

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ 2020: РОЗУМІННЯ, СПРИЙНЯТТЯ, ПОШИРЕНІСТЬ

*ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ
ПІДПРИЄМЦІВ, ЕКСПЕРТІВ ТА НАСЕЛЕННЯ*

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ 2020: РОЗУМІННЯ, СПРИЙНЯТТЯ, ПОШИРЕНІСТЬ. ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ ПІДПРИЄМЦІВ, ЕКСПЕРТІВ ТА НАСЕЛЕННЯ. – Київ, 2020.

Цей Звіт підготовлено за результатами другої хвилі соціологічного дослідження за Методикою стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, затвердженою у 2017 р. рішенням НАЗК. Опитування проводилося у 2020 р. соціологічною компанією Info Sapiens. Інтерпретацію результатів соціологічного дослідження та підготовку цього звіту здійснювала команда дослідників Info Sapiens у складі Волосевич І. (голова команди), Герасименко А., Маковецької Ю., Савчука Д. та Шуренкової А.



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION



Дані дослідження представлені у порівнянні з першою хвилею, проведеною у 2017 р. соціологічною компанією GfK Ukraine за підтримки Координатора Проектів ОБСЄ в Україні в межах реалізації проекту «Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні» (див. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому / Колектив авторів. – Київ: Ваїте, 2018. – 42 с.). Структура звіту, опис методології, а також окремі висновки дослідження (у тому випадку, якщо вони збігались з висновками 2020 р.) взяті із звіту 2017 р.

Ця публікація була підготовлена на запит Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). EUACI фінансується ЄС і співфінансується та впроваджується Міністерством закордонних справ Данії. Погляди, висновки та рекомендації, висловлені в публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Європейського Союзу, НАЗК або EUACI.



EUACI

EUROPEAN UNION
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE

Ця програма фінансується Європейським Союзом та співфінансується і впроваджується Міністерством закордонних справ Данії



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK

Зміст

ПЕРЕЛІК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	5
КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ 2020: РОЗУМІННЯ, СПРИЙНЯТТЯ, ПОШИРЕНІСТЬ – РЕЗЮМЕ	6
ВСТУП.....	10
РОЗДІЛ 1. РОЗУМІННЯ ТА СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ.....	14
1.1. Сприйняття важливості корупції	14
1.2. Самооцінка поінформованості (обізнаності) щодо питань, пов'язаних із корупцією ..	15
1.3. Розуміння корупції: соціальне vs правове	16
1.4. Сприйняття поширеності корупції	19
РОЗДІЛ 2. КОРУПЦІЙНИЙ ДОСВІД НАСЕЛЕННЯ.....	25
2.1. Охорона здоров'я.....	26
2.2. Освіта	27
2.3. Отримання послуг енергетичних компаній.....	30
2.4. Судова система.....	32
2.5. Органи державної влади та місцевого самоврядування: адміністративні послуги	33
2.6. Виборчий процес: підкуп виборців (політична корупція).....	38
2.7. Правоохоронні органи	38
2.8. Патрульна поліція.....	41
РОЗДІЛ 3. КОРУПЦІЙНИЙ ДОСВІД БІЗНЕСУ: БІЗНЕС І ВЛАДА	44
3.1. Публічні закупівлі: місцевий/державний бюджет, приватна сфера	45
3.2. Органи державної влади та місцевого самоврядування: адміністративні послуги, контрольні повноваження	48
3.3. Судова система.....	51
3.4. Правоохоронні органи	54
3.5. Отримання послуг енергетичних компаній.....	56
РОЗДІЛ 4. ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: СПРИЙНЯТТЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ.....	59
4.1. Сприйняття антикорупційної діяльності інститутів.....	59
4.2. Пріоритетні напрямки боротьби з корупцією.....	67

РОЗДІЛ 5. ІНТЕГРАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	70
Індикатор 1. Питома вага аудиторії, що негативно ставиться до корупції, свідомо відмовляється від корупційних моделей поведінки.....	70
Індикатор 2. Питома вага аудиторії, що має досвід корупційних практик.....	72
Індикатор 3. Питома вага аудиторії, що спроможна бути викривачем корупції.....	73
Індикатор 4. Питома вага аудиторії, що знає і довіряє основним суб'єктам протидії корупції.....	75

ПЕРЕЛІК ОСНОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- ЕУАСІ** – Антикорупційна Ініціатива Європейського Союзу в Україні
- АТО** – Антитерористична операція на сході України, з 2018 р. – ООС (Операція Об'єднаних сил)
- ВАКС** – Вищий антикорупційний суд
- ВС/ВД** – важко сказати/відмова (варіант відповіді на запитання опитувальника)
- в.п.** – відсотковий пункт
- ДАІ** – Державна автомобільна інспекція (ліквідована у 2015 р.)
- ДТП** – Дорожньо-транспортна пригода
- ЄС** – Європейський Союз
- ЖКГ** – Житлово-комунальне господарство
- ЗМІ** – Засоби масової інформації
- МВС** – Міністерство внутрішніх справ
- НАБУ** – Національне антикорупційне бюро України
- НАЗК** – Національне агентство з питань запобігання корупції
- НУО** – Неурядова організація
- ОБСЕ** – Організація з безпеки і співробітництва в Європі
- ОВВ** – Органи виконавчої влади
- ОМС** – Органи місцевого самоврядування
- ООН** – Організація Об'єднаних Націй
- САП** – Спеціалізована антикорупційна прокуратура
- СБУ** – Служба безпеки України
- СПД** – Суб'єкт підприємницької діяльності
- ФОП** – Фізична особа-підприємець
- ЦНАП** – Центр надання адміністративних послуг

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ 2020: РОЗУМІННЯ, СПРИЙНЯТТЯ, ПОШИРЕНІСТЬ — РЕЗЮМЕ

Дослідницька агенція Info Sapiens провела другу хвилю соціологічного дослідження щодо рівня та сприйняття корупції. Дослідження проводилось у березні-квітні 2020 р. за Методикою стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні 2017 р., адаптованою Національним агентством з питань запобігання корупції, за фінансової підтримки Антикоруційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). Ця програма фінансується Європейським Союзом та співфінансується і впроваджується Міністерством закордонних справ Данії. Польовий етап дослідження проводився під час карантинного періоду пандемії COVID-19 в Україні, що могло вплинути як на досвід корупції, так і на її сприйняття респондентами. Зокрема, COVID-19 міг вплинути на поточну важливість проблеми корупції у порядку денному суспільства.

Дані дослідження представлені у порівнянні з першою хвилею, проведеною у травні-липні 2017 р. GfK Ukraine за підтримки Координатора Проектів ОБСЄ в Україні в межах реалізації проекту «Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні».

Обидві хвилі дослідження включають три компоненти:

- Національно репрезентативне опитування населення (особисті інтерв'ю: у 2017 проведено 2585 інтерв'ю, у 2020 — 2516 інтерв'ю): репрезентує доросле населення України за статтю, віком, областю проживання і розміром населеного пункту, за винятком мешканців окупованих територій;
- Національно репрезентативне опитування підприємств (телефонні інтерв'ю: 2017 — 1005 інтерв'ю, 2020 — 1093 інтерв'ю): вибірка репрезентує структуру генеральної сукупності підприємств за розміром, галуззю та регіоном реєстрації для вибірки підприємств-юридичних осіб та за регіоном для вибірки фізичних осіб-підприємців;
- Опитування експертів (2017 — 118 інтерв'ю, 2020 — 98 інтерв'ю): вибірка рівномірно розподілена між чотирма категоріями експертів: 1) співробітники науково-дослідних інститутів та аналітичних центрів, незалежні консультанти; 2) фахівці з досвідом розгляду справ про корупційні правопорушення; 3) державні службовці, які працюють у сфері запобігання та протидії корупції; 4) представники профільних НУО, міжнародних організацій, ЗМІ (які досліджували тему корупції), громадські діячі.

Дослідження виявило, що, на думку населення, корупція посідає друге місце серед основних проблем України — після воєнних дій на Донбасі. Прикметно, що населення, у порівнянні з експертами і бізнесом, сприймає основні державні інституції як більш корумповані — на рівні 3,98 за 5-бальною шкалою (де 1 означає, що корупція відсутня, а 5 — дуже поширена), тоді як бізнес дає оцінку 3,47, а експерти — 3,36.

Населення найчастіше закидає корумпованість тим організаціям, з якими рідко стикається у реальному житті — **митниці, судам, Верховній Раді, прокуратурі**, тимчасом як **медичні заклади** (з якими більшість людей має безпосередній контакт) посіли 5-е місце серед 23

запропонованих для оцінки інституцій. Водночас бізнес і експерти, що мають більший досвід взаємодії з органами влади і краще обізнані про їхню роботу, також ставлять цим інституціям найгірші оцінки (окрім згаданих інституцій, експерти також дають найгірші оцінки поліції (патрульна поліція оцінювалася окремо і отримала вищі оцінки). Також бізнес і експерти зараховують **земельні відносини, містобудування та будівництво великих об'єктів** до сфер з найвищим рівнем корупції.

У порівнянні з 2017 р., опитування населення засвідчило погіршення оцінки корумпованості **митниці, охорони здоров'я, податкової, центральних ОВВ, патрульної поліції, місцевих органів влади, НАЗК, НАБУ і Збройних Сил**. Єдина інституція зі значним покращенням – це Президент України, щодо якого сприйняття корумпованості знизилось з 4,05 до 3,2, можливо, завдяки високому рівню особистої довіри до Володимира Зеленського. Разом з тим бізнес почав краще оцінювати Верховну Раду, суди, прокуратуру, охорону здоров'я та центральні органи виконавчої влади в 2020 р. Це може бути пов'язано із зниженням поширеності досвіду корупції при зверненні до органів державної влади (див. нижче).

Перелік інституцій з найвищим оцінюваним рівнем корупції за 5-бальною шкалою, де 1 – корупція відсутня, а 5 – дуже поширена

	Населення	Бізнес	Експерти
Митниця	↑ 4,50	4,19	4,16
Суди	4,43	↓ 3,97	3,98
Верховна Рада	4,37	↓ 4,08	3,90
Прокуратура	4,33	↓ 3,84	3,92
Медицина	↑ 4,32	↓ 3,65	3,91
Поліція (крім патрульної)	4,08	↑ 3,45	3,98

Статистично значущі зміни ($p=0,05$) в оцінках інституцій між 2017 і 2020 рр. позначені стрілками.

Перелік сфер з найвищим оцінюваним рівнем корупції за 5-бальною шкалою, де 1 – корупція відсутня, а 5 – дуже поширена

	Бізнес	Експерти
Будівництво великих об'єктів	4,07	3,99
Приватизація підприємств	4,04	3,63
Земельні відносини	4,01	4,28
Містобудування	3,98	4,22
Публічні закупівлі	3,78	3,37
Енергетика	3,38	3,74

Емпіричні індикатори успішності реалізації антикорупційної політики в рамках даного соціологічного дослідження наведені нижче:

- Частка населення/підприємств, які свідомо відмовляються від корупційних моделей поведінки.** В 2020 р. 42,5% населення і 42,6% представників бізнесу виявили готовність до корупційних моделей поведінки, що приблизно відповідає показнику 2017 р.
- Частка населення/підприємств, які мають досвід корупційних практик за останні 12 місяців.** Загалом 41,7% населення і 12% представників бізнесу зіштовхувались з

корупційними практиками щонайменше в одній з нижчезгаданих сфер протягом останніх 12 місяців.

Корупційний досвід населення та підприємств за останні 12 місяців*

Корупційний досвід за сферами та інституціями	Частка респондентів з корупційним досвідом серед тих, хто контактував з відповідними інституціями**	
	Населення	Бізнес
Медицина	↓ 57,0%	х
Освітні заклади	↓ 57,0%	х
Правоохоронні органи	↑ 38,3%	↑ 32,9%
Судова система	↑ 36,8%	суд: 15,3% ; виконання судових рішень: 28,4%↓
Патрульна поліція	↑ 26,6%	х
Послуги енергетичних компаній	↑ 19,8%	↓ 29,9%
Органи державної влади та ОМС: адміністративні послуги	↑ 13,7%	↓ 19,1%

* У 2020 р. було розширено список ситуацій, які мають ознаки корупції (хабарі, непотизм тощо), тому загальні показники корупційного досвіду неспівставні з даними 2017 р. Стрілками позначені статистично значущі зміни ($p=0,05$) в поширеності окремих ситуацій взаємодії з тими чи іншими інституціями, питання про які ставилися і в 2017, і в 2020.

** Експертів не запитували про особистий досвід корупції.

Х – представників підприємств запитували лише про досвід корупції на їхній роботі, а не в особистому житті.

- Частка населення/підприємств, які спроможні бути викривачем корупції.** Про свою готовність повідомити про факти корупційних вимог заявили 10,1% населення і 20,1% бізнесу – ці показники знизились із 14,5% та 24,7% відповідно у 2017 р. Утім, серед тих представників населення, хто стикався із корупцією, частка тих, хто справді подав скаргу, становить лише 3,3%, а серед бізнесу – 11,7%, тож реальна частка «викривачів» є в 2-3 рази меншою.
- Частка населення, що знає і довіряє основним антикорупційним органам.** У 2017 р. частка населення, яка «достатньо» знає про роботу антикорупційних інституцій, становила 28,9%, а у 2020 вона зменшилася майже удвічі – до 16,6%. Частка населення, яка «достатньо» знає, якими є результати діяльності державних органів, уповноважених на протидію корупції, також скоротилася удвічі – з 23,2% у 2017 р. до 11,7% у 2020 р. Це може бути пов'язано з тим, що епідемія COVID-19 витіснила тему корупції з інформаційного простору, або з тим, що у 2017 р. це були відносно нові органи, про які багато говорилося у медіа, тоді як зараз ми спостерігаємо втрату цікавості.

Оцінки ефективності протидії корупції залишилися на низькому рівні, який було виявлено у попередньому дослідженні у 2017 р.:

- Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – 2,09 балів у 2020 р. за 5-бальною шкалою, де 1 означає, що протидія корупції зовсім неефективна, а 5 – що дуже ефективна (відсутні зміни з 2017 р.);
- Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – 2,15 балів у 2020 р. (відсутні зміни з 2017 р.);

- Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) – 2,09 балів у 2020 р. (не оцінювалась у 2017 р.);
- Вищий антикорупційний суд України (ВАКС) – 2,04 бали (не оцінювався у 2017 р.).

Ці дані засвідчують, що населення розчарувалося у антикорупційних органах як ключових елементах антикорупційної структури, що посилюється зниженням інтересу і інформованості населення. Водночас експерти дають високі оцінки ВАКС (3,92) і НАБУ (3,5).

Оцінка ефективності антикорупційних органів за 5-бальною шкалою, де 1 означає, що протидія корупції зовсім неефективна, а 5 – що дуже ефективна

	Населення	Бізнес	Експерти
Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)	2,15	↓ 2,44	3,50
Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)	2,09	2,44	3,08
Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)	2,09	↓ 2,36	2,87
Вищий антикорупційний суд України (ВАКС)	2,04	2,34	3,92

Статистично значущі зміни ($p=0,05$) в оцінках організацій між 2017 і 2020 рр. позначені стрілками.

ВСТУП

Необхідність розробки та запровадження спеціального інструментарію як базового елементу системи оцінювання рівня корупції зумовлена сучасними вимогами до механізмів розробки та реалізації державної антикорупційної політики, що сформульовані, зокрема, в Конвенції ООН проти корупції (2003). У ст. 61 Конвенції йдеться про те, що кожна держава-учасниця, консультуючись з експертами, розглядає можливість проведення аналізу тенденцій корупції на своїй території, а також умов, в яких здійснюються корупційні злочини. З метою розроблення (наскільки це можливо) загальних визначень, стандартів і методологій, розглядають можливість розширення статистичних даних, аналітичних знань щодо корупції та інформації, у тому числі про оптимальні види практик у справі запобігання корупції й боротьби з нею, та обміну ними через посередництво міжнародних і регіональних організацій. Кожна держава-учасниця розглядає можливість здійснення контролю за своєю політикою і за практичними заходами боротьби з корупцією, а також проведення оцінки їхньої ефективності й дієвості¹. Конкретизація цих положень міститься в рекомендаціях міжнародних моніторингових організацій, які впроваджені також і в українське антикорупційне законодавство. Так, відповідно до п.5 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»², Національне агентство має забезпечити організацію проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції в Україні. Методика стандартного опитування щодо рівня корупції, затверджена НАЗК, дозволяє провести моніторинг ситуації у сфері запобігання і протидії корупції в Україні, який фіксує динаміку показників поширеності корупції і сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності.

Мета дослідження – комплексна оцінка корупційної ситуації в Україні у 2020 р. До завдань дослідження входить оцінка розуміння та сприйняття корупції, визначення корупційного досвіду населення та бізнесу, а також оцінка рівня поширеності корупційних практик у таких сферах:

- Освіта;
- Охорона здоров'я;
- Судові органи;
- Правоохоронні органи;
- Патрульна/ дорожня поліція;
- Адміністративні послуги, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування;
- Комунальні послуги;
- Публічні закупівлі;
- Приватна сфера.

¹ Конвенція ООН проти корупції // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#o519

² Закон України «Про запобігання корупції» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n159>

До завдань також входить оцінка державної антикорупційної діяльності в Україні. Дослідження 2020 р. має відстежити зміни порівняно з 2017 р., коли була проведена його перша хвиля.

Опитування включає три компоненти:

- опитування населення,
- опитування підприємств та підприємців (ФОПів),
- опитування експертів.

Опитування населення та підприємців забезпечує надійне оцінювання (репрезентативність) основних показників для України загалом та для 5 економіко-географічних регіонів України, а саме:

- Північний район: м. Київ, Київська область, Житомирська, Сумська, Чернігівська області;
- Центральний район: Черкаська, Полтавська, Кіровоградська, Вінницька області;
- Східний район: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області;
- Південний район: Одеська, Миколаївська, Херсонська області;
- Західний район: Івано-Франківська, Хмельницька, Чернівецька, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Волинська, Закарпатська області.

У звіті не наводиться порівняння кількісних результатів опитування експертів у 2017 та 2020 рр., щоб не вводити читача в оману, оскільки експертна вибірка не є ймовірнісною. При цьому є можливість робити обмежені висновки для експертного середовища, використати кількісні дані з ілюстративною метою та аналізувати в межах вибірки експертів, а також використати якісні дані у повному обсязі.

Перша хвиля дослідження була проведена у 2017 р., а друга хвиля – в 2020 р. під час епідемії COVID-19, що могло вплинути на результати (наприклад, згасання уваги до проблеми корупції). Польовий етап робіт у 2017 р. реалізовано фахівцями незалежної дослідницької компанії ІП «ГФК Юкрейн» у період з травня по липень 2017 р. Польовий етап робіт у 2020 р. реалізовано фахівцями незалежної дослідницької компанії ТОВ «ІНФО САПІЄНС» у період з березня по квітень 2020 р.

Опитування населення

Вибірка обох хвиль дослідження репрезентує доросле населення України за статтю, віком, областю проживання і розміром населеного пункту, за винятком мешканців окупованих та непідконтрольних уряду територій. Перша хвиля проводилась 29 травня – 21 червня 2017 р., а друга – з 4 березня по 6 квітня 2020 р. У межах першої хвилі проведено 2585 особистих інтерв'ю, а в межах другої – 2516. Респонденти в домогосподарствах для інтерв'ю обиралися випадковим чином за методом «останнього дня народження».

Опитування підприємців

Вибірка обох хвиль дослідження репрезентує структуру генеральної сукупності підприємств за розміром, галуззю та регіоном реєстрації для вибірки підприємств-юридичних осіб та за

регіоном – для вибірки фізичних осіб-підприємців (ФОП). Перша хвиля проводилась 12 червня – 7 липня 2017 р., а друга – з 12 березня по 8 квітня 2020 р. У межах першої хвилі проведено 1005 телефонних інтерв'ю, а в межах другої – 1093. Під час першої хвилі 804 інтерв'ю було проведено з підприємствами-юридичними особами, а 201 інтерв'ю – із ФОПами. Щодо другої хвилі було прийнято рішення окремо виміряти поширеність корупції серед фізичних та юридичних осіб, і тому вибірку було розділено на дві частини: 574 інтерв'ю було проведено з підприємствами-юридичними особами, а 519 інтерв'ю – із ФОПами. Для співставності з першою хвилею сукупні дані було зважено так, що частка ФОПів складає 20% вибірки. Абсолютна більшість опитаних є власниками, співвласниками, директорами або заступниками директорів підприємств, у поодиноких випадках також опитувалися головні бухгалтери, керівники відділів та інші респонденти, що обіймали керівні посади.

Респонденти для інтерв'ю обиралися випадковим чином із Єдиного реєстру підприємств, організацій та установ України, за винятком підприємств, зареєстрованих на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, а також АР Крим.

Опитування експертів

Вибірка обох хвиль дослідження рівномірно розподілена між чотирма категоріями експертів (кожна категорія складає 25% вибірки): 1) співробітники науково-дослідних інститутів та аналітичних центрів, незалежні консультанти; 2) фахівці з досвідом розгляду справ про корупційні правопорушення (адвокати, судді, прокурори); 3) державні службовці, які працюють у сфері запобігання та протидії корупції; 4) представники профільних НУО, міжнародних організацій, ЗМІ (які досліджували тему корупції), громадські діячі. Перша хвиля проводилась 1 червня – 14 липня 2017 р., а друга – з 17 березня по 8 квітня 2020 р. У межах першої хвилі проведено 118 інтерв'ю, а в межах другої – 98. Усі інтерв'ю були проведені телефоном, але, за бажанням експертів, також була можливість особистої зустрічі або заповнення онлайн. Експерти відбирались шляхом рекомендацій від інших експертів («снігова куля»), а також пошуку інформації у відкритих джерелах. Опитування 2020 р. базувалось на базі експертів 2017 р., що поповнювалась новими контактами: третина експертів з першої хвилі дослідження взяли участь і у другій хвилі. Згідно з дизайном дослідження, перед початком дослідження респондентам повідомили, що опитування є анонімним, а його результати будуть використані тільки в узагальненому вигляді.

Після вступних запитань, запитань щодо важливості проблем, оцінки корупційності ситуацій та самооцінки обізнаності, усім категоріям респондентів з метою більш однакового розуміння корупції зачитувалася така інформація:

«Корупція передбачає різні форми поведінки. В цьому дослідженні нам хотілось би, щоб ви розуміли корупцію як зловживання державним службовим становищем з метою отримання особистої вигоди. Таким чином, корупція виникає тоді, коли люди, котрі отримують за роботу гроші з державного бюджету, дають або беруть хабарі, подарунки або послуги, зловживають своїм службовим становищем, користуються своїм впливом заради своєї особистої вигоди або ж проявляють, наприклад, протекціонізм чи кумівство (блат). Корупція не обов'язково передбачає передачу грошей чи подарунків, але вона практично завжди передбачає зловживання службовим становищем в особистих інтересах».

Для забезпечення якісного збору інформації щодо рівня корупції в Україні використано такий інструментарій: анкети опитування, інструкції для інтерв'юерів та форми звітності, інструкції для польових менеджерів та форми звітності згідно зі стандартною методикою НАЗК. Задля співставності результатів опитування за трьома компонентами значна частина інструментарію була уніфікована. З цією ж метою частина інструментарію у 2020 р. повторювала інструментарій дослідження 2017 р. Після консультацій з Національним агентством з питань запобігання корупції, опитувальники у 2020 р. були дещо змінені і доповнені, враховуючи досвід та недоліки попередньої хвилі дослідження та забезпечуючи адаптацію до сучасної ситуації.

Якщо у тексті, таблицях чи рисунках стверджується наявність змін у 2020 р. порівняно з 2017 р., то слід мати на увазі, що для статистичних розрахунків усюди брався рівень надійності 0,95.

РОЗДІЛ 1. РОЗУМІННЯ ТА СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ

Методична коректність визначення та оцінки базових показників сприйняття та поширеності корупції у суспільстві передбачає з'ясування окремих «фонових» параметрів масової свідомості: а) інформованість (обізнаність) щодо питань, пов'язаних із корупцією; б) розуміння феномену корупції та співвідношення цих уявлень із правовим визначенням корупції.

1.1. Сприйняття важливості корупції

За даними опитування населення, корупція посідає друге місце серед основних проблем, перелік яких пропонувався респондентам (Рис. 1.1) – 69% українців вважають корупцію дуже серйозною проблемою.

Найсерйознішою проблемою українці вважають військові дії на Донбасі (72,7%). На третьому місці після корупції – висока вартість та низька якість медичних послуг (67,3%): можна припустити, що такий результат пояснюється епідемією COVID-19 (близько половини респондентів опитали під час карантину), на четвертому – висока вартість життя та низькі зарплати (67%).

Рис. 1.1. Сприйняття основних проблем України



Якщо поєднувати відповіді «дуже серйозна» та «серйозна», то на перше місце виходять три проблеми зі статистично незначущою різницею: висока вартість життя та низькі зарплати (92,2%), корупція (91,2%), висока вартість та низька якість медичних послуг (90,7%). Військові дії на Донбасі дещо поступаються проблемі високої вартості життя (89,8%).

За даними Омнібусу Info Sapiens, де використовується інша методика оцінки найважливіших проблем для українців, корупція також входить до топ-3 найважливіших проблем, які непокоять українців: так, за даними березня 2020 р., серед трьох найважливіших проблем українці найчастіше називали корупцію (37%), зростання цін та нестабільність курсу гривні (36%), воєнний конфлікт на Сході (35%), кризу державного управління та відсутність порядку (32%), неефективну систему надання медичних послуг (28%). За даними Омнібусу GfK (проведеного за тією ж методологією, що і Омнібус Info Sapiens) у липні 2017 р., приблизно стільки ж (35%) українців називали корупцією найважливішою для них проблемою. Впродовж останнього року важливість проблеми корупції досягла піку перед першим туром виборів Президента України (44%) у квітні 2019 р. (вочевидь через антикорупційну риторику кандидатів) та знизилася до 33% після парламентських виборів у серпні 2019 р. (вірогідно, через високий рівень довіри до новообраної влади). З листопада 2019 р. рівень важливості корупції встановився на рівні 37–38%.

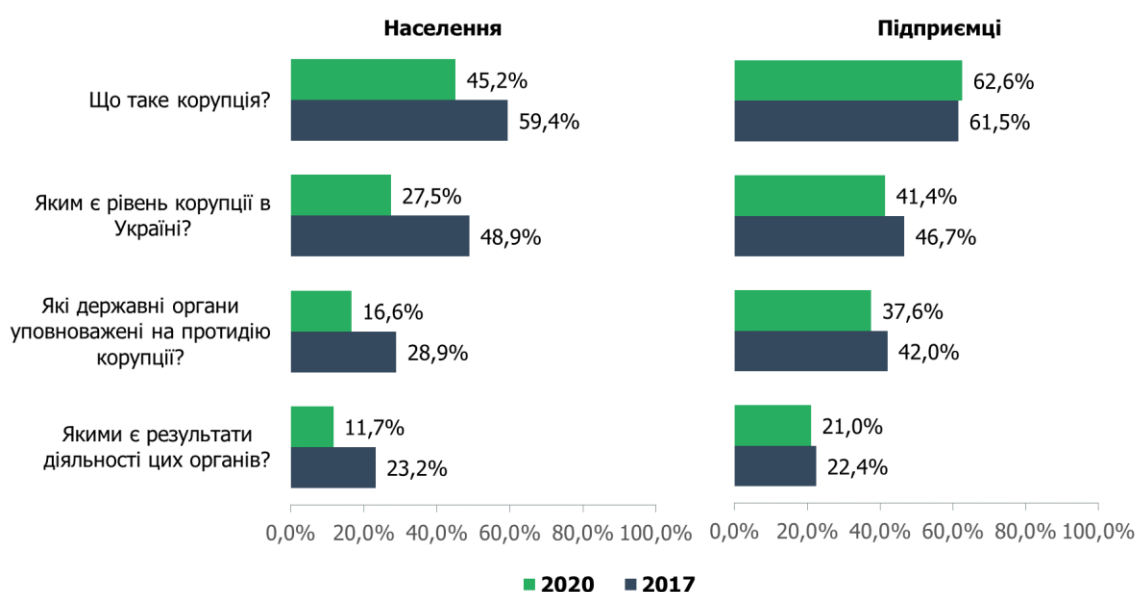
1.2. Самооцінка поінформованості (обізнаності) щодо питань, пов'язаних із корупцією

Самооцінка рівня поінформованості (обізнаності) щодо корупції зокрема відображає й присутність цієї теми у інформаційному просторі. Хоча сприйняття важливості проблеми не змінилось з 2017 р., як було зазначено вище, але серед *населення* відбулось зниження інформованості про корупцію. Ймовірно, це частково пояснюється тим, що опитування проводилось під час епідемії COVID-19, і тема корупції відійшла на другий план. Серед *підприємців* також спостерігається деяке зниження обізнаності, але значно меншою мірою, ніж серед *населення*, можливо, через те, що вони регулярно стикаються з цією проблемою під час здійснення професійної діяльності.

Вочевидь самооцінка респондентів не може бути визнана достатньою підставою для однозначних висновків щодо рівня поінформованості (обізнаності), однак вона має бути врахована в подальших оцінках результатів опитування. До найбільш суттєвих емпіричних фактів, що були виявлені у результаті дослідження, слід віднести такі:

- для більшості категорій опитаних залишається проблемою здатність ідентифікувати корупцію та її прояви: близько половини (51,9%) *населення* визнають, що вони або зовсім не обізнані, або обізнані поверхово щодо феномену корупції;
- найбільшою «прогалиною» є низька обізнаність щодо антикорупційної інфраструктури України та ефективності діяльності спеціалізованих антикорупційних органів: лише кожен п'ятий респондент під час опитування *населення* достатньо обізнаний щодо існування цих органів, а кожен десятий — про результати їх діяльності; натомість 28,2% *населення* визнають свою «абсолютну необізнаність» щодо результатів діяльності цих органів. Слід зазначити, що навіть *експерти* вказують на недостатність інформації щодо діяльності антикорупційних органів; 72,5% *експертів* вказують, що їх поінформованість є достатньою;

Рис. 1.2. Поінформованість (обізнаність) щодо корупції (частка респондентів, що визнають себе достатньо інформованими)



• фактори рівня поінформованості щодо корупції, очевидно, є типовими для соціально-політичної проблематики:

- дещо нижчі показники обізнаності виявлено у сільській місцевості (щодо обізнаності про антикорупційні органи – 13,8% у селах достатньо обізнані порівняно з 16,6% загалом в Україні, щодо результатів їхньої діяльності – 9,7% і 11,7% відповідно);
- чоловіки мають дещо вищий рівень поінформованості, ніж жінки (32,9% чоловіків і 23% жінок визнають себе достатньо обізнаними щодо рівня корупції);
- найвищими серед населення загалом є показники інформованості вікової групи «30-39 років» (щодо рівня корупції у цій віковій категорії 30,2% визнають себе достатньо обізнаними, а серед молоді 18-29 років – 23,8%);
- розмір міста не впливає на обізнаність щодо антикорупційної тематики;
- регіональні відмінності є не настільки суттєвими, за винятком показників міста Києва (41% достатньо обізнаних про рівень корупції) та Північного регіону (40,4%), де ці показники є загалом вищими за середні значення по Україні (27,5%); у Центрі таких 25,7%, на Заході – 24,4%, а на Сході лише 17,7%.

1.3. Розуміння корупції: соціальне vs правове

Будь-яка дослідницька стратегія вимірювання рівня корупції на основі опитувань має враховувати існуючі у конкретному суспільстві стандарти чи стереотипи розуміння корупції. Людина зазвичай оцінює ті чи інші виміри феномену корупції, керуючись саме цими стандартами ідентифікації корупції, які ніколи повністю не збігаються з тим, яким є

визначення явища та видів корупції у законодавстві. Цим зумовлена найбільша складність інтерпретації результатів опитувань щодо рівня корупції.

У правовій площині існує презумпція знання права, тобто для цілей правозастосування передбачається, що кожен громадянин знає, які саме види поведінки віднесено до корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Однак, соціальна реальність суттєво відрізняється від нормативної моделі поведінки, що закріплена у законодавстві.

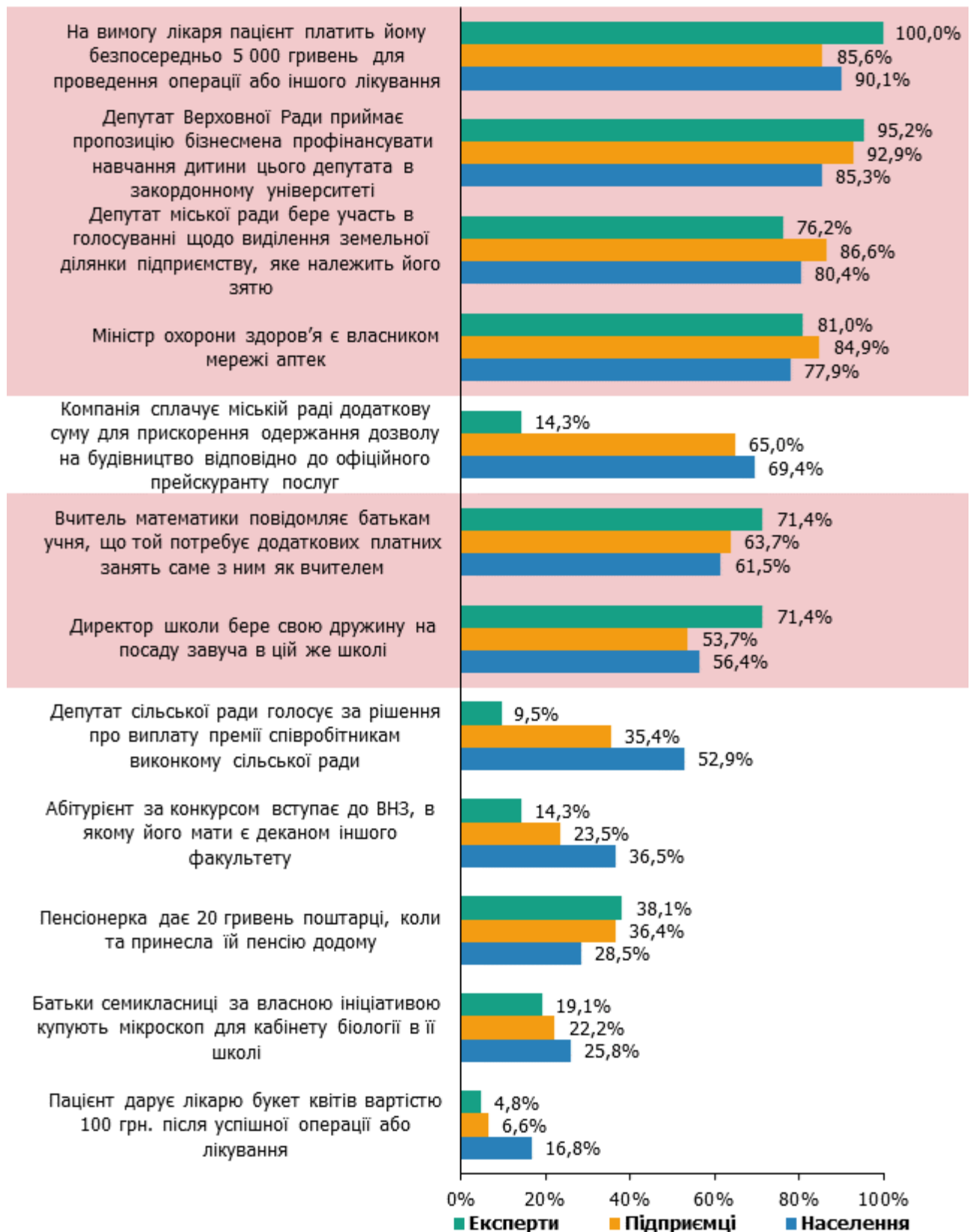
У масовій свідомості корупція може отримувати різні критерії ідентифікації, і не завжди правова модель є прийнятною чи базовою для населення. Що більше, існують різновиди поведінки, які мають вигляд корупції, однак такими не є з точки зору закону, і навпаки. Важливо визначити, як саме звичайні люди ідентифікують корупцію в конкретних побутових чи повсякденних ситуаціях, адже від розуміння корупції залежать оцінки сприйняття її поширеності.

У дослідженні було застосовано метод «прожективних ситуацій» – респондентам (населенню, підприємцям, експертам) пропонувався набір типових життєвих ситуацій (які мають умовний характер і жодним чином не пов'язані з конкретними особами) з проханням визначити наявність чи відсутність в цих ситуаціях корупційної складової. Результати цього компоненту дослідження наведені на Рис. 1.3.

Результати дослідження 2020 р. загалом збігаються з висновками 2017 р.:

- Виявлений ригоризм та максималізм оцінок населення та підприємців: третина населення вважає корупцією випадки, які не є корупційними згідно законодавства. Наслідком цього, зокрема, є висока ймовірність визнання корупцією поведінки, яка такою не є. Разом з тим, простежується тенденція до зниження максималізму: так, у 2017 р. третина населення вважали корупцією ситуацію, коли пенсіонерка дає 20 гривень поштарці, щоб та принесла пенсію додому, що не є корупцією, а в 2020 р. таких уже 28,5%.
- Спостерігається різниця у трактуванні ситуацій як корупційних серед респондентів з різних регіонів: різниця може складати до 14 відсоткових пунктів. Пояснення таких відмінностей вимагає окремого дослідження. Найбільша різниця виявляється в ситуаціях, які не є корупційними з точки зору законодавства. Наприклад, для ситуації «Абітурієнт за конкурсом вступає до ВНЗ, в якому його мати є деканом іншого факультету» на Сході таку ситуацію визнають корупцією 48%, на Півночі – 40,5%, на Заході – 31,7%, у Центрі – 28,3%, на Півдні – 26,8%.
- Вік також відіграє роль: зокрема, молодь «до 29 років» має приблизно на 4 в.п. нижчі за загальне населення значення щодо визнання корупцією окремих видів поведінки.

Рис. 1.3. Ідентифікація корупції: розподіл частки відповідей за ситуаціями, які респонденти вважають корупцією (на рисунку корупційні ситуації згідно із законодавством прописані на рожевому фоні)



1.4. Сприйняття поширеності корупції

Вивчення сприйняття корупції є важливим для розробки антикорупційної політики та оцінки її впровадження. При цьому сприйняття корупції не завжди відповідає об'єктивному поширенню корупційних практик.

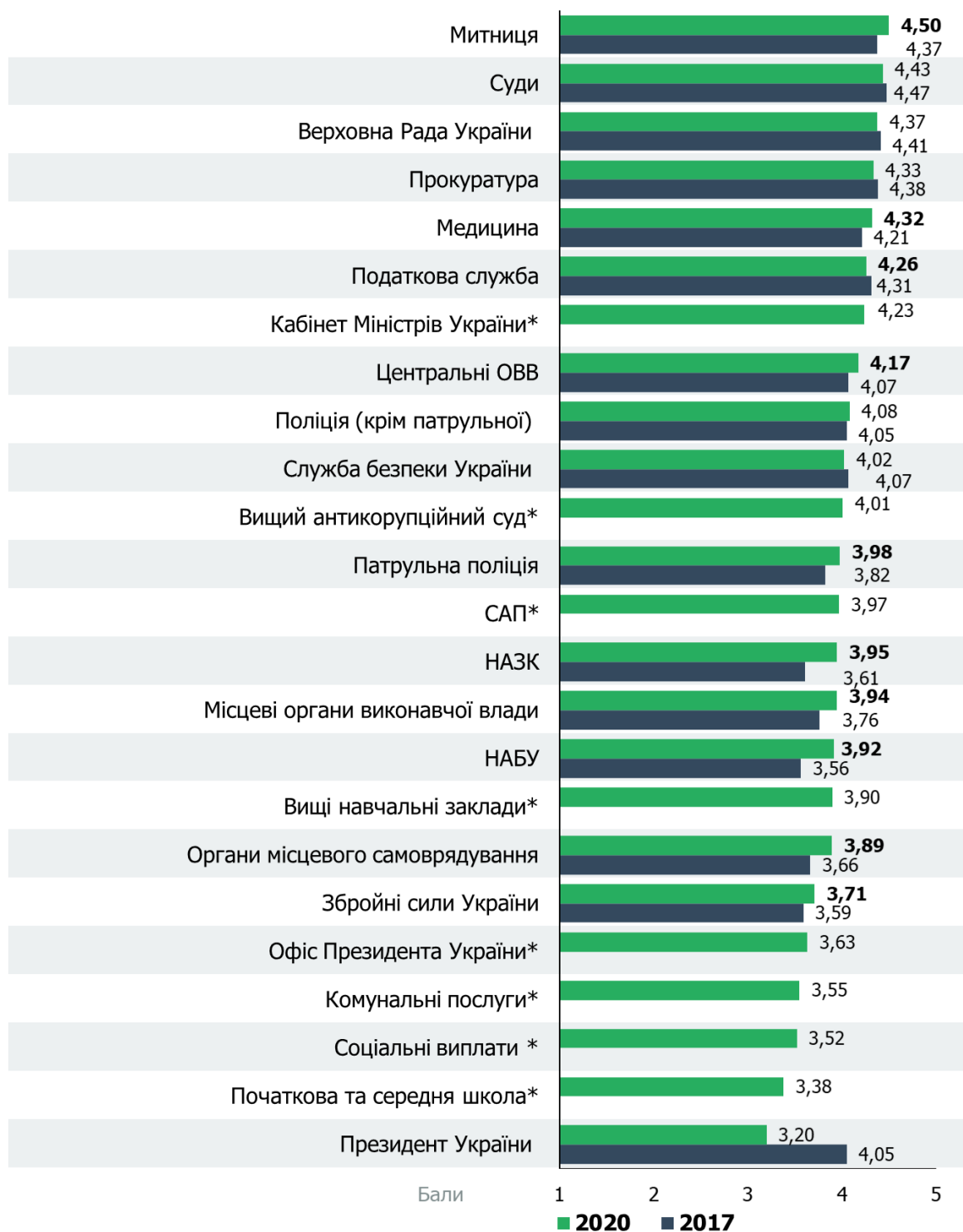
У дослідженні було використано кілька методичних прийомів для визначення показника сприйняття поширеності корупції, який розраховувався у всіх випадках як середня оцінка за 5-бальною шкалою (далі – «індекс сприйняття корупції»):

1. на основі прямого запитання про «поширеність корупції в Україні загалом»;
2. на основі прямого запитання про «поширеність корупції в окремих сферах чи інститутах»;
3. на основі розрахунку середнього значення індексу поширеності корупції на базі показників за сферами та інститутами;
4. всі показники розглядались окремо для трьох категорій – населення, підприємці, експерти.

Шкала індексу будувалася на основі запитання, коли респондентів просили оцінити поширеність корупції за таким принципом: «5» – дуже поширена, «4» – дещо поширена, «3» – інколи поширена, інколи ні, «2» – майже відсутня, «1» – відсутня. Значення індексу слід інтерпретувати відповідно до вищенаведеної класифікації.

Індекс сприйняття поширеності корупції в окремих сферах чи інститутах визначався диференційовано щодо населення, підприємців та експертів. Однак у випадку експертів було використано розширений перелік оцінюваних сфер (Рис. 1.6).

Рис. 1.4. Індекс сприйняття поширеності корупції в окремих сферах чи інститутах за оцінками населення³

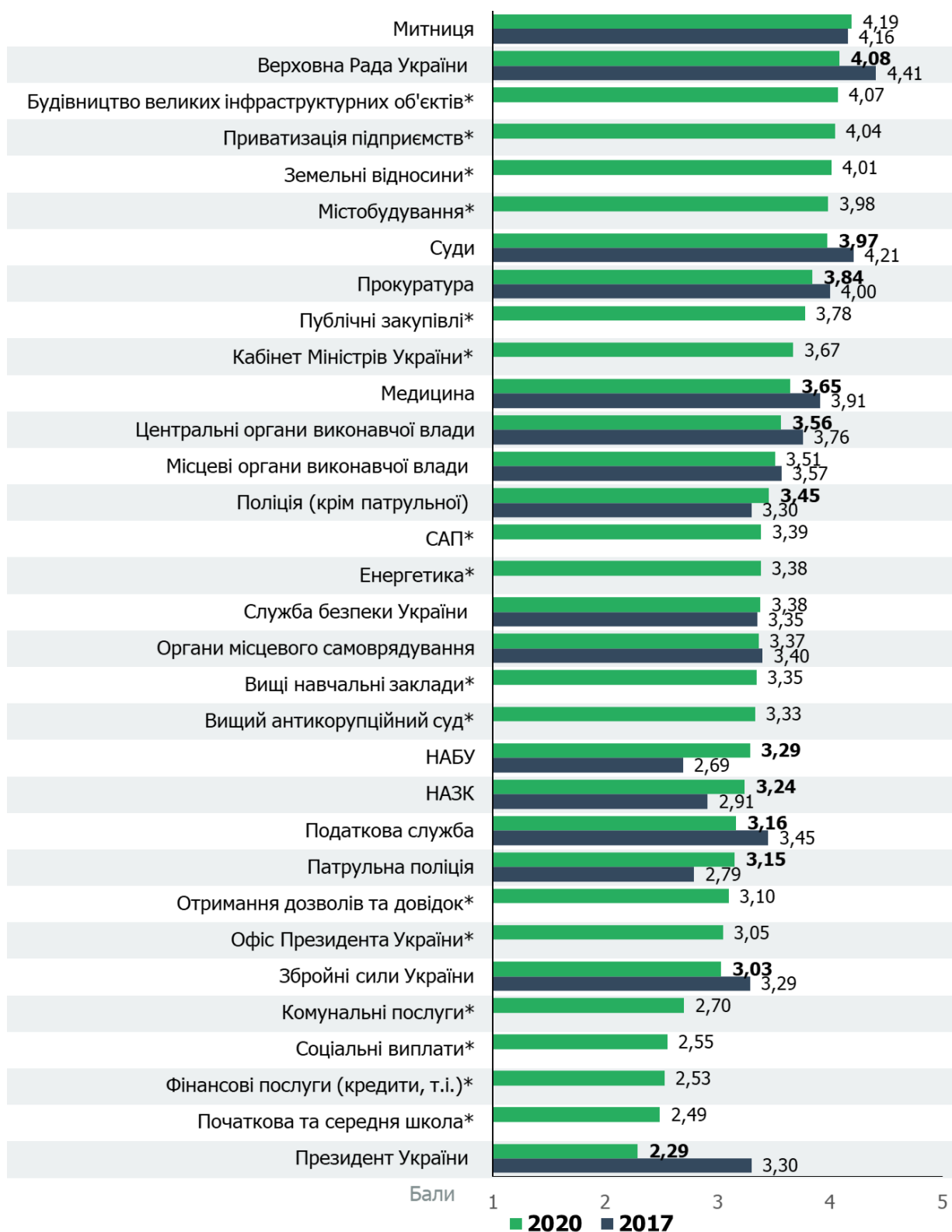


*Варіант відповіді був лише у 2020 р.

Варіант відповіді «Медицина» у дослідженні 2017 р. був сформульований як «Охорона здоров'я».

³ Тут і далі жирним шрифтом на графіках позначені дані, що статистично значуще відрізняються від даних 2017 р. Рівень значимості – 0,95.

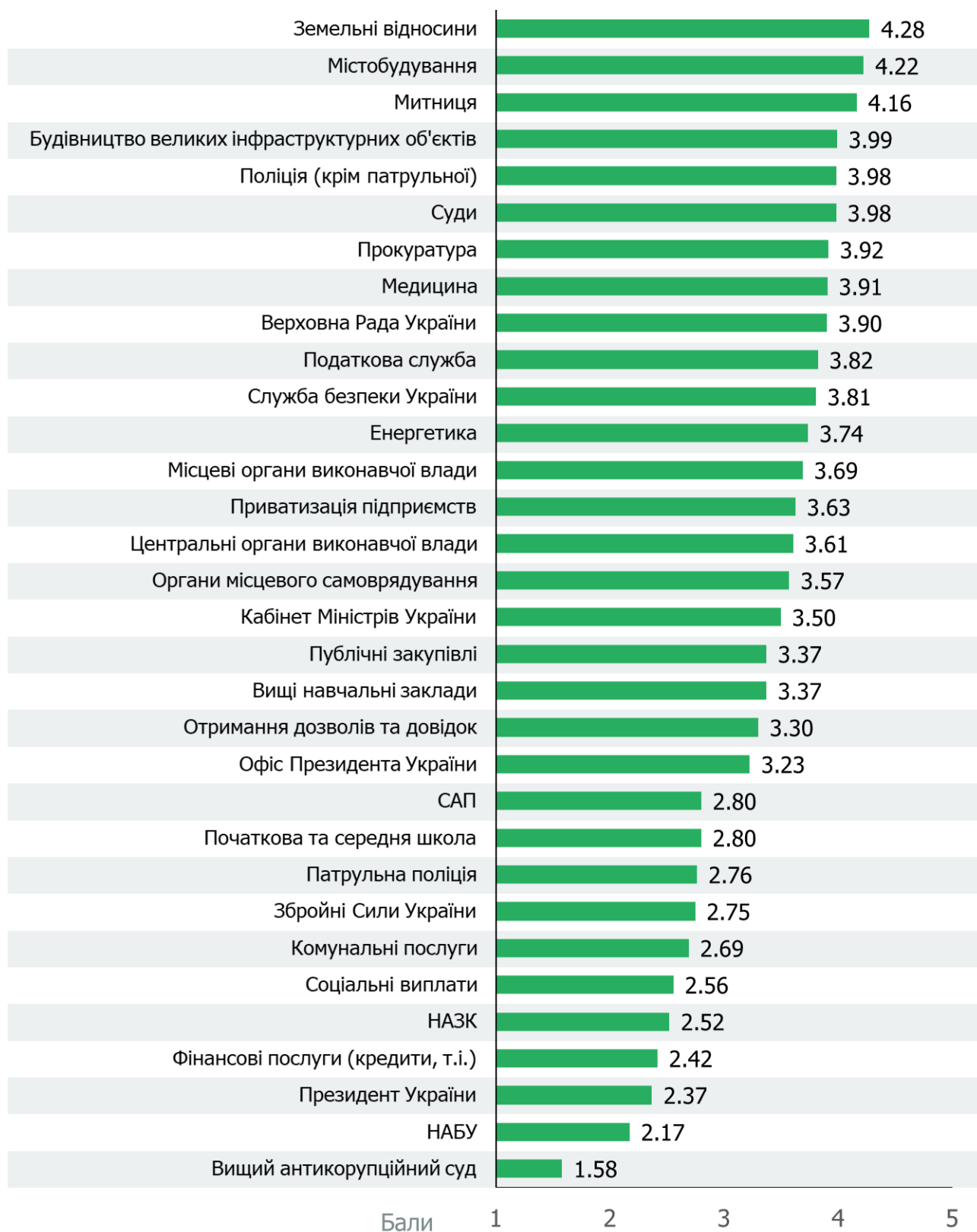
Рис. 1.5. Індекс сприйняття поширеності корупції в окремих сферах чи інститутах за оцінками підприємців



*Варіант відповіді був лише у 2020 р.

Варіант відповіді «Медицина» у дослідженні 2020 р. був сформульований як «Охорона здоров'я» у 2017 р., а «Президент України» та «Офіс Президента України» – як один варіант «Президент України, Адміністрація Президента України» у 2017 р. (формулювання 2020 р. більш зрозумілі для респондентів).

Рис. 1.6. Експертні оцінки сприйняття поширеності корупції в окремих сферах чи інститутах



Загальна оцінка поширеності корупції в Україні визначалась за уніфікованою 5-бальною шкалою, але двома способами:

а) на основі прямого запитання в опитувальниках було отримано такі результати :

- 4,46 – за оцінками населення (статистично незначуща зміна у порівнянні з 4,50 у 2017 р.);
- 4,23 – за оцінками підприємців (статистично значуще зниження з 4,52 балів у 2017 р.);
- 4,41 – за оцінками експертів;

б) на основі розрахунку середніх оцінок за показниками окремих сфер та інститутів (див. Рис. 1.4, Рис. 1.5, Рис. 1.6) було отримано такі результати у 2020 р.⁴:

- 3,97 – за оцінками населення;
- 3,39 – за оцінками підприємців;
- 3,36 – за оцінками експертів.

Серед організацій, що їх оцінювали *населення, бізнес і експерти*, митниця має найвищі, а відтак і найгірші, значення Індексу сприйняття поширеності корупції. У 2020 р. оцінка *населенням* сприйняття поширеності корупції у багатьох організацій погіршилась. Єдина інституція, оцінка корумпованості якої знизилася – Президент України (з 4,05 у 2017 р. до 3,20). Серед *бізнесу* спостерігається зворотна тенденція: оцінка корумпованості багатьох організацій покращилася, однак погіршилась оцінка рівня корумпованості НАБУ (з 2,69 до 3,29) і НАЗК (з 2,91 до 3,24).

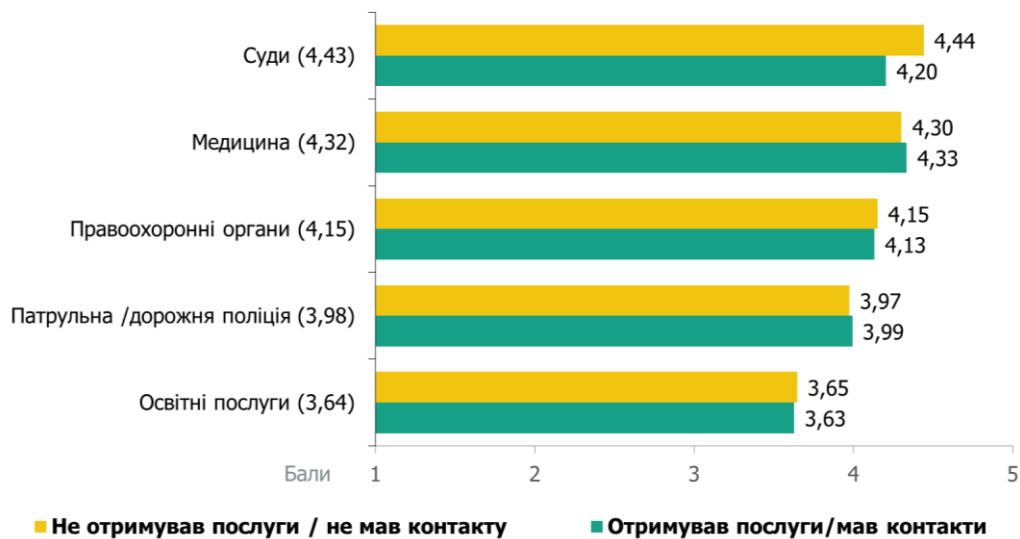
Сприйняття найкорумпованіших сфер відрізняється. На думку *експертів*, найбільш поширеною є корупція у сфері земельних відносин (4,28) і у містобудуванні (4,22). Натомість бізнес вважає найгіршими сферами будівництво великої інфраструктури (4,07) та приватизацію підприємств (4,04).

Важливо взяти до уваги переважно ті фактори, що мають реальне і практичне значення. Передусім це стосується залежності між індексом сприйняття поширеності корупції і наявністю/відсутністю контактів з відповідними органами чи інститутами, що може дати відповідь на питання про те, наслідком чого є певний показник сприйняття поширеності корупції – інформаційних кампаній та стереотипів масової свідомості чи реальної ситуації?

Такий аналіз можна провести лише вибірково, натомість проаналізувати всі інститути та сфери, які оцінюються респондентами, не є можливим. Наприклад, поза межами аналізу залишається більшість політичних інститутів (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, політична партія тощо). Однак, в інших випадках такий аналіз дає досить цікаві результати. На Рис. 1.7 на прикладі кількох суспільних сфер показано, як наявність особистого досвіду контактів із відповідним органом влади (при тому, що лише певна частина цих контактів мала корупційну складову) впливає на оцінку сприйняття поширеності корупції.

⁴ У 2017 був інший перелік, тому некоректно робити порівняння показника на основі розрахунку середніх оцінок за показниками окремих сфер та інститутів.

Рис. 1.7. Оцінки Індексу сприйняття поширеності корупції залежно від наявності/ відсутності контактів населення з відповідними органами влади чи інститутами



Наведені дані дають підстави для кількох важливих спостережень:

- Наявність особистого досвіду контактів (позитивного чи негативного) у порівнянні з їх відсутністю здебільшого незначною мірою впливає на рівень сприйняття корупції;
- Лише в окремих випадках за наявності особистих контактів оцінка поширеності корупції зменшується (на Рис. 1.7 це стосується оцінок щодо судів);
- Припущення щодо наявності інформаційних стереотипів знаходить підтвердження у сприйнятті поширеності корупції в Україні.

РОЗДІЛ 2. КОРУПЦІЙНИЙ ДОСВІД НАСЕЛЕННЯ

Соціальні відносини, у які вступає населення, можуть мати різну поширеність, частоту та інтенсивність, що, в кінцевому підсумку, визначає ступінь включеності населення у корупційні практики. Ці відносини дають зріз «повсякденного життя», в якому, власне, і може бути виявлена реальна поширеність корупції.

У дослідженні було виділено такі сфери контактів населення з державним та комунальним сектором (відповідно до переліку, за яким проводився аналіз у 2017 році):

- Охорона здоров'я – 47,1% опитаних мали досвід контактів за останні 12 місяців (власний або інших членів родини);
- Освіта – 41,1%;
- Послуги енергетичних компаній – 17,2%;
- Органи державної влади та місцевого самоврядування: адміністративні послуги – 15,7%;
- Патрульна поліція – 7,0%;
- Правоохоронні органи – 5,1%;
- Судова система – 3,2%;
- Підкуп виборців: політична корупція (в 2019 р. в Україні відбувались вибори Президента та Верховної Ради).

Аналіз корупційного досвіду населення базується на припущенні про достатність виділених сфер для діагностики показників «побутової/повсякденної корупції».

Якщо ставити питання без прив'язки до конкретної інституції, то за останні 12 місяців 15,6% населення особисто стикалися з корупцією, тобто або давали самі або ж від них вимагали хабаря, використовували зв'язки тощо. Ще 11,4% респондентів не стикалися особисто, але члени їхніх сім'ї стикалися – тобто загалом 27% українських родин стикалися з корупційними, на їхню думку, практиками. Якщо ж рахувати всіх, хто зазначив досвід практик, що мають ознаки корупційності, впродовж останніх 12 місяців у відповідь на загальне запитання про поширеність корупції в окремих сферах – то таких аж 44,2% (якщо враховувати і особистий досвід, і досвід членів сім'ї). Це навіть менше показника у сфері охорони здоров'я (47,1%). Це може свідчити про високу толерантність до корупції, коли деякі практики не розпізнаються як корупційні або не запам'ятовуються і відтак не згадуються при загальному запитанні про корупційний досвід, тоді як при детальних запитаннях про досвід у кожній інституції респондент про них згадує.

Про високу толерантність до корупції може також свідчити і те, що серед тих, хто зазначив досвід корупції у відповідь на загальне запитання без прив'язки до інституції, лише 3,3% подавали скаргу до органів влади або до правоохоронних органів у зв'язку з випадком корупції. З іншого боку, причиною цього може бути загальна думка про неефективність звернень, низьку ймовірність результативності такого звернення – тобто вважається, що фактично час на скаргу витратиться даремно, а результат буде негативний.

Гіпотетична готовість звітувати про корупцію також є низькою: серед тих, хто не стикався з корупцією за останні 12 місяців, 15,9% опитаних серед населення повідомили, що подали б

скаргу до органів влади або до правоохоронних органів у зв'язку з випадком корупції, а більшість опитаних (64,4%) точно не подали б таку заяву.

2.1. Охорона здоров'я

Оцінка поширеності корупції у сфері охорони здоров'я надзвичайно ускладнюється соціальною та правовою неоднозначністю неформальних відносин у цій сфері, з якої власне і формується уявлення про «медичну корупцію» як феномен повсякденного життя населення України.

Сферу охорони здоров'я традиційно відносять до найбільш корумпованих сфер. На рівні сприйняття поширеності корупції це має вигляд досить простого і очевидного факту: індекс поширеності корупції в цій сфері, за оцінками *населення*, складає 4,32 балів (на п'ятому місці після митниці (4,5), судів (4,43), Верховної Ради України (4,37), прокуратури (4,33).

Контакти із закладами охорони здоров'я. Як зазначалось на початку розділу, 47,1% сімей доводилося звертатися до державних або комунальних медичних закладів протягом останніх 12 місяців.

Оцінка корупційної складової контактів. В опитуванні *населення* було використано два інструменти такої оцінки: а) щодо контактів протягом останніх 12 місяців; б) у ситуації останнього звернення. В обох випадках важко тлумачити отримані результати як докази тотальності «медичної корупції», якщо для її визначення використовувати формальну правову кваліфікацію. Однак вони яскраво відображають «хронічні хвороби самої сфери охорони здоров'я».

Питання про поширеність корупційних практик неспівставне з 2017 р., оскільки до переліку додалися «благодійні внески» та використання особистих зв'язків (див. Рис. 2.1).

Досвід останніх 12 місяців показує, що у 2020 р. менше половини (43%) тих, хто звертався до медичних закладів, зазначили, що їм не доводилося стикатися із ситуаціями, які були пов'язані з неофіційними платежами чи практиками, що можуть визнаватись корупційними.

У 33,8% опитаних вимагали сплатити «благодійні внески».

Вимоги «неофіційних платежів» зазначав кожен четвертий пацієнт (різниця з 2017 р. незначуща). Водночас «платежі з власної ініціативи» визнають 14,5% опитаних, тоді як у 2017 р. таких було 17,7% (різниця статистично значуща). Ще 14,6% використовували «блат» (особисті зв'язки, знайомства).

Якщо рахувати від сукупності населення загалом, то 26,9% українців (або 57% тих, хто мав досвід взаємодії із закладами охорони здоров'я за останні 12 місяців) зазначили ті чи інші практики, що мають ознаки корумпованості державних або комунальних медичних закладів.

Рис. 2.1. Неформальні практики у закладах охорони здоров'я



*Варіант відповіді був лише в 2020 р.

Опитані експерти зазначали ті самі практики, що й населення: обумовлена оплата особисто лікарю за надані послуги (за консультацію, оперативне втручання, пришвидшення просування в черзі), а також – як подяка лікарю після отриманих послуг («населення звикло платити лікарю») та внески на благодійність за вимогою працівників медичного закладу. Деякі експерти відносили до корупційних дій необхідність покупки ліків пацієнтами за власний кошт. Поодинокі експерти вбачають корупційні ризики для населення у процедурі перегляду групи інвалідності, який відбувається раз на рік.

«Незважаючи на всі зусилля щодо проведення реформи медицини, досі властивими є ситуації, коли лікарям вимушені платити або за те, щоб прискорити і швидше отримати місце в черзі на ті самі операції чи пришвидшити надання якоїсь медпослуги, або просто щоб отримати так звані безкоштовні державні матеріали, пов'язані з наданням меддопомоги: бинти тощо».

2.2. Освіта

Індекс поширеності корупції в цій сфері, за оцінками населення, складає 3,38 балів у початковій та середній школі, та 3,90 балів у закладах вищої освіти у 2020 р. (для порівняння: для митниці, яку українці визнали найбільш корумпованим інститутом у 2020 р., цей показник складає 4,50 балів). Індекс поширеності корупції у початковій і середній школі є найнижчим серед усіх інститутів, нижчий рівень має тільки Президент України (3,2 бали). Разом з тим, на сприйняття корупції можуть впливати такі чинники, як толерантність населення до певних форм корупції (які стають настільки масовими та звичними, що вже не визнаються

корупцією) або мімікрія корупції під соціально прийнятні дії (наприклад, благодійність). Очевидно, що без врахування реального досвіду населення висновки щодо стану та динаміки показників корупції будуть необґрунтованими.

Контакти населення із системою освіти. Освіта, хоча і дещо менше, ніж система охорони здоров'я, є публічною сферою, тож контакти населення з нею є масовими і тривалими: 41,1% опитаних серед населення у 2020 р. зазначили, що або вони самі особисто, або члени їх родини навчалися протягом останніх 12 місяців у вищих навчальних закладах, закладах середньої спеціальної освіти (ПТУ, коледжах, ліцеях тощо), школах чи дитячих садочках, на різних курсах (водіїв, іноземної мови тощо) – питання було тільки про державні або комунальні заклади.

За рівнем освітніх закладів контакти мають певні відмінності:

- Вищі навчальні заклади – 12% опитаних у 2020 р. або самі особисто, або члени їхніх родин навчались в цих закладах;
- Середні навчальні заклади (загальноосвітні чи спеціальні) – 24,4%;
- Дошкільні заклади – 11%;
- Позашкільні (курси тощо) – 2,1%.

Оцінка корупційної складової контактів. На Рис. 2.2 проілюстровано дані про поширеність певних неформальних практик у системі освіти. Ці практики інколи визнаються проявами корупції, і на їх підставі формується висновки про рівень корупції в освіті загалом.

Рис. 2.2. Неформальні практики у системі освіти (% тих, хто стикався з відповідними ситуаціями)



Аналіз наведених даних дозволяє визначити певні специфічні характеристики корупційних чи сумнівних практик у сфері освіти:

- Моделі корупції суттєво відрізняються залежно від рівня освітніх закладів (вищі навчальні заклади, середня освіта, дошкільні заклади) за поширеністю окремих практик (див. наступні пункти);
- «Пряма корупція», тобто отримання працівниками неправомірної вигоди у вигляді неофіційних платежів (часто ці платежі мають всі правові ознаки корупції, наприклад, платежі за іспити, в інших випадках ці ознаки відсутні – наприклад, примусове репетиторство), найбільш часто фіксується на рівні вищих навчальних закладів: 21,6% опитаних мали відповідну практику у 2017 р. та 18,2% у 2020 р., різниця статистично незначуща. У 2020 р. найвищий рівень даного показника був зафіксований серед тих, хто отримував освітні послуги на курсах, – 19,8%. В інших навчальних закладах цей показник є нижчим, хоча також достатньо високим: від 11,3% у дитсадках до 18,2 у ВНЗ;
- Для вищих навчальних закладів також більш характерним є використання «торгівлі впливом» / «блату» – 11,6% у 2017 р. у порівнянні з 8,4% у 2020 р., різниця є незначущою. Однак у 2020 р. найвищий рівень цього показника був зафіксований серед тих, хто отримував освітні послуги на курсах, – 10,4%;
- Примусове придбання підручників чи інших видань викладачів зменшилось у вищих навчальних закладах (з 27% у 2017 р. до 17,6% у 2020 р.), а у середній освіті цей показник лишився на тому ж рівні – 19,4% у 2017 р. та 19,8% у 2020 р.;
- Досить складною для оцінювання наявності корупційної складової є практика збору благодійних внесків, яка часто відбувається легально і не передбачає безпосереднього отримання коштів чи майна працівниками освітніх закладів. Також примус не завжди відбувається з боку адміністрації, часто він іде з боку інших батьків або учнів чи студентів, тож ідентифікувати, адміністративний це тиск чи соціальний, може бути складно. Якщо для вищих навчальних закладів ця практика не є настільки масовою (у 2017 р. та 2020 р. близько 23% опитаних робили такі внески), то у середніх і дошкільних закладах вона превалює – відповідно, 72% у 2017 р. та 55,7% у 2020 р. та 68% у 2017 р. та 55,1% у 2020 р., хоча і спостерігається зменшення поширеності цієї практики у порівнянні з 2017 р. Реформування фінансових стосунків, бізнес-процесів закупівель та фінансового планування на рівні дошкільної та середньої освіти, ймовірно, може мати позитивний ефект на зниження цього показника. Але для того щоб розібратися, виявом якої саме проблеми є такі «благодійні» платежі, яким є обсяг корупції у таких платежах і як його зменшувати, – потрібне сфокусоване дослідження;
- Суттєвою, хоч не так корупційною, як корупціогенною проблемою слід вважати усталену практику примусових «подарунків», яка особливо розповсюджена у середніх

закладах (21,4%) і дещо менше – у вищих навчальних закладах (19,1%) та дошкільних закладах (12,8%) у 2020 р.⁵.

Загалом 57% українців, які контактували з закладами освіти, стикались хоча б з однією корупційною ситуацією.

На думку експертів, корупційні практики є розповсюдженими у сфері освіти: як на рівні початкової та середньої школи, так і університетів.

На рівні шкільного навчання до корупційних правопорушень експерти відносять регулярні подяки вчителям та керівництву школи, благодійні внески/збір коштів на спільні потреби закладу («Вимагання коштів за речі, які повинні бути безкоштовними: прибирання, ремонт»). Деякі експерти відзначили оплату додаткових послуг вчителів (репетиторство) та черги на вступ до школи також як діяльність з підвищеним корупційним ризиком.

«Побутова корупція. Від подяки до плати за додаткові послуги викладачам, здача коштів на спільні потреби, частина, з яких іде директору, керівництву».

Наявність корупційних практик найчастіше згадується експертами у контексті вищої освіти. Тут акцент корупційних практик зміщується на використання «торгівлі впливом» / «блату», протекціонізму для вирішення питань із успішним складанням іспитів та заліків, а також – на купівлю диплому за кошти. Деякі експерти до корупційного поля відносять продаж дипломних робіт, плагіат.

«Здача екзамену, поширені випадки саме вимагання, поставлені такі умови, коли студент буде змушений дати хабаря, навіть якби він сам не хотів – тут дуже корумпована галузь».

Загалом 23,4% українців зазначили ті чи інші практики, що мають ознаки корумпованості державних або комунальних закладів освіти.

Дослідження показує, що частина корупційних чи корупціогенних практик стає прийнятною та звичною і вже не впливає на загальну оцінку корумпованості. Наприклад, респонденти можуть бути категоричними щодо можливості визнання примусового репетиторства як корупції, однак фактично це не впливає на їхні оцінки рівня корумпованості системи освіти загалом (як було зазначено вище, дошкільні та шкільні заклади мають найнижчий індекс сприйняття поширеності корупції з-поміж усіх інститутів).

2.3. Отримання послуг енергетичних компаній

В опитуваннях населення України корупція рідко розглядається в контексті ситуацій отримання послуг енергетичних компаній (електро- та газопостачання). Це пояснювалось, зокрема, і тим, що ці компанії є приватними, і їхні відносини з населенням мають звичайний

⁵ У 2017 р. були відсутні такі варіанти, як «Додаткові неофіційні платежі (особисто працівникам, вихователям чи викладачам за навчання, гуртожиток тощо)» і «Примусові подарунки викладачам, вчителям, вихователям за сприяння у навчанні».

договірний характер. Хоча в експертному середовищі і масовій свідомості існує переконання в тому, що корупція і енергетична сфера нероздільні, особливо коли йдеться про велику корупцію.

В останні роки на тлі зростання вартості цих послуг дедалі частіше піднімається питання і про наявність корупційних практик на рівні відносин із споживачами. Насамперед це стосується бізнесу (детальніше див. розділ 3). Однак, як свідчать результати опитування населення, пересічні громадяни також мають корупційний досвід у сфері відносин з енергетичними компаніями.

Контакти. Протягом останніх 12 місяців 17,2% респондентів самі особисто або члени їхніх родин мусили звертатися до підприємств електро- та/або газопостачання.

Корупційна складова контактів. Переважна більшість (80,2% у 2020 р.) тих, хто звертався, зазначили, що у них не виникало жодних обставин, за яких довелося б сплачувати додаткові і непередбачені договором кошти особисто працівникам енергетичних компаній або мати інші корупційні чи сумнівні неформальні відносини (Рис. 2.3 – дані неспівставні з 2017 р., але поширеність окремих ситуацій підвищилась).

Рис. 2.3. Неформальні практики у відносинах з енергетичними компаніями



*Варіант відповіді був лише в 2020 р.

Наведені дані показують, що найчастіше у респондентів виникала ситуація, коли працівники закладу натякали/вимагали грошову винагороду, подарунки, послуги та інші неофіційні витрати (8,8%), а також ситуація використання особистих зв'язків, знайомств («блату») для вирішення певних питань, отримання переваг, прискорення вирішення питання тощо (6,6%).

На думку експертів, розповсюдженими є дрібні корупційні правопорушення при наданні населенню комунальних послуг: найчастіше зловживання пов'язані з вимаганням неправомірної вигоди для уникнення призначення штрафів населенню, у тому числі за порушення експлуатації населенням ресурсів.

«Досить масштабна дрібна корупція, і залежить від конкретного регіону. В одних регіонах проблема, коли за хабарі громадяни мають можливість користуватись лічильниками, в яких можна зменшити кількість спожитих послуг. В інших регіонах проблема з доступом до мереж».

«В Харкові є така схема – приходять співробітники газової служби та без порушень нараховують штрафи, і люди повинні з ними за пів куша домовлятися. Харківські теплові мережі завищують обсяг теплопостачання, якщо ставиться лічильник на будинок, то обсяг поставок теж номінально завищується. Непрозорі нарахування, непрозорі тарифи, непрозорі ремонти – це є у всіх комунальних службах Харкова».

2.4. Судова система

Корупція в судовій системі протягом останніх років перебуває в епіцентрі суспільного обговорення як одна з найбільш суттєвих перешкод для демократичних реформ. Сприйняття корупції в судах залишається незмінним – практично в усіх дослідженнях громадської думки населення закидає судам один з найвищих рівнів корумпованості. За результатами нашого дослідження, індекс судової корупції складає 4,43 за 5-бальною шкалою, де 5 означає найвищий рівень корупції, що є найвищим показником після митниці (4,5) серед усіх інститутів, які були предметом оцінювання. Прикметно, що наявність досвіду звернень до суду дещо зменшує індекс сприйняття поширеності корупції: респонденти із судовим досвідом оцінюють поширеність корупції на рівні 4,2, а без такого досвіду – 4,4.

Контакти з судовою системою: загальна характеристика отримання судових послуг. За даними опитування населення, протягом останніх 12 місяців серед опитаних лише 3,2% у 2020 р. особисто (тобто без урахування членів сім'ї) отримували судові послуги.

Оцінка корупційної складової при отриманні судових послуг. Через обмеження вибірки результати опитування не дають можливості надати розгорнуту картину корупційних практик у судах, з якими стикалися респонденти.

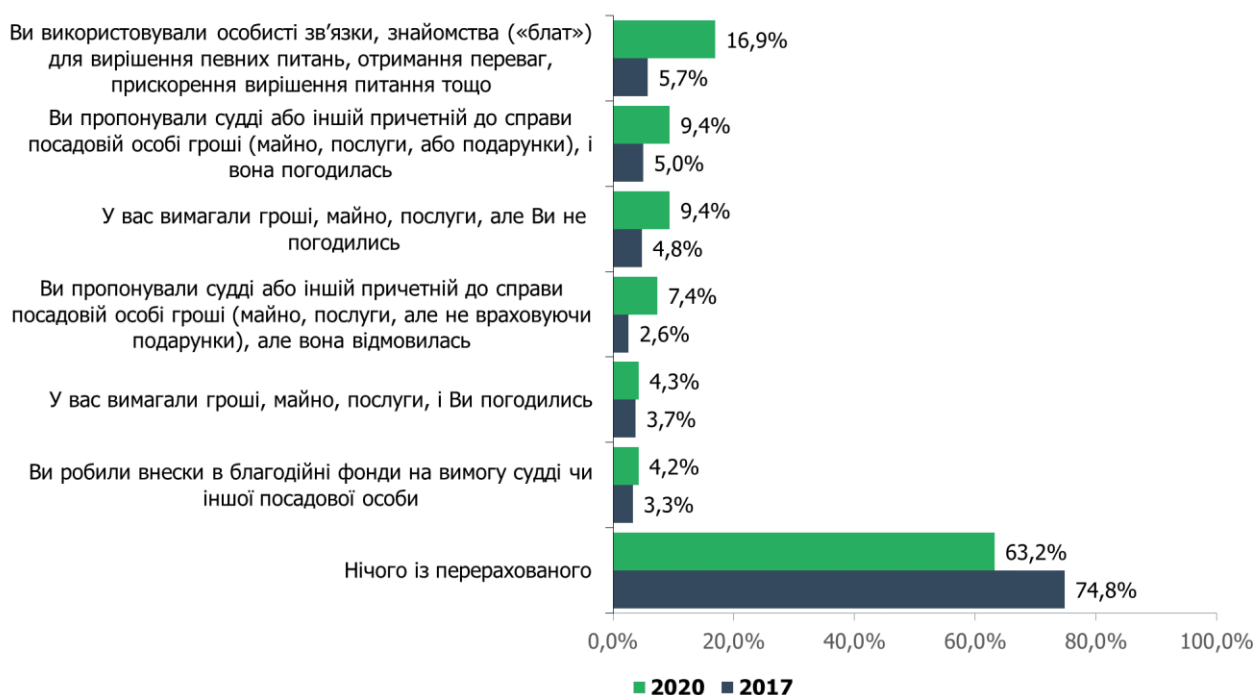
Про відсутність будь-яких ознак корупційних чи корупціогенних (або сумнівних) практик заявляють 74,8% опитаних у 2017 р. та 63,2% у 2020 р. (різниця статистично незначуща), які отримували судові послуги протягом останніх 12 місяців. В інших випадках 25,2% у 2017 р. та 36,8% у 2020 р. стверджують про наявність корупційної складової у діяльності судів (детальніше на Рис. 2.4).

Так, за даними, представленими на Рис. 2.4, можна зробити висновок, що з усіх корупційних практик «блат» має тенденцію до частішого використання (про це стверджують 16,9% опитаних серед населення).

За оцінками експертів, судова система залишається сферою діяльності з одним з найвищих рівнів корупційних ризиків, в тому числі і для населення. Можливість вплинути на рішення суду зазначається як стандартна практика при вирішенні справ, у тому числі господарських та кримінальних.

«З власного досвіду – є судова справа та є конкретна пропозиція внести гроші, треба заплатити за певне рішення суду».

Рис. 2.4. Частота виникнення корупційних та корупціогенних практик при отриманні судових послуг, %



Водночас експерти звертали увагу, що при вирішенні дрібних побутових справ, призначенні дрібних штрафів факти корупції здебільшого відсутні, що підтверджується даними опитування населення.

Виконання судових рішень. Для населення (на відміну від підприємців) контакти з органами виконання судових рішень не є масовою практикою – лише 1,7% респондентів у 2017 р. та 1,6% у 2020 р. за останні 12 місяців мали такі контакти. Вибірка дослідження не дозволяє розглянути проблему ґрунтовно.

2.5. Органи державної влади та місцевого самоврядування: адміністративні послуги

Взаємодія населення із органами державної влади та місцевого самоврядування є одним із ключових чинників формування уявлень про рівень корупції загалом. Ці контакти у більшості випадків пов'язані із отриманням адміністративних послуг, які можуть надаватись як

органами державної виконавчої влади (центральними та місцевими), так і органами місцевого самоврядування (зокрема, в межах делегованих повноважень). Адміністративні послуги були визначені як найбільш реальний для оцінювання сегмент діяльності цих органів. Інші можливі форми корупційних практик (наприклад, зловживання службовим становищем) неможливо коректно і вичерпно оцінювати на основі опитувань населення. Також самостійним предметом дослідження є корупційні практики у сфері надання адміністративних послуг бізнесу та реалізації контрольних повноважень органів влади.

Результати дослідження свідчать, що особистий досвід не має вирішального значення для формування уявлення про рівень корупції, тому що населення переважно сприймає проблему корупції як проблему політичної та високопосадової корупції, а не щоденної корупції.

Дослідження показує, що за показниками сприйняття поширеності корупції ця сфера перебуває переважно у зоні підвищеного ризику. Індекс сприйняття поширеності корупції складає (згідно з результатами опитування населення):

- центральні органи виконавчої влади – 4,17;
- місцеві органи державної виконавчої влади – 3,94;
- органи місцевого самоврядування – 3,89.

В експертних оцінках простежується подібна тенденція, хоча значення індексу сприйняття поширеності корупції є дещо нижчим, ніж за оцінками населення і підприємців (див. розділ 1.5).

Контакти населення. До органів державної влади та місцевого самоврядування протягом останніх 12 місяців особисто зверталися 15,7% респондентів. Зокрема 11,7% зверталися у центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), а 7,0% – безпосередньо до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Переважна більшість контактів з органами державної влади та місцевого самоврядування або ЦНАПами відбулась на місцевому рівні (район, район у місті, місто, село тощо) – 88,9%, на обласному рівні – 3,8%, на центральному – 1,7%.

Структура контактів/звернень до ЦНАПів за своїм предметом відображена на Рис. 2.5. Найчастішими причинами звернень до центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) є оформлення (переоформлення) паспортних документів (національний та закордонний паспорт; проїзний документ дитини) – 37,1%, оформлення житлової субсидії – 34,3% та отримання довідок/дублікатів документів – 30,7%.

До органів державної влади та місцевого самоврядування переважно зверталися за довідками та дублікатами документів (див. Рис. 2.6).

Рис. 2.5. Предмет контактів населення до центру надання адміністративних послуг (ЦНАПу)



Рис. 2.6. Предмет контактів населення до органів державної влади та місцевого самоврядування, не організованих у ЦНАПи



Наявність корупційних практик у ситуаціях контакту. Питання неспівставні з даними 2017 р. В опитуванні 2020 р. 13,3% тих, хто мав контакти з ЦНАПами, і 17,6% тих, хто мав контакти з місцевими органами влади, зазначили існування ознак корупційних практик (загалом 13,7% від усіх, хто контактував хоча б з однією організацією). Здебільшого використовували особисті зв'язки, знайомства («блат») для вирішення певних питань, отримання переваг,

прискорення вирішення питання (7,8% – ЦНАП та 6,7% – органи влади), зазнали примушування до благодійних внесків (3,7% та 5,9%, відповідно), отримали пропозиції з боку «посередника» дати хабаря для пришвидшення отримання послуг (3,7% та 3,1%), з власної ініціативи пропонували хабаря (2,9% та 9,1%), отримували вимоги хабарів від службовців (2,5% та 3,8%) (див. Рис. 2.7).

Дані неспівставні з 2017 р., тому що у минулій хвилі контакти з ЦНАПами не відокремлювались від контактів з органами державної влади та МС, але в 2017 р. лише 6% респондентів зазначили корупційний досвід, тож поширеність корупційних практик підвищилась.

Рис. 2.7. Корупційні практики у відносинах з місцевими органами влади та ЦНАПами (2020) (% серед тих, хто мав контакти)



Серед усіх адміністративних послуг опитані експерти найчастіше виділяли земельні відносини як сферу з найвищим ризиком корупційних правопорушень, у тому числі для населення. Експерти вважають процедури виділення та оформлення земельних ділянок непрозорими, що стимулює поширення корупційних практик у цій сфері. Широко розповсюдженими є випадки вимагання неправомірної вигоди для прискорення процесів: *«земельну ділянку можна оформити лише за гроші, безоплатно можна чекати роками»*. Також експерти виокремлюють ситуацію, яка склалася з наданням земельних ділянок ветеранам АТО та їх сім'ям: насправді отримати ділянку законним шляхом є складно.

«Ветерани АТО дізнаються в сільських радах і районних радах, що їх земля, яку вони ніби отримали, земельні ділянки, віддали в оренду якомусь місцевому фермеру. Як правило, правди добитися дуже важко»

2.6. Виборчий процес: підкуп виборців (політична корупція)

Політична корупція не є феноменом виключно «вищих ешелонів влади». Вона може проявлятися також і у повсякденному житті пересічних громадян.

Поширеність підкупу виборців підтверджує і наше дослідження. Хоча в 2017 р. корупційні практики оцінювали люди, які брали участь у місцевих виборах 2015 та 2016 рр., а в 2020 р. – всі респонденти, але отримані дані є досить близькими:

- 3,8% у 2017 р. та 4% у 2020 р. згадують випадки, коли їм пропонували грошову винагороду за голосування за певного кандидата чи партію чи за вступ до партії;
- 5,4% у 2017 р. та 3,6% у 2020 р. згадують випадки, коли замість грошової винагороди пропонувались подарунки, благодійна допомога тощо.

Сприйняття *населенням* такої практики відображає і культурні особливості, і ступінь зрілості політичних цінностей та орієнтацій. Найбільш показовим є характер голосування за кандидатів/партії, що використовують підкуп виборців, тобто політичну корупцію в її найбільш масовій чи «низовій» формі.

Респондентів, які зазначили спроби підкупу, запитували, чи проголосували вони за таких кандидатів: у 2017 р. за таких кандидатів із сумнівною репутацією проголосували 23,3%, а у 2020 р. – 15,3%. Різниця є статистично значущою, але прогрес може пояснюватися більш успішною кампанією нинішнього Президента, побудованою на креативній комунікації, а не на підкупі виборців, ніж зниженням толерантності до корупції. Так, за даними Info Sapiens, напередодні виборів 2019 р. члени 9% домогосподарств готові були продати свій голос, і лише 25% українців зазначили, що не будуть голосувати за тих, хто займається непрямим підкупом виборців⁶. Питома вага респондентів, які не визнають факт підкупу виборців достатньою підставою не підтримати кандидата/партію на виборах, може вважатись опосередкованим показником досить високого рівня толерантності населення до цього різновиду політичної корупції.

2.7. Правоохоронні органи

У цьому підрозділі розглядається ситуація з корупцією щодо основних правоохоронних органів – поліції, прокуратури, СБУ. Окремим напрямком дослідження є патрульна поліція, яка частково є «правонаступником ДАІ» і яка завжди виокремлювалась в аналогічних дослідженнях з огляду як на специфіку діяльності, так і надмірну поширеність корупції.

В Україні уявлення про корумпованість правоохоронної системи є достатньо усталеним. Дослідження 2017 та 2020 рр. показують, що за показниками сприйняття поширеності

⁶ Детальна інформація за посиланням <https://sapiens.com.ua/ua/publication-single-page?id=66>

корупції ця сфера перебуває переважно у зоні підвищеного ризику. Індекс сприйняття поширеності корупції складає:

- прокуратура – 4,33 балів (тобто цей інститут відносять до найбільш корумпованих, на рівні з митницею, Верховною Радою та судовою системою);
- поліція – 4,08 балів;
- СБУ – 4,02 балів.

Контакти населення з правоохоронною системою. Лише 5,1% респондентів у 2020 р. протягом останніх 12 місяців мали досвід особистого контакту з органами поліції (крім патрульної поліції), прокуратурою, Службою безпеки України. Це були переважно контакти з поліцією (86,1%); набагато рідше населення мало справу з прокуратурою (6,9%) та СБУ (3%).

Основними причинами контакту з правоохоронними органами у 2020 р. були звернення за довідками, дозволами чи іншими документами (23,1%); у зв'язку з тим, що респонденти були свідками (22,1%); у зв'язку з учиненням правопорушення проти респондента або його родичів/близьких (21,4%) (див. Рис. 2.8).

Наявність корупційних практик у ситуаціях контакту. Поширеність корупційних практик оцінювалася за період останніх 12 місяців.

За останні 12 місяців корупційна складова фіксується у 19% контактів з правоохоронними органами у 2017 р. та у 38,3% у 2020 р.:

- 9,5% у 2017 р. та 13,3% респондентів у 2020 р. (різниця незначуща) вказують, що від них вимагали неправомірну вигоду (гроші, майно, послуги);
- лише 2,1% опитаних у 2017 р. зазначають, що пропозиція неправомірної вигоди надійшла з їхнього боку, однак у 2020 р. цей показник суттєво зріс до 10,2%;
- суттєве значення має використання торгівлі впливом / «блату» – для отримання «блату» дещо частіше звертались до тих, хто не працює у правоохоронній системі (13,3%), ніж до тих, хто там працює (10,7%); частота звернень суттєво зросла у порівнянні з 2017 р.
- 4,5% опитаних у 2020 р. зазначили, що їх примушували робити благодійні внески (Рис. 2.9).

Рис. 2.8. Причини останнього звернення до правоохоронних органів

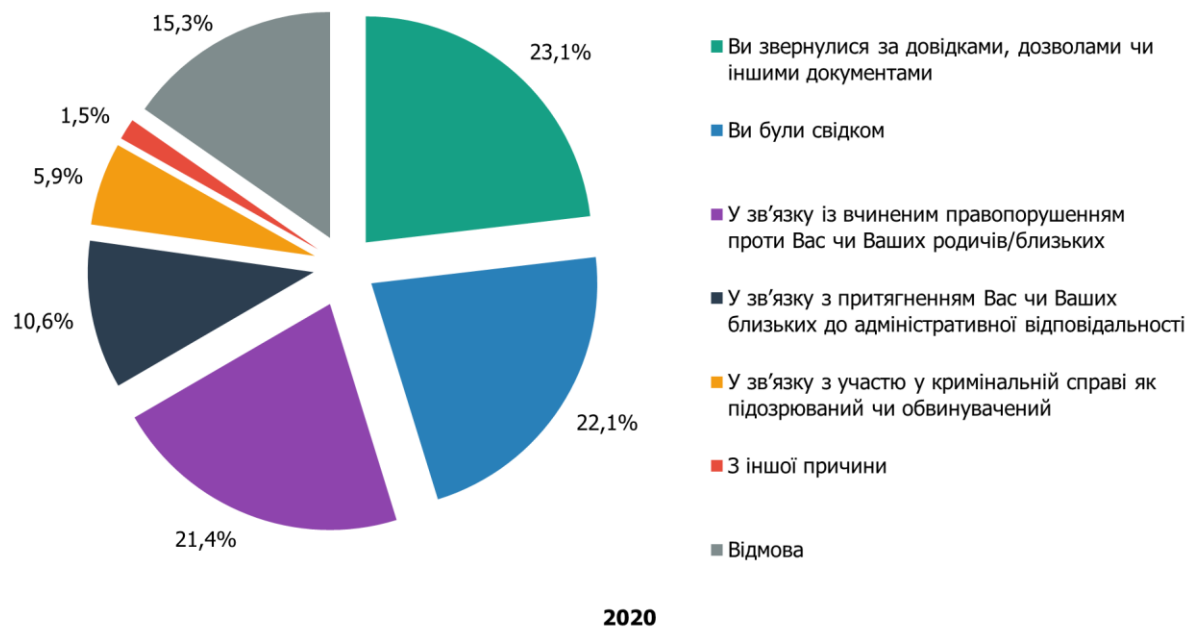


Рис. 2.9. Корупційні практики у ситуації контактів з правоохоронними органами



*Варіант відповіді був лише в 2020 р.

**Варіант відповіді був лише в 2017 р.

На думку експертів, актуальними залишаються корупційні ризики для населення при взаємодії з правоохоронними органами, яким закидається зловживання повноваженнями,

формування та припинення справ на замовлення, вимагання грошей за ефективне розслідування тощо. Деякі експерти схиляються до думки, що правопорушення більш розповсюджені на дрібному рівні (наприклад, у випадках крадіжок з квартири), а також при наданні різноманітних дозволів (наприклад, на зброю).

«Як адвокат знаю, що справи відкриваються та закриваються на замовлення».

Слід зазначити, що деякі експерти також вважають ознакою корупції видимою бездіяльністю правоохоронних органів, їх пасивність у розслідуванні справ, що є або результатом виконання «замовлення», або очікування «заохочення» від якоїсь зі сторін процесу.

2.8. Патрульна поліція

В опитуванні ситуація щодо патрульної поліції розглядається окремо від інших правоохоронних органів (поліції, прокуратури, СБУ). Це пояснюється двома обставинами: а) для населення створення патрульної поліції було чи не найбільш помітним зовнішнім проявом реформування правоохоронного сектору, з яким асоціювались очікування радикальних змін; б) патрульна поліція функціонально мала зайняти «нішу ліквідованої ДАІ», яка за результатами всіх попередніх опитувань населення визнавалась найбільш корумпованим державним інститутом, з яким пересічні громадяни мають контакти. Також патрульна поліція аналізувалася окремо у 2017 р.

Становлення Департаменту патрульної поліції від самого початку було предметом постійного «соціологічного моніторингу», який фіксував досить суперечливі, але загалом позитивні тенденції громадського сприйняття цього організаційно поєднаного структурного підрозділу Національної поліції.

Наше дослідження показує, що за показниками сприйняття корупції патрульна поліція суттєво відрізняється від інших правоохоронних органів: індекс сприйняття поширеності корупції складає 3,98 балів (для порівняння: прокуратура – 4,33, поліція – 4,08; СБУ – 4,02) за результатами опитування населення. Експерти також оцінюють корупцію в патрульній поліції нижче, ніж в інших правоохоронних органах.

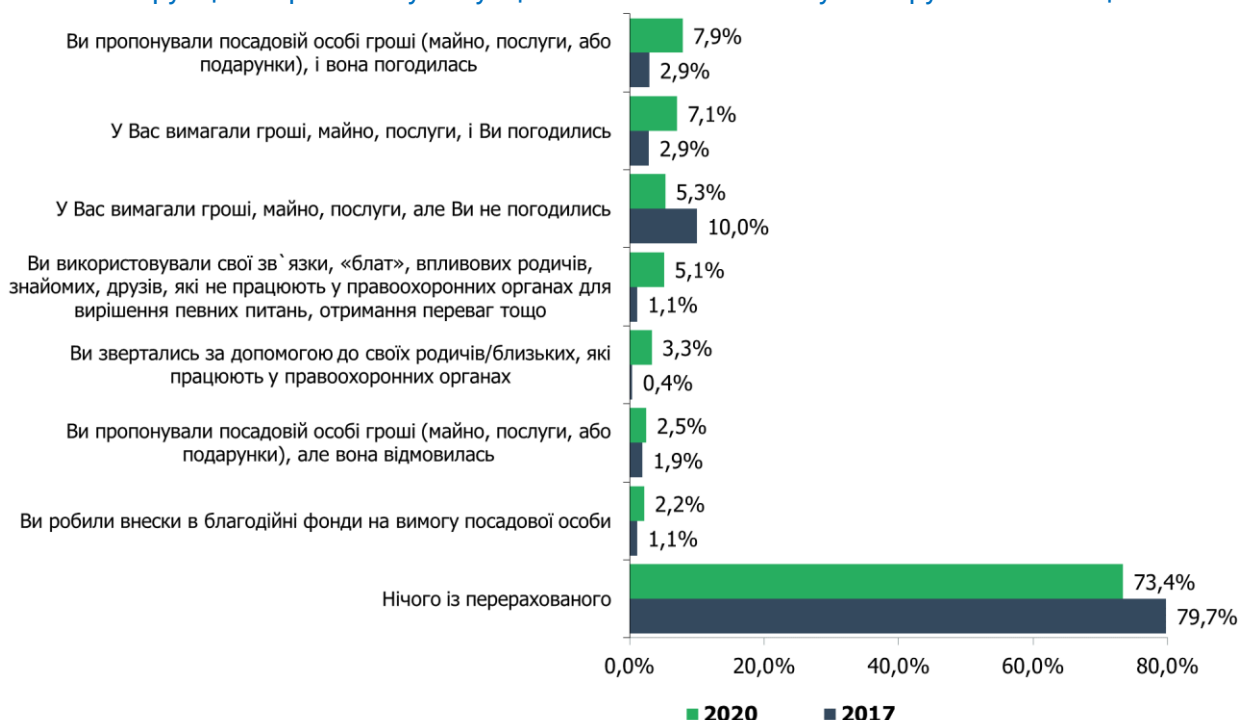
Контакти населення та патрульної поліції. Результати дослідження свідчать, що протягом останніх 12 місяців контакти з патрульною поліцією мали 7% опитаних у 2020 р.

Щодо характеру контактів, то найчастіше вони являють собою «перевірки документів чи стану автомобіля» – 61% у 2017 р. та 58,7% у 2020 р. відповідно, «зупинки за порушення правил дорожнього руху» – 26% та 28,6% у 2017 та 2020 рр. відповідно, «оформлення ДТП» – 6% та 3,5% у 2017 та 2020 рр. відповідно. Це ситуації, що функціонально є аналогічними масовим практикам взаємодії ДАІ з учасниками дорожнього руху. Новими є ситуації, які відображають нові завдання патрульної поліції: виклики на місце скоєння злочину; звернення із заявами; участь як свідка / потерпілого – із цими ситуаціями було пов'язано 12% у 2017 р. та 10,6% у 2020 р. контактів. У 2017 р. лише 3% контактів були пов'язані із

адміністративними причинами (отримання дозволів, довідок тощо), однак у 2020 р. кількість звернень з адміністративних причин значуще збільшилась до 10,6%.

Наявність корупційних практик у ситуаціях останнього контакту. У порівнянні з 2017 р. частка населення, що зіштовхнулася з корупційними практиками, змінилась статистично незначуще (див. Рис. 2.10) – корупційна складова фіксується у 20% у 2017 р. та 26,6% у 2020 р. контактів населення із патрульною поліцією. Разом з тим поширеність окремих корупційних практик (як вимагання, так і пропозиції хабарів, коли респонденти погодились їх дати) зросла статистично значуще.

Рис. 2.10. Корупційні практики у ситуації останнього контакту з патрульною поліцією



Варто звернути увагу на таке:

- Частота вимагання грошей не змінилась з 2017 р., але змінилась реакція населення. Вочевидь у 2017 р. віра в успішну реформу поліції була вищою (це підтверджується і значуще нижчим індексом сприйняття поширеності корупції – 3,82 проти 3,98 балів у 2020 р.), і тому українці рідше погоджувались давати хабарі на вимогу (2,9% проти 7,1% у 2020 р.) і рідше самі пропонували хабарі (2,9% проти 7,9%).
- Також у 2017 р. не мала поширення практика використання «блату» / торгівлі впливом (близько 1,0%). Водночас у 2020 р. ці практики стали більш поширеними – поширеність практики використання «блату» та зв'язків родичів/близьких/друзів, що не працюють в правоохоронних органах, становить 5,1%, а зв'язків з правоохоронцями – 3,3%.

Загалом результати дослідження показують, що патрульна поліція має значний потенціал громадської довіри, хоча факти свідчать також про існування ризику відновлення негативних практик ДАІ і «відкату» реформи.

Експерти також зазначають, що корупція в реформованій патрульній поліції не була викорінена – населення продовжує стикатися з дрібними корупційними правопорушеннями, здебільшого з такими, як-от вимагання неправомірної вигоди для замовчування порушення. Частіше такі ситуації підвищеного корупційного ризику для населення супроводжують оформлення ДТП, перевезення неправильно припаркованого автомобіля на штраф-майданчик.

«Має багато ознак колишньої ДАІ і хабарництва при фіксації порушень правил дорожнього руху».

РОЗДІЛ 3. КОРУПЦІЙНИЙ ДОСВІД БІЗНЕСУ: БІЗНЕС І ВЛАДА

Дослідження українського бізнесу зафіксувало динаміку окремих вимірів, які дозволяють оцінити зміни рівня корупції у взаєминах бізнесу і влади з 2017 р. Структура подання даних залишилася незмінною – вони розподілені по таких ключових сферах: публічні закупівлі; взаємодія із органами державної влади та місцевого самоврядування; судова система; правоохоронні органи; отримання послуг енергетичних компаній.

У більшості випадків структуру запитань опитувальника було збережено. Таким чином, для переважної більшості чинників можна порівняти дані за 2017 та 2020 рр. У тих випадках, коли структуру питання було змінено, наведено дані лише за 2020 р.

Соціальне середовище бізнесу залишається досить корупціогенним з огляду на наявність неформальних соціальних контактів та взаємодій. На Рис. 3.1 наведено дані про частку підприємців, які відносять до своїх близьких родичів певні категорії осіб, зв'язки з якими можуть бути корисними (наприклад, депутати, службовці, судді тощо).

Рис. 3.1. Бізнес і влада: публічні посадові особи у близькому оточенні підприємців (частка підприємців, що до своїх близьких відносять наступні категорії осіб)



На думку експертів, корупційні практики найбільше розповсюджені саме в контексті бізнесу – як у розрізі його відносин із владою, так і самого бізнес-середовища. Значною мірою стійкі корупційні зв'язки зафіксовані у сфері публічних закупівель, взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування і з судовою системою. Також високі корупційні ризики виникають при взаємодії бізнесу з правоохоронними органами та отриманні послуг енергетичних компаній. Разом з тим, як прояв значного ураження корупцією експерти

виділяли лобіювання інтересів енергетичних компаній посадовцями на найвищому рівні та тісні зв'язки цієї сфери з діяльністю олігархів.

3.1. Публічні закупівлі: місцевий/державний бюджет, приватна сфера

Експерти звертають увагу на значну поширеність корупційних практик при проведенні публічних закупівель як у межах державного або місцевого бюджету, так і комерційних тендерів. Ситуації проведення непрозорих тендерів, вибору переможців торгів за неправомірну винагороду притаманні різним сферам, найчастіше згадуються енергетика, будівництво, силові відомства, медицина, освіта, транспорт тощо.

На думку експертів, система ProZorro надає можливість знизити корупційні ризики, але водночас залишається недосконалою та не повною мірою відповідає своєму призначенню, а саме проведенню чесних тендерів/торгів. Під час опитування експертів була визначена така слабка сторона системи ProZorro, як можливість легітимно обирати заздалегідь визначеного/ бажаного постачальника (для цього замовник складає умови тендеру під особливості конкретних компаній). Також часто експерти звертали увагу на таку проблемну з точки зору корупційних ризиків сторону публічних торгів, як проведення закупівель за значно завищеною ціною порівняно з фактичною вартістю товарів та послуг. Залишається широко застосовною система «відкатів» замовнику з боку постачальників послуг і товарів для отримання вигідних контрактів.

Окремо зазначалося, що в медичній сфері спостерігаються певне покращення на рівні центральних закупівель, але ситуація на регіональному рівні залишається без змін.

«За 3 роки існування ProZorro є понад 20 способів обійти цю систему. Не працює Антимонопольний комітет. Є побоювання учасників, що потрібно буде платити гроші, вони рідко звертаються. Плюс замовники можуть прописувати будь-які умови, наприклад, термін оплати протягом 3 років після надання послуги. Тобто ставлять палки в колеса, щоб працювати зі своїми».

Участь бізнесу у публічних закупівлях. Відповідно до результатів опитування бізнесу, за останні 12 місяців у тендерах або інших процедурах публічних закупівель брали участь 18,6% підприємств. З-посеред останніх приблизно три із чотирьох брали участь два або більше разів. Частка підприємств, які жодного разу не брали участі у державних закупівлях, складає 81,4%, що майже не відрізняється від аналогічного показника 2017 р. (81,7%). Таким чином, розширення бази постачальників у публічних закупівлях не відбулося. Щодо типів підприємств, то ФОПи значно рідше беруть участь у процедурах публічних закупівель (94% не брали участі); а серед юридичних осіб більш активними є середні та великі підприємства (лише 56% не брали участі у процедурах публічних закупівель). Серед столичних підприємств у публічних закупівлях принаймні один раз брало участь кожне третє підприємство, але значна частка з них (12,0%) обмежилися одиничним досвідом (див. табл. 3.1).

Таблиця 3.1 – Досвід участі бізнесу у публічних закупівлях за останні 12 місяців (за регіонами)

	Північ	Центр	Схід	Південь	Захід	Київ	Загалом
Брали участь 1 раз	5,2%	2,7%	3,3%	1,7%	2,7%	12,0%	5,0%
Брали участь більше 1 разу	13,8%	9,5%	12,7%	7,6%	13,2%	20,3%	13,6%
Жодного разу не брали участі	81,0%	87,7%	84,0%	90,7%	84,1%	67,7%	81,4%

Рівень участі у тендерах або інших процедурах підприємств/організацій *недержавного сектору* є таким самим: 18,8% опитаних брали участь у тендерах. ФОПи так само здебільшого ігнорують цю можливість (92,4% не брали участі), а от юридичні особи зацікавлені у закупівлях на конкурентній основі рівною мірою, незалежно від розміру.

Для переважної більшості компаній (52,9%) доходи від участі у публічних закупівлях складають менше 10% річного обороту. Частка підприємств, які залежать від публічних закупівель на понад 70%, залишається незначною – лише 7,9%. Ці показники лишилися на рівні 2017 р. Спостереження 2017 р, що підприємства, які мають у близькому родинному колі публічних посадових осіб (Рис. 3.1), отримують більше доходів саме від публічних закупівель, підтвердилося і в 2020 р.: серед таких підприємств втричі вища частка таких, які отримують від публічних закупівель 70% і більше доходів.

Низький рівень участі бізнесу як у публічних, так і у комерційних закупівлях може бути пояснений упередженнями щодо корупційності процедур. Особливо це стосується саме державного сектору. Респондентам було запропоновано оцінити ступінь своєї згоди із твердженням «В Україні можна здобути перемогу у тендерах або інших процедурах закупівель без використання корупції, знайомств або інших важелів впливу» – для державного і недержавного сектору окремо. Серед тих підприємств (більшість з опитаних), які не брали участі у закупівлях, ступінь згоди із твердженням становить лише 18,0% для державного сектору і майже удвічі більше (35,2%) для недержавного. Не погоджуються з цим твердженням (тобто згодні із презумпцією корупційності процедури закупівель) 40% опитаних бізнес-респондентів щодо державного сектору і 28,0% – щодо недержавного.

Цікаво, що оцінки респондентів, які мають досвід участі у публічних закупівлях, дещо кращі: лише 28,7% згодні із презумпцією корупційності таких процедур, а 34,7% вважають, що здобути перемогу можна без використання корупційних важелів впливу. Таким чином, існує позитивна кореляція між власним досвідом участі у публічних тендерах і оцінкою їхньої чесності.

Поширеність корупції у сфері публічних закупівель. Респондентам було запропоновано оцінити, наскільки корупційні практики характерні для публічних та комерційних закупівель. Для оцінки було запропоновано 5-бальну шкалу: що вищою є оцінка, тим більше характерна корупція.

Рис. 3.2. Сприйняття поширеності корупції у публічних закупівлях (середня оцінка за 5-бальною шкалою)



Рис. 3.3. Залежність сприйняття поширеності корупції у публічних закупівлях від досвіду участі у них (середня оцінка за 5-бальною шкалою)



Рейтинг корупційності закупівель (Рис. 3.2) залишився таким самим, як і у 2017 р.: як найбільш корупційні сприймаються закупівлі міністерств та центральних органів влади

(3,73), а як найменш корупційні – закупівлі міжнародних організацій (2,96). Відмінності у оцінках здебільшого не є статистично значущими, за винятком закупівель місцевих органів влади: оцінка їхньої корумпованості знизилася з 3,68 до 3,55 балів. Можна припустити, що певний позитивний вплив могла мати політика децентралізації.

Показово, що респонденти, які мали досвід участі у процедурах публічних закупівель, поставили значуще менш високі оцінки корумпованості закупівель (Рис. 3.3), також вони схильні більше диференціювати сфери публічних закупівель.

Оцінка українськими підприємствами рівня корумпованості сфери публічних закупівель залежить передусім від наявності досвіду участі у тендерних процедурах – респонденти, які мали досвід участі у таких процедурах (незалежно від результату), нижче оцінюють як рівень корумпованості системи публічних закупівель загалом, так і розповсюдженість корупції в окремих відомствах та установах.

Рівень участі підприємств у публічних закупівлях залишається низьким, зокрема і через «презумпцію корумпованості» цієї процедури. У процедурах публічних закупівель частіше беруть участь юридичні особи, а серед них – середні та великі підприємства. Також підприємства, розташовані у Києві, більш активні щодо участі у процедурах закупівель як у держаному, так і в комерційному секторах.

Підприємства, які мають серед близького оточення керівних посадових осіб органів влади та/або правоохоронних органів, беруть участь у публічних закупівлях не частіше, ніж інші. Але якщо уже беруть, то мають від цього каналу більшу частку обороту, ніж інші.

3.2. Органи державної влади та місцевого самоврядування: адміністративні послуги, контрольні повноваження

Експерти виокремлюють такі найбільш корупційно вразливі напрямки взаємодії бізнесу та органів державної влади та місцевого самоврядування: земельні відносини, отримання дозволів та довідок, містобудування, будівництво великих об'єктів інфраструктури, приватизація підприємств. Це проявляється як у прямому хабарництві (наприклад, при наданні незаконних дозволів на будівництво, отриманні/оренді земельних ділянок), так і у використанні «блату», лобюванні бізнес-інтересів певних компаній (наприклад, проведення тендерів під специфіку конкретних компаній). Високі корупційні ризики існують у сфері приватизації підприємств, де розповсюджені схеми, за якими підприємство штучно доводять до банкрутства, а потім продають на аукціоні конкретним компаніям за значно заниженою ціною.

«Будь-яке прийняття рішення, призначення, будь-яке надання ліцензій, дозволів, будь-який тендер містить корупцію».

Експерти відзначають наявність корупційної складової у процедурах отримання дозволів та довідок. Якщо для населення отримання дозволів та довідок є доволі простою процедурою,

то для компаній експерти зазначають наявність високих корупційних ризиків у цій сфері. Часто для прискорення процесу та для досягнення потрібного результату підприємці стикаються з неправомірним вимаганням винагороди за позитивне вирішення питання (наприклад, при отриманні дозволів на будівництво, ліцензій на акцизні товари, патентів тощо). На думку експертів, окрім непрозорості процедур та створення умов для корупційних ризиків, ця проблема має більш масштабні наслідки, як-от гальмування розвитку малого та середнього бізнесу загалом.

«Це стосується бізнесу (ліцензії на господарську діяльність), але не стосується громадян, бо в громадян більш-менш автоматизовано вже все».

Більшість експертів відзначає зловживання службовим становищем співробітниками митного контролю з метою отримання неправомірної винагороди, що набирає таких форм: штучне гальмування завезених експортних товарів, створення штучних черг, «непомічання» контрабанди, розмитнення одного товару під виглядом іншого тощо.

«Митниця спеціально створює схеми, щоб їм платили», «Бізнес змушений використовувати сірі і нелегальні схеми», «Величезні обсяги контрабанди, хабарництва – з новим керівництвом вони борються з цим, але наскільки це ефективно, поки що впевненості немає».

Також значні корупційні ризики експерти вбачають у взаємодії бізнесу та податкової служби. Неправомірні дії з боку податкової служби полягають у здійсненні тиску на бізнес, проведенні безпідставних перевірок, передусім малого та середнього бізнесу, та вимагання від них сплати необґрунтованих штрафів. Або, навпаки, це лояльна позиція/протекціонізм щодо неправових дій певних бізнес-структур, «непомічання» ухиляння певних компаній від сплати податків.

«У податковій поширено хабарництво, вимагання хабарів від бізнесу, надання певних преференцій, неправомірної вигоди. Хоча видно деякі потуги керівництва щось змінити, але поки що не видно, що вони дають результат».

«У податкової занадто багато повноважень для того, щоб впливати на бізнес в плані податкових перевірок та моніторингу, і це є підстави, щоб вимагати від бізнесу хабарі. Часто бізнес сам згоден платити, щоб податкова закрила очі на якісь податкові борги чи несплату податків».

Ці та інші твердження знайшли своє підтвердження в опитуванні бізнесу. Оцінка відносин бізнесу і влади здійснювалася на основі досвіду взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування. До таких ситуацій відносять отримання дозволів, реєстрація або припинення діяльності СПД, проведення перевірок тощо.

У порівнянні з 2017 р. поширеність таких контактів з органами державної влади зменшилася: загалом контакти мали 16,5% опитаних (у 2017 р. – 19,3%). Зменшення відбулося за рахунок тієї частки підприємців, які зверталися до органів влади два або більше разів: у 2020 р. частка таких підприємців становила 9,8%, тоді як у 2017 р. – 13,2% (зниження статистично значуще). Таким чином, можна зробити висновок щодо зменшення інтенсивності контактів.

Структура звернень щодо предмету контактів (Рис. 3.4) також зазнала змін: найбільш суттєво скоротилась частка підприємців, які зверталися з питань оподаткування (майже удвічі – з 24,7% у 2017 р. до 12,4% у 2020 р.), отримання дозволів на будівництво та реєстрації нерухомості (з 19,1% до 8,3% та з 16,0% до 7,1% у 2017 і 2020 рр. відповідно). Лідером предмету звернень залишаються земельні питання. Тут зафіксовано зниження інтенсивності – 38,1% у 2017 р. проти 31,9% у 2020 р., але воно не є статистично значущим.

Рис. 3.4. Предмет контактів підприємств з органами державної влади та місцевого самоврядування (наведено причини, щодо яких зверталися більше 5% опитаних)



Формат контактів. Переважна частка контактів, як і у 2017 р., відбувалася через особисті контакти на робочому місці у робочий час (офіційний прийом тощо) або без особистих контактів (листування поштою чи електронною поштою/спілкування телефоном). Зафіксовано статистично значуще зниження частки підприємців, які були вимушені вирішувати питання у позаробочий час (з 13,4% у 2017 р. до 5,8% у 2020 р.). Але більш суттєво скоротилася частка підприємств, які спілкувалися з органами влади через посередника (адвоката, аудитора): у 2017 р. вона становила 27,8%, а в 2020 р. – лише 12,0%. Обидва останні формати мають потенційне корупціогенне забарвлення, тож зниження показника може свідчити про оздоровлення відносин бізнесу і влади, налагодження більш прямих контактів і спрощення процедур.

Наявність корупційних практик у ситуаціях контакту. У порівнянні з 2007 р. суттєво знизилась частота примусу до благодійних внесків та пропозицій хабаря. Утім, в опитувальнику 2020 р. було змінено формулювання корупційних практик у ситуаціях контакту, тож пряме порівняння даних не є можливим.

Рис. 3.5. Корупційні та корупціогенні практики у ситуації контактів підприємств з органами державної влади та місцевого самоврядування



3.3. Судова система

Судова система та прокуратура отримали **негативну оцінку експертів** щодо поширеності корупційних правопорушень. Експерти називали розповсюдженими такі корупційні практики в контексті судової системи, як отримання неправомірної винагороди за прийняття рішення або затягування розгляду справ, що було вигідним для однієї зі сторін справи (наприклад, легалізація незаконного будівництва, трудові спори).

«Суди затримують спеціально розгляд матеріалів або дають на доопрацювання, тому що коми чи букви не вистачає, тобто затягується час на прийняття відповідних заходів. Якщо бачать, що якісь знайомі є, то вичікують, поки адвокат не порішає питання».

«Я маю на увазі корупцію не в дрібних побутових справах, виплатах дрібних штрафів, а там, де, грубо кажучи, крупна риба – там дуже багато суб`єктивізму».

В контексті взаємодії бізнесу та прокуратури експерти зазначали такі корупційні правопорушення, як незаконне відкриття та закриття справ на замовлення, покриття неправових та кримінальних дій з боку певних бізнес-структур (наприклад, незаконні забудови, вирубка лісів, видобуток бурштину): «прокуратура не шукає істину, а отримує вигоду».

«Для прокуратури характерне зловживання процесуальними правами, неналежне виконання своїх посадових обов`язків, пропуск судових засідань, безпідставне закриття кримінальних

проваджень без належного розслідування або відкриття кримінальних проваджень для того, щоб можна було їх успішно закрити за винагороду».

За оцінками підприємців, суди і прокуратура посідають одне з найвищих місць у рейтингу корупційності (3,97 та 3,84 бали за 5-бальною шкалою відповідно у 2020 р.). Зауважимо, що закономірності оцінки корупційності судової системи дещо відрізняються від оцінки корупційності публічних закупівель. Нагадаємо, що респонденти, які мають досвід публічних закупівель, оцінюють корупцію в цій сфері як менш поширену порівняно з респондентами, які у закупівлях не брали участі. У випадку оцінки корупційності судів такої різниці в оцінках немає.

Судові справи. Частка підприємців, які мали контакти із судовою системою, залишилася незмінною порівняно з 2017 р. і становить близько 12%. Близько половини з них мали досвід участі у двох або більше провадженнях, цей розподіл також залишається стабільним порівняно з минулим вимірюванням.

Найчастіше послугами судової системи користуються середні та великі підприємства: близько половини з них брали участь у судових справах. Найрідше до суду звертаються ФОПи, в цій категорії частка респондентів, які мають досвід участі у судових справах, ледь перевищила 2%.

Предметом судових розглядів найчастіше є договірні спори (з контрагентами чи іншими особами) – їхня частка складає 40,8% (цей показник залишився на рівні 2017 р.). На другому місці залишаються спори з податковою (оскарження рішень, дій, бездіяльності), їхня частка становила 15,6%, тобто порівняно з 19% у 2017 р. цей показник значуще знизився. У судових справах щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності інших державних органів брали участь 13,4% опитаних, що є також на рівні 2017 р.

Значне зменшення судових справ зафіксовано щодо земельних питань: у 2017 р. частка респондентів, які брали участь у таких справах, становила 12%, а у 2020 р. вона ледь перевищує 5%. У судових справах з інших питань (кримінальні провадження, притягнення до адміністративної відповідальності, трудові спори) брали участь менше 5% опитаних підприємців, що повторює показник 2017 р.

Корупційні та корупціогенні практики, які можуть спостерігатися при отриманні судових послуг, вимірялися двічі: щодо останнього контакту та щодо всіх контактів протягом останніх 12 місяців. Ці два виміри показали схожі результати: не стикалися із корупційними практиками загалом 83,3% опитаних представників бізнесу, а за результатами останньої справи (Рис. 3.6) – 84,7%. У 2017 р. частка підприємців, які не стикалися із корупційними практиками, становила 81,2%. Деяке зниження корупціогенності відбулося за рахунок зменшення частки підприємців, які були вимушені використовувати особисті зв'язки, знайомства («блат») для вирішення певних питань – вона скоротилася із 6% у 2017 р. до 1,7% у 2020 р., але ця різниця статистично незначуща. На першому місці залишається ситуація, коли у підприємців вимагають гроші, майно, послуги (7,9%).

Варто звернути увагу, що хоча суди вважаються більш корумпованими, ніж центральні/регіональні/місцеві органи влади, але досвід, коли стикалися корупцією в судах нижчий, ніж у контактах з органами влади.

Прикметно, що респонденти-чоловіки суттєво частіше стикаються із вимогою хабаря, ніж жінки (16% чоловіків заявили про такий досвід проти 3,2% жінок серед опитаних підприємців)⁷.

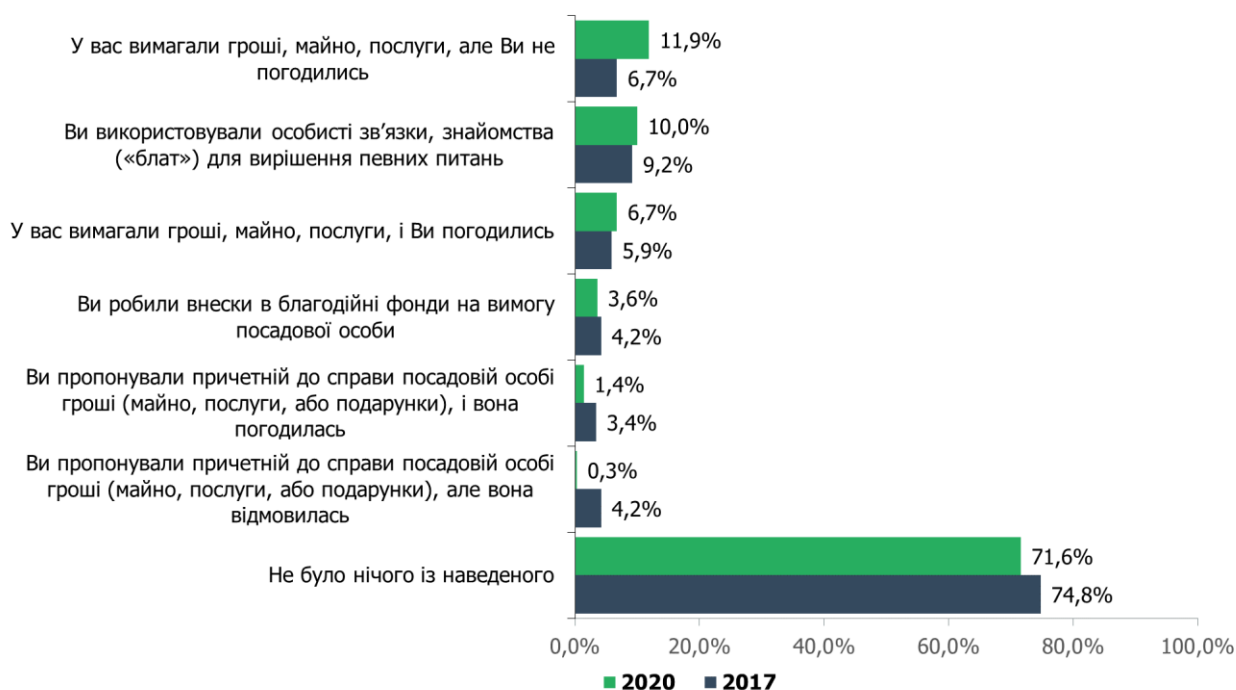
Рис. 3.6. Наявність корупційних та корупціогенних практик при отриманні судових послуг



Виконання судових рішень. Частка підприємців, які мали контакти з органами виконання судових рішень, також залишається на рівні 2017 р.: такі контакти мали 14,2% опитаних підприємців. 28,4% таких контактів мали ознаки корупційності (Рис. 3.7), що є на рівні 2017 р. у межах статистичної похибки. На першому місці серед корупційних практик при виконанні судових рішень – вимога хабаря: 17,4% загалом стикнулися з такою вимогою, з них більшість (68,4%) не погодилась. Значуще знизилась частота пропозицій хабарів, частота вимог збільшилась статистично незначуще.

⁷ Ймовірно, це пояснюється різним статусом опитаних чоловіків і жінок. Можна припустити, що найчастіше з проблемою хабаря стикається власник чи керівник компанії, а не інший співробітник. Оскільки до опитування також допускалися головні бухгалтери, то це могло вплинути на результати. Серед опитаних чоловіків бухгалтерів лише 1,1%, а серед жінок – 33,6%. Вони можуть як рідше знати про факти хабарів, так і більше боятися про це говорити, ніж керівники або власники.

Рис. 3.7. Наявність корупційних та корупціогенних практик при виконанні судових рішень



3.4. Правоохоронні органи

На думку експертів, корупційні практики, пов'язані з правоохоронними органами у контексті взаємодії з підприємцями, проявляються в діях, спрямованих на отримання неправової вигоди від бізнесу. Зловживання службовим становищем з боку правоохоронців полягає у тиску на компанії, відкриття та закриття на замовлення кримінальних справ щодо діяльності компаній, «кришування» ігрового бізнесу тощо.

«Класичне хабарництво. Кримінальні впровадження закривають за хабарі. Або не розслідуються без хабарів».

За результатами опитування підприємців, оцінка поширеності корупції у правоохоронних органах за 5-бальною шкалою складає 3,84 балів — для прокуратури, 3,45 — для поліції, 3,38 — для СБУ. Порівняно з 2017 р., оцінка для прокуратури покращилась (у 2017 р. показник становив 4,00 бали), а для поліції погіршилась (з 3,30 балів у 2017 р. до 3,45 у 2020 р.). Оцінка поширеності корупції у СБУ залишилася на рівні 2017 р. (3,35).

Так само, як і для судової системи, не спостерігається залежності оцінок поширеності корупції у правоохоронних органах від наявності особистого досвіду контактів з правоохоронними органами. Натомість є залежність від наявності досвіду участі у судових справах: підприємці, які мали досвід участі у судових засіданнях, вважають поширеність корупції у прокуратурі та поліції вищою (4,15 та 3,82 відповідно у 2020 р.).

Поширеність контактів з правоохоронною системою дещо знизилась: у 2017 р. такі контакти мали близько 15% респондентів з бізнесу, а в 2020 р. — у півтора рази менше (10,8%). З них

4,6% опитаних мали один контакт протягом останніх 12 місяців (у 2017 р. цей показник становив 6,8%), а 6,2% мали кілька контактів (8,4% у 2017 р.).

Загалом 32,9% представників бізнесу стикались з корупційними практиками при контакті з правоохоронними органами, у порівнянні з 2017 роком збільшилась частота примушування до благодійних внесків.

Рис. 3.8. Причини останнього контакту із правоохоронними органами



Рис. 3.9. Наявність корупційних та корупціогенних практик у ситуаціях контакту з правоохоронними органами



*Варіант відповіді був лише в 2020 р.

Причини контактів також зазнали змін: хоча контакти у зв'язку із вчиненим проти підприємства правопорушенням залишаються на першому місці, але із суттєво меншим показником (33,8% у 2020 р. проти 43,5% у 2017 р.). Також скоротилася (майже удвічі) частка контактів у зв'язку із участю у кримінальному провадженні (13,9% у 2020 р. проти 24,5% у 2017 р.).

Проте зросла частка контактів «з інших причин»; серед цих інших причин було достатньо випадків, аби виокремити окрему причину для контакту – «отримання інформації».

Під час опитування бізнесу не приділялася окрема увага Службі безпеки України у контексті корупційних правопорушень. Проте експерти згадують, так зване, управління К (підрозділ боротьби з корупцією та організованою злочинністю). Експерти зауважують, що з метою отримання неправомірної винагороди від підприємців, даний підрозділ СБУ вдається до таких активностей: перешкодження діяльності певних компаній, здійснення тиску (наприклад, проведення обшуків, арешту майна), отримання коштів за надання ліцензій та інших дозволів.

«Це славнозвісний підрозділ К, який займається рейдерством бізнесу, отримує кошти за видання ліцензій, непереслідування представників бізнес-організацій». «Втручається в процеси економічні, соціальні, де не повинні втручатися»

«Через те, що СБУ і далі продовжує виконувати невластиві їй функції протидії корупції та боротьби з економічною злочинністю. На жаль, вони досі виступають активним учасником [протидії корупції і боротьби з економічною злочинністю], і використовують свої службові повноваження для того, щоб припинити певну бізнес-активність окремих суб'єктів підприємницької діяльності».

3.5. Отримання послуг енергетичних компаній

Співпраця із приватними енергетичними компаніями залишається досить чутливою темою для українського бізнесу, а корупційні та/або сумнівні практики у цій царині й надалі достатньо поширені.

Зокрема, експерти зауважують, що при отриманні послуг енергетичних компаній (наприклад, при підключенні до газо- та електропостачання тощо) поширені корупційні практики, до яких спонукають насамперед малий та середній бізнес. Задля пришвидшення процесів та усунення штучних перешкод у процесі отримання послуг, підприємці вдаються до «класичної корупції» – хабаря співробітнику енергетичної компанії (дані опитування див. на Рис. 3.10).

Також ознакою корупції в галузі є необґрунтована цінова політика, наявність неконтрольованої монополії щодо надання послуг енергетичними компаніями.

«Енергетика корупційна всюди, тільки майже її нема в газі: монополія в електриці, монополія в вугіллі, картелі, які підвищують ціну, за цим мало хто слідує, типу на бензин, і тощо. Тобто

зараз би мала бути ціна на ринку нижче, але її нема через картельний зговір і відсутність контролю Антимонопольного комітету».

Що стосується самих енергетичних компаній, то експерти зауважують, що вони зрощені з владними структурами, їх інтереси активно лобіюються на найвищому рівні (Кабмін, Верховна Рада).

За результатами опитування підприємств, із питаннями, які не пов'язані із звичайними практиками на кшталт оплати рахунків або передачі показників лічильників, протягом останніх 12 місяців до електропостачальних компаній зверталися 16,4% опитаних підприємців, а до газопостачальних – 5,8% у 2020 р. Поширеність контактів залишилася на рівні 2017 р. (тоді ці показники становили 17,2% та 7,2% відповідно, зниження не є статистично значущим). Здебільшого до енергетичних компаній звертаються підприємства-юридичні особи, натомість ФОПи контактують з енергетиками приблизно удвічі рідше.

Основною причиною звернень до енергетичних компаній є отримання дозволів, узгодження (затвердження) проєктів та підключення до мережі, а також звірка розрахунків. Структура звернень і потреби бізнесу залишаються стабільними.

Частка підприємств, які звітують про наявність корупційних складових під час таких контактів, зменшилася до 30% у 2020 р., тоді як у 2017 р. вона становила 40%; таке зниження є статистично значущим. Проте попри зниження, контакти із енергетичними компаніями залишаються серед лідерів за розповсюдженістю корупційних практик. Ситуація є порівнюваною лише з контактами із судовими виконавцями (28,4%), тимчасом як для решти досліджуваних ситуацій частка корупціогенних контактів становить 15-20%.

Ми виділили три типи неформальних практик і витрат, які виникають при контактах із енергетичними компаніями (не включаючи офіційні платежі, додаткові збори та штрафи):

- благодійні внески на рахунки, що названі представником компанії-постачальника послуг;
- неофіційні платежі чи подарунки (готівкою працівнику компанії);
- торгівля впливом, коли жодних неофіційних витрат немає, однак для вирішення питань доводиться звертатись за допомогою до впливових знайомих або в інший спосіб впливати на ситуацію (див. Рис. 3.10).

Саме остання практика і є найбільш розповсюдженою: до неї довелось вдатися майже чверті опитаних підприємців. У 2017 р. аналогічний показник становив 30,2%, але говорити про статистично значуще скорочення цієї практики не випадає.

На другому місці – неофіційні платежі чи подарунки: у 2020 р. це робили 8,2% опитаних підприємців, а у 2017 р. цей показник становив 14,2%. Скорочення у цьому випадку є статистично значущим.

Практика сумнівних благодійних внесків залишилася на рівні 2017 р., до них мусили вдаватися 3,2% респондентів.

Рис. 3.10. Корупційні практики у відносинах з енергетичними компаніями (% серед тих, хто мав контакти)



РОЗДІЛ 4. ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: СПРИЙНЯТТЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ

4.1. Сприйняття антикорупційної діяльності інститутів

Як було зазначено у звіті «Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність» 2017 р., для подолання корупції як суспільної проблеми необхідно об'єднання зусиль усіх суспільних інститутів. Отже, існує потреба у різних інструментах оцінки ефективності участі різних інститутів у протидії, запобіганні і боротьбі з корупцією. Це дослідження дає можливість визначити рівень сприйняття досліджуваними аудиторіями успішності та результативності антикорупційної діяльності всіх суспільних інститутів.

Населення. Результати опитування населення щодо оцінки ефективності діяльності з протидії, запобігання і боротьби з корупцією наведено на рис 4.1. Формулювання деяких питань для оцінки антикорупційної діяльності різних інститутів були змінені порівняно із дослідженням 2017 р., тож отримати дані у динаміці за всіма чинниками не є можливим. Утім, шкала та принцип оцінювання залишилися незмінними, що дозволяє коректно порівняти ті результати, які доступні для порівняння.

Для оцінки тут і надалі використовується 5-бальна шкала, де 5 означає «дуже ефективна», а 1 – «зовсім неефективна» (тобто значення більше 3 означає більшу кількість позитивних оцінок, а менше 3 – більшу кількість негативних).

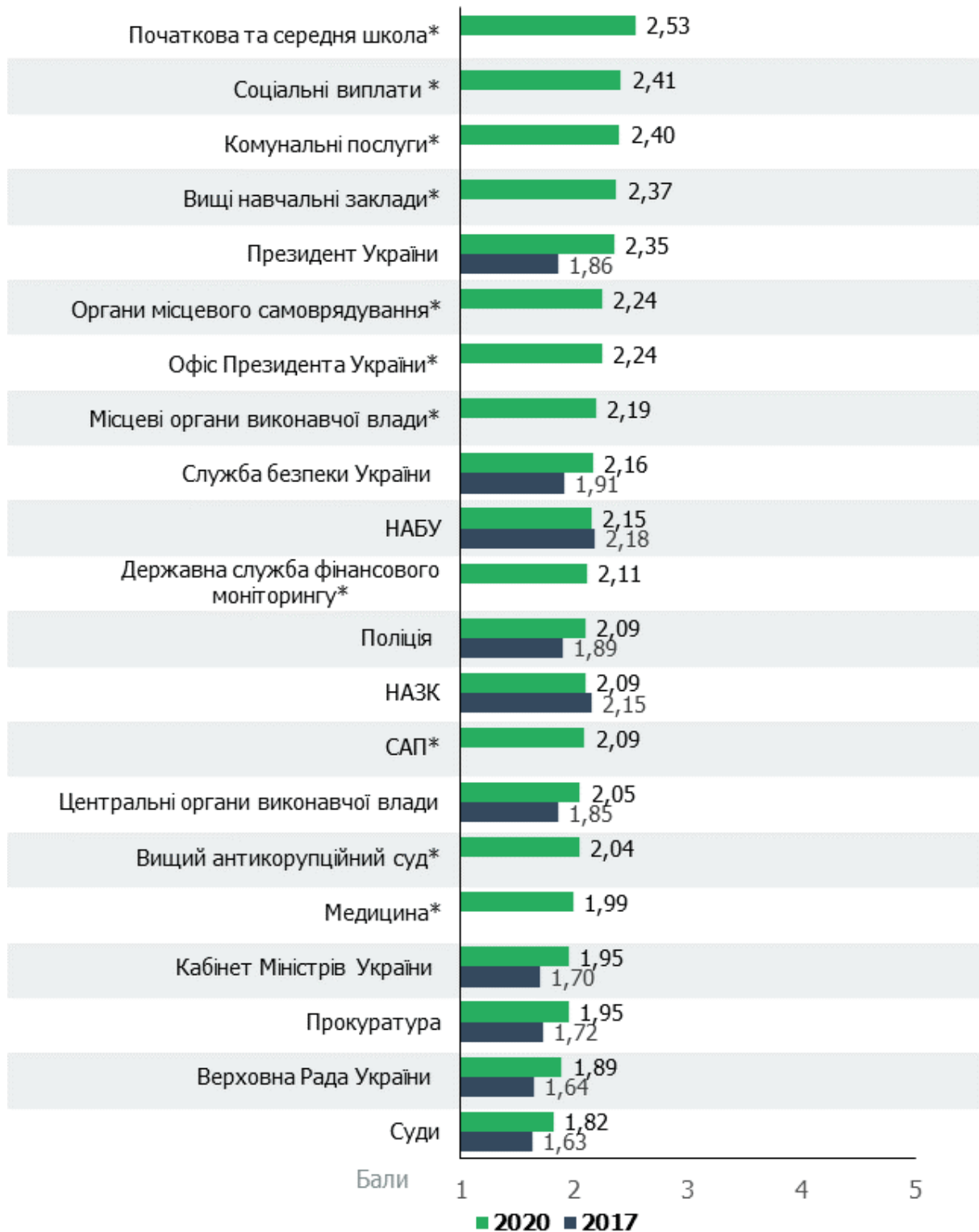
Населення вважає, що найбільш ефективною діяльністю щодо запобігання і протидії корупції відбувається у навчальних закладах, у сфері соціальних виплат і комунальних послуг. У соціальній сфері найповільніше відбувається подолання корупції у галузі медицині. Серед органів влади лідерами ефективності є Президент та його Офіс, органи місцевої влади та місцевого самоврядування; найменш ефективно протидіють корупції суди і Верховна Рада. Оцінки майже по всіх державних органах дещо виросли у порівнянні з 2017 р., про що свідчить поступове зростання довіри населення до антикорупційної діяльності цих органів. На рівні 2017 р. залишилися лише оцінки органів, основним завданням яких власне і є запобігання і боротьба з корупцією – Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) і Національне антикорупційне бюро України (НАБУ).

Не зафіксовано суттєвої диференціації оцінок населення за статтю. Молоді люди віком до 29 років схильні краще оцінювати діяльність всіх органів, ніж люди віком старше 40 років. Найбільша різниця оцінок зафіксована щодо антикорупційної діяльності Президента України та Офісу Президента. Також зафіксовано різницю оцінок за регіонами: найбільш високі оцінки схильні ставити респонденти, які мешкають у Східному регіоні, а найбільш скептичними є респонденти із Південного регіону (Табл. 4.1).

У 2020 р. збереглася залежність оцінок від ступеня обізнаності респондентів, яку було зафіксовано у дослідженні 2017 р.: що більш обізнаними (за самооцінкою) є респонденти

(щодо того, що таке корупція; яким є рівень корупції в Україні; які державні органи уповноважені на протидію корупції, якими є результати діяльності цих органів), то більш скептичними вони є в оцінці ефективності антикорупційної діяльності цих органів влади.

Рис. 4.1. Оцінка населенням ефективності діяльності у сфері протидії корупції



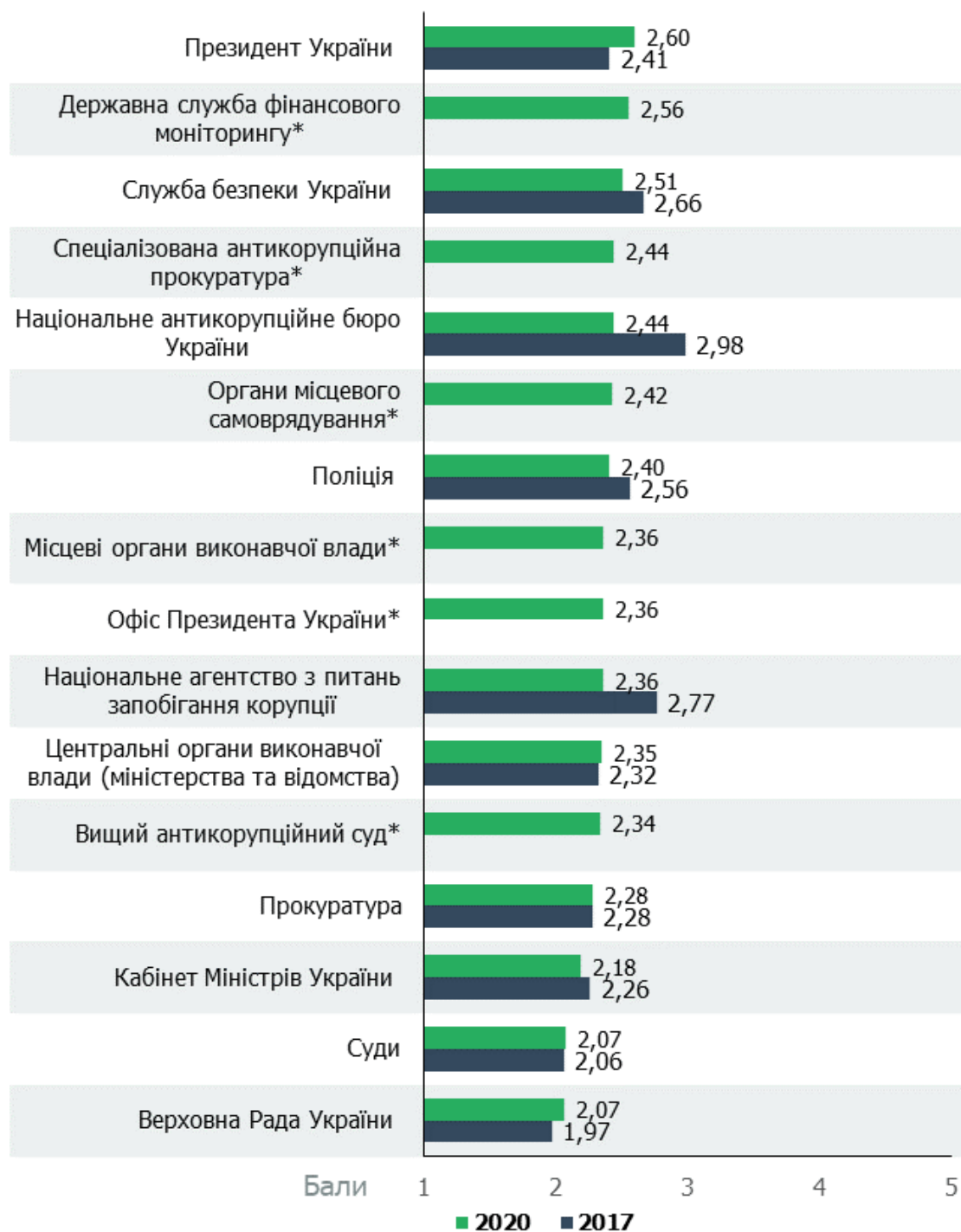
*Альтернативи додані у 2020 р.

Таблиця 4.1 – Оцінка населенням ефективності діяльності у сфері протидії корупції (за віком та регіонами).

	Регіон:						Вік					ЗАГАЛОМ
	Північний	Центральний	Східний	Південний	Західний	м. Київ	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років +	
Початкова та середня школа	2,39	2,84	2,87	2,28	2,31	2,51	2,65	2,55	2,58	2,48	2,44	2,53
Соціальні виплати	2,27	2,55	2,53	2,37	2,33	2,33	2,50	2,55	2,40	2,34	2,30	2,41
Комунальні послуги	2,05	2,63	2,62	2,42	2,37	1,96	2,51	2,49	2,41	2,39	2,25	2,40
Вищі навчальні заклади	2,22	2,52	2,64	2,18	2,18	2,44	2,46	2,41	2,36	2,38	2,27	2,37
Президент України	2,31	2,29	2,57	2,17	2,20	2,56	2,58	2,50	2,22	2,24	2,24	2,35
Органи місцевого самоврядування	2,16	2,57	2,47	1,96	2,10	1,98	2,41	2,25	2,20	2,21	2,18	2,24
Офіс Президента	2,34	2,13	2,52	1,96	2,08	2,33	2,51	2,33	2,09	2,22	2,12	2,24
Місцеві органи виконавчої влади	2,03	2,49	2,43	1,90	2,07	1,96	2,32	2,23	2,15	2,15	2,12	2,19
Служба безпеки України	2,13	2,29	2,43	1,82	2,01	2,16	2,31	2,23	2,12	2,13	2,06	2,16
Національне антикорупційне бюро України	2,03	2,20	2,58	1,78	2,00	2,09	2,28	2,17	2,12	2,12	2,11	2,15
Державна служба фінансового моніторингу	2,07	2,39	2,32	1,74	1,98	1,93	2,23	2,16	2,09	2,05	2,04	2,11
Поліція	2,03	2,30	2,24	1,78	2,06	1,96	2,18	2,15	2,01	2,08	2,06	2,09
Національне агентство з питань запобігання корупції	2,04	2,28	2,39	1,67	1,95	2,00	2,22	2,12	2,08	2,09	1,99	2,09
Спеціалізована антикорупційна прокуратура	2,02	2,26	2,38	1,60	2,01	1,97	2,27	2,17	2,05	2,10	1,93	2,09
Центральні органи виконавчої влади	2,02	2,21	2,29	1,66	1,95	1,96	2,17	2,11	2,01	2,02	1,97	2,05
Вищий антикорупційний суд	2,04	2,22	2,40	1,59	1,85	1,95	2,21	2,09	2,00	2,01	1,94	2,04
Медицина	1,90	2,00	2,20	1,87	1,89	1,96	2,16	2,02	1,95	1,95	1,91	1,99
Кабінет міністрів України	2,13	1,83	2,18	1,51	1,87	2,04	2,06	1,99	1,82	1,98	1,92	1,95
Прокуратура	1,89	2,11	2,14	1,59	1,87	1,93	2,06	2,02	1,92	1,89	1,89	1,95
Верховна Рада України	2,18	1,73	2,12	1,47	1,81	1,81	1,98	1,94	1,82	1,88	1,84	1,89
Суди	1,93	2,00	2,05	1,41	1,65	1,76	1,91	1,88	1,76	1,77	1,79	1,82

Підприємці. Результати опитування представників бізнесу щодо оцінки ефективності діяльності із запобігання і протидії корупції наведено на рис 4.2. Так само, як і населення, серед органів влади підприємці найвище оцінюють діяльність Президента України, а найгірше – діяльність судів і парламенту. Утім, навіть найвищі оцінки, як і для населення, так і для підприємців, не досягають оцінки 3 (діяльність інколи ефективна, а інколи ні). Це свідчить про відсутність яскравих прикладів боротьби з корупцією, які б могли довести представникам бізнесу і суспільству ефективність антикорупційних зусиль органів влади.

Рис. 4.2. Оцінка підприємцями ефективності діяльності у сфері протидії корупції



*Варіант доданий у 2020 р.

Оцінки підприємців залишилися на рівні заміру 2017 р., за винятком НАЗК і НАБУ, оцінки ефективності роботи яких статично значуще знизилися: для НАЗК спостерігається зниження показника з 2,77 до 2,36, а для НАБУ – з 2,98 до 2,44. Це свідчить про певне розчарування у результатах роботи даних установ.

Серед підприємців не зафіксовано суттєвої різниці в оцінках за віком респондентів (можливо, через низьку представленість серед власників і керівників бізнесу молоді віком до 29 років (7,1%)). Натомість зафіксовано різницю в оцінках чоловіків і жінок: чоловіки більш критично оцінюють антикорупційну діяльність усіх установ: різниця є статистично значущою для усіх організацій з переліку і складає в середньому для чоловіків 2,28, а для жінок – 2,47. Серед досліджуваних груп підприємців найвищу оцінку ефективності діяльності із запобігання і протидії корупції дають керівники середнього та великого бізнесу: їхні оцінки в середньому на 20-25% вищі, ніж оцінки ФОПів і малого бізнесу.

Експерти. Експерти оцінюють ефективність діяльності органів влади щодо запобігання і протидії корупції найвище порівняно з рештою категорій респондентів. Результати їх опитування наведено на Рис. 4.3. Якщо поррахувати загальний індекс ефективності протидії корупції як середню оцінку по всіх установах, які оцінювали респонденти, то для населення цей індекс становитиме 2,15 бали, для бізнесу – 2,36 і для експертів – 2,70. На відміну від населення і підприємців, експерти помістили Президента України в середину рейтингу ефективності, а на перше місце поставили Вищий антикорупційний суд, Національне антикорупційне бюро України і Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

На думку експертів, як НАБУ, так і ВАКС притаманна достатня політична незалежність та незаангажованість у прийнятті рішень, завдяки прийнятим Верховною Радою законам, правовим принципам роботи та великій соціальній відповідальності.

Також схвалення експертного середовища викликає підвищена увага до формування штату співробітників даних органів – підбір відбувається на відкритій жорсткій конкурсній основі, «працюють люди незаплямовані». На даний момент респондентам невідомі факти, які можуть стимулювати значні репутаційні ризики для даних структур.

«Вищий антикорупційний суд не показав ще своєї ефективності, він існує недавно, але він вселяє надію як інституція, заснована, принаймні, на правильних принципах, і куди відібрали людей після уважного перегляду їхніх профайлів, їхньої попередньої діяльності. Тобто це люди, які можуть приймати правильні рішення, інше питання, чи будуть вони це робити, в межах цієї інституції корупції поки що немає».

Відсутність значних та гучних перемог у боротьбі з корупцією експерти вважають справою часу та пояснюють досить коротким терміном існування як НАБУ, так ВАКС, проходженням ними етапу свого становлення, «ще рано оцінювати діяльність даних інституцій». Попри це значним успіхом/ прогресом є зрушення у розслідуванні корупційних справ, сфокусованість на корупційних правопорушеннях, у тому числі й на вищих рівнях.

«Чого вони досягли, зокрема, НАБУ – це те, що особи, які раніше були взагалі недоторканими: судді, прокурори, міністри, заступники міністрів, народні депутати, – зараз багато з них є фігурантами справ, розслідування, які доведені, є підозри, які вручені, є справи, які передані до суду вже сотнями».

Також досить високу оцінку експертів у контексті протидії корупційній діяльності отримала САП, однак щодо неї є і негативні оцінки. Незважаючи на новий підхід у формуванні даної інституції, на чесні відкриті конкурси підбору співробітників та наявність певних зрушень у розслідуванні корупційних правопорушень, серед експертів спостерігається незадоволення ефективністю діяльності САП, її спроможністю доводити справи до завершення.

«У САП є пробіли, наприклад, по Укрнафті САП вже півроку гальмує справу, процесуальний керівник йде хворіти, у відпустку, читати, зайнятий і т.д. Тобто є справи, які САП гальмує, але є справи, над якими дійсно САП працює, тобто тут така ситуація, хитка, тобто на САП теж впливають зовнішні фактори. САП – це підрозділ прокуратури».

Щодо НАЗК, то в межах даного опитування були представлені неоднозначні відгуки експертів щодо оцінки діяльності агентства.

Частина експертів виокремлювала НАЗК як інституцію з низькою поширеністю корупції. Така оцінка зумовлена нещодавнім оновленням агентства, в якому був призначений новий керівник та були змінені принципи роботи – підвищилася активність у плані виявлення корупційних ризиків, прозорість та відкритість у комунікації.

«Вигнали людей, проти яких були серйозні зауваження щодо їхньої корупції в попередні часи. Почали вперше відповідати на всі листи людей з пропозиціями когось перевірити. Нібито перестали робити вибіркові перевірки, а роблять все по плану».

«В НАЗК новий керівник, цілком нормальна людина, плюс НАЗК почав вимагати пояснень прямо з Президента України, за який рахунок він літає. Ми не знаємо, чим це закінчиться для директора НАЗК, тобто вони моніторять. Ми звертаємося в НАЗК – НАЗК дають і роз'яснення, і проводять перевірку. Зараз НАЗК змінює свою програму з обробки декларацій, тому що в ній є «баги», прописані ще з минулого разу, в тому числі і з доступом до цих декларацій НАБУ і САП, тобто в принципі, НАЗК поки ворушиться».

Разом з тим, деякі експерти зазначали низьку ефективність діяльності НАЗК – «не працює так, як повинно працювати». Таким чином, критика агентства зумовлена радше не поширеністю корупційних практик всередині самого органу, а невідповідністю результатів роботи очікуванням громадськості. Одично було зазначено, що управління НАЗК здійснюється в ручному режимі, тому характерне вибіркоче складення протоколів щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

«За останні 3 роки НАЗК перевірило аж 1 тис., здається, декларацій повністю аж з тих 2 чи 3 мільйонів, які в них є. Не притягнуло нікого до реальної відповідальності за недекларування, не притягнуло жодну політичну партію за фейкове фінансування, хоча журналістських матеріалів було більш ніж достатньо, вони абсолютно не працювали і фактично жодних дій не вчиняли щодо конфлікту інтересів, не працювали з викривачами, у них самих всередині виявились викривачі».

Експерти погоджуються із іншими категоріями респондентів щодо судів, поставивши їх у кінці рейтингу. Вони зазначають, що з боку судової системи (суди та прокуратура) відбувається значне зловживання корупційними практиками в своїй діяльності. Як правило, часто справи розглядаються не суто в правовій площині, а зазнають зовнішнього впливу –

рішення приймаються на замовлення, відсутня прозорість та правова обґрунтованість висновків тощо. Існує потреба в реформуванні органу та перегляду складу суддів для подолання корупційних ризиків, які створюються та підтримуються системою нині.

«В судах руйнується вся держава — будівництво, кримінал, цивільні питання — все зливається».

«Для судів і прокуратури характерна відсутність логічного завершення процесу реформування цих структур. Тобто наявність старих кадрів, які звикли діяти певним чином — без повного перезавантаження цих органів нічого в цьому плані не зміниться».

На відміну від населення, яке вважає, що місцеві органи виконавчої влади більш ефективні у боротьбі із корупцією, ніж інші органи влади, експерти поставили місцеву владу наприкінці рейтингу. Експерти зазначають, що протидія корупції на місцях відбувається лише номінально через високу зацікавленість представників місцевої влади в отриманні неправомірної вигоди. Також слід зазначити такі сприятливі умови розквіту корупційних схем, як віддаленість від центру та низький рівень уваги до їхньої діяльності з боку контролюючих органів.

«Місцеві еліти так звані, прикриваючись децентралізацією, намагаються, починаючи від земельних питань до поділу бюджету, до здійснення закупівель — закривати все повністю на собі. І там в регіонах, подалі від столиці, подалі від гучних телеканалів і камер, в тихому болоті дуже багато чортів, які пиляють державний ресурс — і фінансовий, і земельний, і який завгодно. Місцевий рівень залишається в тіні, бо до нього не дотягується НАБУ, хоча це не їхній мандат в принципі, бо НАБУ — це високопосадова корупція, а СБУ і Нацполіція повинна працювати по сільських, міських головах, які пиляють місцевий бюджет на місцях, але цього не відбувається».

Оцінки експертів різняться залежно від їхньої категорії. Так, найвищі оцінки зазвичай ставлять державні службовці, які працюють у сфері запобігання та боротьби з корупцією, а також антикорупційні експерти, для яких це професійна діяльність. Представники громадських організацій (НУО), громадські діячі та представники міжнародних організацій налаштовані найбільш критично, їхні оцінки більш узгоджуються із оцінками бізнес-середовища. Утім, рейтинг, який можна скласти за результатами оцінок різних груп експертів, залишається незмінним у більшості позицій: для всіх груп експертів найвищі оцінки отримали Вищий антикорупційний суд та Національне антикорупційне бюро України. Фахівці з досвідом розгляду справ про корупційні правопорушення (адвокати, судді, прокурори) краще оцінюють ефективність роботи судів як антикорупційних органів. А державні службовці вище оцінюють ефективність роботи Офісу Президента, ніж інші групи.

В оцінці НАБУ найбільш критично налаштована група — це НУО та громадські діячі, найвищу оцінку ефективності роботи НАБУ поставили представники аналітичних центрів. Роботу НАЗК найвище оцінили державні службовці, а найнижче — антикорупційні експерти, для яких це професійна діяльність.

Рис. 4.3. Експертні оцінки ефективності діяльності у сфері протидії корупції



Найбільш суттєві відмінності зафіксовано в оцінках Служби безпеки України: найвище її ефективність оцінили антикорупційні експерти, для яких це професійна діяльність, та державні службовці, найнижче – представники аналітичних центрів та НУО.

На думку частини експертів, для СБУ характерні чинники, що сприяють наявності корупційної складової, а саме: невідконтрольність діяльності та закритість структури, поширеність посадових зловживань, непрозорість діяльності тощо. Слід зазначити, що в експертному

середовищі висловлювали думку щодо потреби реформувати підходи роботи та склад співробітників СБУ (як і загалом правоохоронних органів).

«СБУ, поліція – це колиска української корупції, це стара система, яка залишилася практично нереформованою з радянських часів».

4.2. Пріоритетні напрямки боротьби з корупцією

Питання про напрямки, що їх респонденти вважають пріоритетними у боротьбі з корупцією, у дослідженні 2020 р. ставилося вперше. Респонденти (*населення і бізнес*) обрали по три варіанти і проранжували їх від найбільш до найменш пріоритетного із запропонованого переліку. На Рис. 4.4 наводяться дані щодо напрямків, які були згадані серед трьох найважливіших.

І для представників *бізнесу*, і для *населення* першим пріоритетом є очищення від корупції судової системи: більше половини обох аудиторій (56,9% бізнесу та 52,2% населення) назвали цей напрямок серед трьох найбільш пріоритетних. Також думки бізнесу і громадськості збігаються щодо боротьби з корупцією в органах правопорядку (МВС та прокуратура) – близько 40,6% бізнесу і 37,2% населення обрали цей напрямок пріоритетним.

Щодо подальших найбільш пріоритетних напрямків, то населення вважає більш нагальним завданням очищення від корупції соціальної сфери, насамперед системи охорони здоров'я (37,7%, а бізнес – лише 23,5%). Підприємці на вищій щаблі рейтингу ставлять податкову та митну сферу (31,7%, а населення – лише 24,5%).

Також бізнес дещо більше, ніж населення, занепокоєний корупцією в оборонній і безпековій сферах (23,2% для бізнесу і 15,9% для населення), а також корупцією у виборчих процесах, фінансуванні партій та під час виборчих кампаній (25,3% для бізнесу і 20,6% для населення).

Якщо розглядати дані щодо першого пріоритету у боротьбі з корупцією (Рис. 4.5), то запит бізнесу на очищення судової сфери сформульовано більш чітко. 57% з тих підприємців, які обрали відповідь «судова система», обрали її як перший пріоритет. Населення ж особливу увагу приділяє органам внутрішніх справ і прокуратурі – 55% з тих, хто обрав цей варіант відповіді, обрав його як перший пріоритет.

У розрізі першого пріоритету (Рис. 4.5) судова система стає очевидним лідером: 32,3% бізнесу і 21,4% населення обрали її як перший пріоритет у боротьбі з корупцією; друге місце з великим відривом посідають органи внутрішніх справ і прокуратура (10,8% бізнесу і 15,5% населення).

Рис. 4.4. Пріоритетні напрямки боротьби з корупцією (респонденти обирали 3 варіанти)



Рис. 4.5. Пріоритетні напрямки боротьби з корупцією (обрали з трьох варіантів найпріоритетнішим)



РОЗДІЛ 5. ІНТЕГРАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Як було зазначено і у звіті за 2017 р., основною метою цього дослідження є збір даних, які є релевантними індикаторам державної антикорупційної політики. Ці індикатори мають показувати динаміку ситуації у країні та успішність заходів, що передбачені відповідними політичними програмами чи стратегіями.

Відповідно, емпіричними індикаторами успішності реалізації антикорупційної політики в рамках цього дослідження є такі:

1. Питома вага населення/підприємств, що негативно ставляться до корупції; свідомо відмовляється від корупційних моделей поведінки;
2. Питома вага населення/підприємств, що мають досвід корупційних практик (ступінь «корупційної віктимізації» аудиторії), як загалом, так і в окремих сферах;
3. Питома вага населення/підприємств, що спроможні бути викривачем корупції (тобто тих, хто вже повідомляв компетентні органи чи готовий це робити).
4. Питома вага населення, яке знає і довіряє основним суб'єктам протидії корупції.

Індикатор 1. Питома вага аудиторії, що негативно ставиться до корупції, свідомо відмовляється від корупційних моделей поведінки

Як було зазначено дослідниками попередньої хвилі опитування, цей показник не може базуватись виключно на визначенні суб'єктивного ставлення до корупції – на прямих запитання за формулою «подобається / не подобається».

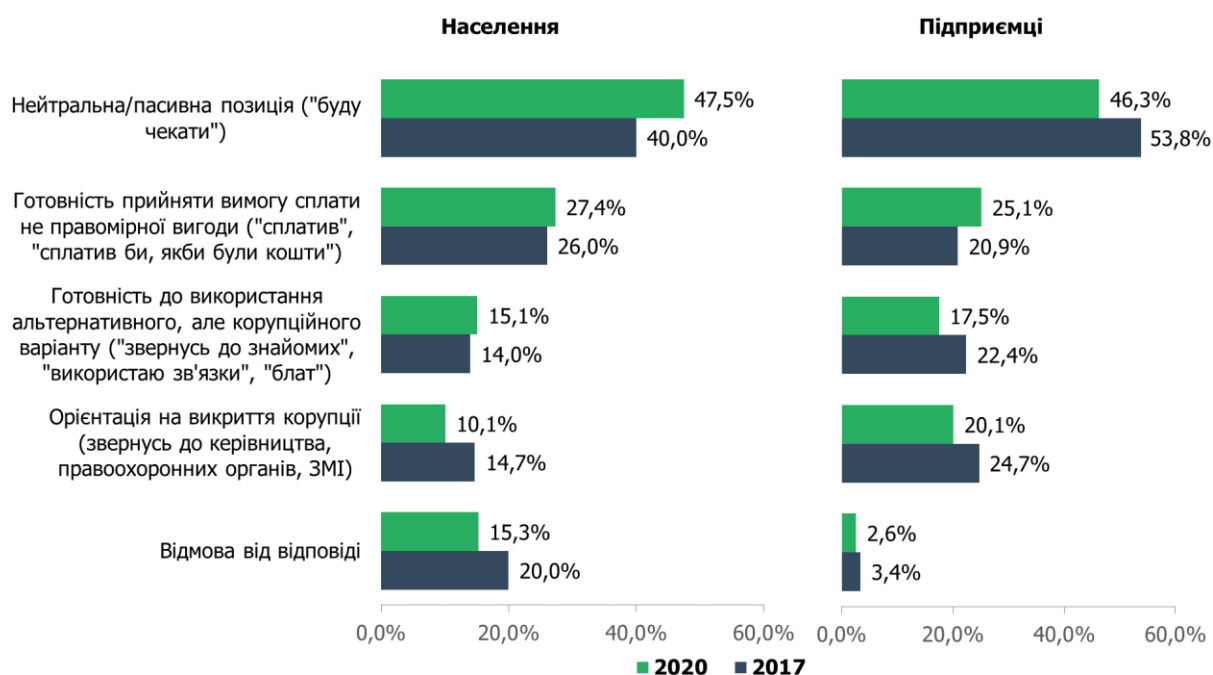
Таким чином, ставлення населення та підприємців до корупції може бути виміряне за допомогою показників, які відображають реальну чи потенційну відмову від корупції як способу вирішення певних проблем. Зокрема, у дослідженні було використано метод «прожективних ситуацій», тобто респондентам (як населенню, так і підприємцям) пропонувалась уявна ситуація отримання адміністративної послуги в органах державної влади чи місцевого самоврядування.

«Уявіть таку ситуацію. Ви звернулись до державної установи за довідкою, яка вам терміново необхідна для вирішення особистої справи. Вам повідомили, що термін її виготовлення – 30 днів, але Вам вона потрібна у найкоротший термін. Коли Ви вийшли з кабінету, то випадкова людина в коридорі Вам розповіла, що його сусід отримав таку довідку наступного дня, сплативши 500 гривень керівнику відділу, який видає такі довідки. Якими, ймовірніше за все, були б Ваші дії в такій ситуації?»

Респондентам пропонувалась можливість обрати найбільш імовірний варіант вирішення проблеми, що могла виникнути, – пропозиція прискорити отримання послуги за умови передачі особисто посадовій особі винагороди. Отримані результати наведено на Рис. 5.1.

Варіанти поведінки у запропонованій ситуації було згруповано у 3 основні напрямки: (1) пасивна відмова від корупції, або нейтральна позиція; (2) прийняття моделі корупційної поведінки (прямий або альтернативний корупційний варіант); (3) активна протидія корупції (викриття корупції).

Рис. 5.1. Готовність обрати корупційну модель поведінки (використання корупції як інструменту)



Нейтральна позиція є домінуючою: близько половини представників обох аудиторій – населення і бізнесу пристали на неї (позиція «просто буду чекати»). При цьому серед населення нейтральна позиція є більш поширеною, а серед підприємців частка нейтральних позицій скорочується. Як і в першій хвилі, у другій хвилі дослідження прикметною є значна частка відповідей «важно відповісти» серед населення. Для такого чутливого питання відмова може бути проявом відсутності можливості вдатися до корупції, у такому випадку скорочення частки таких відповідей серед населення є позитивним сигналом.

Готовність обрати корупційну модель поведінки (як прямим, так і альтернативним шляхом, за допомогою використання «блату») в 2017 р. була ідентифікована приблизно у 40% опитаних (як підприємців, так і населення), і цей показник не змінився у 2020 р. Однак, якщо для населення взагалі не зафіксовано статистично значущої динаміки часток відповідей, то серед підприємців спостерігається міграція респондентів від альтернативного шляху до прямої згоди на корупційну пропозицію.

Щодо готовності до викриття корупції, то дослідження зафіксувало статистично значуще зниження її рівня для обох аудиторій: серед населення частка потенційних «викривачів»

знизилась з 14,7% до 10,1%, а серед підприємців – з 24,7% до 20,1% у 2020 р. Останнє може пояснюватись зниженням довіри до правоохоронних органів (що, своєю чергою, може бути частково пов'язано із карантинними заходами). Так, у 2020 р. серед населення значуще підвищився індекс сприйняття поширеності корупції у патрульній поліції, НАЗК, НАБУ, податковій, центральних та місцевих органах влади. Серед підприємців збільшився індекс сприйняття поширеності корупції у тих самих інституціях, які назвало населення, а також у судах, прокуратурі, поліції (крім патрульної – див. розділ 1).

Аналіз відповідей населення у розрізі соціально-демографічних показників фіксує більшу готовність обрати корупційну модель поведінки у Південному регіоні (відповідь «сплатив би» дали 36,1%), а також серед чоловіків (21,4% проти 13,8% серед жінок). Для жінок та мешканців Західного регіону більш притаманна нейтральна позиція «буду чекати» (60,2% та 65,2%, відповідно).

Показово, що сукупна частка «викривачів» корупції суттєво не міняється у розрізі соціально-демографічних характеристик, утім, серед молоді до 29 років значуще вища частка тих, хто пристав на варіант відповіді «звернувся би до ЗМІ»: їхня частка становила 4,5%, тоді як у інших вікових категоріях цей варіант відповідей обирали від 0,6% до 1,9% респондентів. На нашу думку, можна припустити, що під варіантом «розголос у ЗМІ» молоді люди мають на увазі соціальні мережі.

Індикатор 2. Питома вага аудиторії, що має досвід корупційних практик

У дослідженні було використано як прямий спосіб визначення наявності/відсутності корупційного досвіду (пряме питання, за самооцінкою респондента), так і диференційований спосіб ідентифікації корупційного досвіду за сферами чи суспільними інститутами (результати докладно описано у розділі 2 для населення та в розділі 3 для бізнесу).

Таблиця 5.1 містить узагальнені результати аналізу контактів населення та підприємців з державними та комунальними організаціями. Показник «Досвід взаємодії» розраховувався як частка аудиторії, яка мала принаймні один контакт (неважливо – з досвідом корупції чи без) із даним інститутом протягом останніх 12 місяців; «Загальна вага корупційного досвіду» показує частку населення чи підприємств, які стикалися з корупційними практиками за сферами; показник «Питома вага корупційного досвіду» розраховувався як частка респондентів з корупційним досвідом серед тих, хто контактував з відповідними інституціями.

Отже, бізнес відчуває більший корупційний тиск при взаємодії з енергетичними компаніями, а населення – при взаємодії з правоохоронними органами і судами. Можна припустити, що бізнес має більше важелів захисту від корупції (наприклад, шляхом користування послугами юристів), аніж населення.

Аналіз відповідей населення у розрізі соціально-демографічних показників можливий тільки для закладів охорони здоров'я та освіти, з якими контактує найбільша частка населення.

Таблиця 5.1 – Корупційний досвід населення та підприємств

Корупційний досвід за сферами та інститутами	Досвід взаємодії		Загальна вага корупційного досвіду		Питома вага корупційного досвіду	
	Населення	Підприємці	Населення	Підприємці	Населення	Підприємці
Медицина	47,1%	х	26,8%	х	↓ 57,0%	х
Освітні заклади	41,1%	х	23,4%	х	↓ 57,0%	х
Правоохоронні органи	5,1%	10,8%	2,0%	3,6%	↑ 38,3%	↑ 32,9%
Судова система	3,2%	12,1%	1,2%	1,9%	↑ 36,8%	15,3% суд; 28,4%↓ виконання судових рішень
Патрульна/ дорожня поліція	7,0%	х		3,4%	↑ 26,6%	х
Послуги енергетичних компаній	17,2%	16,4%	1,8%	х	↑ 19,8%	↓ 29,9%
Органи державної влади та ОМС: адміністративні послуги	15,7%	16,5%	3,4%	4,9%	↑ 13,7%	↓ 15,0%

У 2020 р. було розширено список ситуацій, які мають ознаки корупції (хабарі, непотизм тощо), тому загальні показники корупційного досвіду неспівставні з даними 2017 р. Стрілками позначені статистично значущі зміни ($p=0,05$) в поширеності окремих ситуацій взаємодії з тими чи іншими інституціями, питання про які ставилися і в 2017, і в 2020.

Експертів не запитували про особистий досвід корупції.

Х – представників підприємств запитували лише про досвід корупції на їхній роботі, а не в особистому житті.

Найвища поширеність корупційних практик фіксується у Південному регіоні, а також чоловіки відзначають більшу поширеність корупції, ніж жінки (як зазначалось вище, це відповідає найвищій готовності до корупційних практик).

Цікаво, що за самооцінкою за останні 12 місяців стикалися з корупцією (давали хабар або від них вимагали хабаря, використовували зв'язки) 27,0% представників населення або членів їх сімей та 18,3% підприємців. Можна припустити, що вищий ступінь залученості населення у корупційні практики виникає завдяки взаємодії із соціальною сферою (освіта, медицина), де корупційна складова контактів становить 57% (для кожної сфери).

Індикатор 3. Питома вага аудиторії, що спроможна бути викривачем корупції

(тобто тих, хто вже повідомляв уповноважені органи чи готовий це робити)

Для отримання відповідних даних застосовувалися показники реальної та прожективної (ймовірної) поведінки респондентів у ситуації корупційного тиску (вимагання тощо), а також пряме питання про наміри.

Порівняно до заміру 2017 р., зменшилася питома вага тих, хто визнає за необхідне повідомляти про факти корупції:

- У запропонованій респондентам прожективній ситуації про можливість повідомити факти корупційних вимог заявили 10,1% населення і 20,1% підприємців;
- Для населення така частка «викривачів» трохи менша, ніж частка тих, хто ствердно відповів на пряме питання «Чи подали (б) Ви скаргу до органів влади або до правоохоронних органів в зв'язку з випадком корупції?» (12,5% респондентів серед населення). Утім, серед тих респондентів, хто стикався із корупцією, частка тих, хто дійсно подав скаргу, становить лише 3,3%. Тож питома вага «викривачів» у рамках 10–12% для населення є радше соціально очікуваним варіантом відповіді, ніж реальним наміром.
- Для підприємців частка «викривачів», які проявилися у прожективній ситуації, також значно менша, ніж частка відповідей на пряме питання. Відповідаючи на пряме питання, більше половини підприємців стверджують, що готові подати скаргу на корупційні дії. Утім, частка тих, хто мав корупційний досвід і подав скаргу, становить лише 11,7%. Таким чином, для підприємців, принаймні за їхніми твердженнями, ступінь толерантності до корупції нижчий, ніж у населення, що, можливо, пояснюється тим, що у них вимагають значно більші хабарі.

Утім, толерування корупції населенням меншою мірою пов'язане із сприйняттям корупції як норми (17,7%) чи байдужістю (20,2%). Найбільшою мірою воно пов'язано із недовірою (люди не вірять, що заяву про корупцію буде справедливо розглянуто органом влади (56,3%), що анонімність буде дотримана (35,1%), а також із страхом переслідування (33,2%). У поєднанні із високим сприйняттям корумпованості судів (Індекс сприйняття корупції складає 4,43 за 5-бальною шкалою) і правоохоронних органів (4,33 для прокуратури, 4,08 для поліції) це створює замкнене коло, яке заважає впроваджувати у суспільстві модель нульової толерантності до корупції.

І населення, і підприємці демонструють принаймні декларативну підтримку людей, які подають скарги до органів влади або до правоохоронних органів у зв'язку з випадками корупції: питома вага аудиторії, яка повністю або радше схвалює таку поведінку, становить 71,2% для населення і 82,5% для підприємств (причому серед представників підприємств переважають відповіді «повністю схвалюю»).

Аналіз відповідей населення у розрізі соціально-демографічних показників показує, що найвища готовність до викриття корупції в прожективній ситуації спостерігається в Центральному регіоні та Києві. Чоловіки частіше готові викривати корупцію, аніж жінки.

Підсумовуючи дані, можна стверджувати, що за останні роки суспільні чинники, які перешкоджають спроможності суспільства викривати корупцію, здебільшого не змінилися:

- розбіжність реальної та декларативної поведінки населення;
- недовіра до інститутів, які б мали забезпечувати належне реагування на викриті факти корупції;
- недовіра до інститутів, які б мали забезпечувати належну підтримку викривачів;
- відсутність знання і чіткого розуміння алгоритмів поведінки викривача.

Індикатор 4. Питома вага аудиторії, що знає і довіряє основним суб'єктам протидії корупції

Цей показник спирається на оцінки головних елементів антикорупційної інфраструктури: Національного антикорупційного бюро (НАБУ) і Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). У 2020 р. до переліку антикорупційних органів було додано також Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП) і Вищий антикорупційний суд (ВАКС).

Знання населення щодо того, які державні органи уповноважені на запобігання і протидію корупції та якими є результати діяльності цих органів, знизилася порівняно з 2017 р. Як зазначалось вище, це може бути пов'язано з тим, що епідемія COVID-19 витіснила тему корупції з інформаційного простору під час проведення опитування. Або з тим, що у 2017 р. це були відносно нові органи, про які багато говорилося у медіа. Власне, частка населення, що вважають себе необізнаними, залишилася на рівні 2017 р., а от серед тих, хто обирає між варіантами «достатньо обізнаний» і «поверхнево обізнаний», зафіксовано значний зсув у бік меншої обізнаності.

- Так, у 2017 р. частка населення, яка «достатньо» знає про державні органи, уповноважені на запобігання і протидію корупції, становила 28,9%, а у 2020 р. вона скоротилася майже удвічі – до 16,6%;
- Частка населення, яка «достатньо» знає, якими є результати діяльності державних антикорупційних органів, також скоротилася удвічі – з 23,2% у 2017 р. до 11,7% у 2020 р.

Зауважимо, що йдеться не про реальні знання, а про самооцінку обізнаності респондентів. Також скорочення частки населення, яка вважає себе достатньо обізнаною, може свідчити про втрату цікавості до теми і, певною мірою, про розчарування в реформах.

Цю тезу підтверджує динаміка оцінок щодо сприйняття поширеності корупції: для НАЗК оцінка погіршилася з 3,61 балів в 2017 р. до 3,92 балів у 2020 р., а для НАБУ – з 3,56 балів до 3,92 балів (в обох випадках зміна є статистично значущою). САП також не сприймається як вільна від корупції інституція, її оцінка 3,97 (нагадаємо, респонденти давали оцінки за шкалою від 1 до 5, де 1 означає «корупція відсутня», а 5 – «корупція дуже поширена»).

Натомість оцінки ефективності запобігання і протидії корупції залишилися на такому самому низькому рівні, як і у 2017 р. (спостерігається навіть тенденція до падіння, але вона не є статистично значущою). Нагадаємо: 1 означає «діяльність неефективна», а 5 – «дуже ефективна»:

- НАЗК – 2,09 балів у 2020 р. (2,15 балів у 2017 р.);
- НАБУ – 2,15 балів у 2020 р. (2,18 балів у 2017 р.);
- САП – 2,09 балів у 2020 р. (не оцінювалася у 2017 р.);
- ВАКС – 2,04 бали (не оцінювався у 2017 р.).

Цікаво, що найвищі оцінки ефективності антикорупційної діяльності ставлять мешканці Східного регіону, а найнижчі – мешканці Південного регіону. Значущої різниці в оцінках за статтю не спостерігається. Ці дані засвідчують кілька важливих обставин:

1. населення відчуває розчарування в антикорупційних органах (ВАКС, САП, НАБУ, НАЗК) як ключових елементах антикорупційної структури;
2. рівень довіри⁸ до антикорупційних інститутів знизився, а також більше не є найвищим серед органів влади;
3. тенденція до зниження довіри і розчарування посилюється зниженням інтересу і поінформованості населення щодо діяльності антикорупційних органів;
4. можна припустити, що причиною описаних тенденцій (окрім витіснення теми корупції з інформаційного поля через епідемію COVID-19) певною мірою є негативний контекст медіа-поля в 2017-2020 рр. стосовно діяльності НАБУ і НАЗК, який не був нейтралізований антикорупційними інститутами, а також відсутність гучних «посадок».

⁸ Рівень довіри визначався за двома індикаторами: сприйняття поширеності корупції в організації і оцінка ефективності протидії корупції цією антикорупційною організацією.