пішов у відставку). В той самий час США та ключові західні партнери України застерігали її від спроб опору в Криму та не надали військову допомогу для війни на Донбасі.

З 2014 року брак безпеки знову став екзистенційним викликом для України. Добровольці на фронті в Донецькій та Луганській областях у кривавих боях вигравали час, щоб провести вибори та уникнути безвладдя. Втім, природа цього виклику не мала однозначного трактування всередині громадянського суспільства, яке розділялося на два табори. Один уважав найважливішим пріоритетом безпеку в широкому розумінні: національну – захищеність держави – та людську – захищеність людини. Це означало необхідність глибоких реформ від сектору оборони до державного сектору, десовєтизацію відносин держави і громадянина, масштабну дерегуляцію. Оновлений суспільний договір, за визначенням Несторівської групи, підтримував цю ж ідею, коли говорив про спроби побудови довіри між активними громадянами і адміністраціями заради того єдиного, що гарантував безпеку суспільству – незалежної держави. Другий табір визначав ключовою проблемою корупцію, залишаючи за дужками тягlostі та історичні контексти. До цього табору швидко пристала американська адміністрація, яка визначила антикорупційну діяльність основним пріоритетом своєї підтримки громадянського суспільства.

Спрямована на формальні інституції антикорупційна риторика в Україні частково співпадала з одним із напрямків російської пропаганди, для якої важливо було підкреслювати дисфункційність та імпотентність українського публічного сектору, неспроможного побудувати та утримати ієрархію за російським зразком. На противагу українській, російська корупція повністю централізована, замаскована під владну вертикаль і є цілісною із системою державного управління в Росії та на пострадянському просторі. Москва використовувала корупційні важелі для контролю пострадянських еліт і значна частина корупційних відносин (енергетика, транспорт, експорт сировини) була москвоцентричною.

Втім, антикорупційний рух в Україні фокусувався на побудові українських антикорупційних інституцій, практично без антиколоніальних чи безпекових впливів. Наступні кілька років ішли на спроби запуску екосистеми органів, що мали б зробити систему врядування прозорою та очищеною. Втім, не всі органи однаково успішні, частина реформ суперечливі (як ідея прокурорського чи суддівського самоврядування до етичної чистки), деякі ставали залежними від політичної кон'юнктури (як Державне бюро розслідувань, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Генеральна прокуратура чи комісії, що відбирають суддів), блокувалися політично (Національне антикорупційне бюро України), а інші ставали каральними у своїй природі, перетворюючись з органів запобігання чи моніторингу на органи вибіркового політичного переслідування та

разом відлякували талановитих кандидатів від публічного сектору через інструменти такі, як напр., обов'язкове декларування сотень тисяч осіб у публічному секторі чи статус РЕР-ів (*politically exposed persons*; укр. політично значущі особи), що охоплював надмірну кількість людей.

Зрештою, самі лідери антикорупційного руху стверджують про його обмежену спроможність. За зізнанням Дарії Каленюк із Центру протидії корупції: «я сказала Блінкену, що більше не вірю в боротьбу з корупцією, тому що росіяни страчують Україну за наш прогрес у побудові верховенства права і за боротьбу з корупцією, а Америка відвернулась і не надає потрібної нам допомоги».

Українська історія чітко вказує, що на фронті антикорупційна політика починається з підвищення безпеки. Вирішеність екзистенційних викликів вивільняє суб'єктів і вони можуть виходити за рамки обмежень нульової суми, ризикувати, пробувати, помилятися і не боятися, що творче руйнування системи матиме катастрофічні наслідки. Втім неготовність міжнародних партнерів стати провайдерами безпеки в Україні, як вони це зробили в інших країнах Європи, в результаті підважує цілісність їхніх антикорупційних зусиль. Виставлений пріоритет інтеграції до ЄС понад НАТО – теж показовий. Західні партнери готові підтримувати Україну, але в обмежених обсягах і якомога безпечніше для себе.

З українського ж боку різниця між корумпованою державою і втратою держави – це різниця між недосконалим життям і його втратою.

Демократія воєнного часу на шляху до Європейського Союзу

Британський тижневик «The Economist»¹, досліджуючи показники демократії, фіксує досить песимістичний світовий тренд, згідно з яким лише 7,8% населення Землі проживає у цілком демократичних системах. Цей показник погіршився на 1% у 2022 році, а це означає зменшення на сотні мільйонів людей, які повноцінно не мають можливості впливати на управління своєю державою безпосередньо або через законно обраних представників. Погіршення ж стану справ це – частково наслідок пандемії COVID-19, а також збройних конфліктів, зокрема й війни Росії проти України. До повномасштабного вторгнення Україна була визнана авторами рапорту цілком розвинутою електоральною демократією. Водночас вони зазначили, що її «влада докладє зусиль для покращення стану демократії», а з точки зору виборчого процесу та політичної участі він оцінюється навіть вище, ніж деякі країни з «дефектною демократією» (*flawed democracy*). Саме цей статус допомагає Україні знаходити військово-у та політичну підтримки серед країн Західного світу.

У період дії закону про правовий режим воєнного стану², який був уведений Указом Президента³ 24 лютого 2022 року, Україна обмежила певні права та свободи з метою забезпечення максимальної обороноздатності, здійснила відступ від Конвенції про захист прав людини і основоположних прав та свобод, про що повідомила Генерального секретаря Ради Європи. Серед іншого, до кінця дії особливого правового режиму, законом заборонено вносити зміни до Конституції України, проводити вибори всіх рівнів та референдуми, мирні збори громадян тощо. Ці фактори негативно впливають на стан електоральної представницької демократії

1 *Democracy Index 2023. Age of conflict*, Economist Intelligence EIU, <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy-Index-2023-Final-report.pdf?version=0>.

2 Закон України. Про правовий режим воєнного стану, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

3 Указ Президента України. Про введення воєнного стану в Україні, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>.

та заморожують політичний процес на невизначений строк. Одночасно ж, в Україні й досі знаходиться простір для демократичної практики, якої нема в більшості держав регіону, особливо у пострадянських суспільствах. Воююча держава також має виконувати умови вступу до Європейського Союзу та реалізовувати реформи у сфері верховенства права, судової реформи, демократії та прав людини. Ймовірно, у світі нема прецеденту, коли б цілком розвинута електоральна демократія, якою є Україна, змушена була б одночасно боротись за виживання держави, збереження стандартів щодо проведення потенційних повоєнних виборів та реалізацію амбітного пакета фундаментальних реформ для вступу до ЄС. Ніхто не проходив цей шлях в аналогічних умовах, тому він важливий і як світовий прецедент.

Підготовка до повоєнних виборів – ознака демократичного поступу

Рівень несприйняття виборів під час активної фази війни серед українських громадян у жовтні 2023 року складав 81%⁴, тоді як у травні 2024 року – 74%. Ідею щодо проведення виборів під час війни підтримували лише 24% громадян⁵. У вересні 2023 року понад 200 громадських організацій підписали спільну заяву проти організації виборів під час активної фази війни⁶, де серед ключових аргументів були наступні:

- вибори повинні бути справжніми, а не формальними, тому потребують відновлення повного спектра прав і свобод, які у період війни значно обмежені;
- закон забороняє проведення виборів зараз, а передвиборча боротьба політизує дії сил оборони, військово-політичного керівництва, що може призвести до втрати державності;

4 Коли мають бути проведені вибори, ставлення до голосування через інтернет та ставлення до можливого обмеження прав громадян: результати телефонного опитування, проведеного 30 вересня – 11 жовтня 2023 року. Пресреліз підготовлений виконавчим директором КМІС Антоном Грушецьким, Київський міжнародний інститут соціології, 30 жовтня 2023, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1309&page=1>.

5 Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України. Загальнонаціональне телефонне опитування 8–25 травня 2024, https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20240801_n/May%202024%20Opportunities%20and%20Challenges%20Facing%20Ukraine's%20Democratic%20Transition%20%28Ukrainian%29.pdf.

6 Громадські організації проти проведення виборів в Україні під час війни, Opora, 18 вересня 2023, <https://www.oporaua.org/vybory/gromads-ki-organizaciyi-proti-provedennya-vivoriv-v-ukrayini-pid-chas-viyni-24904>.

- Україна перебуває в екстремальних безпекових умовах; відсутність безпекової визначеності (що негативно вплине на кампанію) може призвести до наднизької явки в день голосування та нелегітимності влади в цілому;
- виключення кількісно значних та якісно вагомих категорій виборців (мільйонів ВПО та шукачів тимчасового притулку за кордоном, військових тощо), призведе до напруженості та не визначення ними всіма законно обраної влади.

Українські парламентарі в листопаді 2023 року під час дев'ятої зустрічі у форматі «Діалогу Жана Моне»⁷ домовились про те, що вибори відбудуться протягом шести місяців після закінчення воєнного стану та у відповідності до чинної виборчої системи. Таким чином, в Україні зберігається консенсус між суспільством, експертами та політиками щодо неможливості проведення справжніх виборів в умовах загрози війни.

Втім, війна вже переросла у фазу довгої, що призводить і до падіння рівня довіри до політичних інститутів, зокрема парламенту. Тож, уже сьогодні необхідно планувати першочергові заходи, які дозволять забезпечити швидке відновлення інституту виборів в Україні відразу, як цьому сприятиме безпекова ситуація. Перші повоєнні вибори потребують визначення ключових організаційних та політичних ризиків, забезпечення неутручання Росії у політичний процес, підготовку якісного законодавства, масштабної роботи як у середині країни, так і у приймаючих державах, де перебуває найчисельніша група шукачів тимчасового притулку. Конституція України гарантує громадянам захист вільного волевиявлення, що є складним завданням у повоєнний період, тому транзитні вибори від війни до миру повинні бути ретельно підготовані. Конституційний Суд України наголосив⁸, що принцип вільних виборів реалізовується через такі основні складові: свобода формування та вираження виборцем своїх поглядів; об'єктивне, точне і позбавлене фальсифікацій офіційне встановлення результатів виборів; визнання результатів виборів та повага до демократичного вибору громадян України.

Отже, крім вимог до процесу Основного закону, трактування норм Конституційним Судом України та міжнародними стандартами – повоєнні

⁷ За участю керівництва Верховної Ради України вдев'яте відбулася зустріч у форматі «Діалогу Жана Моне», Прес-служба Апарату Верховної Ради України, 13 листопада 2023, <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/243634.html>.

⁸ Абз. 10 пп. 2.4 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#Text>.

вибори стануть одним із найбільших викликів для якісного відновлення політичного життя. Це буде пов'язано як з викликами організаційного рівня, так і з завищеними очікуваннями самого суспільства від електральної демократії. Для 67% громадян «дуже важливо», щоб Україна стала повноцінно функціонуючою демократією, а ще для 26% – «важливо»⁹. Отже, у 2024 році зафіксовано понад 95% рівень підтримки громадянами України цього курсу розвитку держави.

Для того, щоб Україна продовжувала рухатись у правильному напрямку, її парламенту необхідно відійти від стереотипного ставлення до підготовчого процесу, а саме – якщо хтось починає думати про реформу, то хтось точно готується до виборів завтра. Насправді, такого випробовування ані Центральна виборча комісія, ані політичні інститути та партії ніколи не проходили. Коли вартість помилки може бути надвисокою, то й інвестиція в розбудову спроможності країни і потенційних учасників повинна бути системною.

Верховна Рада мала б прийняти спеціальний закон щодо організації перших повоєнних виборів з урахуванням нових викликів: безпека для учасників та протидія втручанню Росії. Якою б не була ситуація на фронті, ймовірність втручання РФ у політичні процеси дорівнює 100%. На противагу викликам потрібно теж створити умови для участі громадян у кампанії, незалежно від місця їхнього перебування. Коли ж відбуватимуться повоєнні вибори до парламенту, то його репрезентативність не може бути повноцінно забезпечена без масштабного голосування на закордонному виборчому окрузі. Зараз поза межами України перебуває близько 20% громадян з активним виборчим правом.

Тож, виклик полягає не лише у відкритті пропорційної кількості виборчих дільниць, а й у можливості проведення повноцінної кампанії агітації, просвіти та їхньої мобілізації. А в цьому випадку необхідно знайти порозуміння та сприяння з боку держав, що прийняли найбільшу кількість шукачів тимчасового прихистку, принаймні, щодо допомоги в організації голосування та не протидії проведенню агітації.

9 *Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України. Загальнонаціональне телефонне опитування 8–25 травня 2024*, https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20240801_n/May%202024%20Opportunities%20and%20Challenges%20Facing%20Ukraine's%20Democratic%20Transition%20%28Ukrainian%29.pdf.

Серед ключових викликів невирішеними залишаються:

- **пропорційна виборча система** з відкритими списками, яка на парламентських виборах стала масштабною частиною виборчої реформи тривалістю у 10 років, утім, її застосування на повоєнних виборах ставитиметься під сумнів політиками через складність в організації процесу;
- **реалізація права обирати** в умовах масової внутрішньої міграції в Україні та численної групи виборців, яка перебуває за кордоном; легітимність виборчих органів буде забезпечена і через максимальну можливість взяти участь у голосуванні; це також сприятиме диверсифікації ризиків щодо втручання РФ у політичний процес;
- **право бути обраним** повинно бути захищеним та враховувати реальність; напр., якщо на початку повномасштабного вторгнення громадянки України залишали батьківщину та навіть згодом повернулись, то формально вони не зможуть балотуватись на парламентських і президентських виборах, бо порушили ценз осілості (5 років для парламентських виборів, 10 – президентських);
- **імплементация рекомендацій місій Організація з безпеки і співробітництва в Європі – Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини**, наданих між 2014 та 2020 роками, що певним чином будуть відображати політичну волю та прагнення гармонізації процесів із копенгагенськими критеріями, важливими для вступу України до ЄС;
- **урегулювання безпекових викликів на законодавчому рівні** (фізична безпека учасників, кібербезпека даних, політична безпека та протидія дезінформації і пропаганді РФ) повинно супроводжуватись практичними рішеннями, зокрема, інфраструктурою, тренінгами, обладнанням, підзаконними актами та інструкціями організаторів й учасників процесу; сама інфраструктура голосування навіть для повоєнних виборів повинна бути розрахована на різні рівні загроз у регіонах, що знаходитимуться поряд із лінією розмежування або кордоном з РФ; навіть режим припинення вогню не може належним чином захистити вибори від загрози зриву через сплановані та системні атаки;
- сама логіка та процедура **оцінки безпеки громад для транзиту влади** від військових до цивільних адміністрацій повинна стати нормою законодавства, завдяки якій можна буде уникнути політичного

аспекту рішення про проведення чи не проведення виборів на окремих територіях; Україна матиме різний рівень безпекових викликів у кожному з регіонів, тому без неупередженої шкали оцінювання уникнути маніпуляцій (вже політичних) може бути складно;

- **виборча інфраструктура повинна стати доступнішою** для громадян та першочерговим пріоритетом будь-якої програми відновлення чи відбудови.

Коли б не відбулись повоєнні вибори, Україна повинна в реальному часі готуватись до гармонізації практик і процедур із законодавством ЄС та копенгагенських критеріїв. Ключовим є запит безпосередньо українського суспільства на високі стандарти виборів. Для цього вже сьогодні необхідно імплементувати рекомендації ОБСЄ-БДПЛ, розробляти законодавчі норми та потенційні практики для організації повоєнних виборів у надважких безпекових умовах, а також розвивати спроможність інших інститутів демократії (також і локального рівня) та громадських консультацій. Зокрема, і Закон «Про політичні партії в Україні», який вже 20 років залишається практично незмінним, буде важливим кроком у наближенні до ЄС.

Нова редакція закону п'ять років безуспішно напрацьовується в парламенті. Хоча його текст давно є готовим – його ухвалення відкладено у довгий ящик через зручність поточного стану справ для більшості політичних гравців. Партії отримали монополію у висуванні списків на парламентських і місцевих виборах у великих містах та регіонах, але не мають жодних зобов'язань щодо демократичних внутрішніх процедур. Отже, основні учасники політичної боротьби можуть залишатись найменш демократичними. Якщо процедури доброго врядування не будуть запроваджені в самих партіях, то повоєнні вибори можуть стати ще проблематичнішими з точки зору якісного політичного представництва.

Окрім вище перелічених пунктів, є й інші зміни, які необхідно вже зараз напрацювати та максимально завчасно прийняти для правової визначеності майбутніх учасників виборів. Ці та інші пропозиції були створені в спільній Дорожній карті реформ ОПОРИ та IFES¹⁰.

10 *Дорожня карта виборчої реформи в Україні 2023 – в умовах воєнного часу*, Орога, 18 жовтня 2023 року, <https://www.oporaua.org/vybory/dorozhnya-karta-viborchoyi-reformi-v-ukrayini-2023-v-umovah-voyennogo-chasu-24959>.

Інструменти громадянської участі під час війни

Але навіть без виборів та в умовах війни Україна має досить структуровану систему громадянської участі у врядуванні, яка хоча й не є дуже помітною на фоні воєнних загроз, але не дає жодному з політичних діячів перетворитись на авторитарного лідера. Особливі зміни щодо публічного діалогу, критики та подекуди конфлікти між громадянським суспільством, владою, окремими її інститутами демонструють, що військово-політичне керівництво орієнтується на громадську думку, а неурядові організації та медіа починають долати воєнну самоцензуру критикуючи дії влади та окремих посадових осіб. Це також пов'язано з горизонтом планування відновлення політичних процесів у країні (який є дуже гнучким і повністю залежним від ситуації на полі бою), рівнем підтримки та реальним постачанням військової допомоги Україні, політичними змінами в ключових державах-партнерах та потенціалом до мирних переговорів, які час від часу (в якості риторики) актуалізуються як з боку Кремля, так і з боку партнерів і Києва. Тому політичне керівництво часто діє у виборчій парадигмі.

До Президента Володимира Зеленського, починаючи з 2019 року, було зареєстровано 51 тис. електронних петицій. У 2023 році було зафіксовано рекордне число петицій, що набрали необхідну кількість підписів громадян – 25 тис. Чисельність петицій, що отримали відповідь Глави держави у 2023 році сягнула 150-ти¹¹. Зміст звернень до Президента є різноплановим і стосується як присвоєння загиблим військовим звань Героя України посмертно, так і вимог щодо ветоування законопроектів, прийнятих парламентом. Основним є те, що петиції, які отримали необхідну підтримку верифікованих користувачів, повинні бути розглянуті органом влади відповідно до ЗУ «Про Звернення громадян». Звісно, що спосіб реагування або ж рішення по суті питання можуть не задовольнити користувачів – утім, цей інструмент уже під час воєнного стану мав результативні приклади використання.

Петиції часто є інструментом для супроводу адвокаційних кампаній, як-от вимога до Президента щодо ветоування законопроекту¹², який

11 2023 рік став рекордним за кількістю петицій до президента, які набрали необхідні голоси, – Рух «Чесно», 24 січня 2024, <https://ms.detector.media/internet/post/34048/2024-01-24-2023-rik-stav-rekordnym-za-kilkisty-petytsiy-do-prezydenta-yaki-nabraly-neobkhidni-golosy-rukhesno/>.

12 Накласти вето на законопроект № 9534 та повернути його до парламенту з вимогою відкрити реєстр майнових декларацій чиновників, 6 вересня 2023, <https://petition.president.gov.ua/petition/204906>.

перешкоджав відкриттю реєстру майнових декларацій чиновників. Упродовж декількох днів автор петиції, разом з низкою неурядових антикорупційних організацій, змогли зібрати майже 84 тис. підписів (із 25 тис. необхідних). У результаті – Президент наклав вето та реєстр майнових декларацій чиновників було відкрито. Резонансу набула також петиція до Президента авторства військовослужбовця Павла Петриченка щодо обмеження роботи онлайн казино. Метою петиції була протидія негативним наслідкам функціонування азартних ігор у мережі Інтернет та мінімізація ризиків формування ігрової залежності в українському суспільстві¹³. На жаль, молодший сержант Павло Петриченко загинув під час виконання бойового завдання, однак його петиція набрала необхідну кількість підписів, унаслідок чого було вдосконалено державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор, а Глава держави взяв питання під свій контроль.

Шляхом створення електронної петиції та завдяки розголосу, ініціаторам удавалось повпливати на проблемну сферу або політику зі значними матеріальними чи корупційними інтересами.

Важливим інструментом впливу на якість політики є робота медіа. Незважаючи на війну, реальну військову цензуру так і не було запроваджено. Хоча негативна практика Єдиного телемарафону нещадно критикується опозицією та громадськими організаціями – реальна можливість отримання альтернативної інформації щодо війни, миру, державного управління тощо, все ж існує. Зазвичай новинну інформацію громадяни отримують з мережі Інтернет, тому будь-які системні обмеження будуть малорезультативними.

Якщо на початку повномасштабного вторгнення журналісти-розслідувачі зосереджувались на темах безпеки та воєнних злочинів російських військових на території України, то вже з осені 2023 року у виданнях Bihus.info, Наші гроші, Схеми, Slidstvo.info тощо дедалі частіше почали з'являтися матеріали щодо антикорупційних розслідувань. Українське суспільство болісно сприймає ці журналістські розслідування, однак вони є потужним запобіжником проти знецінення боротьби військових та цивільних за виживання держави.

20 червня 2024 року Верховна Рада України в другому читанні прийняла Закон України «Про публічні консультації», підготовка якого була

13 Обмеження роботи онлайн казино, 29 березня 2024, <https://petition.president.gov.ua/petition/223008>.

надзвичайно тривалою і досить інклюзивною. Закон визначає основні засади проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення. На жаль, дія закону не розповсюджується на народних депутатів та Президента, але охоплює центральні органи влади й органи місцевого самоврядування. Закон почне діяти через 12 місяців після закінчення правового режиму воєнного стану. Втім, певним чином цей закон структурував необов'язкову практику, якою користувались через позицію окремих керівників центральних органів влади або органів місцевого самоврядування, якщо це було визначено в статуті громади. До прикладу, інклюзивний спосіб розробки будь-якого законопроекту з залученням стейкхолдерів уже зараз в Україні створює позитивну репутацію для ініціативи, особливо, якщо про це згадує Венеційська комісія або БДПЛ у своїх висновках до законопроектів.

Не зважаючи на активну фазу війни на виснаження проти України, яку розв'язала Росія в знак покарання незалежної держави, Україна має шанс розвивати кращі демократичні практики навіть без виборчого процесу. Структурні реформи демократичних інститутів можуть бути підсилені перемовинами щодо членства України в ЄС та сприяти прогресу країни і під час війни. Натомість, спокійна, фахова та виважена підготовка до повоєнних виборів доводитиме суспільству сталість демократичної практики в Україні, а не тимчасовість стану, який повністю залежний від фактора лідерства – хто очолює державу сьогодні.

Корупція та інтеграція України до Європейського Союзу

Подолання корупції – одна з ключових умов вступу України до ЄС. Окрім створення формальних перепон на шляху до ЄС, корупція в Україні, зокрема, пригнічує економічне зростання, створює умови для значного неформального сектору, шкодить налагодженню тіснішої співпраці з країнами-членами ЄС на галузевому рівні. Отже, корупція часто слугує індикатором або супутнім чинником інших структурних проблем, які ускладнюють процес української євроінтеграції. Отож, підхід до боротьби з корупцією, котрий ігнорує комплексність цього явища і базується виключно на виконанні формальних інституційних вимог, навряд чи може бути ефективним в Україні.

Цей звіт має на меті сформулювати ключові рекомендації для України, аби зробити боротьбу з корупцією успішнішою. З цією метою ми аналізуємо основні економічні загрози корупції та їхній потенційний вплив на вступ України до ЄС. Окрім того, ми обговорюємо економічний контекст корупції в країні та структурні проблеми, що посилюють її вплив. Ми також представляємо основні тренди щодо різних аспектів корупції в Україні. Висновки та рекомендації представлено в останньому розділі.

Корупція як перешкода для економічної інтеграції до ЄС

В останньому наявному *Звіті про розширення для України*, опублікованому в 2023 році¹, Європейська комісія виокремлює подолання корупції як одну з ключових умов для вступу України до ЄС. Утім, корупція не стосується лише т. зв. основних засад вступу (*the fundamentals of the accession process*). Це явище несе чисельні ризики та створює бар'єри для економічної інтеграції з ЄС, зокрема, перешкоджаючи зростанню доходу,

1 *Ukraine Report 2023*, European Commission, 8 листопада 2023, https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en.

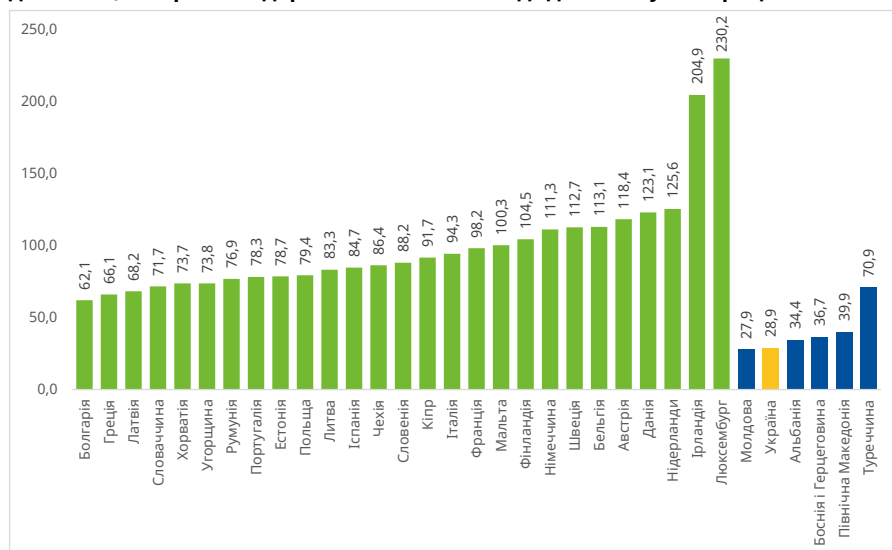
сприяючи тінізації економіки та заважаючи співпраці на галузевому рівні. Решту цього розділу присвячено детальному аналізу перерахованих вище чинників.

Вплив корупції на дохід та перспективи економічної конвергенції

Подушний дохід в Україні становить близько 29% від середнього показника ЄС-27. Україна лише трохи випереджає Молдову, лишаючись позаду решти держав-членів та країн-кандидатів до ЄС.

Окрім того, Україна відстає й за іншими показниками, що стосуються економічних засад вступу до ЄС (і. е., функціональна ринкова економіка та можливість справлятися з конкуренцією в межах внутрішнього ринку)².

Рис. 1. ВВП на душу населення (% від середнього значення показника для ЄС-27) в Україні та державах-членах і кандидатах ЄС у 2023 році



Джерело: обчислення та візуалізація ЦЕС на основі даних: GDP per capita, PPP (current international \$), World Bank Group, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?most_recent_value_desc=true.

Українська економіка потребуватиме низки структурних реформ, аби наблизитися до рівня доходу та економічного розвитку країн-членів ЄС.

² Дослідження ЦЕС про перспективи вступу до ЄС для України: Огляд економіки у листопаді 2023. Переговори про вступ до ЄС: чи готова українська економіка, Центр економічної стратегії, <https://ces.org.ua/economy-review-in-november-2023/>.

Корупція знижує ефективність публічних інвестицій³ та нівелює стимули для приватних інвестицій⁴. Отже, це явище сповільнює темп економічного зростання в Україні.

Корупція та тіньовий сектор

Тіньовий сектор (також знаний як «неформальний сектор») відноситься до економічної та підприємницької активностей поза регуляцією держави. Згідно з найактуальнішими оцінками за 2020 рік⁵, Україна випереджає абсолютну більшість країн-членів ЄС та держав-кандидатів за відносним розміром тіньового сектора – 46% від офіційного ВВП (тоді як максимальний показник серед країн-членів ЄС та кандидатів на вступ до ЄС складає 28,4% і 42,8% відповідно). Варто також зазначити, що з 1990 року значення цього показника в Україні не знижувалось нижче 42% офіційного ВВП, тож, проблема носить довгостроковий характер.

Хоча цей зв'язок може здатись неочевидним, рівень корумпованості та відносний розмір тіньової економіки тісно пов'язані, особливо у країнах з нижчим рівнем доходу. У розвинених країнах суспільні блага, що надаються державою – верховенство права, дотримання контрактів та силовий захист – для більшості підприємців служать стимулами залишатись у межах офіційної економіки та правового поля. Проте, за відсутності вище згаданих благ, мотивація «залишатись у тіні» набагато сильніша, навіть якщо для цього необхідно заплатити хабар. Отже, у менш розвинених країнах існує висока ймовірність комбінації високого рівня корумпованості та значного тіньового сектору, що взаємно підтримують одне одного^{6, 7, 8}.

3 D. Croix, C. Delavallade, *Growth, public investment and corruption with failing institutions*, 18 листопада 2008, «Economics of Governance» 2008, vol. 10, pp. 187–219, <https://doi.org/10.1007/s10101-008-0057-4>.

4 A. Al-Sadig, *Corruption and Private Domestic Investment: evidence from developing countries*, «International Journal of Economic Policy in Emerging Economies» 2010, vol. 3, pp. 47–60, <https://doi.org/10.1504/IJEPPE.2010.032794>.

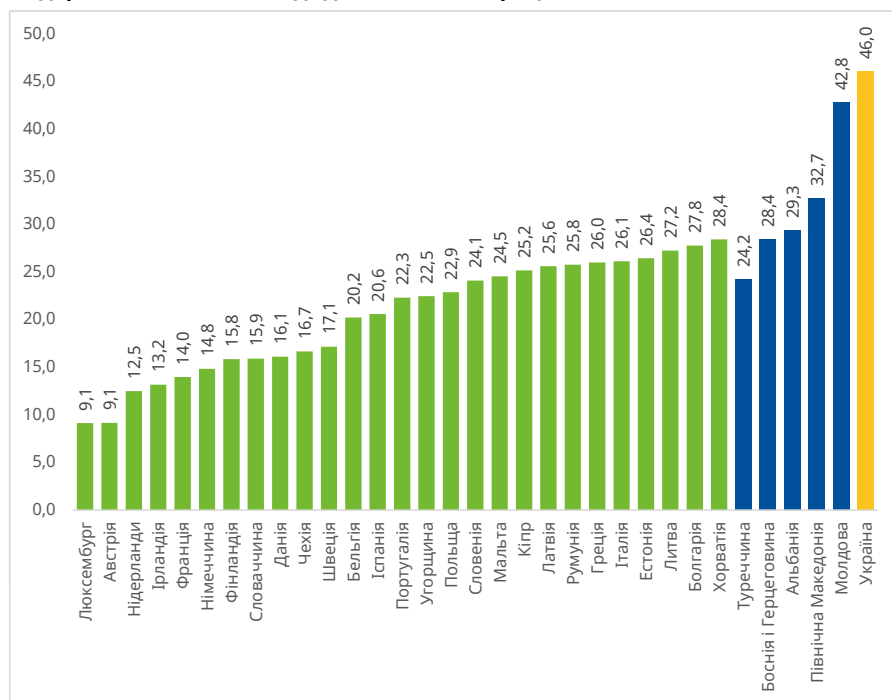
5 C. Elgin, M.A. Kose, F. Ohnsorge, S. Yu, *Understanding Informality. CERP Discussion Paper 16497, Centre for Economic Policy Research, London 2021*, Informal Economy Database, <https://www.worldbank.org/en/research/brief/informal-economy-database>.

6 A. Dreher, F. Schneider, *Corruption and the shadow economy: an empirical analysis*, «Public Choice» 2010, no. 144, pp. 215–238.

7 I.M. Ouédraogo, *Governance, Corruption, and the Informal Economy*, «Modern Economy» 2017, no. 8, pp. 256–271.

8 L. Batrancea, A. Nichita, I. Batrancea, L. Gaban, *The Strenght of the Relationship Between Shadow Economy and Corruption: Evidence from a Worldwide Country-Sample*, «Social Indicators Research» 2018, vol. 138, pp. 1119–1143, <https://doi.org/10.1007/s11205-017-1696-z>.

Рис. 2. Оцінка розміру тіньового сектору (% офіційного ВВП) в Україні та державах-членах і кандидатах ЄС в 2020 році



Джерело: візуалізація ЦЕС на основі даних: С. Elgin, M.A. Kose, F. Ohnsorge, S. Yu, *Understanding Informality. CERP Discussion Paper 16497, Centre for Economic Policy Research, London 2021, Informal Economy Database*, <https://www.worldbank.org/en/research/brief/informal-economy-database>. Примітка: використано оцінки на основі динамічної моделі загальної рівноваги.

Значний розмір тіньового сектору в Україні – причина низки системних економічних проблем, що створюють перепони для набуття членства ЄС. Зокрема, можливість розробки та запровадження ефективної і прогнозованої фіскальної і монетарної політик суттєво обмежена, оскільки значна частка виробництва знаходиться поза регулюванням держави. Варто зазначити, що інтервенційні й секторальні політики також мають обмежений вплив.

Корупція як перешкода для співпраці з європейськими виробниками на галузевому рівні

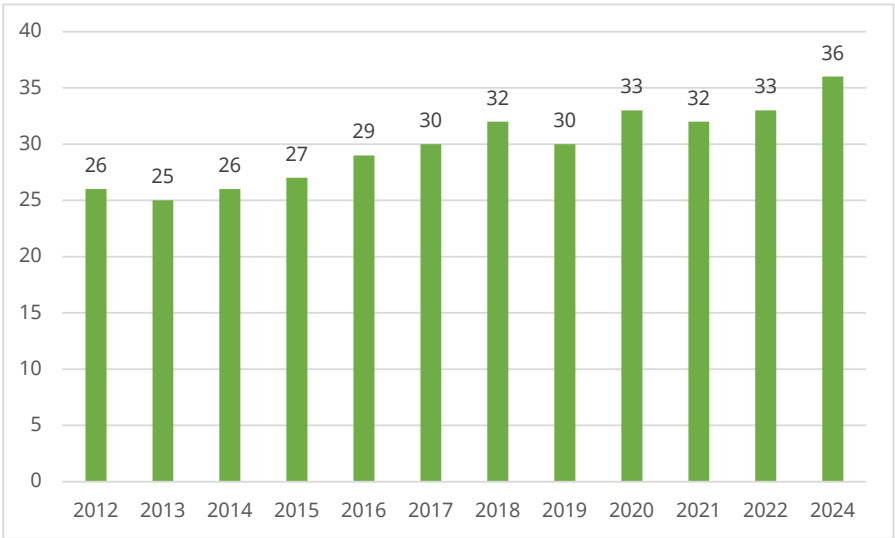
Повноцінна економічна інтеграція України до внутрішнього європейського ринку вимагає налагодження співпраці на галузевому рівні, тобто – між асоціаціями виробників та окремими підприємствами. Корупція підриває довіру – фундаментальний елемент ділових взаємин.

Європейський бізнес може з обережністю ставитись до співпраці з українськими партнерами, якщо відчуває високий ризик корупційних практик. Корупція також асоціюється з вищими витратами (це можуть бути як прямі витрати, такі як хабарі та інші неофіційні платежі, так і непрямі витрати, такі як неефективність, затримки тощо). Окрім того, необхідно пам'ятати про законодавство ЄС та міжнародні договори й ратифіковані в державах-членах ЄС конвенції (зокрема, *Конвенцію про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях*⁹), що передбачають юридичну відповідальність для підприємців за корупцію (навіть якщо мова йде про хабар для закордонних урядовців та представників бізнесу).

Корупція в Україні: ключові тренди

Починаючи з 2012 року, рівень корупції в Україні помітно зменшився, не в останню чергу – завдяки євроінтеграційним реформам (див. Рис. 3). Проте, показник лишається помітно нижчим у порівнянні з показниками держав-членів ЄС, де середня вартість Індексу сприйняття корупції складає 64.

Рис. 3. Індекс сприйняття корупції (Corruption Perception Index) в Україні у 2012–2023 роках



Джерело: <https://www.transparency.org/en/countries/ukraine>. Примітка: шкала від 0 (максимальний рівень корумпованості) до 100 (мінімальний рівень корумпованості).

9 *Convention on Combating Bribery of OECD Legal Instruments Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/205/205.en.pdf>.

На думку 50,6% українців пріоритетною сферою боротьби з корупцією у 2023 році була реформа судової системи (зокрема, інституцій, що виконують судові рішення). Варто зазначити, що частка населення (яка поділяє цю думку) у порівнянні з 2021 та 2022 роками – збільшилась. Друге місце за важливістю посіла реформа митниці – 37,8% респондентів у 2023 році вважали цю сферу пріоритетною. На третьому місці знаходиться державна та комунальна медицина: у 2023 році 29,6% громадян уважали цю сферу пріоритетною (для порівняння – у 2021 році відповідна частка складала 46,9%)¹⁰.

Інформацію щодо часток населення, що мали власний корупційний досвід у різних сферах представлено на Рис. 4 (наведена статистика стосується лише респондентів, що взаємодіяли з відповідними органами протягом останніх 12-ти місяців; запитання стосувались будь-яких ситуацій, що містять ознаки корупції). Потрібно зазначити, що існує досить значний розрив між сприйняттям поширеності корупції та фактичним корупційним досвідом. 24,3% населення відзначили, що у 2023 році, рівень корупції «дуже зріс» порівняно з 2022 роком. Проте, ця оцінка не корелює зі зміною частки респондентів, що мали корупційний досвід (див. Рис. 4). Можливо, причина полягає в тому, що більшість респондентів вважають політичну корупцію на найвищому рівні найпоширенішим та небезпечним явищем; варто зазначити, що така думка формується під впливом медійного дискурсу, а не власного досвіду¹¹.

Якщо говорити саме про корупційний досвід (а не сприйняття), освіта та медицина стабільно залишаються сферами, де «побутова» корупція поширена найбільше. Утім, потрібно враховувати, що в Україні зарплати медиків досить низькі не лише у порівнянні з закордонними колегами, але й у зіставленні з іншими галузями¹². У той же час, в Україні, держава гарантує безумовне і безоплатне медичне забезпечення, чого практично не спостерігається в інших країнах ЄС (для порівняння: у Польщі існує обов'язкове та добровільне державне медичне страхування, яке є доступнішим у порівнянні з приватною медициною, проте воно не безоплатне). Розрив між попитом на публічні медичні послуги та їхньою пропозицією

10 Джерело: опитування населення проводилось методом комп'ютеризованих особистих інтерв'ю (CAPI). Розмір вибірки в 2021, 2022 та 2023 роках складав 2636, 2646 і 2488 респондентів відповідно. Для всіх хвиль опитування вибірки було стратифіковано за областями та типом поселення. Максимальна теоретична похибка вибірки населення не перевищує ± 2 в. п.

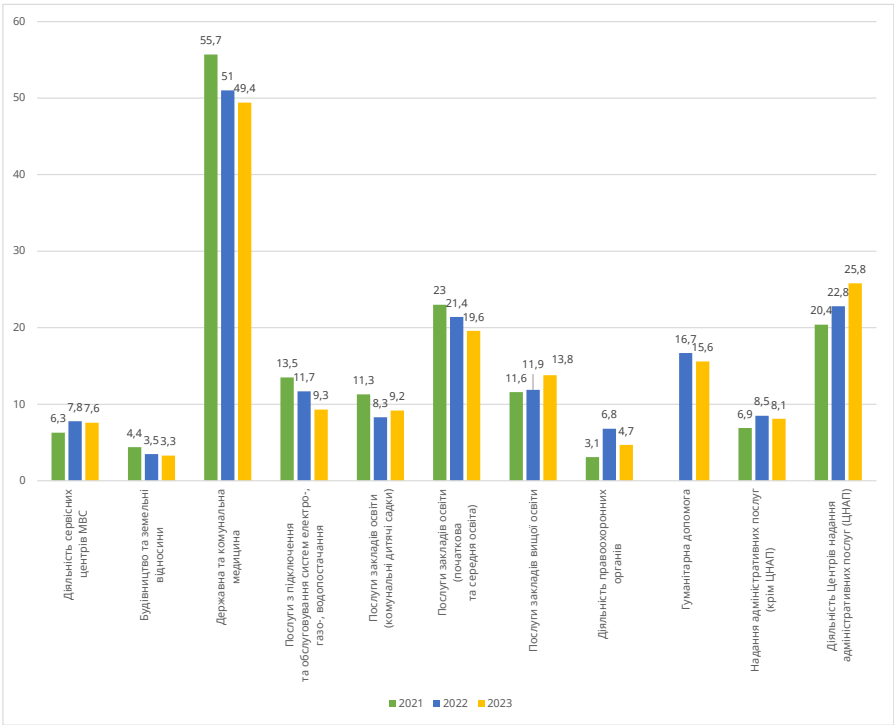
11 Там само.

12 Див. актуальну статистику щодо рівня середніх зарплат за вакансіями: *Середня зарплата в Україні*, Work.ua, <https://www.work.ua/salary/?search=лікар>.

в комбінації з недостатнім матеріальним забезпеченням персоналу призводить до корупційних ризиків. Подібним чином ситуація виглядає й у сфері початкової та середньої освіти¹³.

Варто зазначити, що сфери державних послуг (включаючи сервісні центри МВС, центри надання адміністративних послуг, діяльність правоохоронних органів) корумповані чи не найменше.

Рис. 4. Корупційний досвід населення за сферами у 2021–2023 роках



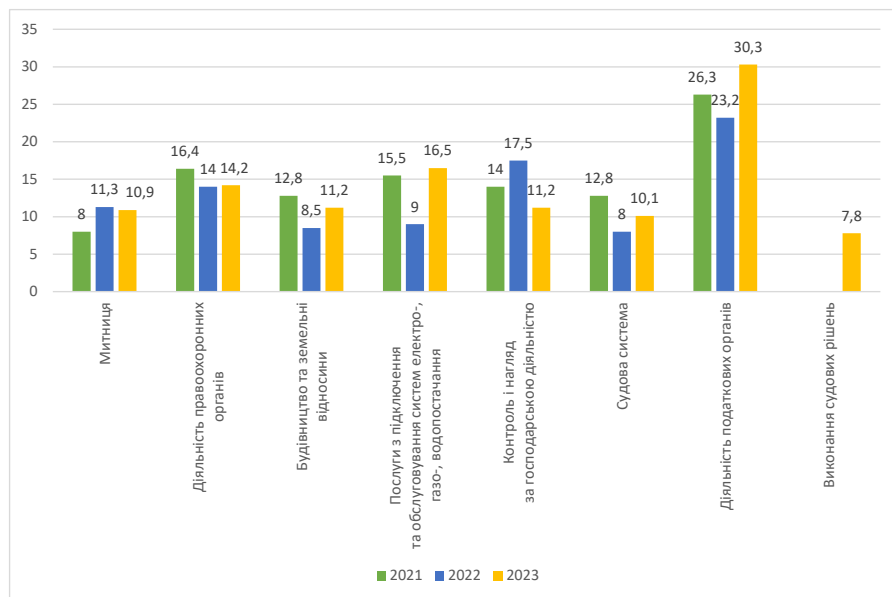
Примітка: опитування населення проводилось методом комп'ютеризованих особистих інтерв'ю (САPI). Розмір вибірки у 2021, 2022 та 2023 роках складав 2636, 2646 і 2488 респондентів відповідно. Вибірki для всіх хвиль опитування було стратифіковано за областями та типом поселення. Максимальна теоретична похибка вибірки населення не перевищує ± 2 в. п. Статистика наводиться для респондентів, що взаємодіяли з відповідними органами протягом останніх 12-ти місяців (до уваги береться як досвід респондентів, так і досвід членів їхніх родин).

З перспективи бізнесу, реформа митниці має першочергове значення для успіху у боротьбі з корупцією (у 2023 році таку думку поділяли 58,3% опитаних, при чому цей показник не зазнав значних змін у порівнянні

13 Там само.

з 2021 роком). Друге місце посідає сфера публічних закупівель робіт і послуг з будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг – 33,4% опитаних вважають її пріоритетною. На третьому місці знаходиться реформа судової системи, яку 31,7% респондентів вважають пріоритетною. На думку бізнесу, реформи органів контролю і нагляду за підприємницькою діяльністю, а також надання адміністративних послуг – відносяться до найменш пріоритетних областей у боротьбі з корупцією¹⁴.

Рис. 5. Корупційний досвід бізнесу за сферами у 2021-2023 роках



Джерело: *Корупція в Україні 2023: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування населення та бізнесу*, Національне агентство з питань запобігання корупції, InfoSapiens (2023), https://www.sapiens.com.ua/publications/socpol-research/309/КОРУПЦІЯ-2023_ЗВІТ_УКР.pdf. Примітка: сфера «Судова система» у 2021–2022 роках включала також діяльність органів виконання судових рішень, у 2023 році ці сфери були розділені. Опитування бізнесу проводилось методом комп'ютеризованих телефонних інтерв'ю (CATI). Розмір вибірки в 2021, 2022 та 2023 роках складав 1093, 1224 і 1203 респондентів відповідно. Максимальна теоретична похибка вибірки підприємців не перевищує ± 3 в. п. Статистика наводиться для респондентів, що взаємодіяли з відповідними органами протягом останніх 12-ти місяців (до уваги береться як досвід респондентів, так і досвід співробітників їхніх організацій).

14 *Корупція в Україні 2023: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування населення та бізнесу*, Національне агентство з питань запобігання корупції, InfoSapiens (2023), https://www.sapiens.com.ua/publications/socpol-research/309/КОРУПЦІЯ-2023_ЗВІТ_УКР.pdf. Примітка: опитування бізнесу проводилось методом комп'ютеризованих телефонних інтерв'ю (CATI). Розмір вибірки у 2021, 2022 та 2023 роках складав 1093, 1224 і 1203 респондентів відповідно. Максимальна теоретична похибка вибірки підприємців не перевищує ± 3 в. п.

Якщо говорити про корупційний досвід представників бізнесу (див. Рис. 5), діяльність податкових органів традиційно залишається найкорумпованішою сферою. На другому місці знаходяться послуги з підключення й обслуговування систем електро-, газо- та водопостачання, на третьому – контроль і нагляд за господарською діяльністю. Варто зазначити, що частка підприємців, які зіштовхуються з корупцією під час взаємодії з правоохоронними органами набагато перевищує відповідну частку серед населення – 14,2% проти 4,7% у 2023 році.

Висновки та рекомендації

Корупція суперечить ключовим європейським цінностям і створює перешкоди для вступу України до ЄС. Проте, корупція також діє і опосередковано – як бар'єр для економічної інтеграції, оскільки пригнічує темпи економічного зростання, сприяє зростанню неформального сектора економіки й перешкоджає тіснішій співпраці з європейськими партнерами на галузевому рівні. Отже, до боротьби з корупцією в Україні необхідно підходити комплексно. Основні висновки та рекомендації представлено нижче.

У країнах з порівняно низьким рівнем доходу, корупція та відносний розмір неформального сектору економіки напряму пов'язані, й Україна – не виняток. Тінізація економіки створює стимули для корупції, тоді як корумпованість урядовців створює підґрунтя для економічної діяльності поза регуляцією держави. **Аби бути успішною – боротьба з корупцією в Україні має супроводжуватись детінізацією економіки.**

Індекс сприйняття корупції (CPI), попри надійність та репутацію, все ж не відображає рівня корумпованості. Українські дослідження вказують на значні розбіжності між сприйняттям і фактичним досвідом корупції серед бізнесу та населення. Боротьба з корупцією, м. ін., означає ширше і частіше висвітлення різноманітних випадків зловживання владою у різних сферах, що природнім чином відображається на сприйнятті поширеності цього явища. **Отож, робити висновки про успіхи в боротьбі з корупцією в Україні необхідно за допомогою ширшого набору аналітичних інструментів, аніж CPI.**

Значною мірою «побутова» корупція в Україні – прямий наслідок структурних проблем державного та комунального секторів. Наприклад, безоплатна медицина та освіта у поєднанні з досить низькими зарплатами спеціалістів у цих сферах природнім чином призводять до

корупції (в цьому контексті вона слугує механізмом стабілізації, позаяк ані ринкові сили, ані державне регулювання не діють). **Реформа політики оплати праці держслужбовців та працівників державного й комунального секторів має посприяти зниженню рівня корупції в Україні.**

Біографічні довідки

Ольга Айвазовська – голова ради Громадянської мережі ОПОРА, експертка з виборчого права і політичних процесів. Випускниця Літньої стипендійної програми з демократії та розвитку Draper Hills Summer Fellowship on Democracy and Development Стенфордського університету та Української школи політичних студій. Ініціювала кампанії за реформу виборчого законодавства і проводила масштабні незалежні спостереження за виборами в Україні. З 2016 року була експерткою української сторони в політичній робочій групі Тристоронньої контактної групи під час Мінських переговорів щодо врегулювання конфлікту на Донбасі. З 2018 року очолює правління Міжнародного фонду «Відродження». Неодноразово входила до списків найвпливовіших жінок України.

Євген Глібовицький – політолог і журналіст, фахівець із комунікацій, співзасновник і директор Інституту фронтиру, викладач Києво-Могилянської бізнес-школи та Київської школи економіки (KSE), член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, засновник і партнер компанії стратегічного консалтингу та маркетингу pro.mova. Співзасновник українського суспільного інтернет-телебачення Hromadske.TV. Входить до складу Несторівської та Університетської груп.

Кшиштоф Іздебський (Krzysztof Izdebski) – юрист, активіст у сфері підвищення прозорості публічного життя. Член правління і директор із питань адвокатури та розвитку Фонду ім. Стефана Баторія. Член Програмної ради Архіву Осятинського і Consul Democracy Foundation. Стипендіат Marshall Memorial, Marcin Król Fellowship і Recharge Advocacy Rights in Europe. Член мережі OECD Innovative Citizen Participation. Network. Спеціалізується на доступі до публічної інформації, повторному використанні інформації державного сектору та впливі технологій на демократію.

Олеся Островська-Люта – менеджерка і кураторка сучасного мистецтва, з 2016 року генеральна директорка київського музейно-мистецького комплексу «Мистецький арсенал». Закінчила культурологічний факультет Національного університету «Києво-Могилянська академія». У 2014 році була першою заступницею міністра культури Євгена Нищука.

Ініціаторка літературного фестивалю «Книжковий Арсенал», який організовується з 2019 року, визнаний однією з найважливіших літературних подій у світі та відзначений, зокрема, британською премією International Excellence Awards. Лауреатка премії Women In Arts у 2019 році.

Яна Охріменко – старша економістка Центру економічної стратегії у Києві. Працює над проєктами, пов'язаними з європейською інтеграцією. Дослідниця та викладачка Університету Лазарського у Варшаві і Варшавського університету з 2019 по 2023 рік. Авторка публікацій з міжнародної економіки, інституційної економіки та мікроекономіки, зокрема *On Social Norms: the Collection of Theoretical and Empirical Findings* (2021). Спів-авторка звіту *Дорожня карта польсько-українських переговорів у процесі вступу України до Європейського Союзу*, опублікованого Фондом ім. Стефана Баторія у 2025 році.

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

fax (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Ця збірка текстів представляє явище корупції в Україні, розглядаючи його на ширшому тлі сучасної культури, інституцій, демократії та складних відносин між українським суспільством і державою, що склалися за останні кілька десятиліть. Тексти, що увійшли до збірки, торкаються також більш універсальних питань, виходять за межі України та Європи і за межі суто регуляторних аспектів явища корупції, торкаючися проблеми втягнення людини у владні відносини. Автори також беруть до уваги психологічні, історичні і системні чинники, які надто рідко обговорюються, і намагаються вловити джерела, природу та наслідки кризи довіри громадян до держави.