

Аналітичні матеріали

**«ПРОЗОРА УКРАЇНА: ВТІЛЕННЯ
АНТИКОРУПЦІЙНИХ РЕФОРМ ТА ДОСВІД
ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ В ПРОЦЕСІ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ»**

Київ – 2009

АВТОРИ:

Девід Ондрачка – здобувач ступеня доктора наук (європейські студії та політична наука), директор Transparency International (Чеська Республіка). Відповідальний за розроблення та втілення антикорупційних проєктів у сфері центрального урядування, місцевого та регіонального урядування, державної адміністрації та фінансування (державна закупівля, фіскальна прозорість).

Лілія Левандовська – магістр англійської філології, економіст, експерт Інституту Євро-Атлантичного співробітництва, координатор проєкту “Прозора Україна: втілення антикорупційних реформ. Досвід Чеської Республіки в процесі європейської інтеграції”, в межах якого було здійснено дане видання.

Юлія Тищенко – голова Ради Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД), керівник програм розвитку громадянського суспільства. Коло фахових інтересів: внутрішньополітичні процеси, євроінтеграційна перспектива України, розвиток інститутів громадянського суспільства, аналіз державного управління та особливостей формування та реалізації виконавчої влади.

Алла Волошина – кандидат філологічних наук, віцепрезидент творчого об’єднання „Технології оптимального розвитку особистості”, член Експертної групи при Кіровоградській обласній державній адміністрації, координатор загальнонаціонального громадського спостереження за вступною кампанією до вищих навчальних закладів (2008 р.)



ІНСТИТУТ ЄВРО-АТЛАНТИЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА,
УКРАЇНА



TRANSPARENCY INTERNATIONAL,
ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА

ЗМІСТ

Передмова	4
Девід Ондрачка Пропозиції щодо стратегії антикорупційних реформ в Україні	5
Юлія Тищенко Замкнене коло протидії корупції та потреба “статусу-кво” інститутів громадянського суспільства.	12
Алла Волошина Загальнонаціональний звіт за результатами громадського моніторингу вступної кампанії 2008 року	20
Додатки	25

ПЕРЕДМОВА

Дана публікація видана в результаті успішної співпраці Інституту Євро-Атлантичного співробітництва та чеської партнерської організації Transparency International. В рамках спільного проекту також проведено семінар із залученням органів державної влади та тренінг для громадських організацій з метою розвинути та посилити комунікаційний компонент співпраці між НУО та урядовими організаціями під час реалізації антикорупційної стратегії.

Україна проголосила боротьбу з корупцією одним з основних пріоритетів державної політики, а також зобов'язалась дотримуватись відповідних міжнародних норм у процесі реалізації євроінтеграційних прагнень. Проте незважаючи на різноманітні антикорупційні ініціативи, міжнародні організації констатують, що наявний рівень корупції несе загрозу принципам демократії і верховенства права в Україні, і також є однією із основних перешкод на шляху України до членства в ЄС та НАТО.

Показовим в даному аспекті є Індекс сприйняття корупції (CPI) в Україні, складений міжнародною організацією Transparency International (TI): за 2006 рік CPI в Україні дорівнював 2,8 (за шкалою від нуля до десяти, де 0 - найвищий рівень корупції, а 10 - її цілковита відсутність), а за 2007 рік - 2,7, тобто у 2006 році Україна займала 99-ту позицію серед 163 країн, а у 2007 році вона вже посіла 118 місце. У 2008 році Україна опинилася на 134-му місці із індексом 2,8. Таку ж оцінку одержали Пакистан, Ліберія і Нікарагуа. Згідно іншого інструменту TI - Глобального барометру корупції - у

2007 році Україна входила до другого кола країн, найбільше вражених рівнем хабарництва (18-32% респондентів вказали, що їм довелося платити хабарі з метою отримання послуг державних службовців). До цього ж кола країн ввійшли Болівія, Домініканська Республіка, Греція, Індія, Індонезія, Литва, Молдова, Перу та Сербія.

Як бачимо, значний рівень корупції поширений не тільки в Україні. Проте, хоча держави-члени ЄС, зокрема західно-європейські країни, зазвичай займають лідерські позиції у рейтингу ТІ, дослідження вказують, що ані в середині ЄС, ані поза його межами, не існує зони, вільної від корупції. Саме тому об'єднані зусилля в боротьбі з корупцією є найбільш ефективними, і Україні доцільно врахувати, зокрема, досвід Чеської Республіки у сфері розвитку системи громадського моніторингу за проявами корупції. Приклади успішної діяльності та співпраці із громадянами в цьому контексті, втілені представниками ТІ в даній країні, повинні стати важливим орієнтиром для втілення антикорупційних реформ в Україні відповідно до європейських стандартів.

Даний двосторонній проект має на меті підвищити розуміння антикорупційної стратегії та покращити рівень антикорупційної взаємодії між громадянським суспільством та урядовими структурами України. Публікація, як фінальний етап проекту, спрямована на аналіз загального стану проблеми існування корупції у різних сферах життя держави, а також визначення недоліків у розробленні та реалізації антикорупційного законодавства України. Окремий розділ видання присвячений ґрунтовній експертизі реалізації реформ, спрямованих на подолання проявів корупції в конкретній сфері – сис-

темі освіти України. Ключовим компонентом книги є рекомендації, розроблені чеськими партнерами під час реалізації проекту. Такі рекомендації можуть бути використані для вдосконалення законодавства у сфері боротьби з корупцією та приведення його у відповідність із міжнародними нормами, а також посилення роботи з громадськістю з даного питання.

Автори публікації розраховують на початок процесу подолання стереотипів в свідомості громадян України щодо сприйняття корупції у різних сферах життя, і як наслідок формування орієнтованості на європейські цінності та відповідні реформи у громадянському суспільстві. На нашу думку, це призведе до усвідомлення необхідності боротьби з корупцією на рівні державних структур, а також відповідної активної позиції громадських організацій та кожного індивідуума зокрема.

Від імені ІЄАС та партнерів,

Ліля Левандовська, координатор проектів ІЄАС

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО СТРАТЕГІЇ АНТИКОРУПЦІЙНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Девід Ондрачка, Transparency International, Прага

Вступ

Корупція є глобальним феноменом, який існує вже багато років, оскільки люди схильні порушувати правила та отримувати вигоду. Корупція є також предметом публічного обговорення практично в кожній країні, і в цьому плані вона мені нагадує футбол. Всі її розуміють, мають певну думку щодо неї, знають, як вона функціонує і ще краще знають, що потрібно зробити. У нашому суспільстві корупція стала справжнім прокляттям, яке вдало руйнує будь-які спроби організації достойного уряду, ефективного урядування, відповідального розподілу урядових коштів, відчуття справедливої гри та збалансованої арени для ведення бізнесу. Найгіршим є те, що корупція підриває відчуття справедливості у суспільстві, а коли люди не вірять, що держава прагне бути справедливою, вони не будуть її поважати.

Я маю на меті коротко проаналізувати декілька важливих умов для довготривалого ефекту будь-яких зусиль у необхідній боротьбі з корупцією в Україні. Я переконаний, що незважаючи на специфіку та відмінності кожної країни, в антикорупційній стратегії є спільні риси та існує певний досвід, який можна адаптувати та використати. Оскільки я не є експертом у сфері внутрішніх справ, політики, бізнесу чи громадського сектору України, я волію поділитись загальними ідеями, які можуть бути корисними. Я надам декілька пропозицій щодо шляхів побудови антикорупційної стратегії. Вони можуть

видатись ідеалістичними чи навіть наївними, але тільки грандіозні плани мають потенціал, який одного дня потрібно реалізувати.

Потреба державної стратегії

Історично було зрозуміло, що корупція існує, проте вона вважалась невід'ємною частиною життя суспільства. Двадцять років тому щось відбулось і все змінилось завдяки систематичним діям неурядових організацій, які підняли це питання (насамперед, робота ТІ, проте вони не були єдиними), впевненій роботі поліції та прокурорів, розслідувальній діяльності журналістів, аналізу експертів, лідерам-новаторам у ділових колах та, звичайно, деяким політикам. Ці фактори вплинули на громадську думку, і стало очевидним, що існує спосіб здійснити такі зміни. З того часу відбулось багато подій, і на даний час корупція (та відповідні стратегії по боротьбі із нею) перебуває на порядку денному національних урядів, міжнародних організацій та ділового сектору. Розвинутий світ пройшов через два десятиліття антикорупційних реформ, спрямованих на зниження можливостей розвитку корупції, збільшення прозорості та доступу до інформації, підтримку більшого рівня відповідальності та зв'язку із громадськістю, контроль за прийняттям рішень, законодавчим процесом та розподілом державних коштів. В результаті таких реформ сформувались певні уроки, які варто взяти до уваги.

На даний час існує багато прикладів міжнародної практики, які можуть слугувати зразком та моделлю для кожного сектору урядування. Непотрібно знову винаходити колесо, а просто раціонально використати успішні моделі та адаптува-

ти їх відповідно до місцевих умов. З іншої сторони, існує ряд невдач, які також є прикладом того, куди не потрібно прямувати і чого потрібно уникати. Кампанії «чисті руки», антикорупційні комітети та порожні політичні обіцянки зазвичай не спрацьовують або дають короткострокові результати.

Україна є надзвичайно важливою країною в геополітичному сенсі і в той же час вона є країною, в якій корупційна практика є дуже поширеною. Відповідно до Індексу сприйняття корупції, розробленого ТІ, у 2008 році Україна перебувала на 134 позиції із 180 країн дослідження, що є показником набагато нижчим, ніж показники європейських сусідів країни. Потреба реформ є очевидною.

Уроки

По-перше, антикорупційні системи та ініціативи ефективного урядування можуть бути дієвими, і у багатьох країнах вони привели до очевидних результатів. Жителі Центральної та Східної Європи історично дистанційовані від будь-яких реформ. Цинізм еліт та скепсис громадськості щодо антикорупційних реформ можна зрозуміти, оскільки люди вже стільки разів розчарувались, що зусилля та довіра до реформаторів зникла. Саме тому ефективна комунікаційна стратегія є надзвичайно важливою частиною плану. Громадськість та всі партнери повинні бути переконані, що серйозні та послідовні реформи є необхідними.

По-друге, розбудова інституцій є ключовим завданням, що може забезпечити довготривалий вплив таких реформ. Абсолютно важливим є усвідомлення, що успіху можна досягти

тільки через тиск законодавства на практичні результати та подальший ефект. Посилення законодавства завжди було основним завданням, проте у сфері антикорупційної боротьби ми часто помічаємо хитрощі та вдавання, зумовлені складністю питання.

По-третє, прийняття таких реформ є особливо вимогливим та політично чутливим питанням. Це вимагає сміливості, розумної законодавчої та політичної стратегії, стійкої громадської підтримки та лідерства. Повинна бути сильна політична фігура (або група політичних фігур) із стійким обґрунтуванням та чітким баченням змін. Тільки така особистість зможе змінити стан речей. Звичайно, вона зіштовхнеться із сильною опозицією, запереченнями та виправданнями, і часто штучним причинами, чому такі реформи не можливо здійснити чи застосувати.

По-четверте, наступною умовою успіху є залучення основних політичних та соціо-економічних акторів, тобто так званий підхід багатьох зацікавлених сторін. Це означає, що необхідні консультації із бізнес асоціаціями, профспілками та лобістами для того, щоб вони зрозуміли, що такі реформи не становлять небезпеки для їх діяльності. Дуже важливим є розроблення реформ згідно цілісного підходу, включаючи всі потенційні сфери, від превентивних механізмів до стримувальних дій.

По-п'яте, ніколи не потрібно недооцінювати комунікативний компонент – інформування про здійснені кроки. Цей компонент повинен бути раціональним та довготривалим. Найкращою стратегією для реформаторів є проголошення

кризової стратегії. Потрібно довести, що ми досягли дна, і гірше вже не може бути, саме тому потрібно робити щось якнайшвидше. Якщо додати оцінку втрати державних коштів та макроекономічні показники, ви можете розраховувати на підтримку громадськості. Потім повинен з'явитись надійний лідер, в якого буде план, розроблений на основі консультацій із численними експертами та з урахуванням найбільш ефективних міжнародних практик, лідер, який буде готовий втілювати такий план. Також спочатку повинна бути причина, яка б обмежувала сподівання та майбутні розчарування, яка б вказувала на потенційні труднощі і неможливість негайних результатів. Проте, потрібно запропонувати помітні та чіткі результати для того, щоб ініціативу прийняли.

Що потрібно зробити?

Стратегію потрібно будувати на декількох базових принципах. Декілька років тому ТІ розробила концепцію антикорупційної системи інтегрованості (Національна інтеграційна система), яка включає всі відповідні сектори суспільства. Якщо послідовно слідувати такій стратегії, то вона принесе бажані політичні плоди. Я намагатимусь виділити найбільш важливі елементи.

На мою думку, основні елементи стратегії повинні фокусуватись на сферах прийняття важливих рішень, тобто тих сферах, які несуть найбільше можливостей для виникнення корупційних домовленостей. Отже, існує першочергова потреба вирішення проблеми політичної корупції (а саме – конфлікту інтересів, фінансування партій, лобіювання), державної закупівлі, витрачання коштів органами місцевого самовря-

дування, забезпечення ефективної та неупередженої роботи поліції та судової влади. Незалежна судова влада, правозахисники та відділення поліції (а також всі правоохоронні органи) є необхідними для організації стримувального елементу такої стратегії. Очевидним шляхом для розвитку є встановлення незалежних правозахисних органів, які займаються розслідуванням шахрайства, хабарництва та корупції, їх політична підтримка та особливі функції. В країнах, де корупція є дуже поширеною, люди повинні бачити ланцюг успішних кампаній проти злочинців, що зумовить довіру до всієї стратегії.

Регулювання конфлікту інтересів повинне включати визначення несумісних позицій, нав'язувати те, що може статись, коли виникне такий конфлікт, визначити заяви для державних службовців, а також встановити правило обмежень подальшого влаштування на роботу з метою уникнення синдрому «зворотних дверей». В даному аспекті регулювання практики лобіювання є також важливим пунктом порядку денного, і міжнародна практика може запропонувати відповідні схеми для наслідування.

Фінансування партій повинне бути побудоване на основі максимальної прозорості та підзвітності. Починаючи з фінансових обмежень виборчих кампаній, доступності партійних рахунків, відповідальності за приховані форми «спонсорства». У систему потрібно ввести певний механізм зовнішнього нагляду, оскільки завжди існуватиме тенденція пошуку нелегальних шляхів фінансування кампанії.

Державна закупівля (урядові контракти) в глобальному вимірі є найбільшим джерелом корупції. Саме тому важливість чітких стримувальних механізмів, контрольної системи

та стримувальних інструментів (чорні списки) є очевидною. Недостатньо просто виконувати законодавство щодо закупівлі, оскільки наразі способи маніпуляцій є занадто складними. Потрібно знайти більш радикальні засоби для виявлення шахрайських та таємних угод, а також забезпечити ефективність та економність державних тендерів. Існує «індустрія» державних контрактів, а також рекомендації, що можуть мінімізувати витрати державних коштів та ресурсів.

Дуже важливим є забезпечити роботу державних службовців (бюрократів), оскільки вони є ключем для посилення будь-якої стратегії. Певний рівень безпеки роботи, незалежності, фінансової стабільності зумовлює надзвичайний антикорупційний ефект, сприяючи зниженню корупції. Діє громадська служба, і пріоритетом повинна бути деполітизація державної служби.

Існують інші сфери, в яких повинна бути задіяна комплексна стратегія, від встановлення незалежних та анонімних гарячих ліній, захисту інформаторів, роботи омбудсменів, аудиторських інституцій, тощо.

Стратегія не повинна фокусуватись тільки на уряді, адже бізнес є іншою стороною монети, як партнер та зрештою, найбільший платник податків. Бізнес може розпочати кампанії для пропагування надійних переказів «бізнес-бізнесу» та ділової етики.

Важливо також не забувати інших акторів, таких як громадянське суспільство та медіа. Обмін досвідом антикорупційної діяльності, проведеної НУО та прийняття до уваги

їх пропозицій та зауважень є доцільним, якщо уряд справді планує реформи. Тільки вільні засоби масової інформації можуть відігравати роль наглядча, вказувати на неправильні дії чи обман, аналізувати наміри, які не є помітними одразу. Громадянське суспільство потрібно не тільки сприймати, але і активно підтримувати. НУО надають важливий зворотній зв'язок державній адміністрації, а також допомагають побачити ситуацію під іншим кутом.

Зазвичай всі реформи державного сектору (охорона здоров'я, освіта, соціальна система, оподаткування) завжди повинні враховувати попередження конфлікту інтересів, шахрайства та максимізувати відкритість та підзвітність. Реформатори повинні ставитись до даного аспекту з повагою.

Висновки

Моя стаття повинна слугувати вступом до наступних матеріалів, написаних іншими експертами. Її ціллю є показ певних шляхів, якими потрібно слідувати у боротьбі з корупцією. Моє недовготривале перебування в Україні та дискусії із державними службовцями, бізнесменами та представниками НУО довело, що в Україні є надзвичайна потреба та спрага інтенсивної роботи у цій сфері – для пропагування інтегрованості, підзвітності, будування інституційних програм попередження шахрайства та шляхів подолання етичних дилем сучасного суспільства, державного та приватного сектору.

Україна переживає складні економічні та політичні часи, і мабуть, деякі елементи стратегії можуть здаватись науковою фантастикою, чимось, чого неможливо досягти, що не отримує політичної підтримки. Немає сумніву, що це буде надзви-

чайно складно, боляче та довго, проте навіть міся, що видається нездійсненною, одного дня буде виконана. Я переконаний, що існує шанс поставити це першим пунктом порядку денного та втілювати. Ми повинні пам'ятати, що корупція є прокляттям сучасного суспільства із надзвичайними негативними наслідками. Це питання потрібно вирішити найближчим часом, в іншому випадку вона перетвориться на ендемічне захворювання і виходу вже не буде.

ЗАМКНЕНЕ КОЛО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ТА ПОТРЕБА “СТАТУСУ-КВО” ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Юлія Тищенко, Український незалежний центр політичних досліджень, Київ

Процес протидії корупції в Україні на політичному рівні має сьогодні низку змістовних складових: з одного боку пропозиції та законотворча риторика направлена на боротьбу з корупцією у різних сферах життя держави та суспільства (судова реформа, реформування публічної адміністрації, реформування соціальної сфери), з іншої сторони — прогресу у процесі ухвалення ключових рішень, які б зменшили прояви корупції, мінімізували соціально-економічні ризики та наслідки цього явища в Україні, не спостерігається. Парадоксальним виявляється те, що констатації про корупцію у судовій, політичній сфері є одним з факторів, що сприяють творенню політичних іміджів та служать неодмінним сюжетом політичних декларацій. Причини цієї комплексної проблеми також багатомірні — гальмування розвитку антикорупційного законодавства дозволяє здійснювати непрозорі рішення, в той час як політична криза заважає знайти порозуміння. Відповідно, низка законодавчих ініціатив стає заручником нестабільності у парламенті.

30 березня у листі Голові Верховної Ради України Володимиру Литвіну Президент України Віктор Ющенко підкреслює, що на законодавчому рівні досі невирішеними залишаються нагальні питання соціально-економічного та суспільно-

політичного спрямування, зокрема і можливість прийняттям пакета таких антикорупційних законопроектів: «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Ці законопроекти прийняті за основу ще Верховною Радою України V скликання, однак їх остаточне схвалення досі відкладається¹. Невизначена доля спіткала, наприклад, «Кодекс добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави», проте на пленарному засіданні Верховної Ради 20 березня 2009 року зазначений законопроект було відхилено. І це тільки один з прикладів, адже основний “антикорупційний пакет” курсує у ВР та КМУ протягом кількох років.

Експерти GRECO та й загальна логіка протидії корупції на політичному рівні рекомендують направлення зусиль не тільки на соціально-побутову, економічну, земельну сферу, але й на прозорість у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній з урахуванням керівних принципів боротьби з корупцією, розроблених Комітетом Міністрів Ради Європи. На загальній непрозорості процесу розподілу партійних ресурсів, відсутності інформації про джерела поповнення партійної казни, що є окремим сюжетом в контексті дискусій про потребу відділення бізнесу від політики, традиційно дискутують й політики. Тим не менше, наприклад, відповідно до звіту Міністерства юстиції України тільки у 2009 році продовжується робота над розробкою проекту Закону України

¹ <http://www.president.gov.ua/news/13336.html>

«Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні»².

В Мінюсті також констатують, що Державною податковою адміністрацією розроблено проект Закону «Про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів і їх витрачанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, членами їх сімей та близькими родичами», який допрацьовується членами робочої групи з метою якнайшвидшого подання на розгляд Кабінету Міністрів.

Як констатується у оціночному звіті GRECO EVAL I-II Rep (2006) для ПАРЕ, низка антикорупційних пропозицій та ініціатив з боку держави незмінна ще з 1996 року, коли українське політичне керівництво проголосило, що корупція пронизує Україну згори-донизу, що його обурюють посадовці, які беруть хабарі, і що складність державної бюрократії розширила роль та можливості чиновників, сприяючи процвітанню корупції. Тоді ж у 2006 році, корупція у державних органах та у повсякденному житті, як вказується у вищенаведеному документі, сприймалася суспільством як одна з найбільших проблем України (поряд з низьким рівнем заробітних плат і високими цінами). Це ж дослідження вказує на те, що більшість населення вважає рівень корупції стабільним або зростаючим. Дослідження також показує, що майже кожна сфера і рівень публічного сектора вважаються достатньо сильно враженими корупцією, а загалом публічні інституції користуються дуже низьким рівнем довіри громадськості.

2 Інформація про стан реалізації у I кварталі поточного року пріоритетів у роботі Міністерства юстиції на 2009 рік

Комплексний перелік антикорупційних заходів міститься сьогодні у Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», затвердженої 11 вересня 2006 року Указом Президента України.

Фактично протягом року в Україні був відсутнім План дій з подолання корупції. Можна констатувати, що ухвалення такого плану з боку уряду сталося вже у період виборчої парламентської кампанії 2007 року - Кабінет Міністрів України 15 серпня таки затвердив план заходів для подолання корупції “На шляху до доброчесності” до 2010 року.

Протягом останніх років з’являлася низка антикорупційних пропозицій, наприклад, Указ Президента України від 1 лютого 2008 року № 80 «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики», 21 квітня 2008 року рішення РНБО України «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики». Також 31 жовтня 2008 року було ухвалено рішення РНБО “Про стан протидії корупції в Україні”³, в якому наголошувалося на нагальній необхідності ефективних заходів у цій сфері. Проте потрібно наголосити, що стан виконання зазначеного рішення та відповідних актів Президента України органами виконавчої влади залишається незадовільним. Вказувалося, що урядом дотепер не затверджено нову редакцію плану заходів щодо

3 УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 1101/2008, «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 31 жовтня 2008 року «Про стан протидії корупції в Україні» <http://www.president.gov.ua/documents/8641.html>

реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року, який би передбачав механізми координації діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації міжнародних проектів технічної допомоги у сфері протидії корупції, а також механізми моніторингу та контролю за належним виконанням названого плану.

Можна констатувати, що до цього часу не створено належної законодавчої бази для більш ефективної протидії корупції, невирішеними залишаються питання посилення відповідальності за корупційні діяння, обмеження імунітетів, інституційного забезпечення протидії корупції, впровадження судової реформи.

Сьогодні у планах діяльності міністерства Юстиції України у 2009 року одним з пріоритетів проголошується «Створення правових засад запобігання та протидії корупції», що передбачає виконання комплексу заходів нормотворчого та організаційного характеру для забезпечення єдиних підходів до формування та реалізації державної антикорупційної політики. Наприклад, у Мінюсті вважають, що схвалення пакету «антикорупційних» законопроектів “позитивно вплине на міжнародний імідж України в цілому та стане відправною точкою в реалізації ґрунтовних антикорупційних реформ у нашій державі». Такий пакет включає наступні законопроекти: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (р. № 0875 від 23 листопада 2007 року), «Про засади запобігання та протидії корупції» (р. № 0876 від 23 листопада 2007 року) та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» (р. № 0877 від 23 листопада 2007 року),

який прийнятий у першому читанні та підготовлений до другого читання Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Огляд антикорупційного законодавства та проектних ініціатив вказують на те, що основні напрями державної антикорупційної політики сьогодні здебільшого перебувають в стані обговорення та проектних пропозицій, законотворчих ініціатив, що курсують у ВР та Кабінеті Міністрів України, Секретаріаті Президента і не призводять до позитивних результатів.

Наприклад, незважаючи на політичні зобов'язання у програмах політичних партій і рекомендації міжнародних експертів⁴ так і залишається невирішеною проблема пошуку єдиних підходів до формування та реалізації антикорупційної політики, а особливо механізм координації та взаємодії органів виконавчої влади у реалізації антикорупційних заходів. Так, існують проблеми, пов'язані з відсутністю органу, відповідального за формування та реалізацію державної антикорупційної політики, на що неодноразово зверталася увага авторитетних міжнародних інституцій. Наприклад, було розроблено та запропоновано проект постанови «Деякі питання державної антикорупційної політики», який передбачає введення посади урядового Уповноваженого з питань антикорупційної політики з відповідним рівнем незалежності у прийнятті рішень та автономії у своїй діяльності. В свою чергу, 4 червня 2008 року Кабінет Міністрів прийняв постанову № 532 «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політи-

4 УНЦПД, Ю. Тищенко, «Питання формування антикорупційної політики: основні зобов'язання політичних партій», Випуск № 9. Київ, 2006

ки», однак механізм реалізації вказаної постанови на сьогодні відсутній. В стані обговорення залишаються пропозиції утворити при Кабінеті Міністрів України Координаційну раду з питань державної антикорупційної політики під головуванням першого Віце-прем'єр-міністра України та за участю представників зацікавлених державних органів та громадськості.

Статистичні дані вказують на негативні тенденції зростання корупційних проявів в органах державної влади, покликаних протидіяти корупції. Це може бути зумовлено покращенням якості таких розслідувань та збільшенням корупційних випадків. За даними Генеральної прокуратури України та Служби безпеки України за січень-травень 2008 р. органами прокуратури скеровано до суду 705 кримінальних справ, порушених у зв'язку з ознаками корупційних діянь. Службові злочини з ознаками корупційних діянь набули поширення серед працівників міліції (336, або +10 %). У 2008 р. до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь судами притягнуто 374 службові особи органів внутрішніх справ. До відповідальності за злочини з ознаками корупції притягнуто 452 правоохоронця: 336 працівників органів внутрішніх справ, 94 – податкової служби, 17 – митниць та 5 – прокуратури⁵. У 2008 р. 47 справ про корупційні злочини порушено проти суддів. Завершено розслідування та направлено до суду 20 кримінальних справ про корупційні злочини, вчинені в органах судової влади, у тому числі 19 – стосовно суддів. Загалом минулого року стосовно суддів винесено 4 обвинувальні вироки, у трьох

5 Н. Пеліванова, “Ронцепція проекту закону України „Про порядок оприлюднення даних про корупційні діяння посадових осіб держави та суддів”, <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/23.html>

з яких застосовано акт про амністію. На даний час на розгляді судів перебуває 17 таких справ⁶. Корумпованість судів визнають і самі представники системи. Третина опитаних адвокатів та прокурорів зазначають, що з усіх етапів судової процедури найбільш корумпованим є досудове слідство (39 % - 36 % відповідно). Інша третина вважає, що корупція однаково поширена на всіх етапах – і при досудовому слідстві, і під час слухання справи в суді, і на етапі оголошення рішення, і на стадії його виконання. При цьому 64 % опитаних працівників суддівського корпусу впевнені, що за останній рік рівень корупції в судовій системі зріс.⁷

Одним із виходів у ситуації, що складається навколо реалізації антикорупційної політики має бути виважена кампанія з інформування громадян про причини та наслідки корупції, що, до речі передбачено й в відповідних указах. Про необхідність посилення ролі громадянського суспільства та ЗМІ у виявленні та запобіганні корупції зазначається і в Концепції подолання корупції в Україні. Серед заходів, спрямованих на створення ефективної системи участі інститутів громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції передбачається: розширення можливості отримання інститутами громадянського суспільства інформації, пов'язаної з діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування; вивчення доціль-

6 Інформація Генеральної Прокуратури України до Верховної Ради України „Про стан законності в державі за 2008 рік” // <http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html>

7 “Дослідження корупції у судовій системі: суди загальної юрисдикції” / Компанія „Management Systems International” (MSI) у співробітництві з дослідницькою компанією „InMind”, м. Київ, 25 червня 2008 р. – С. 4.

ності оприлюднення в ЗМІ інформації про факти притягнення до відповідальності винних у вчиненні корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; запровадження єдиної державної системи обліку осіб, які були засуджені або притягнуті до відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, з класифікацією інформації за професійною належністю та регіоном діяльності. В одному з пунктів Указу Президента України № 1101/2008 наголошується на потребі розробити із залученням наукових та експертних установ і затвердити порядок інформування громадськості про результати роботи державних органів у сфері протидії корупції, в тому числі про факти притягнення посадових осіб до кримінальної та адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Експерти вказують, що реалізація відповідних завдань є не тільки вітчизняною ініціативою чи аспектом “публічної політики”, але й частиною рекомендацій іноземних інституцій та міжнародних зобов'язань України. Так, відповідно до ст. 13 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р., яка ратифікована Україною 18.10.2006 р., держави-учасниці зобов'язуються сприяти активній участі окремих осіб та організацій, що функціонують на базі спільнот, у попередженні корупції та боротьбі з нею, поглибленні розуміння суспільством факту існування, причин та загроз корупції. Участь громадян у протидії корупції рекомендується закріплювати за допомогою таких засобів, як: посилення прозорості та сприяння входженню населення у процеси прийняття рішень; забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; проведення заходів по інформуванню населення, здатних створити атмосферу нетерпимості по відношенню до корупції, а також здій-

24

снення програм публічної освіти, поваги, заохочення і захисту свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію.

В країнах ЄС саме інститути громадянського суспільства беруть активну участь в ініціюванні кампаній інформування громадськості про корупційні діяння, проводять різноманітні освітні кампанії, які дозволяють поступово виробити суспільний імунітет до проявів корупції. Українські організації також активно намагаються здійснювати подібні ініціативи у мережах та на регіональному рівні.

Водночас, у реалізації таких кампаній потрібно уникати ризиків політизації антикорупційного питання і однаково підходити до корупційних проявів всіх політичних акторів незалежно від особистісних позиціонувань та симпатій, адже саме в цьому й полягає один із аспектів впровадження принципів верховенства права, прозорості ухвалення рішень, незаангажованості позицій. Сьогодні можна з очевидністю прогнозувати, що тема антикорупційної політики, як і низка питань соціально-економічного розвитку, зокрема реформування судової сфери, продовжує залишатися своєрідним заручником політичного протистояння між гілками влади, політичними силами, як спостерігається в Україні після конституційної реформи 2004 року. На чергових (позачергових) президентських (парламентських) виборах питання протидії корупції, рейдерству та міжсекторальний підхід до антикорупційної політики знову буде надто витребуваний вітчизняними політичними акторами. В цьому аспекті - завдання інститутів громадянського суспільства є чітке слідування принципам незаангажованості та дотримання спільних суспільних інтересів.

ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИЙ ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ВСТУПНОЇ КАМПАНІЇ 2008 РОКУ⁸

Алла Волошина, творче об'єднання „Технології оптимального розвитку особистості”, Кіровоград

Громадський моніторинг проведення вступної кампанії 2008 року у 30 вищих навчальних закладах (ВНЗ) з 14 регіонів України був вперше здійснений коаліцією громадських організацій. До коаліції ввійшли 12 організацій, які мають місцевий та всеукраїнський статус та діють у обраних для моніторингу регіонах України.

Метою громадського моніторингу вступної кампанії 2008 року було вивчення особливостей вступної кампанії 2008 року до вищих навчальних закладів України III та IV рівнів акредитації, організованої за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) знань випускників. Проведення моніторингу фокусувалось на таких завданнях як відстеження значення сертифікату про проходження зовнішнього незалежного оцінювання при вступі до вищого навчального закладу; вивчення загального рівня організації та проведення вступної кампанії 2008 року; виявлення можливих зловживань з боку представників вищих навчальних закладів під час вступної кампанії; та дослідження рівня прозорості та відкритості роботи вищих навчальних закладів під час вступної кампанії.

⁸ Проект виконувався у 14 регіонах України. Рекомендації, надані Міністерству освіти і науки України, надані за результатами проведеного громадського моніторингу, були враховані при організації вступної кампанії 2009 року.

Громадський моніторинг відбувався з 20 червня по 20 вересня 2008 року та проходив у декілька етапів, а саме: 1) підготовка кампанії громадського моніторингу; 2) проведення громадського моніторингу роботи приймальних комісій обраних ВНЗ на всіх етапах вступної кампанії; 3) розробка рекомендацій щодо можливостей покращення організації та проведення вступних кампаній до вищих навчальних закладів України, організованих за результатами зовнішнього незалежного оцінювання знань випускників.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

1. Моніторинг показав деякі проблеми у загальному рівні організації та проведення вступної кампанії 2008 року. Прийом документів членами приймальних комісій відбувалася згідно нормативів. Більшість абітурієнтів не відчували складнощів при заповненні документів на вступ, їм був заздалегідь відомий перелік документів, необхідний для подачі до ВНЗ. Члени приймальних комісій не вимагали додаткових документів, окрім зазначених у переліку. Але, при поданні документів в більшості випадків (64,6%), автентичність сертифікатів ЗНО не звірялися у присутності абітурієнта з електронною базою даних Українського центру оцінювання якості освіти (УЦОЯО), що робило можливим подачі до приймальної комісії підробного сертифікату про проходження ЗНО. У цьому випадку абітурієнт, маючи на руках розписку члена приймальної комісії про те, що його документи прийняті до розгляду, за формальними ознаками міг наполягати на подальшій участі у процедурі вступу до вищих навчальних закладів.

2. Сертифікат про проходження зовнішнього незалежного оцінювання відігравав вирішальну роль при вступі абітурієнтів до вищого навчального закладу у 2008 році. Переважна більшість абітурієнтів (94,9%) проходили зовнішнє незалежне оцінювання. Більшість абітурієнтів (97,2%) досліджуваних вищих навчальних закладів не проходили ніяких додаткових випробувань, окрім подачі сертифікату ЗНО до приймальних комісій. Кількість медичних довідок, які виправдовували неучасть у ЗНО, була незначною (5,1%) і не могла суттєво вплинути на якість проведення вступної кампанії.

3. Інформаційне забезпечення вступної кампанії. Приймальні комісії ВНЗ забезпечували вступників, їх батьків та громадськість інформацією щодо вступу до вищого навчального закладу та надавали консультації для абітурієнтів на всіх етапах вступної кампанії. Рішення приймальних комісій щодо правил та умов подачі документів були доступними для всіх бажаючих. Але сайти ВНЗ, як правило, були мало інформативними. Моніторинг сайтів обраних ВНЗ показав відсутність інформації про календарний план вступної кампанії у 64,3% випадків; розкладу вступних випробувань в 2008 році у 67,9%; можливості реєстрації громадських спостерігачів у 96,2%; інформації про перебіг вступної кампанії у 89,3%; посадових інструкцій членів приймальної комісії у 96,4%; інформації про роботу апеляційної комісії у 92,9%; результатів вступної кампанії попереднього року у 96,4%; статистики щодо поданих апеляцій за попередній рік у 92,9%; порядку участі у конкурсі осіб, які склали вступні випробування в інших навчальних закладах у 85,7%; статутів ВНЗ у 89,3%. Разом з тим, інформації про порядок участі у конкурсі осіб,

що склали вступні випробування в іншому вищому навчальному закладі, не була представлена на жодному інформаційному стенді приймальних комісій, обраних для моніторингу 30 ВНЗ.

4. Організація процесу прийняття рішення щодо рекомендації до зарахування та зарахування абітурієнтів на перший курс. В більшості приймальних комісій (98%) не було затвердженого графіку проведення їх засідань. Головуючими на засіданні, переважно, були ректори ВНЗ - голови приймальних комісій. У деяких випадках головували на засіданні приймальної комісії голови відбіркових комісій, відповідальні секретарі приймальних комісій або заступники голів приймальних комісій. Це відбувалось, коли ректори ВНЗ знаходились у відпустці, хоча деяких з них можна було побачити у закладі. Як правило, під час засідання приймальної комісії вівся протокол засідання відповідальним секретарем або заступником відповідального секретаря приймальної комісії. У більшості випадків на засіданні були присутні дві третини або всі члени приймальної комісії, що свідчить про їхню активну участь у процесі надання рекомендацій до зарахування та прийнятті рішень щодо зарахування абітурієнтів на перший курс. Засідання тривали недовго, від 1 год. до 1 год. 30 хв., і переважну більшість рішень під час засідань приймальних комісій ухвалювались одногolosно після обговорення. Серед питань, які обговорювались на засіданнях, були питання присвячені зарахуванню на місця державного замовлення денної та заочної форм навчання та обговорення ситуацій невизначеності із зарахуванням абітурієнтів на перший курс. Серед «неочікуваних» питань, які розглядались на засіданнях приймальних комісій, було, наприклад, питання про міграцію

абітурієнтів з одних спеціальностей на інші в межах одного інституту за наявності вільних бюджетних місць.

5. При організації роботи члени приймальних комісій вперше зіткнулися із ситуацією, коли не могли чітко спланувати свої дії. Підставою для цього стала відсутність достовірної інформації від абітурієнтів про їхні наміри вчитися саме в цьому вищому навчальному закладі і саме за цією спеціальністю, що створило ситуації невизначеності щодо реального набору студентів на перший курс. Цьому сприяла велика кількість копій документів від абітурієнтів, які, тим самим, створили штучний «паперовий конкурс». З одного боку, абітурієнти отримали можливість реалізувати своє право на здобуття вищої освіти. Що є, безумовно, позитивно. Але, з іншого боку, ВНЗ не були готові працювати в таких умовах, оскільки, на думку громадських спостерігачів, навчальними закладами не була проведена достатня підготовча робота до вступної кампанії, така як - популяризація навчальних послуг, формування позитивного іміджу вищого навчального закладу тощо.

6. Наявність абітурієнтів, які мають пільги при вступі до вищого навчального закладу, більша частина опитаних вступників та їх батьків вважають обмеженням прав інших абітурієнтів на здобуття вищої освіти. Загальна кількість абітурієнтів була поділена на дві нерівноцінні групи. Одна з яких, при наявності «пільги» мала переважне право вступу до ВНЗ. Інша, так звані «звичайні вступники», навіть при наявності високого прохідного балу, не завжди могла поступити на місця державного замовлення. Наприклад, у Львівському національному медичному університеті імені Данила Галицького абітурієнт, що за результатами ЗНО набрав 600

балів із 600-ста можливих, зайняв 58 місце у списку рекомендованих до зарахування. Це дало підставу констатувати, що стара система пільг обмежила право деяких абітурієнтів на рівний доступ до отримання вищої освіти і, тим самим, показала необхідність її перегляду.

7. Більшість ВНЗ оприлюднювали списки осіб рекомендованих до зарахування та зарахованих на перший курс в терміни, передбачені *Умовами прийому до вищих навчальних закладів України*. Але, в деякий випадках, факту оприлюднення списків не було. Серед ВНЗ, які не оприлюднили списку були: Національний університет «Львівська політехніка» (напрямки підготовки електротехніка та електротехнології, електромеханіка, автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології, теплоенергетика, архітектура, дизайн, реставрація творів мистецтва), Бердянський державний педагогічний університет ім. П.Д. Осипенка, Білоцерківський аграрний університет, Дніпропетровський національний університет (соціально-гуманітарний факультет). Це, на думку громадський спостерігачів, могло дати підстави для зловживань з боку представників приймальних комісій. Разом з тим, списки осіб, рекомендованих до зарахування та зарахованих на перший курс, мали різну інформаційну наповненість. Порівняльний аналіз списків осіб, рекомендованих та зарахованих на перший курс, показав існування «незрозумілих» підстав для зарахування. Цьому сприяло відсутність суми балів ЗНО, вказівка про наявність пільги при вступі, вказівка щодо наявності цільового направлення або категорії «загальні підстави». В той же час, аналіз списків виявив, що більшість рекомендованих і зарахованих склали особи, які вступали до ВНЗ «на загальних підставах».

8. Апеляційні комісії. Хоча апеляційні комісії були створені в кожному вищому навчальному закладі у відповідності до вимог Міністерства освіти і науки України, громадськими спостерігачами були зафіксовані лише поодинокі факти роботи апеляційних комісій, як, наприклад, у Львівському національному університеті імені Івана Франка. Цьому сприяло як відсутність фактів апеляцій, так і відсутність правових підстав (існуючі правила регулювали лише скарги щодо вступних іспитів). Таким чином, склалась ситуація, при якій абітурієнт самотужки повинен був захищати своє право на вступ при наявності недієвої і недіючої апеляційної комісії.

9. За твердженням 92% представників приймальних комісій, запроваджена система вступу за результатами ЗНО повністю виключила або значно зменшила *рівень хабарництва при вступі*. Ці дані повною мірою підтверджуються результатами дослідження, проведеного проектом «Гідна Україна» у 2007 році.

10. Результати моніторингу *рівня прозорості та відкритості роботи вищих навчальних закладів* під час вступної кампанії 2008 року показали, що у вступній кампанії 2008 року вперше громадські спостерігачі мали можливість проводити моніторинг перебігу кампанії. Вирішальну роль у цьому процесі відіграла позиція міністра освіти та науки України, який надав листи – підтримки організаціям – членам коаліції з моніторингу вступної кампанії 2008 року. Це сприяло вчасному отриманню інформації про день, місце та час проведення засідань приймальних комісій, хоча і були поодинокі випадки відмови громадським спостерігачам щодо їх участі у засіданнях, як це сталось у Білоцерківському національному аграрному університеті.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Результати проведення громадського моніторингу вступної кампанії 2008 року надали можливість рекомендувати наступні удосконалення щодо організації та проведення вступної кампанії 2009 року.

1. **Внести зміни до Закону України «Про вищу освіту»** щодо забезпечення рівного доступу до освіти соціально-вразливих верств населення та внести норму, що зобов'язує вищі навчальні заклади України приймати на підготовчі курси (в разі їх наявності) за кошти бюджету пільгові категорії абітурієнтів, визначені пунктом 20, 22 Умов прийому до вищих навчальних закладів 2009 року, з одночасною відміною права таких категорій на позакурсне зарахування на місця, що фінансуються за кошти бюджету.
2. **Удосконалити нормативно-правову базу**, що регламентує проведення вступної кампанії, а саме:
 - обмежити кількість місць для цільового прийому та на державне замовлення 20% з кожного напрямку підготовки (спеціальності). У випадку перевищення квоти, проводити рейтинговий конкурс сертифікатів;
 - надати можливість інвалідам 1 та 2 груп право навчання за кошти держбюджету як за місцем проживання, так і екстернатною формою за наявності рекомендації органів охорони здоров'я та соціального захисту. Кількість місць для даних осіб обмежується 20% від загальної кількості місць, виділених на державну форму навчання;
 - встановити норму про можливість подачі не більше як п'яти комплектів вступних документів на будь-який

напрям чи спеціальність для чого зобов'язати УЦОЯО видавати 5 оригіналів з кожного предмету, пройденого під час ЗНО, та зобов'язати приймальні комісії приймати лише оригінали сертифікатів ЗНО;

- удосконалити *Положення про громадський контроль* в частині реєстрації та терміну дії посвідчення громадського спостерігача, їх участі на всіх етапах вступної кампанії, надання їм доступу до всіх документів приймальної комісії, та їхньої участі у засіданнях приймальних комісій;
- розширити склад апеляційних комісій за рахунок представників управлінь/відділів освіти, громадських спостерігачів, юристів та незалежних експертів, розширити їх функції щодо розгляду процедурних питань вступної кампанії (проведення зовнішнього незалежного оцінювання, подання документів на вступ, проведення зарахування, повернення документів абітурієнтам) та надати право стороні, що апелює, залучати незалежних експертів;
- ввести до складу Наглядової ради Міністерства освіти та науки з питань ЗНО та вступної кампанії представників громадськості з метою прозорості, гласності та відкритості її роботи;
- встановити мінімальний прохідний бал в 150 балів з метою забезпечення відбору найбільш підготовлених для навчання у вищих навчальних закладах абітурієнтів.

3. **Покращити організацію проведення вступної кампанії** через:

- забезпечення приймальних комісій ВНЗ необхідним обладнанням та безперебійним доступом до мережі Інтернет на період проведення вступних кампаній з метою перевірки достовірності сертифікату ЗНО у

присутності заявника та скорочення часу на прийом документів;

- обов'язкове перебування ректорів ВНЗ на робочому місці та ведення ними прийому громадян у період вступних кампаній (з 1 липня по 1 серпня);
- обов'язкове оперативне, не пізніше трьох днів, оприлюднення інформації ВНЗ, пов'язаної з прийомом до вищого навчального закладу на сайті та стендах ВНЗ.

4. **Удосконалити організацію проведення зовнішнього незалежного оцінювання**, а саме:

- удосконалити сертифікат ЗНО (вказувати кількість балів і цифрами і словами) з метою унеможливлення його підробки;
- посилити контроль за підготовкою завдань ЗНО з метою забезпечення їх відповідності шкільним програмам;
- передбачити в електронній базі даних осіб, що проходили ЗНО, заміну прізвищ учасників на індивідуальні номери (коди);
- введення ЗНО з іноземних мов;
- широко та завчасно інформувати громадськість про процедуру проходження ЗНО;
- проводити інструктаж абітурієнтів щодо їх права на апеляцію у разі порушення процедури ЗНО на пункті тестування;
- посилити контроль за ідентифікацією випускників під час проходження на пункти тестування з метою уникнення здачі екзаменів іншими особами.