

Аналітична стаття

Джон Лаф та Володимир Дубровський

Програма «Росія – Євразія» | Листопад 2018 року

Чи ефективні антикорупційні реформи в Україні?



**CHATHAM
HOUSE**

The Royal Institute of
International Affairs

Зміст

	Резюме	2
1.	Вступ	3
2.	Загальна оцінка дії антикорупційних заходів в основних секторах	10
3.	Висновки	38
	Абревіатури та акроніми	45
	Про авторів	46
	Подяка	47

Резюме

- Починаючи з 2014 року, Україна запровадила чимало важливих реформ для боротьби з корупцією на державному рівні. Утім, поки що успіху вдалося досягти радше в обмеженні можливостей для корупції, аніж у притягненні корумпованих посадовців до відповідальності.
- Корупція є наслідком неефективного державного управління, а не його передумовою. Рішучий прорив можливий лише тоді, коли на політичній арені з'являться нові гравці, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності та створенню авторитетних інституцій для забезпечення принципу верховенства права.
- До успішних заходів з подолання корупції належать «очищення» НАК «Нафтогаз України» та реформування адміністративної служби, банківського сектора, патрульної поліції, системи державних закупівель і оподаткування. Децентралізація також розширила спектр можливостей для громадян, які прагнуть прозорого розподілу чиновниками місцевих ресурсів.
- Недостатнього поступу досягнуто в таких важливих питаннях, як митний контроль, дерегулювання господарської діяльності, приватизація, демонополізація та реформування державного управління. Витрати на оборону викликають найбільше питань. Деякі корупційні схеми у енергетичному секторі досі недоторкані. Принципи організації державної служби також потребують перегляду.
- Реформування правоохоронних органів відбувається майже непомітно. Ще зарано робити висновки щодо того, чи дійсно вплине судова реформа на роботу судів, оскільки вся система з голови до ніг пронизана корупційними схемами.
- Новостворене Національне антикорупційне бюро ще неспроможне притягувати до відповідальності чиновників найвищого рівня, оскільки має місце сильний вплив приватних інтересів на правову систему. Ситуація повинна змінитися на краще після створення Вищого антикорупційного суду, однак і він навряд чи буде застрахований від вибіркового правосуддя.
- Зниження рівня корупції навряд чи вдасться досягти за допомогою самих лише каральних заходів. Така практика має стати частиною всеохопної довгострокової стратегії, покликаної звужити коло можливостей для корупційної діяльності і посилити конкуренцію в політичній та економічній сфері. Для цього необхідна політика демонополізації і заохочення українських владних еліт прийняти нові правила гри.
- Громадяни України засуджують корупцію на найвищому рівні, однак дрібне хабарництво сприймають як виправдане зло. Таке ставлення необхідно змінювати, адже самі громадяни мають бути свідомі того, що на них також лежить відповідальність за зменшення масштабів корупції.

1. Вступ

Починаючи з 2014 року, Україна вжила безпрецедентних заходів для зменшення рівня корупції в суспільному житті. Жодній пострадянській державі, за винятком країн Балтії та Грузії, за такий короткий проміжок часу не вдалося втілити стільки важливих заходів, спрямованих на звуження кола можливостей для проведення корупційних обходів, одночасно із створенням нових органів для боротьби з корупцією та реформуванням чинних судових і правоохоронних органів. Наразі результати доволі неоднозначні. Відчутний прогрес на шляху підвищення рівня прозорості та зменшення можливостей для неналежного використання адміністративного ресурсу переважає спроби притягти до відповідальності чиновників, котрі зловживали і зловживають службовим становищем. Антикорупціонери саркастично зазначають, що через такі незбалансовані результати Україна стала, можливо, найбільш відкрито корумпованою країною в світі.

У цьому немає нічого дивного. Оскільки в Україні існує і формальна, і неформальна система влади, для подолання глибоко вкоріненої корупції необхідно щось набагато більше, ніж нові закони та антикорупційні органи. Зрештою, змінити правила гри можуть тільки можновладці – якщо досягнуть згоди в цьому питанні. Історія Західної Європи свідчить, що таке може статися, коли владні еліти зрозуміють, що розвиток інституцій, покликаних захищати її право власності та доступ до ренти стане вигіднішим, ніж особисте покровительство та кумівство. У суспільних науках це явище відоме як перехід від «суспільного порядку з обмеженим доступом», коли в політичній та соціально-економічній сфері домінує невелика група наділених владою осіб, до «порядку відкритого доступу», який допускає ширше коло інтересів на основі самоорганізованих мереж та безособових суспільних відносин.¹

За деякими оцінками, такий перехідний період у середньому триває близько п'ятдесяти років, за умов певного лінійного прогресу.² Україна стала на цей шлях після проголошення незалежності 1991 року, отже, зараз вона приблизно на півдорозі. Революція гідності 2014 року значно пришвидшила темпи розвитку, хай навіть прогрес не завжди був лінійним. У питанні антикорупційних реформ на українську владу тиснуть з різних боків: по-перше, триває війна з Росією, по-друге, змін вимагає саме суспільство, а по-третє – міжнародні партнери згодні надавати підтримку тільки в разі виконання доволі жорстких умов. Саме за таких обставин владна еліта в 2014 році була змушена призупинити вплив матеріальних ресурсів з країни та інших практик, що знищують цінність. Зловживання набуло небачених масштабів за часів президентства Віктора Януковича (2010–2014), залишивши Україну не лише збанкрутілою, а ще і беззахисною. Попередні антикорупційні програми, які впроваджувалися від кінця 1990-х, лише імітували боротьбу з корупцією.

Суспільні запити, висловлені під час Революції гідності, вилилися в Закон України «Про запобігання корупції», ухвалений у жовтні 2014 року, та інші заходи, які вперше були спрямовані на захист населення від хижацької поведінки чиновників, що дбали тільки про

¹ North, D., Wallis, J. J. and Weingast, B. (2009), *Violence and Social Orders*, Cambridge University Press.

² Там само.

власні інтереси або ж діяли від імені невеличкої групи можновладців. Утім, коли ситуація після 2014 року стабілізувалася, готовність владної еліти підтримувати зміни поступово зменшилася, оскільки вони бачать менше необхідності йти на жертви. Водночас опір деяких із них антикорупційним реформам, зокрема створенню Вищого антикорупційного суду України, свідчить про те, що ці заходи справді дієві і загрожують життєво важливим інтересам очільників держави. Однак усе це ще не означає, що реформування проходить успішно. Щодо Вищого антикорупційного суду України, то високопосадовців найбільше лякає не так перспектива опинитися за ґратами в результаті незалежного розслідування та притягнення до відповідальності, як потенційна втрата абсолютного контролю над порядком обмеженого доступу. Зокрема, поява суду, не підконтрольного владним групам, загрожує підривом усієї системи вибіркового правосуддя, яка тримається на залежних від них правоохоронних та судових органах.

У цьому дослідженні проаналізовано ефективність антикорупційних реформ, які, починаючи з 2014 року, проводяться в основних сферах суспільного життя. Саме поняття «корупція» передбачає зловживання службовим становищем і неналежне функціонування державних установ, яке шкодить загальному благу. Мова не завжди йде про фінансові злочини та хабарництво.

Незважаючи на деякі культурні особливості, що вплинули на розвиток України, в цілому вона підпадає під категорію країни, де панує порядок обмеженого доступу. Це означає, що корупційна практика не просто визнана за норму – вона лежить в основі системи, яка дозволяє владним групам мирно співіснувати за рахунок розподілу привілеїв та дивідендів. Ця система не просто корумпована: вона функціонує завдяки корупції. Автори статті стверджують, що Україна дійсно досягла значних результатів, звузивши коло можливостей для корупційних обгородок з боку владної еліти, хоча загальний рівень корупції залишається небезпечно високим, тому для закріплення прогресу в ключових галузях необхідні радикальні дії.

Натомість безпосереднє покарання корумпованих чиновників – або навіть його загроза – як спосіб боротьби з корупцією досі не дає значних результатів. Такі дії залишатимуться неефективними, адже сама система недостатньо змінилася і стоїть на захисті корумпованих представників владної верхівки. Інакше кажучи, «лобова стратегія», що обмежується ув'язненням корумпованих чиновників, не змінить суті системи.³ Натомість слід заохотити до еволюції зацікавлені владні групи, які стоять на чолі цієї системи, тобто відповіддю на звуження кола можливостей для використання корупційних схем мав би стати стрімкий розвиток бізнесу, спрямований на створення цінностей, а не стягнення ренти.

³ Rating Group (2018), 'Socio-political moods of the Ukrainians: new challenges', http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_ukraincev_novye_vyzovy.html (accessed 11 Sept. 2018). Близько 40% респондентів вважають, що корупція – це не хвороба, а системний механізм, необхідний суспільству. На відміну від інших показників, цей напроцуд стабільний (практично не змінюється протягом п'яти років) і має тенденцію до зростання – що вищий рівень освіти та менший вік респондентів.

Природа корупції в Україні

Діяльність державних установ в Україні, як і в багатьох інших країнах із менш розвиненими системами управління, наскрізь пронизана корупційними схемами. Громадяни свідомі цього – і вважають корупцію, особливо на найвищому рівні, однією з найбільших проблем, що стоять перед Україною – поряд із російською агресією.⁴ Найчастіше корупцію образно називають «іржею», котра з голови до ніг вкрила держустанови, тому її необхідно зішкребти залізною щіткою, тобто вжити жорстких заходів для покарання винних. Такий хід думок передбачає, що чим вищий рівень посадовців, яких буде ув'язнено, тим менше буде корупції та краще працюватимуть державні органи. Проте, навіть якби можливо було застосувати покарання, щоб покласти край зловживанням чиновників усіх рівнів, немає жодної гарантії, що це покращить роботу цих старих держустанов. Ситуація в деяких із них може й погіршитися, оскільки позбавлені доступу до «годівниці» службовці втратять стимул для виконання своїх посадових обов'язків.

Досить важко дати корупції просте визначення – і запропонувати легке вирішення проблеми – саме через її складність. Адже корупція процвітає за рахунок глибоких системних вад, що створюють широке поле для пошуку ренти. Саме тому українські держустанови у різних сферах – від економіки до дипломатії – належним чином не виконують своїх функцій. Отже, корупція є радше виявом глибоких системних проблем, аніж їх причиною, хоча, звісно, інколи вона посилює їх.

Дуглас Норт, Джон Джозеф Волліс та Беррі Вайнгаст зазначають, що «природні держави [тобто держави, в яких панує порядок обмеженого доступу] не є хворими. Вони керуються власною логікою і не являють собою дисфункціональні утворення... Природні держави можуть здаватися корумпованими відповідно до норм та цінностей держав, де встановлено порядок відкритого доступу».⁵ Інакше кажучи, багато з того, що в країнах Заходу традиційно вважається корупцією – наприклад, злиття бізнесу і влади, насправді є невід'ємною ознакою порядку обмеженого доступу. За невдоволенням корупцією здебільшого стоїть фрустрація, породжена обмеженнями, які нав'язує панівний режим, і прагненням їх подолати. Українці можуть знайти вдалі приклади переходу від порядку обмеженого доступу до порядку відкритого доступу в Західній Європі, щодо ж до Центральної Європи, то в цій частині світу перехідний період іще не завершений, хоча результатів досягнуто вже доволі значних. Подолання корупції цілком справедливо можна вважати побічною дією системних змін, без яких цього досягти неможливо.

Опір спробам змінити порядок обмеженого доступу на порядок відкритого доступу часто такий сильний саме тому, що корупція є не просто способом збагачення владної верхівки, а й незамінним інструментом управління. Чиновники середньої та нижньої ланки для виконання своїх обов'язків часто потребують додаткової оплати, що забезпечується за рахунок хабарів (так званих відкатів), що передбачає незаконне привласнення державних ресурсів. Водночас посадовцям на нижчих щаблях часто доводиться брати хабарі – або навіть вимагати їх – для подальшого переадресування нагору. В обох випадках корупція працює як метод батога і пряника: начальство може «здати» своїх підлеглих у разі невиконання наказів – навіть якщо

⁴ Там само. Корупція розглядається як одна з трьох головних проблем, що негативно впливають на Україну, у відповідях 40% респондентів, майже так само, як і війна на Донбасі (41%). Інфляція посіла третє місце, про неї говорять лише 27% респондентів. Ця модель залишається майже незмінною з 2014 року.

⁵ North, Wallis and Weingast (2009), *Violence and Social Orders*, p. 269.

вони незаконні. Оцінити масштаб таких глибоко вкорінених корупційних схем надзвичайно важко, проте робота більшості державних установ в Україні, особливо правоохоронних органів, напевно, була б не просто призупинена, а паралізована, якби ці канали збагачення раптово перекрили. Утім, досвід швидкого і успішного реформування порядку закупівлі ліків Міністерством охорони здоров'я України свідчить, що принаймні в одній ключовій галузі змін можна досягти без шкоди для інституції.

Парадоксально, однак деякі форми корупції самого «обмеженого доступу» радше сприяють економічному та суспільному розвитку, позаяк вони амортизують його ефект і, так би мовити, змашують систему «знизу». За радянських часів бартерний обмін дещо пом'якшував недоліки планової економіки, без цього економічна система СРСР була б неіздатна.⁶ У сучасній Україні корупція лишається важливим фактором, що забезпечує функціонування дуже неефективного державного апарату та економіки. Утім, побічною дією такого пом'якшення стає укорінення неформальних практик, які зрештою буде важко викоринити. З одного боку, в Україні корупційні механізми допомагають обійти зайві перешкоди, а з іншого – в такий самий спосіб громадяни ухиляються від виконання правил, спрямованих на захист життя. Про це свідчить, зокрема, кількість нещасних випадків на виробництві зі смертельними наслідками.⁷ Більше того, толерування однієї з форм корупції призводить до того, що визнаються й інші форми корупції, розмиваючи межі між прийнятною та непринятною поведінкою в суспільстві.

Порядок обмеженого доступу в Україні, як і в Радянському Союзі, характеризується надмірним контролем, доповненим дискреційними нормами. У такий спосіб забезпечується вибіркоче застосування правил, яких насправді дотриматися неможливо – і саме завдяки цьому можновладці отримують свій неформальний вплив, що уможливило створення мереж типу патрон-клієнт і, відповідно, процвітання бюрократії, котра отримує системну владу саме завдяки вибіркочовому застосуванню норм на користь владної верхівки. Ця практика сягає часів Російської імперії, коли наділене неформальною владою начальство використовувало неоднозначні та занадто суворі правила для шантажування своїх підлеглих та особистого збагачення – або ж із цілком законною метою.⁸ Отже, історично склалося так, що в Україні двома найпоширенішими формами корупції є здирництво із погрозою застосування нереалістичних норм і правил, а також змовництво посадовців із бізнесменами чи приватними особами задля особистої вигоди в обхід цих самих неоднозначних правил.

Аби звужити коло можливостей для описаного вище неформального впливу, слід вжити набагато серйозніших заходів, ніж кардинальна зміна власне антикорупційного

⁶ Smith, A. and Swain, A. (1998), 'Regulating and Institutionalizing Capitalism: the Microfoundation of Transformation in Eastern and Central Europe', in Pickles, J. and Smith, A. (eds) (1998), *Theorizing Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformation*, New York: Routledge.

⁷ У 2014 році на вугільних шахтах в Україні сталося 2034 нещасних випадки, 99 із них мали смертельні наслідки, на рудних і неметалевих шахтах сталося 220 нещасних випадків, з яких 12 мали смертельні наслідки. International Labour Organization (2017), 'New ILO Project aims to reduce work accidents and occupational diseases in Ukrainian mines', 13 July 2017, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_562950/lang-en/index.htm (accessed 11 Sept. 2018).

⁸ Dubrovskiy, V. (2006), *Towards Effective Anti-Corruption Strategies in Ukraine: Removing the Cornerstone without Toppling the Building*, Warsaw: Center for Social and Economic Research, p. 9, http://www.case-research.eu/files/?id_plik=2624 (accessed 11 Sept. 2018).

законодавства. Відповідно до класичної формули Роберта Клітгаарда, корупція = монополія + дискреція (узаконене свавілля чиновників) – підзвітність.⁹ Отже, на часі демонополізація, у поєднанні з радикальним обмеженням свободи дій державних службовців і зростанням рівня підзвітності; а також заміна посадовців, що звикли до особистої влади, державними службовцями з умінням безособового та беззаперечного дотримання правил, готовими віддано працювати заради суспільного блага. Однак кадрові зміни мають відбуватися паралельно із ухваленням нових нормативних актів, в іншому разі будь-які починання приречені на провал. Старі чиновники й далі зловживатимуть навіть найдосконалішими законами, хоча, можливо, і не так сильно, а неупереджені навіть незаплямовані у корупції службовці ризикують збитися на манівці, коли стикнуться із тими самими нереалістичними нормативами, спрямованими на посилення їхньої влади.

Впровадження таких реформ вимагає не лише великої адміністративної роботи, а й політичної волі. Корумповані посадовці використовують значні фінансові ресурси та особистий вплив, щоб забезпечити ще сприятливіші умови для подальших махінацій. Вони також мають клієнтів і партнерів із приватного сектору, які, користуючись зв'язками з чиновниками, звикли застосовувати ті самі нереалістичні норми щодо своїх конкурентів з метою дивідендів монополізації ринків. До того ж навіть ті політики, які не беруть безпосередньої участі в корупційних схемах, можуть дивитися на корупцію крізь пальці, адже в такий спосіб вони захищають свої політичні інтереси або ж зберігають неформальну владу над своїми підлеглими. Більше того, навряд чи варто сподіватися, що в найближчому майбутньому суспільство вийде на рівень абсолютної нетерпимості до корупції, оскільки дрібні зловживання досі вважаються найлегшим способом вирішення проблем. Таке ставлення необхідно змінювати, адже самі громадяни мають бути свідомі того, що на них також лежить відповідальність за зменшення масштабів корупції. Проте, зміни мають іти згори до низу, та супроводжуватися глибокими інституційними реформами: зворотний порядок не працює.

Особливості корупції в Україні

Засади олігархічної системи, що сформувалася в Україні в середині 1990-х років, були успадковані від СРСР та Російської імперії, де також панував порядок обмеженого доступу. Тогочасні багатії часто не володіли власними активами. Їхнє стрімке збагачення відбувалося за рахунок установа монопольного контролю над такими ключовими сферами, як торгівля газом з Росією та банківський сектор – або ж вони отримували прибутки завдяки неформальному контролю над державними підприємствами. Подальше нарощення капіталу уможливила приватизація, в якій проявилися відносини покровитель-клієнт, які зберігалися ще від радянських часів, завдяки чому «червоні директори» та їхнє оточення обійняли на цих підприємствах керівні посади. Після розпаду компартії та, відповідно, втрати нею доступу до важелів влади, нова верхівка здобула абсолютний контроль над державним апаратом, а механізми, завдяки яким старій системі вдавалося зберігати певну рівновагу, були втрачені.

⁹ Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, CA: University of California Press.

Деякі українські нувориші, які прагнули зміцнення своїх позицій за умов нового порядку, придбали медіа-активи, створили квазіполітичні партії та забезпечили своїх представників місцями у Верховній Раді України. Крім того, вони часто заручалися підтримкою покровителів або партнерів у правоохоронних органах, зокрема службі безпеки, а також у судовій системі. Деякі з цих структур стали на «комерційні рейки» задовго до розпаду Радянського Союзу, а українська судова галузь взагалі не мала досвіду незалежного і неупередженого розгляду справ. Ця система зміцнилася за часів президентства Леоніда Кучми (1994—2005) і не особливо змінилася після Помаранчевої революції 2004 року. Незважаючи на активізацію громадянського суспільства, владна верхівка в той час не відчувала тиску, достатнього для зміни її поведінки. Це пояснює, чому спроби подолати корупцію виявилися радше формальні: вони використовувалися скоріше для зведення рахунків між конкурентами, а не для покращення життя людей. Президент Віктор Янукович «удосконалив» діючу систему, зосередивши владу в одних руках і скерувавши фінансові потоки на рахунки членів своєї родини та приближених осіб.

Дослідження корупції найвищого рівня, проведене новим урядом у 2014 році за підтримки МВФ, виявило «пірамідальний» характер впливу на систему управління: «на верхівці розмістилися відомі всім представники владної еліти, на середньому рівні – керівники відомств, унизу – їхні підлегли».¹⁰ У цьому документі описаний механізм, за допомогою якого зазначеним вище групам осіб вдавалося контролювати призначення в державному секторі, використовувати нормативні акти з метою обслуговування своїх інтересів, а також обмежувати доступ громадськості до інформації. У дослідженні також відзначається злагоджена співпраця різних урядових установ з метою залякування бізнесу та здириництва. Найбільш корумпованими органами названі Державна фіскальна служба України, поліція, Генеральна прокуратура України, Державна виконавча служба України та судові органи. Як правило, посади, що відкривали можливості для різноманітних зловживань, були куплені, а ці «інвестиції» потім поверталися у вигляді хабарів.¹¹

Нічого суто українського в описаних вище механізмах немає, хай навіть саме в Україні їх застосування набуло такого масштабу. Це характерні особливості держав, де панує порядок обмеженого доступу. Щоб описати суспільство, в якому одні особи можуть досягати політичних та економічних цілей шляхом міжособового обміну заохоченнями і покараннями інших, американський політолог Генрі Гейл увів поняття «патрональна політика».¹² Ключовою особливістю такої системи є контроль владної еліти над судовими і правоохоронними органами, зокрема прокуратурою. Відтак завдяки вибіркового правосуддю деякі владні групи можуть безкарно отримувати ренту і убезпечувати себе від потенційних ворогів.

Маніпулювання виборчою системою певними представниками владної еліти є особливо

¹⁰ Government of Ukraine (2014), *Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary, Government of Ukraine Report*, Уряд України (2014). Діагностичне дослідження з питань управління, пов'язаних із корупцією, діловим кліматом та ефективністю судочинства. Уряд України. Звіт, с. 4, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14263-a.pdf> (accessed 9 Oct. 2018).

¹¹ Там само.

¹² Hale, H. (2014), *Patronal Politics*, Cambridge University Press.

небезпечною формою політичної корупції. Зачароване коло корупції виникає через те, що нардепи часто здобувають свої мандати, купуючи місця у партійних списках або ж використовуючи незаконні методи виборчої кампанії в одномандатних округах. На жаль, традиційні методи спостереження за виборами не вирішують цієї проблеми.¹³ Нардепи, що купили місця у Верховній Раді, розраховують на повернення «інвестицій»: вони вимагають плати за підтримку певних законопроектів, котрі, зокрема, забезпечують формальні та неформальні привілеї для деяких кіл та посилення впливу і збільшення дивідендів для їхніх «шефів» у виконавчих органах. Найпростішим прикладом є розподіл нелегальних доходів серед якомога меншої групи людей із метою забезпечення тривалого функціонування порядку обмеженого доступу.

Через певні культурні особливості Україна особливо схильна до дрібної корупції. На відміну від країн, громадяни яких відчувають відповідальність щодо державних установ, українці в скрутних ситуаціях вважають за краще покладатися на близьких друзів та родичів і тому відчувають відповідальність перед ними. Іншого виходу за відсутності надійних та стабільних інституцій люди не бачать. Подібно до громадян інших постколоніальних країн, особливо тих, що утворилися на периферії великих імперій, українці успадкували етику виживання, в основі якої лежить недовіра до держави та її органів, котрі вважаються відверто ворожими.¹⁴ У результаті ставлення багатьох українців до корупції доволі неоднозначне: з одного боку вони рішуче виступають проти неї, а з іншого – цілком толерантно ставляться до кумівства та інших способів захисту своїх інтересів. Багато хто також вважає за краще заплатити хабар, щоб вирішити якесь незначне питання, наприклад, ухилитися від сплати штрафу або отримати певний дозвіл.¹⁵

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що ситуація в Україні подібна до інших держав, де панує порядок обмеженого доступу. Крім того, вирішення проблеми корупції ускладнюють деякі культурні особливості – без змін з боку громадян зрушення в державній системі неможливі. Зокрема, слід поставити питання: що таке держава і до чого призводить розкрадання державного майна? Перед українськими реформаторами стоїть завдання синхронізувати інтереси прогресивної частини владної еліти та суспільства з метою запровадження нових правил і поведінки на основі сильних і надійних інституцій. Необхідно також забезпечити в цій новій системі місце для великого і малого бізнесу.

¹³ OSCE (2014), *Ukraine, Early Parliamentary Elections, 26 October 2014: Final Report*, Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true> (accessed 11 Sept. 2018).

¹⁴ Серед українців таке ставлення панує з часів запорізьких козаків та успішного отримання ними привілеїв і часткової автономії від царів, see Applebaum A. (2017), *Red Famine*, London: Allen Lane, p. 4.

¹⁵ Rating Group (2018), 'Socio-political moods of the Ukrainians: new challenges', slide #44, http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_ukraincev_novye_vyzovy.html (accessed 27 Sept. 2018). Серед респондентів, які визнали, що торік давали хабар, 81% сказав, що цьому немає виправдання, навіть якщо в такий спосіб було вирішено важливу для них проблему.

2. Загальна оцінка впливу антикорупційних заходів в основних секторах

У 2015—2017 роках українські реформатори та їхні міжнародні партнери приділили значну увагу створенню нових офіційних структур і розробці процедур, скерованих на викриття і розслідування корупційних об'єктів, а також переслідування корупціонерів найвищої ланки. Утім, потуги Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) і запровадження системи подачі електронних декларацій чиновників та депутатів, а також детально описана боротьба Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), Генеральної прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) часто відволікали увагу від інших важливих заходів, які були запроваджені.

Енергетична галузь і сектор природних ресурсів

Реформування ринку природного газу і НАК «Нафтогаз України», що проходило в 2015—2016 роках, допоки стало найбільшим досягненням у сфері антикорупційної діяльності. До того часу непрозорий газовий бізнес являв собою найбільше джерело тіньового доходу української еліти, унаслідок чого держбюджет втрачав десятки мільярдів доларів¹⁶, а національну безпеку було підірвано. Державні кошти розкрадали переважно за допомогою арбітражних схем, в яких використовували різницю між субсидованою та ринковою ціною. Через це «Нафтогаз» щороку зазнавав величезних втрат: наприклад, 2014 року його дефіцит склав 5,7% ВВП.¹⁷ Уряд затикав ці дірки квазіфіскальними субсидіями, котрі, своєю чергою, завдавали удару державним фінансам. Упродовж довгих років через ці оборудки уряд продовжував закуповувати паливо в Росії – замість видобувати український газ із доволі багатих родовищ. Крім того, тривав саботаж заходів із енергоефективності, утворюючи порочне коло залежності від російського газу.

Міжнародний валютний фонд наполягав на вирівнюванні тарифів на газ для населення та підприємств, а також на підвищенні рівня прозорості «Нафтогазу» – і наслідки не забарилися. Хоча для населення і теплопостачальних підприємств ринкова ціна поки не запроваджена повністю, різке підвищення тарифів для населення унеможливило арбітражні операції та – водночас зі зміною керівних кадрів – нівелювало потребу в субсидіях для самого НАК «Нафтогаз». Тому вже у 2016 році ця компанія почала приносити прибуток і стала важливим джерелом поповнення державної скарбниці. У перші чотири місяці

¹⁶ Згідно з даними уряду, державні субсидії для штучного зниження ціни на газ за десять років обходяться в 53 млрд дол. США. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (2016), 'Чому необхідно було змінити ціну на газ?' [Why was it necessary to change gas prices?], http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/lystivka_gaz.pdf (accessed 11 Sept. 2018).

¹⁷ 'Україна – Урядовий звіт, лютий 2014 – червень 2015, с. 2 (червень 2015) https://mfa.gov.ua/mediafiles/sites/edinburgh/files/Government_Report_June_15.pdf (accessed 9 Oct. 2018).

2018 року податки, сплачені «Нафтогазом» становив 19,3% від доходів держави.¹⁸ Завдяки таким заходам вдалося зробити значну інвестицію в АТ «Укргазвидобування», дочірнє підприємство НАК «Нафтогаз України», що видобуває газ, відтак збільшився обсяг видобування газу: у 2017 році показники діяльності «Укргазвидобування» зросли на 4,2%.¹⁹

З 2016 року пряму закупівлю газу в Росії було припинено, а відтак зникли і пов'язані з нею схеми, що зробило сектор набагато прозорішим. Цьому сприяло і проведення довгострокових реформ системи управління самого НАК «Нафтогаз України» та, зокрема, створення наглядової ради.

Насправді такі значні перетворення стали можливі завдяки революції та війні. Українці були свідомі примусової «енергетичної дипломатії», яка пов'язувала їх із Росією в попередні роки, а після анексії Криму і подій, що мали місце згодом, мало хто б наважився заперечити необхідність покласти край залежності від імпорту з Росії. Західні країни та громадянське суспільство також вимагали реформування енергетичного сектору. Особи, котрі отримували найбільше зиску від старих схем, або втекли з країни, або ж були занадто ослаблені для того, щоб чинити активний опір. Як наслідок, баланс інтересів сприяв реформам. Політична опозиція, яка могла б представляти постраждалих внаслідок цих змін посадовців, була дезорганізована, а завдяки прямим субсидіям населенню вдалося пом'якшити удар від загального зростання цін, навіть якщо від цього виграли тільки найбідніші споживачі. Як і очікувалося, опозиційні сили у своїй риториці швидко почали використовувати лозунги щодо скасування реформ.

Не дивно й те, що після 2015—2016 років упровадження реформ сповільнилося. Незалежні члени наглядової ради «Нафтогазу» в 2017 році подали у відставку буцімто через втручання уряду в процес модернізації компанії.²⁰ Вирівнювання цін для підприємств і населення, проведене 2016 року, виявилось політично нежиттєздатним, оскільки через вартість газу на світових біржах ціна для комерційних споживачів значно зросла (в січні 2018 року вона була на 55% вища, ніж ціна для населення). Цілком вірогідно, що нинішня владна верхівка і зараз грає на різниці між ціною на газ для підприємств і для населення, щоб отримувати вигоду, однак рівень зловживань усе-таки набагато нижчий, порівняно із ситуацією до 2014 року.

Однак масштабніші проблеми в секторі поки лишаються без уваги. «Нафтогаз» продає паливо через облгази, обласні газорозподільчі компанії, які фактично також є монополістами, котрі належать здебільшого ПрАТ «Газтек», приватному акціонерному товариству, що володіє газопостачальними підприємствами України. Облгази також переслідують звинувачення в корупції, а саме продаж комерційним підприємствам газу для

¹⁸ Нафтогаз (2018), «У січні-квітні НАК «Нафтогаз» поповнила державний бюджет на 43 млрд грн», 4 травня 2018 р. <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/010403B08E103814C2258283003CF651?OpenDocument&year=2018&month=05&nt=News&> (accessed 11 Sept. 2018).

¹⁹ Нафтогаз (2018), «Результат 2017 року: видобуток газу збільшився на 450 млн куб. м (+2%)», 6 лютого 2017 р. <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/3A9F47194FB59AE6C225822C0023051D?OpenDocument&year=2018&month=02&nt=News&> (accessed 11 Sept. 2018).

²⁰ Нафтогаз (2017), «Усі незалежні директори Нафтогазу вийдуть зі складу Наглядової ради, оскільки уряд зірвав реформи», 19 вересня 2017 р. <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/6D7C544D5F376866C22581A0006883A0?OpenDocument&year=2017&month=09&nt=News&> (accessed 11 Sept. 2018).

населення за комерційною ціною. Після 2013 року комерційна ціна була вища від найнижчої ціни для населення на понад 1000%. Облгази стверджують, що не в стані заплатити «Нафтогазу» за одержане паливо, яке він зобов'язаний їм постачати. У січні 2018 року НАК «Нафтогаз України» повідомила, що борг промислових споживачів становить 34,1 млрд грн (1.3 млрд дол. США). Оскільки облік споживання газу досі не відображає реального стану, то залишається можливість для подальшого несанкціонованого споживання газу.

Ще однією «золотою жилою» для корупціонерів став видобуток газу АТ «Укргазвидобування», закріплений угодами про спільну діяльність, відповідно до яких інвестор отримує певну частку видобутого газу. Раніше деякі інвестори неправдоподібно занижували вартість угоди шляхом трансфертного ціноутворення і завищення вартості устаткування.²¹ Попри те, що загалом масштаб зловживань зменшився, джерела в галузі стверджують, що покласти цьому край допоки не вдалося. Схоже, що запровадження системи публічних електронних закупівель ProZorro в АТ «Укргазвидобування» усе-таки позитивно вплинуло на динаміку проблеми.

Таємницею також оповитий процес видачі ліцензій на видобуток нафти і газу, через що в інвесторів складається враження, буцімто наближені до політичних кіл особи прагнуть отримати від цього зиск, запобігаючи проведенню відкритих ліцензійних аукціонів.

Крім того, непокоїть неквапливий поступ у створенні незалежного регулятора в енергетичній галузі, незважаючи на ухвалення відповідного закону в 2016 році та міжнародну підтримку в розробці сучасної нормативної бази. Боротьба між провідними бізнес-групами за встановлення тарифів на електроенергію ускладнила процес призначення членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), і сповільнила розвиток конкурентних енергетичних ринків. Ринок електроенергії досі монополізований, що також створює підґрунтя для корупційних дій.

У своєму останньому огляді НКРЕКП Секретаріат Енергетичного співтовариства запекло критикує президента Петра Порошенка за затримку в призначенні членів комісії, посиляючись на «політичну волю, яка перешкоджає незалежній роботі регулятора».²² Рішення 2016 року Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, встановити оптові ціни на електроенергію на рівні, який сприяє вітчизняним виробникам вугілля (відоме як розрахунок за формулою «Роттердам плюс»), викликало чимало суперечок, однак досі залишається чинним.

У цьому випадку основними зацікавленими сторонами є компанія ДТЕК Ріната Ахметова, монополіст, який контролює не лише видобуток вугілля, а й теплопостачання і виробництво електроенергії, та група «Приват» Ігоря Коломойського і Геннадія Боголюбова, що володіє феросплавними заводами, котрі визнані одними з найбільш енергоємних підприємств і

²¹ Stack, G. (2014), 'Naftogaz subsidiary's suspicious tie-up with "Swedish" energy firm to go ahead', BNE Intellinews, 17 July 2014, <http://www.intellinews.com/naftogaz-subsi-dary-s-suspicious-tie-up-with-swedish-energy-firm-to-go-ahead-500414360/?archive=bne> (accessed 11 Sept. 2018).

²² Energy Community (2018), *The National Energy Regulatory Authority of Ukraine: Governance and Independence*, Vienna: Energy Community Secretariat, p.14, https://www.energy-community.org/dam/jcr.../ECS_NEURC_reg_report_032018.pdf.

найсильніше потерпають через «Роттердам плюс». ДТЕК, схоже, має більшу підтримку в парламенті, позаяк є найбільшим виробником електро- і теплоенергії в країні.

Крім того, сектор енергетики та природних ресурсів обтяжений проблемами, спричиненими недостатньо прозорою діяльністю державної нафтовидобувної компанії «Укрнафта»²³ і корупцією в Державній службі геології та надр України.²⁴ Обсяг незаконної торгівлі бурштином значно зріс після 2014 року: нині виробляється близько 150—200 тонн бурштину на рік, а в самій галузі задіяно близько 10 тисяч осіб.²⁵ Змова між місцевими органами влади, правоохоронними органами і кримінальними структурами є життєво необхідною для функціонування цієї галузі. У двох основних районах виробництва розташовано підрозділи поліції та національної гвардії з метою запобігання боротьбі озброєних груп, задіяних в бізнесі, але це принесло доволі незначні результати. Держава досі не вирішила цієї проблеми, імовірно, через те, що виробництво бурштину забезпечує місцеве населення такими необхідними робочими місцями, а місцеву еліту – чималими дивідендами. Інших ресурсів для вирішення соціально-економічних проблем у цих регіонах уряд не має.

Фахівці з антикорупційних питань також висловили занепокоєння з приводу рішення в грудні 2017 року створити національну вугільну компанію, адже вона також може опинитися в зоні контролю провідних бізнес-груп і, в такий спосіб, державні субсидії та кошти для закупівлі устаткування можуть опинитися в приватній власності.²⁶

Система оподаткування

Одним із найважливіших завдань, що стоять перед Україною, є реформування податкової системи. У боротьбі з найбільш кричущими корупційними схемами, котрі використовувалися за часів президентства Януковича, уже вдалося досягти суттєвого поступу, утім, перелік завдань для реформаторів і досі чималий.

Найбільші групи, чиї інтереси перетинаються в реформуванні податкової системи, це, з одного боку, зацікавлені корумповані податкові органи та пов'язані з ними політики,²⁷

²³ У серпні 2017 року НАБУ повідомило, що розслідує розтрати нафти на суму 7 млрд грн (274 млн дол. США) в «Укрнафті» через постачання, за яке компанії-одержувачі ніколи не платили. *Kyiv Post* (2017), «НАБУ: корупція в енергетичному секторі найбільша з усіх секторів економіки», 18 серпня 2017 р., <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/nabu-largest-corruption-energy-sector-among-economic-sectors.html> (accessed 11 Sept. 2018).

²⁴ The Ministry of Ecology stated in October 2017 that the agency had illegally blocked the issue of 350 licences, *Chetvertaia Vlast'* (2017), 'У Міністерстві екології скаржаться, що компанія Держгеонадра незаконно зупинила ліцензії 350 підприємств', [In the Ministry of Ecology, they complain that the company Gosgeonadra has illegally stopped licences for 350 companies], 26 October 2017, <https://vlada.io/articles/u-ministerstvi-ekologiyi-skarzhatsya-shho-kompaniya-derzhgeonadra-nezakonno-zupinila-litsenziyi-350-pidpriyemstvam/> (accessed 11 Sept. 2018).

²⁵ Piechal, T. (2017), 'The Amber Rush in Ukraine', Centre for Eastern Studies, Commentary, 8 May 2017, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_241_o.pdf (accessed 11 Sept. 2018).

²⁶ Makarenko, O. (2018), «Новий державний вугільний гігант України – провідник реформ чи корупційний провал?», EuroMaidan Press, 7 February 2018, <http://euromaidanpress.com/2018/02/07/ukraines-new-state-coal-giant-reform-conduit-or-corruption-sinkhole/> (accessed 9 Oct. 2018).

²⁷ 54% респондентів назвали податкові органи найбільш корумпованою установою в Україні – опитування 2017 року, проведене Американською торговельною палатою в Україні http://publications.chamber.ua/2018/docs/Other/Chamber_CPS_2017.pdf

чиновники і бізнес, а з іншого – не задіяні в злочинних схемах підприємства і платники податків. У цілому населення не бере активної участі в цій боротьбі, і його інтереси не дуже враховуються: річ у тім, що недоліки чинної системи на «простих людях» безпосередньо не позначаються, хоча вони виграють від її удосконалення. Найбільш зацікавленою стороною є малі підприємства, котрі використовують спрощену систему оподаткування. Вони виявилися надзвичайно організованими як лобісти, хай навіть не надто численні в парламенті. Водночас важливу роль відіграє МВФ як кредитор, який як ніхто зацікавлений у стабільній податковій системі.

“Ліцензовані площадки”

Віктор Янукович, котрий обійняв посаду президента України 2010 року, одразу взявся до централізації великих схем ухилення від сплати податків, що існували з початку 1990-х років. Із цією метою податкові органи запровадили складну і загалом ефективну систему стягування податку на додану вартість (ПДВ), завдяки чому вдалося взяти під контроль шахрайські схеми, що в європейській термінології відомі як «неіснуючі торговці» або ж «податкові ями» (тобто фіктивні підприємства).²⁸ У результаті розрив між фактичними і потенційними надходженнями ПДВ спочатку скоротився до історичного мінімуму, сягнувши в 2011 році близько 6%, порівняно з найкращими європейськими показниками. Проте у 2012–2013 роках цей розрив збільшився до більш ніж 35%, до чого призвело використання «ліцензованих площадок», які функціонували під безпосереднім наглядом керівників податкових служб. За допомогою таких «площадок» певні фірми могли оплачувати ПДВ за послуги, яких ніколи не отримували і повертати собі ПДВ або гроші готівкою. При цьому сплачувалася комісія в розмірі 12–13%, причому лєвова частка цих коштів, звісно ж, осідала на рахунках «сім'ї» Януковича. Завдання цих площадок насправді полягало в забезпеченні доходами покровителів, тому підприємства іноді зобов'язували їх використовувати. У 2014 році нова влада розслідувала ці шахрайські схеми та оцінила втрати у 300 млрд грн (близько 37 млрд дол. США).²⁹ Це означає, що за роки правління Януковича державний бюджет від злочинних схем із ПДВ щороку втрачав у середньому 70 млрд грн (близько 9 млрд дол. США), а «сім'я» збагатилася орієнтовно на 15 млрд грн (близько 2 млрд дол. США).³⁰

Адміністрування ПДВ

Ці корупційні схеми використовувалися і після Революції гідності – нехай у меншому обсязі й не так централізовано, як раніше. Існують непідтверджені дані про те, що комісійні

²⁸ Використання «податкових ям» передбачає участь суб'єктів, зареєстрованих як платники ПДВ, котрі, втім, його не платять, а через контрагентів проводять шахрайські махінації, вимагаючи надання податкових кредитів.

²⁹ Lyamets, S. (2014), 'Arseniy Yatseniuk: Vsi shemi попередньої влади ліквідуються, Arseniy Yatseniuk' [All schemes of the previous regime are being liquidated], *Ekonomicheskaya Pravda*, 14 May 2014, <https://www.epravda.com.ua/publications/2014/05/14/452304/> (accessed 1 Oct. 2018).

³⁰ Цифри, наведені Дубровським, були розраховані в рамках проекту «Приклади зниження податкового розриву у країнах Вишеградської четвірки – обмін досвідом та уроки для України», що проводиться Фондацією CASE (Польща): <http://www.case-research.eu/en/best-practices-in-reducing-tax-gaps-in-v4-countries-mutual-learning-and-lessons-for-ukrain> (accessed 10 Oct. 2018).

«податкових ям» зменшилися до 6–7% через конкуренцію та припинення відрахувань «сім`ї» Януковича. Упровадження в 2015 році нової електронної системи адміністрування податку на додану вартість унеможливило подальше використання схем з «неіснуючими торговцями». Незважаючи на те, що нова система не усунула шахрайства повністю, розрив між фактичним і потенційним надходженням ПДВ скоротився майже вдвічі до 18% у 2015 році та, ймовірно, зменшується й зараз, хоча офіційних даних немає. Проте на підприємства було накладено додатковий тягар, оскільки віднині вони змушені сплачувати державі авансові платежі з ПДВ. Це особливо проблематично для компаній, які стрімко розвиваються. У 2016 році комісія знову зросла до 12–13% здебільшого через складнощі з використанням існуючих схем, а бюджетні втрати унаслідок шахрайства з ПДВ оцінили в 12 млрд грн (близько 500 млн дол. США).³¹ Очікується, що додаткові кроки, зроблені впродовж 2017–2018 років, допоможуть і надалі зменшити ці показники. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) підрахував, що завдяки заходам із закриття «ліцензованих площадок» та пов'язаних із ними схем податкових пільг держбюджет щороку заощаджує щонайменше 3 млрд дол. США.³²

Хай там як, а фахівці з шахрайських операцій із податками використовують інші можливості, наприклад, створюючи фіктивні компанії-одноднівки для переведення в готівку заробітної плати і ухиляння, в такий спосіб, від сплати 41% сукупного податку на заробітну платню, а також надання фальшивих документів на незаконно вироблені або імпортовані товари.

Упровадження системи автоматичного відшкодування ПДВ у 2017 році сприяло значному поліпшенню ситуації та успішній боротьбі з ухилянням від сплати податків і шахрайством. Завдяки цій новій системі за рік вдалося погасити заборгованість з відшкодування ПДВ у 15 млрд грн (близько 700 млн дол. США). Поява системи автоматичного відшкодування ПДВ із публічним реєстром заявок стала результатом запеклої боротьби між Міністерством фінансів, котре об'єдналося з громадянським суспільством і бізнесом, та Державною фіскальною службою (ДФС). Після запровадження ПДВ у 1997 році відкати за його відшкодування становили до 30%. Річ у тім, що податкові органи були наділені широкими повноваженнями і могли на власний розсуд встановлювати умови відшкодування. Більше того, зволікання з поверненням коштів регулярно використовувалося для балансування бюджету, адже часом дефіцит складав мільярди доларів. Зазвичай експортерам відшкодовували ПДВ після того, як вони віддадуть його частку посадовцям або, найчастіше, посередникам. З огляду на великий обсяг експорту, часом відшкодування ПДВ сягало 6–7 млрд дол. США на рік. За непідтвердженими даними, відкатів було щонайменше на 1 млрд дол. США.

Сильний опір реформуванню податкової системи – доходило навіть до саботажу – чинила ДФС, оскільки під загрозою опинилися її власні інтереси. Зміни стали можливі лише у 2016 році, після того, як міністр фінансів Олександр Данилюк відсторонив ДФС від розробки податкового законодавства, у якій раніше вона відігравала провідну роль, і надав перевагу

³¹ Дані Ніни Южаніної, голови Комітету з питань податкової та митної політики ВРУ, див. <https://www.facebook.com/NinaIuzhanina/posts/410980062595426> (accessed 1 Oct. 2018).

³² Burakovsky, I. et al. (2018), *Ukraine's Fight Against Corruption: The Economic Front*, Report, Kyiv: Institute for Economic Research and Policy Consulting, p. 8, http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2018/Anticorruption_Report_EN.pdf (accessed 11 Sept. 2018).

фахівцям із громадянського суспільства. Тим часом, широку коаліцію утворили самі підприємці, які не лише підтримували реформу, а й лобювали її разом із громадськими експертами, котрі долучилися до її підготовки.

Незважаючи на знешкодження цієї та інших шахрайських схем у податковій сфері, які використовували нечисті на руку чиновники, можливостей для наживи досі залишається чимало. Часто зловживають також податком на прибуток підприємств (ППП) через високий ступінь дискреції посадовців, які підраховують прибуток підприємств на власний розсуд. Чинні процедури надзвичайно громіздкі та можуть широко тлумачитись. Остаточна сума після перевірки часто являє собою результат переговорів між підприємцями і податківцями. Крім того, великий бізнес для мінімізації податку на прибуток підприємств схильний використовувати механізм трансфертного ціноутворення та інші засоби з арсеналу зовнішньоекономічних відносин. Після реформи адміністрування ПДВ найчастіше ухиляються від сплати саме податку на прибуток підприємств, що призводить до втрати держбюджетом майже 2 млрд дол. США, суми, яка дорівнює доходам від цього податку, отриманим державою. Простий в адмініструванні податок на виведений капітал, що має замінити податок на прибуток підприємств у найближчі місяці³³, сприятиме поліпшенню ситуації, оскільки воно покликане звужити коло можливостей для корупційних оборудок. Не дивно, що опір цьому переходу чинять зацікавлені особи і в ДФС, і у великому бізнесі, адже вони будуть позбавлені всіх переваг агресивного податкового планування, якими користувалися досі.

Ще однією проблемою є надзвичайно високий податок на зарплати, через що громадяни масово віддають перевагу «тіньовим» платежам, а це призводить до значних втрат державного бюджету. Річ у тім, що ані працедавці, ані самі працівники не зацікавлені у сплаті таких високих податків на заробітну плату, оскільки не впевнені в розмірі майбутніх пенсійних виплат. Тому обидві сторони обирають неформальний спосіб розрахунку. Субсидії на комунальні послуги ще більше загострили проблему, спокушаючи людей фактично заявляти про низькі офіційні доходи. Податок на заробітну платню був знижений з майже 40% (залежно від професії) до 22% у 2016 році, що сприяло частковому виходу з тіні. Однак 18% податку на доходи фізичних осіб, 1,5% військового збору та в сумі 41% на заробітну платню означає, що проблема досі залишається гострою. Уряд, замість знизити ці податки, вирішив збільшити обсяг зборів шляхом підвищення мінімальної заробітної плати і запровадження драконівських штрафів за невіплату разом з різноманітними перевітками. Це, безумовно, призводить до посилення корупції в цій сфері.

У пріоритеті має бути радикальна реформа ДФС. Для цього необхідно «перезавантажити» ДФС, яка ще з часів Кучми функціонує як ідеальне знаряддя інституціоналізованої корупції. У податковій системі, так само як і в інших сферах, реформи, спрямовані на обмеження свободи дій чиновників та підвищення рівня прозорості, мають відбуватися паралельно з оновленням кадрів. І нові працівники мають бути безмежно далекі від інституціоналізованої корупції та вибіркового правосуддя. Грузинські антикорупційні реформи досягли успіху, оскільки поєднали обидві складові.

³³ На превеликий жаль, ці очікування, які панували на момент написання англійської версії виявилися занадто оптимістичними: реформу і досі не проведено

Митна система

Україна межує із сімома країнами і має понад 150 пунктів перетину кордону, що являє собою розгалужену митну систему, котра потребує відповідного управління. Однак, навіть попри знешкодження наймасштабніших корупційних схем часів Януковича, митна система досі залишає чимало простору для шахрайських оборудок.

Починаючи з 2014 року, органи влади довели свою нездатність – або ж небажання – досягти значніших змін на краще, аніж формальне впровадження електронної системи «єдиного вікна», що передбачає обмін даними між п'ятьма інспекційними органами. Та й вона не працює на повну. Процедура оцінки товарів, що перетинають кордон, дозволяє митникам багато в чому діяти на власний розсуд. Відтак підприємства змушені торгуватися, що неминуче виливається в чергову корупційну оборудку. Імпортери «добровільно примусово» погоджуються зменшити митну вартість своїх товарів, щоб «поділити» різницю між реальними і зафіксованими показниками зі співробітниками митниці. За відсутності чітких правил товари можуть лежати на митниці днями або тижнями, що відкриває чимало можливостей для свавільних дій чиновників. Наближені до владних кіл компанії, звісно, можуть домовитися про спеціальні умови для себе з митниками вищої ланки. Значних збитків державному бюджету, а також підприємствам, котрі не беруть участі в корупційних схемах, завдають контрабанда та інші форми нелегального імпорту.³⁴ Однак уряд стверджує, що митні надходження в 2017 році були на 30% вищі, ніж 2016-го, і що було викрито схеми контрабанди на 70 млрд грн (близько 2,8 млрд дол. США).³⁵ При цьому міністр внутрішніх справ Арсен Аваков у червні 2018 року заявив, що, за найскромнішими оцінками, унаслідок контрабандних оборудок бюджет України щороку втрачає близько 3,8 млрд дол. США.³⁶

У конфлікті довкола митної реформи задіяні інтереси двох груп населення. З одного боку, громадськість, яку підтримують легальні імпортери та вітчизняні виробники, що потерпають через масштабну контрабанду. З іншого – посадовці найвищої ланки та їхні «клієнти», котрі ухиляються від сплати митних платежів (здебільшого ПДВ) від обороту у майже 6 млрд дол. США. Ці кошти скеровують на верхівку піраміди або ж ділять зі співробітниками правоохоронних органів, що мають боротися з цими ж корупційними схемами. Останні відзначаються чудовою організацією і сильною позицією для захисту своїх інтересів, натомість законний бізнес лише почав ставати на ноги. Допоки чистому бізнесові вдалося досягти лише однієї невеличкої перемоги – радше піррової – коли їм вдалося покласти край схемі з поділом однієї партії товарів між великою кількістю людей, що перетинають кордон.

Дуже показовий приклад Юлії Марушевської, активістки Майдану, завдяки якій, зокрема, у 2015–2016 роках відбулися деякі реформи в Одеській митниці. Роман Насіров, тодішній

³⁴ За неофіційною оцінкою Міністерства фінансів, імпорт недооцінений приблизно на 6 млрд дол. США, що робить митні зловживання другим за величиною джерелом умовних втрат бюджету після агресивного податкового планування.

³⁵ Ukrinform (2018), 'Додатково до бюджету 70 мільярдів: Гройсман розповів про досягнення ДФС' [Additional 70bn to the budget, Groysman spoke about the achievements of the SFS], 21 March 2018, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2426166-dodatkovu-do-budzetu-70-milardiv-grojsman-rozpoviv-pro-dosagnenna-dfs.html> (accessed 10 Oct. 2018).

³⁶ Kyiv Post (2018), 'Süddeutsche Zeitung: Ukraine loses \$4.8 billion a year due to corruption at customs', 6 August 2018, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/suddeutsche-zeitung-ukraine-loses-4-8-billion-a-year-due-to-corruption-at-customs.html> (accessed 21 Sept. 2018).

голова Державної фіскальної служби, звинуватив її у привласненні 500 гривень (менше 20 дол. США). Юлія подала у відставку, адже, за її словами, достатньої політичної волі для проведення реформ не було, і назвала Насірова «вартовим псом корумпованої системи».³⁷

Наразі чиновники, зацікавлені в збереженні статус-кво в митній системі, мають перевагу над урядовцями-реформаторами. Хоча наявні певні ознаки того, що створена Януковичем централізована система перекачування коштів у кишені представників владної верхівки більше не працює. Натомість децентралізація процесу розподілу корупційних доходів відбувалася, коли окремі митниці діяли начебто самостійно. Немає жодних доказів того, що створення мобільних груп для перевірки митниць мало реальний ефект.

Інтегроване управління кордонами з попередньою електронною обробкою митної інформації відкриває чимало можливостей для зменшення шахрайства і послаблення тиску на малий бізнес. Незважаючи на проголошений урядом курс на реформи, в команді з'явилися ознаки внутрішніх суперечностей і саботажу. Прем'єр-міністр Володимир Гройсман в кінці 2016 року заявив, що в митній службі немає жодного справного рентгенівського сканера і звинуватив співробітників у псуванні обладнання.³⁸

Така ситуація частково склалася внаслідок тривалої боротьби між Міністерством фінансів і Кабінетом Міністрів за контроль над податковою політикою, в якій Державна фіскальна служба наполягала на статус-кво. Реформи, спрямовані на підвищення рівня прозорості, звуження кола можливостей для сваволі податкових інспекторів і покарання порушників, дійсно небезпечні для ДФС. Залишається дізнатися, чи буде Насіров притягнений до кримінальної відповідальності після висунутого йому Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою в листопаді 2017 року звинувачення у зловживанні службовим становищем та піддробці документів, що стосуються ухилення від сплати податків. Усі звинувачення Насіров відкидає.

Банківський сектор

Проблеми в банківській системі наростали протягом багатьох років, та особливої гостроти набули за часів Януковича. Деякі банки спеціалізувалися на відмиванні грошей, переганяючи в готівку кошти, отримані внаслідок податкових обходок. Багато інших працювали як «пилососи», залучаючи депозити з нереалістично високими процентними ставками: вони або працювали за схемами Понці, або просто давали позики наближеним фірмам – або ж діяли в обох напрямках. Це призвело до банківської кризи в 2014 році, коли вкладники спробували перевести свої готівкові кошти в іноземну валюту. У процесі очищення банківської системи

³⁷ Polityuk, P. and Williams, M. (2016), 'Exclusive: Ukrainian activist faces corruption probe as reforms row festers', Reuters, 29 December 2016, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-corruption-customs/exclusive-ukrainian-activist-faces-corruption-probe-as-reforms-row-festers-idUSKBN14IoJ6?il=0> (accessed 11 Sept. 2018).

³⁸ Ubranska, T. (2016), 'Володимир Гройсман: Я випустив контроль за ситуацією буквально на дві години – бо саме перебував на операційному столі – вийшовши з наркозу, дізнався, що ОПЗ зупинився' [Volodymyr Groysman: I lost control of the situation for literally two hours - because I was on the operating table - and after coming out of anaesthesia, I learned that the OPZ stopped], UNIAN, 15 October 2016, <https://www.unian.ua/politics/1572622-volodimir-groysman-ya-vipustiv-kontrol-za-situatsiyeu-bukvalno-na-dvi-godini-bo-same-perebuvav-na-operatsynomu-stoli-viyshovshi-z-narkozu-diznavsya-scho-opz-zupinivsia.html> (accessed 11 Sept. 2018).

98 зі 182 українських банків були ліквідовані або перебувають у процесі ліквідації. Вони номінально утримували близько третини активів і пасивів усього банківського сектора.

«ПриватБанк», що належав олігархічному дуету Ігоря Коломойського та Геннадія Боголюбова, – це особливий випадок, оскільки жоден із них ніколи не був пов'язаний із Януковичем. Утім, «ПриватБанк» виявився неплатоспроможним із боргами в 5 млрд євро. Наприкінці 2016 року втрутився уряд, і банк було переведено в державну власність та рекапіталізовано. Колишнім власникам і керівництву було висунуто звинувачення в розкраданні коштів за рахунок надання кредитів наближеним компаніям та подальше переведення цих кредитів на підприємства без активів. Коломойський і Боголюбов відкидають ці звинувачення і оскаржують націоналізацію, подаючи незлічені судові позови, а нове керівництво «ПриватБанку», призначене урядом, своєю чергою висуває їм звинувачення в шахрайстві.

Також було вжито набагато суворіших заходів для боротьби з відмиванням грошей і встановлено жорсткіший контроль над обігом готівкових коштів. Відтепер банки зобов'язані розкривати своїх кінцевих бенефіціарів і нести відповідальність за можливі збитки, завдані своїм клієнтам і державі внаслідок шахрайства. Завдяки цій реформі банківська система помітно оздоровилася, хай навіть кількість банків скоротилася приблизно на третину і досі залишається чимало кредитів, які, ймовірно, ніколи не будуть виплачені. Це результат двох валютних криз (у 2008 та 2014–2015 роках), а також необачного кредитування і шахрайства. Реформа дорого обійшлася державі: обсяг рефінансування, проведеного Нацбанком України, становив близько 2,5% ВВП, а компенсацій, виплачених фізичним особам, котрі зазнали збитків – 4,4% ВВП. Корпоративні клієнти втратили 86 млрд грн (понад 3 млрд дол. США) ліквідних активів на поточних рахунках. Водночас збитки приватного сектора, яких уже не вдасться відшкодувати, становили 16% ВВП.³⁹

Банківський сектор став більш концентрований: понад половина усіх активів належить державі. Деякі експерти і політики закидають реформаторам, насамперед голові Нацбанку Валерії Гонтаревій, широкомасштабні зловживання і навмисне переслідування конкурентів владної верхівки. Гонтарева всі звинувачення відкидає. Певна річ, клієнти неминуче зазнали збитків через крихкість «поганих» банків, однак утрати могли би бути набагато більші, якби мав місце ефект доміно.

Державні закупівлі

Масове розкрадання і повсюдна практика відкатів залишаються поширеною проблемою з часів проголошення Україною незалежності. Деякі експерти стверджують, що за часів

³⁹ Council of the National Bank of Ukraine (2017), 'Рішення: Про діяльність Правління Національного банку України щодо розвитку банківської системи та окремих нормативних актів з питань банківської діяльності зі змінами, внесеними рішенням Ради Національного банку України від 14 липня 2017 року № 32-р/д [Decision on the Activities Of the Board of the National Bank of Ukraine regarding the development of the banking system and separate normative acts on banking activity as amended by the decision of the Council of the National Bank of Ukraine, 14 July 2017 No 32], Kyiv: Council of the National Bank of Ukraine, 14 July 2017, <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=51452711> (accessed 11 Sept. 2018).

Януковича відкати становили 30—50% від обсягу закупівель, а часом навіть більше.⁴⁰ У разі великих закупівель відкати переводили в офшорні компанії, а посадовці, від яких залежало ухвалення рішень, отримували свою частку як «комісію» від своїх покровителів.

Завдяки впровадженню електронної системи державних закупівель ProZorro вдалося покласти край деяким найбільш кричущим схемам, пов'язаним із проведенням тендерів, і ускладнити процес використання інших корупційних механізмів. За певними оцінками, завдяки ProZorro, яку запустили в лютому 2016 року, вже вдалося уникнути розкрадання майже 51 млрд грн (понад 2 млрд дол. США).⁴¹ Наприклад, у НАК «Нафтогаз України» і деяких його дочірніх компаніях проблему можливо викорінили, хоча 100-відсоткової гарантії, на жаль, немає. Звісно, система потребує подальшого розвитку задля звуження кола можливостей для корупційних операцій, які досі можливі через недостатній аудит ефективності використання коштів державного бюджету, слабку антимонопольну політику, що не запобігає змовництву під час проведення тендерів, укладання додаткових угод після проведення тендерів, «тролінг» з метою оскарження результатів тендерів, що триває доти, доки учасники торгів не вийдуть із процесу, висування спеціальних умов – включно з технічною специфікацією – які можуть задовольнити лише деякі компанії, яким надаються переваги.

Водночас, корумповані чиновники та їхні партнери в приватному секторі сягають вершин крутість, ухиляючись від процедур із забезпечення прозорості, передбачених законодавством для запобігання корупції. То ж, активістам і журналістам-розслідувачам також довелося стати набагато вигадливішими у викритті цих оборудок. Найбільш зухвалою спробою підірвати систему ProZorro став законопроект «Купуй українське, плати українцям», відповідно до якого заявники мають зібрати кількадесят документів, що підтверджують місцеве походження товарів та всіх їх компонентів: лише в такий спосіб вони можуть бути класифіковані як вітчизняні виробники. У разі впровадження цих змін вартість ставки аукціону збільшилася б на 43% від її фактичної вартості.⁴² Відтак ускладнився б закупівельний процес, що обмежило би доступ малого бізнесу до тендерів (і зменшило б конкуренцію), але, найголовніше, відповідальні чиновники здобули б таку свободу дій, яка за своєю суттю фактично заперечує саму ідею прозорих аукціонів. Цей законопроект пройшов перше читання в парламенті у грудні 2017 року, але відтоді жодних зрушень не було.

Радикальні зміни в системі закупівель лікарських засобів і медичних виробів миттєво принесли відчутну користь. До 2015 року Міністерство охорони здоров'я здійснювало всі закупівлі через систему посередників, що – через відсутність належного контролю – позначалося на якості. Це призводило до неповноцінної допомоги пацієнтам та невідповідно високим цінам на ліки та медвироби. 40% бюджету на медичні препарати і вироби було

⁴⁰ Shavaliuk, L. (2016), 'Анатомія клептократії. Нотатки про економічні злочини режиму Януковича' [Anatomy of a kleptocracy. Notes on the economic crimes of the Yanukovich regime], 19 August, tyzhden.ua, <http://tyzhden.ua/Economics/171563>, (accessed 11 Sept. 2018).

⁴¹ ProZorro (2018), 'Key indicators', <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis> (accessed 11 Sept. 2018).

⁴² MediaUA (2017), 'Adopted in First Reading a Bill "Buy Ukrainian, Ukrainians Pay" violates the Association Agreement with the EU – Nefedov', 8 December 2017, <http://en.mediaua.com.ua/1839-adopted-in-first-reading-a-bill-buy-ukrainian,-ukrainians-pay-violates-the-association-agreement-with-the-eu-nefedov> (accessed 11 Sept. 2018).

втрачено через перевитрати або крадіжки.⁴³ Починаючи з 2015 року, МОЗ проводило централізовані закупівлі через міжнародні організації, які співпрацюють із фахівцями в цій сфері. Так, з 2016 року відповідальність за закупівлю більшості ліків безпосередньо у виробників узяли на себе три організації (ЮНІСЕФ, ПРООН та Crown Agents з Великобританії). Результати такої співпраці з 2015-го і до кінця першої половини 2017 року вражають: за даними Рахункової палати, економія коштів держбюджету України становила 373,6 млн грн (13,4 млн дол. США) – майже 39% від обсягу перевірених закупівель, що оцінили в 939 млн грн (33,6 млн дол. США).⁴⁴ Завдяки цьому Міністерство охорони здоров'я змогло додатково придбати деякі життєво необхідні ліки. Однак, як відзначає Центр протидії корупції, дистриб'ютори, котрі зазнали збитків через зміну системи централізованих закупівель, взялися до регіональних бюджетів на охорону здоров'я (що раніше становили 60% загального бюджету на закупівлі), де контроль значно слабший⁴⁵ і ProZorro не забезпечує достатнього захисту.⁴⁶ Це може призвести до того, що націнки на лікарські засоби сягнуть 200–300%. Звіт Рахункової палати також вказує на ефективність співпраці з міжнародними організаціями для закупівлі лікарських засобів, оскільки вони недосяжні для правоохоронних органів, які в іншому разі намагалися б захистити корупційні інтереси у сфері охорони здоров'я.

Такі радикальні зміни стали можливі лише тому, що поплічники Януковича, котрі монополізували державні закупівлі, зникли після Революції гідності, залишивши цю галузь, так би мовити, напризволяще. Крім того, двоє міністрів економічного розвитку і торгівлі, котрі обійняли свої посади після Революції, – Павло Шеремета та Айварас Абромавічюс – не лише були особисто віддані боротьбі з корупцією, а й мали достатньо повноважень для рішучих дій, принаймні у цій сфері. Шеремета заслуговує на похвалу за те, що залучив громадянське суспільство і надав йому відповідні можливості для блискавичної розробки та впровадження електронної системи закупівель ProZorro. Їм це вдалося до того, як нова «закупівельна мафія» заступила поплічників Януковича в цьому секторі.

Прозорість оборонного бюджету

Міністерство оборони України заявило, що обсяг закупівель під грифом «цілком таємно» становитиме 19,6% від усього оборонного бюджету на 2018 рік, тобто від 83 млрд грн (3,2 млрд дол. США). Згідно з аналізом Незалежного антикорупційного комітету з питань

⁴³ Інформація надана Міністерством охорони здоров'я із посиланням на дані СБУ.

⁴⁴ Ukrainian Accounts Chamber (2017), 'Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2015–2016 роках та і півріччі 2017 року міністерству охорони здоров'я України для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій за бюджетною програмою «забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» [‘On the results of the audit of the effectiveness of the use of state funds allocated in 2015-16 and the first half of 2017 by the Ministry of Health of Ukraine for state procurement with the involvement of specialist organizations under the budget programme “Ensuring Medical Measures of Specific State Programs and Comprehensive Programme Activities”], Kyiv: Ukrainian Accounting Chamber, p. 42, http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753358/Bul_MOZ.pdf?subportal=main (accessed 11 Sept. 2018).

⁴⁵ Anti-Corruption Action Centre (2017), «Прозорі та непрозорі закупівлі ліків», <https://antac.org.ua/en/analytics/transparent-nontransparent-procurements-of-medicine-new-antac-report/> (accessed 11 Sept. 2018).

⁴⁶ Там само, с. 57.

оборони (НАКО), близько 45% закупівель у галузі оборони засекречені й не підлягають парламентському контролю. Натомість у США цей показник становить 16% (або 10% від загальних витрат на оборону).⁴⁷ За таких умов корупційні ризики доволі серйозні. Журналісти-розслідувачі наголосили на ролі інсайдерів, пов'язаних із політичними колами, котрі просувають свої приватні підприємства для контрактів, що укладаються в рамках засекреченої частини оборонного бюджету. Особливо непрозорою залишається діяльність державного конгломерату «Укроборонпром», що налічує 130 оборонних підприємств. З метою забезпечення ефективнішого використання коштів в оборонній галузі, цьому питанню слід приділити набагато більше уваги.

Дерегуляція

Стратегічна дерегуляція – це особливо ефективний метод зниження корупційних ризиків, оскільки в такий спосіб обмежуються контакти між посадовими особами та бізнесом. Попри те, що бізнес-клімат України досі вважається доволі несприятливим, загалом ситуація після 2014 року покращилася. Згідно з рейтингом Світового банку Doing Business, з 2015 року бал України підвищився майже на 10%.⁴⁸ Однак такі рейтинги не завжди є надійними. За президентства Януковича цей показник вражав: понад 23% за три роки. Зважаючи на загальне погіршення стану бізнес-середовища в той час, коли уряд створив «вертикаль корупції», таке підвищення оцінки свідчить радше про те, що тодішня дерегуляція мала здебільшого поверховий характер і незначний вплив на бізнес. Зараз, на відміну від недалекого минулого, вже помітне хай і скромне, проте справжнє поліпшення.⁴⁹

Після часів Януковича дерегуляція відбувалася кількома способами. По-перше, уряд або закрив, або ж вдихнув нове життя в кілька неефективних державних установ, які раніше мали репутацію надзвичайно корумпованих. Серед них Державна інспекція України з контролю за цінами, Державна санітарно-епідеміологічна служба, ДАІ, Державна служба реєстрації речових прав на нерухоме майно. Регулювання цін було скасоване повністю (за винятком природних монополій), натомість інші нормативні акти певною мірою переглянули, а в деяких випадках піддали редакції.

По-друге, у 2014–2015 роках Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство аграрної політики та продовольства України ініціювали масштабні програми дерегуляції. Вони скасували застарілі або непотрібні норми, включаючи вимогу щодо отримання карантинного сертифіката для внутрішнього перевезення сільськогосподарської продукції через міжобласні кордони. Цей процес був доволі дорогим в адмініструванні, до

⁴⁷ НАКО (2017), «У Міноборони хочуть збільшити таємну частку оборонного бюджету», 18 жовтня 2017 року, <https://nako.org.ua/en/news/ukraine-s-ministry-of-defence-intends-to-classify-the-defence-budget-even-more/> (accessed 11 Sept. 2018).

⁴⁸ В індексі Doing Business за 2015 рік Україна посіла 96-те місце (порівняно зі 112-им у 2014 році) з показником DTF (відстань до межі) – 61,52; у індексі 2018 року він піднявся до 76-го з показником DTF 65,75 World Bank (2018), Doing Business Reports, 'Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs', <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2018> (accessed 11 Sept. 2018).

⁴⁹ Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (2017), Щорічна оцінка бізнес-клімату, «Щорічна оцінка бізнес-клімату 2016: національні та регіональні виміри». http://www.ier.com.ua/en/sme_development/ABCA?pid=5808 (accessed 11 Sept. 2018).

того ж давав багату поживу для корупціонерів. Міністерство інфраструктури також послабило контроль над цивільною авіацією, незважаючи на жорсткий опір авіакомпанії «Міжнародні авіалінії України», національного перевізника, який контролюється олігархами, щоб на український ринок могли зайти лоукост-авіакомпанії.

Через низку причин, пов'язаних із дотриманням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна не змогла запровадити «регуляторну гільйотину» в 2015 році. Тому регуляторні норми зараз переглядають і корегують в Офісі ефективного регулювання, що надає технічну підтримку Міністерству економічного розвитку і торгівлі України. Кілька разів на рік Кабмін затверджує пакети документів із дерегуляції та подає зміни до парламенту, що зазвичай голосує надивовижу злагоджено. У результаті, починаючи з 2016 року, було скасовано кількості застарілих або непродуманих нормативних актів.⁵⁰ Завдяки законодавчим документам з дерегуляції, ухваленим у 2017 році, економія українських підприємств має скласти 11,4 млрд грн (440 млн дол. США).⁵¹

Утім, ранішні спроби реформування показали, що надмірний контроль, надто з високим корупційним потенціалом, може відновлюватись, як це сталося, приміром, наприкінці 1990-х років, коли понад 200 скасованих ліцензійних вимог невдовзі перетворились на «обов'язкову сертифікацію». Державна регуляторна служба України (раніше – Держкомітет з розвитку підприємництва, пізніше – Держкомітет з регуляторної політики та підприємництва, ДКРП) була створена в 1997 році й мала достатньо повноважень для запобігання таким ситуаціям, тому спочатку діяла доволі ефективно. Не дивно, що за часів правління Януковича роль ДКРП була мінімізована. Його роль полягала у ветоуванні шкідливих для бізнесу правил нормотворчих пропозицій у відкритому процесі, але цьому фактично поклали край. У 2014–2015 роках Державна регуляторна служба (утворена на місці ДКРП) розгорнула свою діяльність на повну потужність, насамперед зосереджуючись на вдосконаленні та втіленні регуляторної політики, а також оцінюванні нових проектів нормативних актів. Їй також удалося забезпечити дотримання норм, які зобов'язують державні органи здійснювати аналіз витрат і результатів, що несуть запропоновані регуляторні акти з особливою увагою до малого бізнесу. За відсутності інших органів з протидії корупції, котрі б надавали оцінку цим видам регулювання (Національне агентство з питань запобігання корупції повинно було, але не впоралося), Державна регуляторна служба дійсно стала справжнім бар'єром для розширення корупційних махінацій. Якщо запропоновані нормативні акти не містять належного аналізу витрат і результатів – або ж якщо відповідно до його результатів такий акт не є виправданим, – ДРС його відхиляє. У результаті кількість поданих регуляторних актів у 2016 році скоротилася вдвічі, 2017-го ще на 20%, причому майже третину було відхилено.

⁵⁰ State Regulatory Service of Ukraine (2018), 'Кабмін у рамках «дерегуляційного дня» схвалив важливі рішення для спрощення умов ведення бізнесу 'Kabmin u ramkakh "dereguliacijnogo dnia" skhaliv vazhlyvi rishennia dlia sproshchennia umov vedennia bisnesu' [Cabinet of Ministers approved important decisions for simplifying business conditions as part of 'deregulation days'], 10 May 2018, http://www.drs.gov.ua/press-room/kabmin-u-ramkah-deregulyatsijnogo-dnya-shvalyv-vazhlyvi-rishennya-dlya-sproshchennya-umov-vedennya-biznesu/?print_page=true (accessed 14 Sept. 2018).

⁵¹ State Regulatory Service of Ukraine (2018), 'У ДРС відбувся публічний звіт Голови Державної регуляторної служби України Ксенії Ляпіної про результати роботи у 2017 році' [A public report by the Chair of the State Regulatory Service of Ukraine Ksenia Lyapina on the results of work in 2017 took place at SRS], 21 February 2018, <http://www.drs.gov.ua/press-room/u-drs-vidbuvsya-publichnyj-zvit-golovy-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny-kseniyi-lyapinoi-pro-rezultaty-roboty-u-2017-rotsi/> (accessed 14 Sept. 2018).

Тим не менш, як зазначила голова ДРС Ксенія Ляпіна, незважаючи на те, що Україна приєдналася до «Акту з питань малого бізнесу» ЄС, малі підприємства й далі залишаються поза увагою і потерпають від обтяжливого та надмірного контролю – здебільшого через брак політичного представництва та лобістського впливу.⁵² Послаблення державного втручання зіграло на руку, в основному, середнім і, певною мірою, великим підприємствам. Тим часом, додаткові правила, запроваджені в 2017 році, мають збільшити навантаження для малого бізнесу на 1,2 млрд грн. (46 млн дол. США).

Результати реформ помітні в Щорічній оцінці ділового клімату, яка підтверджує, що витрати, пов'язані з дотриманням неподаткових правил для малого і середнього бізнесу, у 2016 році скоротилися на 8% в абсолютних показниках.⁵³ І хоча співставити ситуацію із попередніми роками неможливо, оскільки таке дослідження було проведене лише в 2015–2017 роках, респонденти відзначили, що, порівняно 2013 роком, ситуація покращилася: індекс змін регуляторного клімату становив 17% у 2015 році та трохи збільшився до 19% у 2016 році. Безумовно, вдосконалення державного регулювання потребує колосальних зусиль.

Демоніфікація

Монополізація є одним із найбільших економічних лих, яке вбудоване в порядок обмеженого доступу і часто являє собою головне джерело корупції. За такого порядку ринкова влада здобувається в результаті зумисного офіційного або неофіційного зловживання державними функціями на користь певних наближених підприємців (олігархів). Україна рясніє прикладами монополізації: за винятком змін, що відбулися на ринку газу і, нещодавно, на ринку авіаперевезень, значних кроків у напрямку демоніфікації зроблено не було. Деякі великі та середні компанії дійсно намагаються посилити свою ринкову владу після Революції гідності 2014 року. Водночас помітна незначна деконцентрація, наприклад, у сфері імпорту і державних закупівель.

Українська економіка була надзвичайно концентрована внаслідок радянської індустріалізації: саме в Україні спостерігалася найбільша у СРСР концентрація виробництва. Ситуацію погіршило переважання металургії та важкої промисловості в цілому. Тож не дивно, що саме ці підприємства немов магніт вабили представників владної верхівки, котрі зайняли свої місця в державі, де після здобуття незалежності почав формуватися новий різновид порядку обмеженого доступу.

Формування формальних і неформальних загальнонаціональних та місцевих монополій або картелів набирало обертів, тож згодом стало однією з особливостей системи правління Януковича. За офіційними даними, частка конкурентних ринків скоротилася з 48,3% у 2010 році до 42,7% у 2015 році.⁵⁴ Кожному олігархові завдяки неформальним домовленостям

⁵² Інтерв'ю з авторами, травень 2018 року.

⁵³ Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (2017), Щорічна оцінка бізнес-клімату, «Щорічна оцінка бізнес-клімату 2016: національні та регіональні виміри» http://www.ier.com.ua/en/sme_development/ABCA?pid=5789 (accessed 11 Oct. 2018).

⁵⁴ Anti-Monopoly Committee of Ukraine (2010), Annual Reports, 'Richnyi zvit antimonopolnoho komitetu Ukrainy' [Annual Report of the Antimonopoly Committee of Ukraine], <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/>

було виділено певний сектор, над яким він здобував монопольний контроль. Наприклад, Рінату Ахметову «дісталось» виробництво електроенергії та видобуток вугілля (ДТЕК), Дмитру Фірташу – виробництво добрив (OstChem), а Ігорю Коломойському – повітряні перевезення. Тому лише 42,7% усіх ринків, перевірених Антимонопольним комітетом України, виявилися конкурентоспроможними, 47,5% ринків мають обмежену конкуренцію, а 9,8% кваліфікувалися як абсолютні монополії. Ці показники, утім, не можна вважати остаточними, оскільки чимало формально незалежних структур насправді входять до складу значно більших груп. Крім того, концентрація ринку не враховує протекціонізм, який є додатковим джерелом влади: наприклад, на автомобільному ринку вітчизняні виробники разом із найбільшими офіційними імпортерами успішно лобювали драконівські обмеження на імпорт вживаних автомобілів, завдяки чому їм удається підтримувати високі ціни і збільшувати попит на нові автомобілі.

Розподіл монополій серед провідних бізнес-груп триває, відколи Янукович покинув країну в 2014 році, і наразі немає планів щодо їх знищення. Проте, як зазначалося вище, реформування газового сектора і фактичне позбавлення монополії «Міжнародних авіаліній України» стали значними подіями, що уможливили появу нових гравців. В обох випадках процесом керували реформатори-урядовці. Участь Антимонопольного комітету України радше формальна, оскільки активної ролі він не відігравав. Найбільш значущою справою, в якій він заявив про себе, була спроба покласти край картельним домовленостям на ринку скрапленого газу. Проте втручання Антимонопольного комітету не допомогло підвищенню конкурентності цього ринку.

Однак досі не вирішене питання, чи можливе провадження сильнішої антимонопольної політики і чи це дійсно необхідно за нинішніх обставин, позаяк це може сприяти корупції. Головна проблема полягає в тому, що антимонопольні правила за своєю суттю є надзвичайно тонкими і складними водночас, тому відкривають для чиновників можливість трактувати їх на власний розсуд. У багатьох країнах, зокрема в Україні, цим зловживають, переслідуючи або певні політичні цілі, або особисті інтереси – за іронією, почасти й для того, щоб позбутися конкурентів. У Грузії 2004 року влада скасувала антимонопольне агентство саме з цієї причини. В Україні податкові органи та сумнозвісна податкова міліція, зокрема, традиційно, немов службові собаки, стояли на варті владних інтересів.

Те, що демонополізація відбувається ледь помітно, свідчить про бажання українських владних груп зберегти контроль над ключовими секторами економіки. І хоча після 2014 року олігархи втратили значну частину своїх активів, вони досі впливають і на економіку, й на політику, оскільки ці дві сфери нероздільні. Революція гідності прагнула змінити систему, але своєї мети поки не досягла. Сила, що підтримує гомеостаз, має у своєму розпорядженні цілий арсенал знарядь для захисту. Однак і це можна подолати, особливо якщо виборча реформа сприятиме переходу до порядку відкритого доступу і подальшого зменшення впливу монополістів.

article/89512 (accessed 14 Sept. 2018). Anti-Monopoly Committee of Ukraine (2015), *Zvit antimonopolnoho komitetu Ukrainy za 2015 rik* [Report of the antimonopoly committee of Ukraine for the year 2015], Annual Reports, <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=122547&schema=main> (accessed 24 Sept. 2018). Official reports of the State Anti-Monopoly Committee are, unfortunately, available only for a limited number of years.

Приватизація та реформа державних підприємств (ДП)

Державний сектор в Україні налічує близько 3400 державних і понад 11 000 комунальних підприємств, що охоплюють різноманітні галузі – від надання соціальних та комунальних послуг до виробництва. Їх сукупний дохід становить близько 20% ВВП, а більшість активів зосереджено у вугільній та енергетичній сферах.⁵⁵ З них функціонує лише половина і тільки третина від загальної кількості, згідно з офіційними даними, звітує про доходи.⁵⁶ Прозорість, управління фіскальними ризиками і загальний менеджмент у державному секторі перебувають на дуже низькому рівні. Прем'єр-міністр Гройсман заявив: «Корупція процвітає на державних підприємствах, оскільки впродовж десятиріч вони використовувалися для прокручування корупційних схем».⁵⁷

Щоб задовольнити вимоги, які МВФ висунув для надання подальшої фінансової допомоги Україні, Верховна Рада в січні 2018 року ухвалила закон про прискорення приватизації та підвищення рівня прозорості процесів. Уряд стверджує, що внаслідок цього в 2018 році можна отримати до 21,5 млрд грн (747 млн дол. США). Починаючи з 2016 року, він здійснив не одну спробу впровадження методів корпоративного управління на державних підприємствах, включаючи створення наглядових рад і здійснення стратегічного планування.

Найбільша проблема, пов'язана із приватизацією, полягає в тому, що грошові потоки від багатьох прибуткових держпідприємств уже скеровані в кишені їхніх очільників, у деяких випадках навіть під безпосереднім керівництвом високопосадовців. Фактичні власники підприємств залишаються в тіні та призначають «керівників» ДП, щоб гарантувати отримання своєї частки доходів. Звісно, ці квазівласники та їхні покровителі виступають категорично проти приватизації, адже в такому разі їм доведеться інвестувати кошти в компанії замість того, щоб це робила держава.

Яскравою ілюстрацією є приклад невдалої приватизації Одеського припортового заводу.⁵⁸ Єдиним способом обійти квазівласників за часів президентства Кучми і Януковича було знайти покупця, набагато могутнішого за тінювих очільників заводу, і запропонувати йому завод за вельми вигідною ціною. У деяких випадках в ролі покупця виступало саме керівництво ДП, проте в більшості випадків найбільш ласі шматки призначалися олігархам.

Нинішня влада перебуває в іншому становищі й не може скористатися цими «відкатаними» схемами. Вона не має іншого вибору, окрім як забезпечити приватизації достатній рівень

⁵⁵ IMF (2016), *Ukraine – Technical Assistance Report: Reforming Management and Oversight of State Assets*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1631.pdf> (accessed 14 Sept. 2018).

⁵⁶ Ministry of Economic Development and Trade (2016), 'ТОП – 100 Огляд найбільших державних підприємств України' [Top 100 - Review of the largest state enterprises of Ukraine], Kyiv: Ministry of Economic Development and Trade, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/top-100-naybilshikh-derzhpidpriemstv-ukraini.pdf> (accessed 14 Sept. 2018).

⁵⁷ Ministry of Economic Development and Trade (2016), 'ТОП – 100 Огляд найбільших державних підприємств України' [Top 100 - Review of the largest state enterprises of Ukraine], Kyiv: Ministry of Economic Development and Trade, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/top-100-naybilshikh-derzhpidpriemstv-ukraini.pdf> (accessed 14 Sept. 2018).

⁵⁸ Українська влада затримала двох членів наглядової ради компанії у липні 2016 року за підозрою в розкраданні. BNE Intellinews (2016), 'Odessa Port Plant officials detained on eve of privatisation tender', Посадові особи Одеського припортового заводу затримані напередодні тендеру щодо приватизації, 14 July 2016, <http://www.intellinews.com/odessa-port-plant-officials-detained-on-eve-of-privatisation-tender-101984/> (accessed 14 Sept. 2018).

прозорості, а відтак отримати фінансування від МВФ і зберегти довіру країн-донорів. Утім, уряд не палає ентузіазмом, адже частина владної верхівки буде позбавлена легкого заробітку і завжди існує ризик того, що процес приватизації проведуть недостатньо прозоро, що тільки долле оливи до вогню.

Тим не менш, цілком імовірно, що приватизація здебільшого малих і середніх підприємств наприкінці 2018 року проходитиме через систему електронних аукціонів ProZorro Sales. Масштабний продаж активів відбудеться за допомогою міжнародних консалтингових компаній та інвестиційних банків. Автори закону вважають, що в такий спосіб буде забезпечено прозорість і конкуренцію, завдяки чому відновиться репутація приватизації як такої, адже в свідомості громадян саме приватизація залишається найбільш корумпованою зі всіх реформ після всіх непрозорих угод часів президентства Кучми, адже найбільші компанії потрапили до рук олігархів.

Деякі експерти стверджують, що впровадження якісного корпоративного управління на державних підприємствах може бути кращою альтернативою приватизації, адже наразі ринкові умови є несприятливими для продажу активів. Ця точка зору дуже популярна в українському суспільстві переважно через схильність недооцінювати роль приватних власників.

Процес реформування розпочався, однак результати допоки неоднозначні. Змінилася структура корпоративного управління: прямий державний контроль у деяких найбільших компаніях заступили міжнародні ради директорів, до складу яких входять авторитетні фахівці. Заробітна платня топ-менеджерів цих держпідприємств була підвищена до конкурентного рівня, що дозволило найняти талановитих професіоналів, у тому числі іноземців. Державні підприємства віднині зобов'язані використовувати систему ProZorro для проведення закупівель та оприлюднювати свої фінансові звіти.

Реформування НАК «Нафтогаз України», як зазначалося вище, є одним із основних успіхів України з 2014 року. Проте очільники «Нафтогазу» скаржаться на тиск з боку уряду і втручання в його роботу: наглядова рада у 2017 році відмовилася від виконання своїх обов'язків, посилаючись на відсутність прогресу в реформуванні системи корпоративного управління. У деяких випадках менеджери вищої ланки, котрі були звільнені зі своїх постів на підприємствах в одній галузі промисловості, обіймали державні посади в іншій. Нова команда «Укрпошти», державної поштової служби, також взялася до модернізації компанії. Перші результати обнадійливі, проте говорити про успіх іще зарано. Результати роботи «Укрзалізниці», державного залізничного гіганта, доволі неоднозначні. За час роботи голови правління ПАТ «Укрзалізниці» поляка Войцеха Бальчуна в 2017 році компанія вперше за чотири роки (тобто відтоді як істотно зменшилися транзитні перевезення між Україною та Росією) вийшла в плюс, однак після сутички з міністром інфраструктури його контракт не було продовжено. За «Укрзалізницею» давно закріпилася слава корумпованого підприємства і, на жаль, реформи поки не повністю перекирили корупційні канали. Однак саме УЗ першою в Україні, відповідно до закону, відкрила доступ до своїх фінансових даних.

Реформа корпоративного управління держпідприємствами не замінить приватизації, оскільки уряд не може контролювати її проведення в такій великій кількості компаній. Як свідчить досвід, процес оновлення системи управління деяких найбільших державних підприємств виявився доволі складним. Незважаючи на проблеми з приватизацією держпідприємств, передати їх у приватні руки і простіше й ефективніше, ніж тримати на балансі держави. Це не лише збільшить обсяг надходжень до державного бюджету, а й відкриє чимало додаткових можливостей для подальшого обмеження корупції, що, своєю чергою, сприятиме очищенню політичної системи, яка була інфікована через її симбіоз з корумпованими державними підприємствами.

Земельна реформа

Корупція є додатковим чинником, що гальмує процес лібералізації земельного ринку. Сільськогосподарські угіддя мають неабиякий потенціал для значного збільшення темпів зростання економіки України.

Більшу частину міських земель можна придбати або продати вільно, натомість на відчуження сільськогосподарських угідь діє мораторій. Його було накладено в 2001 році через відсутність законодавства, яке регулювало би функціонування ринку, а також гідного довіри земельного кадастру. Утім, дія заборони на продаж земельних земель щороку подовжується. Відповідний законопроект досі не готовий, оскільки політики й експерти не можуть досягти домовленості щодо основних питань: хто може володіти землею та в якій кількості. Натомість поступ у розробці земельного кадастру відчутний. Проблема полягає в тому, що у безстроковому подовженні мораторію надзвичайно зацікавлені великі сільськогосподарські підприємства, які орендують землю у власників невеликих ділянок за цінами, набагато нижчими від реальних ринкових.⁵⁹

Водночас у свідомості самих землевласників страх перед імовірним продажем земель рейдерам за заниженими цінами набагато сильніший, ніж прагнення вповні скористатися всіма можливостями, які перед ними відкриває володіння землею. Крім того, всі зацікавлені сторони мають стійкі упередження щодо вільного ринку. Плюс землевласників важко згуртувати, так би мовити, за інтересами, оскільки кожен із них переслідує власні цілі. І нарешті – політики не квапляться із голосуванням за земельну реформу, оскільки більшу частину електорату становить міське населення, яке – хай навіть питання сільськогосподарських угідь його безпосередньо не стосується – також поділяє чимало упереджень і страхів, пов'язаних із вірогідним зняттям мораторію.

Чинній системі управління сільськогосподарськими землями притаманні різноманітні форми корупції. Орендарі мають ринкову владу над землевласниками і дбають про те, щоб орендні ставки були набагато нижчі від їх реальної вартості. Незважаючи на те, що протягом останніх років в аграрному секторі відбулося підвищення цін завдяки посиленню конкуренції, більшість землевласників не можуть підвищувати ставки, оскільки мінімальний

⁵⁹ Після приватизації кооперативних ферм у 1999 році кожен із семи мільйонів їх працівників отримав близько чотирьох гектарів землі.

термін оренди сільськогосподарських угідь за законом становить сім років з метою захисту землі від хижацького використання. В тому числі через це обмеження близько третини всіх земель здається в оренду неофіційно.⁶⁰ Факти такої неформальної оренди також приховують, щоб ухилитися від сплати податків. У деяких випадках земля неформально продається шляхом укладання довготермінових угод оренди. Земельному ринку явно бракує прозорості – він відкритий для корупції.

Крім того, в оренду у великій кількості неофіційно здають і державні землі, що становлять близько чверті всіх земельних ресурсів. До того ж, згідно із законом, ухваленим на початку 1990-х років, кожен громадянин має право на невелику ділянку землі. Дехто заявляє про свої права на певні ділянки, але в законі не прописано жодної процедури, тому процес оформлення залишений на відкуп чиновникам. З огляду на те, що вартість землі залежить від її розташування, процес розподілу ділянок являє собою невичерпне джерело збагачення для відповідальних чиновників. Корупцію підживлюють і забюрократизовані процедури, пов'язані із землекористуванням, зокрема, зміною цільового призначення земель, наприклад, із сільськогосподарського або рекреаційного на землі житлової та громадської забудови. Те саме стосується і продажу міських земель.

На політичному рівні також не обходиться без втручання в розробку нових законопроектів. Схоже на те, що групи осіб, зацікавлених у збереженні статус-кво, не лише агітують за продовження мораторію, а й перешкоджають підготовці реформ. Відтак повільне ухвалення законів, що стосуються земельної реформи, просто виправдовує заборону на відчуження сільськогосподарських угідь.

Існує також чимало суто політичних проблем, пов'язаних із дозволом на продаж земель сільськогосподарського призначення. Через гіркий досвід приватизації промислових об'єктів 1990-х років пересічні громадяни переконані в тому, що у випадку із землею великий бізнес також виграє їм на шкоду. Уряд же побоюється, що чимало власників невеличких ділянок будуть вимушені продати їх за низькою ціною ще до того, як ринок почне працювати належним чином. Такий розвиток подій може призвести до різкого посилення соціальної напруженості. Також доволі високий ризик того, що кримінальний бізнес «заохочуватиме» власників привабливих земельних ділянок продавати їх за низькими цінами, адже це не раз траплялося із міською нерухомістю.

Хай там як, а лібералізація ринку землі необхідна, особливо з економічних міркувань. На аграрний сектор уже припадає 40% експорту і 14% ВВП: він має потенціал для значного зростання за рахунок підвищення його ефективності. До того ж послаблення державного контролю сприятиме залученню інвестицій, завдяки яким, своєю чергою, вдасться підвищити врожайність. Утім, для того, щоб уникнути заміни одного джерела корупції іншим, реформа повинна на законодавчому рівні забезпечити реальні гарантії прав землевласників. Головне – це впевнений рух у цьому напрямку, а не швидкість, тому найкраще діяти поступово. Розпочати можна з аукціонів із продажу державних земель, відтак зняти заборону на продаж ділянок сусідам і насамкінець перейти до відкриття ринку для ширшого кола покупців,

⁶⁰ Introducing Reforms (2017), 'Протидія тіньовому ринку оренди землі' [Countering the shadow land lease market], http://reforms.in.ua/sites/default/files/protydiya_tinovomu_rynku_orendy_zemli.pdf (accessed 14 Sept. 2018).

включаючи іноземців. Усі фінансові операції мають проводитися відкрито із обов'язковим автоматичним періодом очікування між укладанням угоди і набуттям угодою чинності: цей час має бути використаний для оприлюднення всієї відповідної інформації для широкого загалу в електронному вигляді.

Вселяє надію, що уряд поволі рухається в цьому напрямку – навіть попри відверте небажання брати за роги бика земельної реформи. Ще одним позитивним знаком є те, що Україна має намір запровадити технологію блокчейн для управління реєстром орних земель з метою зниження рівня шахрайства. Подібна реформа в Грузії пройшла справді успішно.

Реформа правоохоронних органів

Починаючи з 2014 року, в Україні не відбулося жодних значних реформ правоохоронних органів – за винятком патрульної поліції. Не дивно, що в цій галузі жодного прогресу. Реформатори в країнах Центральної Європи, які також прагнули ліквідувати системи радянського типу, створені для захисту авторитету компартії, а не верховенства права, зіткнулися з шаленим опором з боку правоохоронців. Ці органи мають значний заряд протистояння демократизації та верховенству права, підкріплений потужним набором можливостей для захисту порядку обмеженого доступу, адже їм це загрожує втратою доступу до доходів від корупційних схем, котрі передбачають «захист» бізнесу та інші форми здирництва. Україна не є винятком.

Поліція

Нова патрульна поліція була сформована наприкінці 2014 року і зараз діє в 33 містах. Від самого початку вона зажила слави підрозділу, до складу якого увійшли нові кадри, набрані, підготовлені та керовані за вищими стандартами, ніж основна маса правоохоронних органів. Утім, невдовзі ентузіазм дещо пригас. Створення патрульної поліції являє собою приклад співпраці між реформаторами⁶¹, громадськими організаціями і міжнародними партнерами, завдяки якій з'являються нові утворення, набагато більш гідні довіри, ніж представники старої системи. Проте патрульна поліція, яка налічує близько 13 тисяч офіцерів, є лише частиною всіх правоохоронних органів і відповідає тільки за свою частину роботи. Хай там як, вона дійсно стала своєрідним символом.

Стара ж система завзято опирається змінам. Перевірка 70 тисяч співробітників міліції на профпридатність з метою подальшої роботи в реформованій поліції відбувалася з величезними затримками, що призвело до звільнення лише 5 тисяч осіб. До того ж усі вони успішно подали апеляцію проти незаконного звільнення і були поновлені на роботі завдяки новому Закону України «Про національну поліцію».⁶²

⁶¹ Реформатори з Грузії відіграли ключову роль у створенні патрульної поліції, базуючись на досвіді своєї Батьківщини, де після Революції троянд 2004 року було здійснено переформатування цієї служби.

⁶² Goncharuk T. (2018), 'Where is Ukraine's new police force?', OpenDemocracy, 31 January 2018, <https://www.opendemocracy.net/od-russia/tetiana-goncharuk/where-is-ukraines-new-police-force> (accessed 14 Sept. 2018).

Генеральна прокуратура України (ГПУ)

Наразі в ГПУ було проведено доволі незначні реформи. Не дивно, адже йдеться про серце всієї системи, що забезпечує вибіркоче правосуддя з метою власного захисту і захисту своїх інтересів. Надзвичайні зусилля, яких доклав Петро Порошенко для призначення Юрія Луценка на пост генерального прокурора України після того, як США наполягали на усуненні його попередника в 2016 році, свідчать про те, наскільки важливо для глави держави мати на цій посаді віддану людину.⁶³ З метою відокремлення слідчих і прокурорських функцій ГПУ було створене Державне бюро розслідувань (ДБР), однак перші очільники цього органу мають чималий досвід роботи в ГПУ, а отже, цілком імовірно, що ДБР стане новою структурою зі старими кадрами. Створення в рамках Генпрокуратури генеральної інспекції для боротьби з корупцією всередині самої організації та залученням нових співробітників дало незначні результати.⁶⁴

Служба безпеки України

Служба безпеки України (СБУ) є дуже непрозорою, нереформованою інституцією, за якою досі закріплені правоохоронні функції, включно з розслідуванням економічних злочинів. СБУ є щось набагато більше, ніж розвідувальне управління, і спроби урізати її повноваження допоки зайшли в глухий кут. Служба безпеки України не звітує перед Верховною Радою, крім того, вона чинить неабиякий опір намаганням включити її до переліку органів безпеки і оборони, які контролюватимуть новостворені спеціалізовані парламентські комітети. Є підозра, що СБУ через Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю (Управління К) відіграє одну з основних ролей у фінансуванні та покриванні корупційних дій завдяки зв'язкам з кримінальними колами. Це притаманне всім пострадянським країнам. Деякі ниточки у справі контрабанди між окупованими областями і підконтрольними уряду територіями Донбасу, а також Придністров'ям ведуть до підрозділів СБУ та митної служби і збройних сил.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

НАБУ та Спеціалізована антикорупційна прокуратура – це унікальні нові органи, що були створені 2015 року за участі громадянського суспільства та країн-донорів. Завдяки суворим процедурам відбору персоналу для обох із них та зусиллям громадянського суспільства,

⁶³ Призначення чинного генпрокурора стало можливим тільки після зміни закону, що передбачав наявність у чиновника вищої юридичної освіти і щонайменше 10 років досвіду роботи в ГПУ. Юрій Луценко не відповідав жодній із цих вимог, однак, будучи головою «Блоку Петра Порошенка» у Верховній Раді, здобув додаткові бали за свою політичну лояльність. Упродовж 24 годин парламентська більшість проголосувала за його призначення, а ще через півтори години президент підписав указ про призначення Луценка генпрокурором. Однак, згідно із законом, чинності це призначення набувало лише після публікації закону в офіційному виданні парламенту. Отже, за дві години з'явився спецвипуск.

⁶⁴ ГПУ повідомляє, що в 2015 році понад 3330 зовнішніх кандидатів подали заявки на 155 посад голів місцевих судів. Однак жодну із них не задовольнили. Prosecutor General's Office (2016), 'Statistical data on local prosecutors' offices reform', http://en.gp.gov.ua/ua/statref.html?_m=publications&_t=rec&id=183269 (accessed 14 Sept. 2018).

інституційну незалежність яких забезпечували міжнародні партнери, вдалося створити організації, зіткані з геть іншого матеріалу, аніж уся правоохоронна система. НАБУ довелося відбити не одну атаку й часом навіть протистояти ГПУ і СБУ, та в цілому бюро вдалося зберегти репутацію «чистої» організації.⁶⁵ Натомість репутація САП неабияк постраждала, коли НАБУ виявило, що керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Назар Холодницький «заохотив» свідка до неправдивих свідчень і попередив кількох фігурантів справ про запланований обшук.⁶⁶

Найбільшою проблемою НАБУ є відсутність судових органів, котрі функціонували б належним чином і здатні були розглядати її справи. До червня 2018 року було подано 207 справ, але обвинувачувальних вироків було винесено всього 19 – і жоден із них не стосувався посадовців вищих щаблів (нинішніх чи колишніх). Суди першої інстанції блокують або затримують розгляд цих справ, через що створення Вищого антикорупційного суду України стає щодалі важливішим для антикорупційних активістів і західних урядів.

Поява НАБУ та САП засвідчила, що прогресивні українці здатні створювати інституції нового зразка, однак їхні можливості вочевидь обмежені. Ці органи не можуть досягнути бажаних результатів, оскільки вони фактично кидають виклик порядку обмеженого доступу і зазіхають на монополію, яку встановила владна верхівка над правоохоронними і судовими органами. Нові установи зможуть і далі існувати лише за умови створення незалежного Вищого антикорупційного суду. Стара система наполягає на своєму праві контролювати призначення суддів. Уряд, котрий потребував негайних фінансових вливань від МВФ – головною умовою надання яких і було створення суду – був змушений погодитися із вузькими часовими рамками, які встановило громадянське суспільство і донори, тому простору для маневрів практично не лишилося. На момент написання цього дослідження запуск антикорупційного суду, попередньо запланований на лютий 2019 року, видається практично неможливим. Влада докладатиме всіх зусиль, щоб зробити цей процес якомога довшим і складнішим, аби відтермінувати неминуче.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

Національне агентство з питань запобігання корупції, засноване 2015 року, відповідає за розробку та впровадження національної антикорупційної стратегії. Однак від самого моменту його заснування НАЗК стало джерелом суперечок і скандалів: ішлося, зокрема, про те, що його керівництво не є політично незалежним і саботує перевірку декларацій посадовців державного і місцевого рівня. Перевірити декларації за допомогою автоматизованого програмного забезпечення не вдалося, а НАЗК навіть не розпочало розслідування проти відповідальних високопосадовців. МВФ і ЄС докладали неабияких зусиль для виправлення

⁶⁵ Деякі коментатори піддають сумнівам методи роботи НАБУ, включно зі способом роздобування доказів. Див., наприклад: Karatnycky, A. and Motyl, A. (2018), 'How Western Anticorruption Policy Is Failing Ukraine', *Foreign Affairs*, 29 May 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2018-05-29/how-western-anticorruption-policy-failing-ukraine> (accessed 14 Sept. 2018).

⁶⁶ Goncharova, O. and Sukhov, O. (2018), 'NABU recordings implicate chief anti-graft prosecutor in alleged corruption', *Kyiv Post*, 4 April 2018, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/nabu-releases-recordings-implicating-kholodnytsky-alleged-corruption.html> (accessed 14 Sept. 2018).

ситуації, однак агентство не здобуло довіри. Насамперед необхідно змінити його очільників та «перезавантажити» всю організацію. Це надзвичайно важливо, оскільки на НАЗК покладено обов'язок також стежити за виконанням правил фінансування політичних партій. Національне агентство з питань запобігання корупції також не розпочало перевірку запропонованих проектів нормативно-правових актів на предмет корупційних ризиків, а саме це необхідно для запобігання потенційним махінаціям у майбутньому.

У підсумку готовність до реформування правоохоронних органів та судової системи, а також інших державних установ, зокрема, Державної фіскальної служби України, які є інструментами неформального контролю за умов порядку обмеженого доступу, є мірилом прогресу для глибинних системних перетворень. Уплив громадськості на державу настільки сильний, наскільки сильний її контроль над силовими структурами. Поки що в цій сфері результатів досягнуто незначних. Отже, цілком можна стверджувати, що Україна тільки ступила на шлях становлення правової держави.

Судова влада

Судова реформа розпочалася у 2016–2017 роках із обрання нового Верховного Суду України та перетворення чотирирівневої судової системи на трирівневу. Понад 2000 суддів самостійно залишили свої посади в період з 2014 до 2017 року: причиною добровільного звільнення багатьох із них, ймовірно, стала необхідність подавати електронні декларації про доходи. Однак докорінних змін у судовій системі, одній із найменш гідних довіри, не відбулося. В Індексі доброчесності державних службовців 2017 року Україна опинилася на 101 місці серед 109 країн щодо незалежності судової системи. У 2016 році соціологічні опитування показали, що тільки 3–5% населення довіряють судам.⁶⁷

Процес добору суддів для нового Верховного Суду був лише частково прозорий. Громадська рада доброчесності, яка перевіряє відповідність певного судді критеріям професійної етики та доброчесності та складається з 20 членів, що працюють на громадських засадах, заперечувала проти призначення 25 суддів серед 113. Вища рада правосуддя її рекомендації відхилила. Новий склад Верховного Суду надзвичайно далекий від того, щоб виправдати сподівання громадянського суспільства: майже 80% новопризначених суддів раніше працювали як судді, більшість із них – у касаційних судах.⁶⁸ Немає жодних ознак того, що новий Верховний Суд якісно відрізнятиметься від свого попередника, себто він, імовірно, й далі буде політично залежним. Тим часом, очищення кадрів на нижчому рівні відбувається досить поверхово. Громадська рада доброчесності відмовилася від участі в переатестації суддів у березні 2018 року, звинувативши відповідальну Вищу кваліфікаційну комісію суддів України в зумисному заниженні стандартів і неналежній перевірці кандидатів.

⁶⁷ Stelmashchuk, A. and Maksymov, M. (2016), 'Judicial reform in Ukraine', http://vkr.ua/publications/articles/judicial_reform_in_ukraine/ (accessed 11 Oct. 2018).

⁶⁸ Zhernakov, M. (2018), 'The Only Way to Improve Ukraine's Courts', *Kyiv Post*, 15 May 2018, <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/mykhailo-zhernakov-way-improve-ukraines-courts.html> (accessed 14 Sept. 2018).

Створення Вищого антикорупційного суду набуло символічного значення для українських реформаторів та міжнародних партнерів. Однак він не повинен відволікати увагу від таких нагальних питань, як перезавантаження поліції, Генпрокуратури та СБУ. Це надзвичайно складні перетворення, необхідні для подальшого зниження рівня корупції, а також запобігання відкату від реформ, яких уже впроваджені в цій сфері. Безумовно, створення суду є одним із кроків у напрямку створення незалежних інституцій для покарання корупції, однак набагато важливішим завданням для нього має стати якомога швидше обмеження можливостей для корупційних дій.

За відсутності верховенства права саме судова реформа є ключем до більшості галузевих перетворень в Україні. Нові норми, хай як добре прописані, потребують контролю за їх дотриманням. Подальший розвиток правоохоронних органів у демократичному річці залежить від того, чи можуть правоохоронці розслідувати корупційні злочини та переслідувати винних. Інакше кажучи, вдосконалена судова система може стати важелем впливу на систему політичну. Саме тому певні владні особи намагаються сповільнити процес реформування судової системи, адже в майбутньому це призведе до значного обмеження їх можливостей. Судді за визначенням мають значну дискрецію. Отже, вони вразливі до політичного втручання і корупції, що уможлиблює сама система. Найбільш дієвий спосіб протидіяти такій практиці – змусити суддів належним чином відповідати за незаконні рішення. Потенціал до того, щоб відігравати важливу роль у розвитку цієї культури, має Вищий антикорупційний суд, позаяк чинні судові та дисциплінарні органи довели свою неспроможність.

Реформа державного управління

Рівень державних службовців в Україні незмінно низький ще від радянських часів. Чимало держслужбовців переїхали з УРСР до Москви з метою кар'єрного зростання, тому після здобуття Україною незалежності 1991 року дався взнаки брак талановитих фахівців для управління державою. Це сталося, зокрема, внаслідок політики СРСР, спрямованої на те, щоб у республіках не дозрівали кадри, здатні до ухвалення стратегічних рішень. Як зазначалося вище, співробітники урядових структур, успадкованих від Радянського Союзу, мали доволі широкі повноваження і могли на власний розсуд вимагати дотримання нереалістичних правил і положень. За відсутності жорсткої дисципліни, яку підтримували Компартія разом із КДБ, після здобуття Україною незалежності чиновники відкрили для себе набагато більше можливостей для проведення корупційних оборудок, ніж у радянський період. У такий спосіб заохочувалося повсюдне кумівство і знижувалися стандарти державних функцій та послуг, через що поглиблювалася недовіра бізнесу і громадян до органів державної влади.

Ухвалення Закону України «Про державну службу» в 2016 році ознаменувало запуск доволі амбітного плану, що спочатку був розрахований на три роки. ЄС та інші міжнародні партнери підтримали ініціативу з розбудови професійної, політично незалежної державної служби. Поступ відбувається на двох рівнях.

По-перше, у 2017 році вперше відбувся набір державних секретарів до 10 з 18 міністерств. Це було зроблено для того, щоб відокремити призначених із політичних міркувань міністрів і бюрократичний апарат. Незважаючи на певні недоліки конкурсного процесу, схоже, що почала зароджуватися геть інша культура управління. Відтепер призначення на будь-яку державну посаду відбувається на основі конкурсного відбору. Низьку зарплату держслужбовців поступово підвищують, крім того, премії не повинні перевищувати 30% від заробітної платні. Раніше виплата майже 60% від зарплати залежала від керівників вищої ланки, котрі мали надмірну особисту владу, що створювало неабияку загрозу для співробітників.

По-друге, адміністративні послуги стали набагато доступніші для громадян. Завдяки реформі децентралізації такі документи, як свідоцтво про народження або шлюб, картка платника податків, водійське посвідчення і паспорт, тепер можна отримати у місцевих відділеннях. Процес подачі заявок для отримання цих документів був спрощений: деякі з них відтепер можна оформити в електронній системі. У результаті зменшилося коло можливостей для корупції, а сам процес отримання документів значно пришвидшився. Для багатотраждального населення України ця реформа принесла чи не найбільш відчутні переваги. Однак процес оцифрування урядових реєстрів і синхронізації лише почався. У майбутньому він відкриває значні можливості для мінімізації корупційних ризиків та підвищення рівня довіри громадян до державних установ.

Модернізація державної служби - це масштабний проект, реалізація якого триватиме багато років і вимагатиме докорінного перегляду чинної системи. Певна річ, бюрократичний апарат і численні нардепи, яким загрожують неабиякі втрати через зміну парадигми державної системи, чинять значний опір реформуванню – від прозорої роботи уряду і до найму державних службовців на основі їх компетентності, а не лояльності.

Децентралізація та політична реформа

Політична система України саме зазнає серйозних змін, від яких залежить, чи існуватиме корупція в майбутньому, себто чи не будуть марні зусилля, скеровані на її подолання. Ключове питання звучить так: чи здатне громадянське суспільство відігравати важливішу роль у виборних органах згори донизу, щоб вони дійсно представляли інтереси громадян, а не тільки влади. Кроки, яких було зроблено в напрямку децентралізації з 2014 року, вселяють надію: місцеві бюджети стали самостійними, а громадянське суспільство отримало стимул для співпраці з місцевими органами влади і нові важелі контролю для забезпечення прозорості їх роботи. До початку реформ 70–80% місцевих органів влади повністю залежали від субсидій, що створювало сприятливі умови для існування корупційних схем.⁶⁹

Зараз іще зарано говорити про те, чи дійсно децентралізація сприяє підвищенню прозорості та підзвітності на місцевому рівні. Проте очевидно, що місцеві органи влади діють по-новому.

⁶⁹ Chatham House (2015), 'Ukraine's New Constitution: Devolution of Powers and the Rule of Law', Event Summary, 4 November 2015, <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/events/2015-11-04-ukraine-new-constitution-event-summary.pdf> (accessed 14 Sept. 2018).

Уже зафіксовано чимало випадків ремонту доріг та інших поліпшень інфраструктури, чого останніми роками не спостерігалось. Водночас повідомляється про те, що в деяких випадках місцева еліта тільки посилювала контроль над локальними ресурсами, оскільки корупція в питаннях розподілу земель і надання дозволів на будівництво залишається звичним явищем. До початку фіскальної децентралізації брак фінансів значною мірою послаблював місцеву владу. Більша частина повноважень була зосереджена в руках районних адміністрацій. Нині ж, коли бюджетні надходження залишаються на місцевому рівні, райадміністрації, ймовірно, виявляться некомпетентними в управлінні проектами такого масштабу. Відтак органам місцевого самоврядування і представникам громадянського суспільства буде надано більшу допомогу від країн-донорів для зменшення корупційних ризиків.

Революція гідності відновила «дуальну» Конституцію України, яку було прийнято в ході Помаранчевої революції, однак під час правління Януковича її було знову відмінено і повернуто до моделі управління часів Кучми. Відповідно до такого основного закону держави, прем'єр-міністр, призначений парламентом, стає майже таким само сильним, як і обраний народом президент. На думку політолога Генрі Гейла, саме такий розподіл влади є найефективнішим способом запобігти формуванню «єдиної піраміди» (або ж «вертикалі влади»), позаяк утворюються два однаково сильні владні центри.⁷⁰ Однак українська система влади – в її сучасному вигляді – базується на вибіркового застосуванні нездійснених законів, через що в руках президента зосереджується забагато неформальних інструментів, а це створює дисбаланс. Президент є не лише Головнокомандувачем Збройних сил України, а й має виняткову владу над СБУ і зберігає достатній контроль над Генпрокуратурою та судовою системою, завдяки чому може ініціювати кримінальні переслідування проти більшості представників владної верхівки. Президент, достатньо зухвалий для того, щоб уповні скористатися перевагами «патрональної політики», може діяти як одноосібний лідер і навіть змінювати конституцію, про що свідчить приклад Януковича. Однак його президентство також проявило інший бік концентрації влади в одних руках, оскільки в кінцевому підсумку це призвело до розпаду всієї системи.

Система стримувань і противаг дійсно працює, і хоча Петро Порошенко таки домігся призначення свого довгострокового союзника, який очолив уряд у 2016 році, Володимир Гройсман діє доволі незалежно. Це відображає розподіл політичної влади, що ускладнив функціонування старих корупційних схем і появу нових. За Януковича і Кучми ситуація була геть інша.

Наступним завданням політичної реформи є повернення до пропорційної виборчої системи, як це передбачено Конституцією, однак цього разу з відкритими партійними списками, про що йшлося в коаліційній угоді 2014 року. Законопроект пройшов перше читання в грудні 2017 року, однак відтоді зрушень не було.

Чинна змішана виборча система, за якої половина парламентарів обирається в одномандатних виборчих округах, а друга – проходить за закритими партійними списками, уможлиблює лобювання місцевих інтересів для здобуття голосів серед свого електорату. Деякі народні депутати, які були незалежними кандидатами під час виборчої кампанії 2014

⁷⁰ Hale (2014), *Patronal Politics*, pp. 123–177.

року, згодом приєдналися до пропрезидентської фракції, щоб отримати бюджетні кошти для розвитку їхнього району або ж підтримку іншого ґатунку, так звані субвенції. Натомість дехто з нардепів пристає на бік меншин, чиї статuti заледве перегукуються з їхніми передвиборчими обіцянками, щоб якомога вигідніше продати свій голос. Побуває думка, що багато членів Верховної Ради купують свої місця і прагнуть погасити борги, щойно обіймуть жадані посади. Мажоритарники часто також порушують правила проведення передвиборної агітації шляхом підкупу виборців та використання телевізійної реклами.⁷¹ Така форма корупції підтримує порядок обмеженого доступу і підживлює подальші політичні махінації шляхом ухвалення законопроектів, за які фактично платять зацікавлені особи.

Кабінет Міністрів також має свої важелі впливу на мажоритарників. Ідеться про субвенції на соціально-економічний розвиток в розмірі 6,2 млрд грн (220 млн дол. США), які були виділені в 2017 році шляхом непрозорих процедур, згідно з правилами яких навіть імена членів комісій не розголошуються. Згідно з результатами розслідувань, проведених двома ГО,⁷² розподіл цих коштів залежить здебільшого від лояльності парламентарів, особливо коли йдеться про затвердження бюджету. На місцевому рівні субвенції часто розподіляються поміж фірмами, пов'язаними із членами парламенту або місцевою владою. У кращому разі кошти витрачаються не на розробку або підтримку інфраструктури, що перебуває в критичному стані, як початково передбачалося, а на певні об'єкти, що одразу впадають в око, наприклад, дитячі або спортивні майданчики, котрі обов'язково маркуються іменем відповідного депутата, немовби його особисті подарунки. Виділені на ці потреби кошти також можуть бути використані для здобуття більшої кількості голосів у Парламенті із конкретних питань, щодо яких уряд потребує підтримки.

Для досягнення прогресу в боротьбі з корупцією важливо, щоб новий виборчий закон відкрив політичну систему для політиків нового покоління, які не мають жодного стосунку до владної еліти. Це може стати потенційним каталізатором системної трансформації. Нинішні владні групи свідомі цього, тому докладають усіх можливих зусиль для затягування процесу ухвалення виборчої реформи, передбаченої коаліційною угодою 2014 року.

⁷¹ Відповідно до аналізу, проведеного Вестмінстерською фундацією за демократію, у 2012 році місце в парламенті коштувало 5 млн дол. США. Джерела фінансування таких кампаній непрозорі. За підрахунками деяких експертів, майже 90% усіх витрат, пов'язаних із передвиборчою кампанією, можна вважати незаконними. Meleshevych, A. (2017), *Cost of Politics in Ukraine*, Background Paper, London: Westminster Foundation for Democracy, p. 3, <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/09/Cost-of-Politics-Ukraine.pdf> (accessed 14 Sept. 2018).

⁷² Viedrov, O. (2018), «Бартер лояльності» [Exchange of Loyalties], zn.ua, 13 May 2018, https://dt.ua/internal/barter-lojalnosti-277519_.html (accessed 14 Sept. 2014). Opora (2017), 'Public subvention: who and how much solicited for the constituency', 15 November 2017, <https://www.oporaua.org/en/news/45101-public-subvention-who-and-how-much-solicited-for-the-constituency> (accessed 14 Sept. 2018).

3. Висновки

Досвід останніх чотирьох років свідчить про те, що на нинішньому етапі системного розвитку України набагато простішим та ефективнішим способом боротьби з корупцією є обмеження можливостей для втілення в життя шахрайських схем, аніж покарання корупціонерів як таке. У цьому плані українські антикорупційні реформи працюють. Успішними прикладами можна вважати реорганізацію НАК «Нафтогаз України», очищення податкової системи і створення офіційної електронної системи державних закупівель ProZorro.

Однак, незважаючи на всі досягнення, борці з корупцією та міжнародні донори зосередилися на створенні Вищого антикорупційного суду, що виправдав би існування НАБУ. Очевидно, що Національне антикорупційне бюро України не може провадити розслідування без доведення справи до відповідного кримінального покарання. За задумом суд дійсно стане першим самостійним органом судової влади, однак усе залежатиме від того, як саме відбуватиметься процес добору суддів та інших державних службовців, та від ступеня залучення громадянського суспільства і країн-донорів.

Проте навіть у найкращому разі Вищий антикорупційний суд сам по собі не стане срібною кулею, яка вб'є перевертня, адже його діяльність не матиме жодного впливу на системні причини корупції.⁷³ Українська еліта, найімовірніше, згуртується з метою обмеження ефективності роботи суду, обравши або прямий саботаж, або спробу взяти його під контроль. Утім, якщо суд зосередиться на притягненні до відповідальності осіб, що перешкоджатимуть обмеженню простору для корупційних махінацій, він може відіграти важливу роль у системній трансформації, підважуючи засади порядку обмеженого доступу і змушуючи ключових гравців зробити остаточний вибір. У такому разі корупціонери або відмовляться від своїх рент, або ж стануть фігурантами справ, що можуть мати наслідки, які перевершать навіть найгірші сподівання.

Наразі міжнародні донори і кредитори посідають друге місце після олігархів за ступенем впливу на владну еліту. Однак можливості міжнародних партнерів обмежені, тому для досягнення глибинних системних перетворень їхні ресурси слід використовувати дуже ощадно. Західні уряди ще мають відіграти важливу роль в обмеженні простору для корупційних обробок у різних секторах економіки.

Саме тому надзвичайно важливо, щоб громадянське суспільство та міжнародні партнери й надалі пильно стежили за звуженням кола можливостей для існування давніх корупційних схем, що впродовж двадцяти років підривали розвиток України. Прогрес у реформуванні газового сектору, податкової системи, банківської сфери і системи державних закупівель уже відчутний, хай навіть кінець ще не близько. Уже розпочався процес дерегуляції та підвищення рівня прозорості в бізнес-середовищі, тому ситуація поволі змінюється на краще. Завдяки децентралізації вдалося вивести певні кошти з-під контролю Міністерства

⁷³ Приклад Гватемали дуже показовий. Незважаючи на ув'язнення великої кількості високопосадовців, діяльність яких розслідувало антикорупційне агентство на кошти ООН, рівень корупції загалом не знизився.

регіонального розвитку,⁷⁴ що має не надто високу репутацію. Крім того, триває реформа держуправління, котра має всі шанси провести революцію в українській державній службі та піднести рівень надання адміністративних послуг до висот, про які п'ять років навіть не мріялося.

Проте ще рано зупинятися на досягнутому. Попереду надзвичайно багато роботи, особливо в енергетичному секторі, діяльність якого й надалі залишається непрозорою. Подібна ситуація склалася і з державними підприємствами. Чимало питань викликає і оборонний бюджет: якщо Україна зацікавлена в підвищенні свого оборонного потенціалу, то прозорі витрати в цій галузі мають стати пріоритетом. Президент Порошенко неодноразово повторював, що війна з Росією стримує процес проведення реформ в Україні, однак таким заявам не варто вірити. Саме через війну і нагальну потребу підвищувати опірність держави та суспільства уряд має діяти блискавично, аби зменшити рівень корупції в усіх галузях.

Ба більше, зміни, досягнуті на шляху реформування, не можна назвати незворотними. Українська бюрократія добре навчилася обходити правила або їх відтермінувати їх запровадження. Цю тезу підтверджують нещодавні намагання обмежити сферу застосування системи ProZorro і навіть послабити її, а також намагання розширити простір для корупції в оподаткуванні малого бізнесу, і використання формули «Роттердам плюс» для завищення вартості вугілля. Отже, система докладає неабияких зусиль для збереження статус-кво. Особливо розчаровують спроби послабити контроль Міністерства фінансів над Державною фіскальною службою. Утім, пильність громадянського суспільства і щодалі компетентніших журналістів-розслідувачів та спеціалізованих ЗМІ, а також міжнародних партнерів і бізнесу, котрі прагнуть діяти за прозорими та чіткими правилами, змушують уряд до підзвітності і стримують намагання підірвати процес реформування.

Як і очікувалося, було докладено мінімум зусиль для подолання корупції в правоохоронних органах – і жодних щодо СБУ. Ці недоліки в поєднанні з умовною реформою судової системи являють собою складову певної формули: за відсутності життєздатної альтернативи владні групи прагнуть зберегти систему адміністративного контролю, щоб захистити себе та свої активи. Це потребує системи управління, яка задовольняє інтереси владної верхівки, а не всієї країни. І саме в цьому полягає суть порядку обмеженого доступу. Реформатори мають зламати систему і прискорити її перетворення на модель відкритого типу, змушуючи ключових гравців сфери економіки відмовитися від своїх монополій.

Ключовою для деолігархізації економіки є політична реформа. На нинішньому етапі інституційного розвитку України не дивно, що все національне багатство зосереджене в руках нечисленної групи осіб, які контролюють ЗМІ та мають надзвичайно сильний вплив на парламент. Історія Західної Європи рясніє прикладами таких самих проблем, які, втім, вдалося подолати у різний спосіб. Диспропорційність, породжена відчутною перевагою олігархів, відображається в законах, спрямованих на захист інтересів політичної еліти в

⁷⁴ У червні 2018 року колишній міністр фінансів Олександр Данилюк заявив, що на нього чинився тиск з метою підтримки програми соціально-економічного розвитку регіонів України, в основі якої лежав «розподіл коштів на проекти... законодавців», Zinet, N. and Williams, M. (2018), 'Ukraine finance minister says was told to back corruption or quit', Reuters, 6 June 2018, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-finmin-dismissal/ukraine-finance-minister-says-was-told-to-back-corruption-or-quit-idUSKCN1J2131> (accessed 14 Sept. 2018).

цілому – або ж її частин: політичні партії виконують роль короткотермінових виборчих проєктів, а не генераторів нових ідей. Крім того, державні інституції не представляють інтересів громадян, які, своєю чергою, їм не довіряють. Такий переки є прямим наслідком політичної корупції. В результаті виникає нестійка система, що базується на плюралізмі еліти, і яка схильна до раптових змін. Саме це сталося у 2004 та 2014 роках, коли такі зміни стали спусковим гачком для справжньої революції. Такий стан речей не сприяє стабільному економічному зростанню і ускладнює залучення прямих іноземних інвестицій через незахищеність прав власності.

Чимало описаних вище заходів для запобігання корупції були розроблені громадянським суспільством. Утім, самого лише розуміння того, як відкрити політичну систему і сприяти ширшому представленню інтересів суспільства, замало, адже громадянському суспільству бракує фінансування, через що його вплив на владу дуже обмежений. Така ситуація склалася в результаті того, що після 2014 року не вдалося створити потужну політичну силу, яка могла би виступати політичною опозицією чинній владі.

Повномасштабна боротьба з корупцією вимагатиме докорінної перебудови правоохоронних органів, СБУ, фіскальної служби, органів, які здійснюють перевірки підприємців, судових органів та інших корумпованих держустанов. Необхідно провести перевірку їхніх функцій та результатів діяльності, що стане підставою для ліквідації другорядних або ж просякнених корупцією органів влади. Крім того, слід провести приватизацію більшості держпідприємств, ті ж, які залишаться у державній власності, муситимуть діяти прозоро і звітувати за повною програмою. Радикальну дерегуляцію має супроводжувати спрощення всіх адміністративних процедур задля мінімізації контактів між посадовими особами і громадянами, а також практичне зведення до мінімуму усіх видів інспектування. Нарешті слід переглянути законодавство в цілому, зокрема, закінчити реформу податкової системи, звужити дискреційні повноваження, позбутися неоднозначності та положень, що мають занадто обмежувальний характер, що призводить до зловживань з боку посадових осіб. Коротше кажучи, Україна мусить багато в чому наслідувати процес реформування, проведений у Грузії після 2003 року: відтоді вдалося сильно обмежити «низову» корупцію та змінити свідомість суспільства.

Аби втілити усе це в життя, українська еліта і громадськість мають бути твердо переконані в тому, що зміна поведінки принесе відповідний результат, а від збереження статус-кво вони лише програють. Владна верхівка візьме на себе зобов'язання зламати порядок обмеженого доступу лише в тому разі, коли матиме гарантію, що за минулі гріхи не кидатимуть за ґрати або ж не піддаватимуть експропріації. Водночас самі громадяни мають усвідомлювати, що такий варіант кращий за на позір привабливе рішення пересаджати всіх корупціонерів. Зрештою, громадськість просто має визнати, що неможливо жити за подвійними стандартами, коли посадовцям буде заборонено брати участь у крупних корупційних схемах, а прості люди й далі підживлюватимуть хабарництво на побутовому рівні як найлегший спосіб «вирішити питання». Це два боки однієї медалі.

Утім, процес очищення інституцій має стартувати з верхівки. Зачароване коло корупції в Україні починається з владних груп, котрі створили та підтримують систему, в якій громадяни переконані, що без корупції жити неможливо.

Рекомендації щодо антикорупційної політики

- Українські реформатори та міжнародні партнери повинні зосередитися радше на запобіганні корупції, аніж на покаранні корумпованих чиновників. Зараз уся увага прикута до створення Вищого антикорупційного суду України. Запобігання і покарання слід розглядати як засіб системних перетворень, що мають на меті зміну соціального порядку, причому покарання є важливим, однак другорядним елементом, спрямованим здебільшого на запобігання зловживанням у майбутньому.
- Демонізація політики та економіки, водночас із поступовим обмеженням свободи дій державних службовців і зростанням рівня підзвітності, сприятиме системним змінам, необхідним для рішучого прориву в боротьбі з корупцією. Власне це і є головне питання для дискусії і пошуку концепцій та рішень, які усуватимуть першопричину проблеми.
- Найбільшим пріоритетом має залишатися створення незалежних і повноважних інституцій, чий співробітники вирізнятимуться неабиякою чесністю. Реформа державного управління почалася не надто активно, однак загалом рухається у правильному напрямку. Такий темп слід підтримувати. НАБУ є дуже показовим прикладом того, що можливо створити нову професійну організацію з геть іншими цінностями. Ключовим у цьому процесі став жорсткий відбір кадрів за участі громадянського суспільства.
- Також у пріоритеті є фундаментальна реформа судової влади, що залишається важливою складовою процесу звуження кола можливостей для корупції. Однак досі в цьому напрямку було докладено недостатньо зусиль. Набагато більше уваги слід приділити проблемі політичної залежності судової влади і пошуку відповіді на питання, як можна зламати цю схему. Вищий антикорупційний суд може стати новою частиною всієї системи, котра, втім, діятиме за іншими правилами.
- Фігурантами антикорупційних розслідувань мають стати насамперед найзапекліші опоненти реформ у владних колах. Сили, які намагаються пристосуватися до нової ситуації, мають отримати амністію в обмін на підтримку реформ.

Міжнародні партнери повинні:

- Докласти більше зусиль для розуміння природи корупції в Україні та визнати, що це не хвороба, а радше зовнішній вияв глибоких системних і культурних процесів, котрі не слід вважати перманентними. Заглиблення в корінь проблеми і розуміння шляхів її подолання повинно стати основою програм підтримки, спрямованих не лише на симптоми, а й на причини такої ситуації. Однак наразі серед деяких міжнародних агентств і урядів країн-донорів, включно з їх посольствами у Києві, панує доволі поверхове уявлення про корупцію в Україні.
- Висувати правлячій еліті жорсткі умови щодо надання подальшої фінансової, економічної та оборонної допомоги Україні, серед яких має бути:
 - Докорінна перебудова ДФС.

- Відчутне поліпшення роботи митної служби.
- Звуження функціональних обов'язків СБУ щодо економічної безпеки і боротьби з корупцією. Створення єдиного органу для розслідування масштабних економічних злочинів замість відповідних підрозділів СБУ, ДФС та Міністерства юстиції, які зараз відповідають за цю сферу. Таке відомство не повинне підпорядковуватися жодному правоохоронному органу. Воно також не має посилювати владу президента чи будь-якої іншої посадової особи.
- Забезпечення прозорості оборонного бюджету.
- Програма реформування системи управління держпідприємств.
- Виборча реформа, спрямована на забезпечення більш справедливого представництва інтересів різних верств суспільства та підвищення рівня політичної конкуренції.
- Відчутні зусилля для підвищення доброчесності, незалежності та професіоналізму судової влади.
- Створення Державного бюро розслідувань нового зразка, діяльність якого буде заснована на новій культурі і принципах роботи.
- Розширювати програми допомоги місцевим органам влади задля зменшення корупційних ризиків, пов'язаних з використанням місцевих ресурсів, що впливає з децентралізації.
- Сприяти підготовці громадських організацій, які мають стежити за використанням локальних ресурсів посадовцями на місцях, для забезпечення підзвітності.
- Надалі підвищувати кваліфікацію співробітників організацій, котрі займаються антикорупційною діяльністю та журналістів-розслідувачів і спеціалізованих ЗМІ, щоб підвищити їхні юридичні, фінансові і бухгалтерські вміння.
- Посилювати підтримку громадянських ініціатив, спрямованих на звуження кола можливостей для проведення корупційних операцій у різних сферах. Водночас слід уникати дій, які потенційно можуть призвести до підвищення рівня корумпованості (наприклад, упровадження нереалістичних правил) або послаблення конкуренції в економіці та політиці. Це має бути одним з основних критеріїв оцінки заявок на гранти.
- Інформувати представників великого бізнесу, що, в разі виявлення доказів їх участі в корупційних махінаціях, капітал, який було виведено за кордон, підлягатиме пильній перевірі у рамках політики протидії відмиванню грошей.
- Переглядати методології моніторингу виборів для виявлення недоліків дійсної виборчої системи в Україні.

- Ретельно переглянути власні правила іміграції та фінансового регулювання з метою з'ясувати, в яких випадках вони сприяють збереженню корупційних схем в Україні, пропонуючи безпечний притулок корупціонерам, а також недоторканність украдених коштів.

Українська влада повинна:

- Розробити детальний план дій для подальшого обмеження простору для корупційних оборудок:
 - в енергетичному секторі;
 - на ринку землі;
 - у податковій системі (включаючи радикальну реформу ДФС);
 - у митній службі;
 - у банківській системі;
 - в системі державних закупівель (зокрема, в проведенні тендерів);
 - в системі управління та ліцензування;
 - в судових органах.
- Вжити негайних заходів для підвищення рівня прозорості державних закупівель у сфері оборони та системі сертифікації постачальників.
- Розробити процедури перевірки відповідних законопроектів на предмет антимонопольної оцінки, щоб запобігти можливому спаду конкуренції через дискримінаційні положення.
- Використати створення Вищого антикорупційного суду для реалізації справді незалежного судочинства шляхом посилення відповідальності суддів за ухвалення незаконних рішень і корупцію.
- Пришвидшити реформу державного управління і донести її суть громадськості.
- Пришвидшити процес приватизації та реформування держпідприємств.

Громадянське суспільство повинно:

- Донести до широкої громадськості результати антикорупційних реформ, яких наразі вдалося досягти, особливо наголошуючи на успіху реформ медичної та надання адміністративних послуг.

- Скерувати енергію громадян в інший бік: від виправданого гніву через відсутність належного покарання корупціонерів вищої ланки - на першопричини корупції, у напрямку створення відкритої і чесно конкурентної в політиці та бізнесі.
- Підготувати населення до земельної реформи, враховуючи цілком обґрунтоване побоювання сільських мешканців, котрих досі експлуатують шукачі легкої наживи, всіляко при цьому дискредитуючи саму суть прав власності з метою збереження статус-кво.
- Наполягати на виборчій реформі та заручитися активною підтримкою донорів для ухвалення парламентом Виборчого кодексу.
- Розробити план перезавантаження НАЗК і наділення його відповідними повноваженнями для виконання його прямих функцій, включаючи перевірку декларацій про доходи і законопроектів.
- Розробити чіткий план подальшого розвитку правоохоронних органів.
- Стежити за тим, щоб усі законопроекти проходили антикорупційну перевірку і були доповнені аналогічними антимонопольними положеннями, які запобігатимуть зниженню рівня конкуренції через дискримінаційні норми.

Абревіатури та акроніми

ППП	податок на прибуток підприємств
ВВП	валовий внутрішній продукт
МВФ	Міжнародний валютний фонд
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НАКО	Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
ГПУ	Генеральна прокуратура України
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ	Служба безпеки України
ДФС	Державна фіскальна служба
ДРС	Державна регуляторна служба України
ПРООН	Програма розвитку ООН
ЮНІСЕФ	Дитячий фонд ООН
ПДВ	податок на додану вартість

Автори

Джон Лаф – керуючий директор консалтингової компанії JBKL Advisory Ltd, що спеціалізується на відносинах з урядом і стратегічному консультуванні. Науковий співробітник програми «Росія – Євразія» в Chatham House та співавтор (разом із Тімоті Ешем, Джанет Ганн, Орисею Луцевич, Джеймсом Ніксі, Джеймсом Шером та Катариною Волчук) звіту Chatham House «Боротьба за Україну» (2017) та (разом із Іриною Солоненко) вступної статті Українського форуму «Чи здатна Україна на прорив у реформах» (2016).

Володимир Дубровський – старший економіст Центру соціально-економічних досліджень, CASE Україна. У сфері його інтересів – політична та інституційна економіка України, зокрема, питання корупції, економічних реформ, малих і середніх підприємств та бізнес-клімату. Брав участь у численних проектах Світового банку, Global Development Network та Гарвардського інституту міжнародного розвитку.

Подяка

Автори статті висловлюють подяку українським й іноземним посадовцям, бізнесменам, юристам, журналістам, активістам та іншим експертам, котрі не шкодували часу для допомоги у підготовці цього матеріалу, а також рецензентам, завдяки яким його вдалося значно поліпшити. Особлива подяка Орісі Луцевич та Любіці Полляковій, експерткам програми «Росія – Євразія» в Chatham House, за керівництво проектом, а також Юлії Фрідріх за допомогу в пошуку інформації. Ця стаття завдячує своєю появою грантовій програмі Антикорупційної ініціативи ЄС (EUACI). EUACI фінансується Європейським Союзом, а також фінансується і здійснюється Данським агентством з міжнародного розвитку (DANIDA).

Про Український форум

Український форум у Chatham House – це унікальний дослідницький центр і майданчик для обговорення, започаткований у липні 2015 року. Його мета – надання європейцям інформації про поступ у внутрішньому розвитку України, оскільки системні перетворення в Україні відбуваються за участі країн Заходу. Український форум збирає різні думки – і уряду, і приватного сектора, і громадянського суспільства.

Про програму «Росія – Євразія»

Протягом більш ніж трьох десятиліть у рамках програми «Росія – Євразія» в Chatham House здійснюються незалежні дослідження, проводяться семінари на рівні експертів та випускаються матеріали, присвячені питанням політики, і наукові публікації про Росію, держав-учасниць програми «Східного партнерства» і Центральну Азію, а також про те, як події в цьому регіоні позначаються на Заході та цілому світі.

Найсвіжіші публікації:

«Громадянське суспільство перед лицем російської загрози: посилення опору в Україні, Білорусі та Молдові» – Мат'є Булег, Оріся Луцевич та Анаїс Маран, листопад 2018 року

«Кероване протистояння: політика Великої Британії щодо Росії після отруєння в Солсбері» – Дункан Аллан, жовтень 2018 року

«Перебудова України: оцінка допомоги Євросоюзу» – Катарина Волчук та Даріус Жеруоліс, серпень 2018 року

«Нова держпрограма озброєння Росії: наслідки для Збройних сил Російської Федерації та військовий потенціал до 2027 року» – Річард Конноллі та Мат'є Булег, травень 2018 року

«Путін та Росія в 2018–2024 роках: що далі» – Ендрю Вуд, березень 2018 року

«Російська політика на Близькому Сході: мотиви і методи» – Ніколай Кожаров, лютий 2018 року

«Боротьба за Україну» – Тімоті Еш, Джанет Ганн, Джон Лаф, Оріся Луцевич, Джеймс Ніксі, Джеймс Шерр і Катарина Волчук, жовтень 2017 року

Незалежне мислення з 1920 року



Королівський інститут міжнародних відносин Chatham House – це провідний політичний інститут, розташований у Лондоні. Його завдання полягає в наданні допомоги на державному та соціальному рівні з метою побудови безпечного, процвітаючого і справедливого світу.

Усі права захищені. Жодна частина цієї статті не може бути відтворена або розповсюджена в будь-якому вигляді та будь-яким способом, включно з електронним або механічним (зокрема, фотокопіюванням), записана на будь-який інформаційний носій або включена до систем пошуку без попередньої письмової згоди правовласника. Будь ласка, із цих питань звертайтеся до видавців.

Chatham House не висловлює власної думки. Відповідальність за всі думки, висловлені в цій статті, несуть її автори.

Copyright © Королівський інститут міжнародних відносин, 2018

ISBN: 978 178413 295 8

Статтю надруковано на переробленому папері.

Королівський інститут міжнародних відносин
Chatham House
пл. Сент-Джеймс, 10 Лондон SW1Y 4LE
тел.: +44 (0) 20 7957 5700 факс: + 44 (0) 20 7957 5710
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

Реєстраційний номер організації 208223