

О.В. Длугопольський, А.Ю. Жуковська
**КОРУПЦІЯ І СОЦІАЛЬНІ РЕФОРМИ:
 АСПЕКТИ ВЗАЄМОВПЛИВУ***

У статті розглянуто аспекти взаємодії корупції та соціальної політики, проаналізовано основні чинники корумпованої поведінки, обґрунтовано індикатори взаємовпливу корупції та соціальних реформ.

Ключові слова: корупція, чинники корумпованої поведінки, соціальна політика, соціальні реформи.

Табл. 2. Літ. 53.

А.В. Длугопольский, А.Ю. Жуковская
**КОРУПЦИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ:
 АСПЕКТЫ ВЗАИМОВЛИЯНИЯ**

В статье рассмотрены аспекты взаимодействия коррупции и социальной политики, проанализированы основные факторы коррумпированного поведения, обоснованы индикаторы взаимовлияния коррупции и социальных реформ.

Ключевые слова: коррупция, факторы коррумпированного поведения, социальная политика, социальные реформы.

O.V. Dlugopolskyi, A.Y. Zhukovska
**CORRUPTION AND SOCIAL REFORMS:
 ASPECTS OF COINFLUENCE**

The article considers the aspects of interaction between corruption and social policy and analyzes the key factors of the corrupted behaviour; the indicators of coinfluence between corruption and social reforms are grounded.

Keywords: corruption; factors of the corrupted behaviour; social policy; social reforms.

*«Система не корумпована, корупція є системою»
 Da Mana Roberto [31]*

Постановка проблеми. Інтенсифікація процесів глобалізації та лібералізації світової економіки, а також ефективний розвиток економіки України гальмуються слабкістю та недієвістю суспільних інституцій щодо обмеження корупційної діяльності на всіх рівнях державного управління. Особливо гостро проблема корупції постала у соціальній сфері національної економіки, зокрема освіти, охороні здоров'я тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу корупційної діяльності присвячені праці таких зарубіжних учених, як Д. Асемоглу [26], Г. Бродмен [29], Р. Вішні [50], Т. Гоертсель [36], К. Грей [37], П. Мауро [41; 42], М. Палдам [44], Д. Порта [20], С. Роуз-Екерман [23], А. Шлейфер [50] та інших. Серед вітчизняних науковців проблемами корупційної поведінки займаються Л. Багрій-Шахматов [6], О. Барановський [7], А. Бова [8; 9], Т. Кошечкіна [18], М. Мельник [16] та інші.

Невирішені частини проблеми. Незважаючи на те, що в численних працях вітчизняних і зарубіжних дослідників проблема корупції розглядається досить

* стаття підготовлено на основі доповіді на III Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми економіки 2009» (11 грудня 2009 р., Національна академія управління, м. Київ).

повно та різновекторно, однак залишається недостатньо розкритим питання взаємозв'язку корупції та соціальних реформ.

Метою дослідження є вивчення напрямків і наслідків взаємовпливу корупції та соціальних реформ.

Основні результати дослідження. Держава здійснює свої зовнішні і внутрішні функції через органи державного управління та місцевого самоврядування, ефективна діяльність яких є запорукою забезпечення потреб громадянського суспільства, в т.ч. у якісних соціальних послугах. У зв'язку з цим значну суспільну небезпеку становлять злочини у сфері службової діяльності, серед яких особливо «проблемною» є корупція. Згідно з концепцією трансакційних витрат Р. Коуза [21], корупція – це угода між організаціями і фізичними особами, яка зменшує трансакційні витрати клієнта, порушуючи формальні і неформальні обмеження, збагачує агента, але не має надійних інституційних механізмів забезпечення (клієнт – платник хабара, агент – виконавець). Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», який набув чинності 1.04.2010, корупцією вважається «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов'язаних з цим можливостей» [1]. Таке трактування корумпованої поведінки є достатньо громіздким і складним, зважаючи на всі нормативно-правові колізії антикорупційного законодавства України. Визначення корупції, яке пропонує ООН, є більш доступним для розуміння: корупцією визнається «виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їхніх посадових повноважень за винагороду у будь-якій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення» [17].

Отже, як і в будь-якого складного соціально-економічного та політико-правового явища, в корупції немає єдиного канонічного визначення. Корупція існує тому, що бюрократ розпоряджається ресурсами, які йому не належать, шляхом прийняття чи неприйняття тих або інших рішень. До таких ресурсів можуть відноситись: бюджетні засоби, державна і муніципальна влада, державні замовлення, соціальні пільги тощо. Бюрократ зобов'язаний приймати рішення, що узгоджуються з цілями, встановленими законодавством, і етичними нормами. Якщо ці цілі підміняються корисливими інтересами посадової особи, які втілені в конкретних діях, то виникає корупція. Найчастіше під корупцією розуміють ситуацію, коли бюрократ приймає протиправні рішення, з яких здобуває вигоду інша особа, а сам посадовець отримує незаконну винагороду від неї (форма корисливого зловживання владою) [15].

На сьогоднішній день в Україні зафіксований надзвичайно високий рівень корупції, який визнаний не лише вітчизняними та зарубіжними аналітиками, експертами, громадськими та міжнародними організаціями, а й навіть вітчизняними представниками вищих органів законодавчої та виконавчої влади. Про це свідчать результати дослідження міжнародної антикорупційної ор-

ганізації "Transparency International", проведені у 2009 р., за якими за рівнем поширення корупції у світі Україна посідає 146 місце¹ (для порівняння, у 2007 р. – 118, у 2008 р. – 134), в загальному рейтингу, що складається з 180 країн [25].

У концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» (2006 р.) відзначено, що за роки реформ «корупція набула ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворилася на функціонально важливий спосіб їх існування» [4], почала становити значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціального прогресу, національній безпеці, становленню громадянського суспільства. Хоча впродовж наступних років з часу схвалення цієї концепції державою було здійснено низку вагомих кроків для вироблення на законодавчому та практичному рівнях процедур протидії корупційним явищам, проте системних реформ, реалізація яких би суттєво вплинула на зміну суспільних відносин, а відтак би і зменшила інституційні чинники корупції, започатковано так і не було. Про це свідчать результати реалізації проекту «Протидія корупції як один із пріоритетів державної політики в Україні: розбіжності між словами та діями» [22], який проводили фахівці Центру громадської експертизи. В рамках цього проекту був здійснений аудит всього масиву нормативно-правових актів, які визначають державну політику у сфері подолання корупції, а також проаналізовані основні статистичні показники щодо боротьби з корупцією в Україні у 2009 році. Це дозволило визначити 5 основних чинників, які характеризують наявний в Україні стан боротьби з корупцією. Так, упродовж року в Україні складається від 3 до 7,5 тисяч адміністративних протоколів про корупційні правопорушення; хабарництво в середньому складає 0,3–0,5% від загальної кількості злочинів, зареєстрованих в Україні; незважаючи на надзвичайно високий рівень корумпованості судової влади в Україні, за 10 місяців 2009 р. до адміністративної відповідальності було притягнуто лише трьох суддів; найбільше протоколів про корупційні правопорушення за 10 місяців 2009 р. було складено Службою безпеки України – 35%; органи прокуратури за відповідний період склали 28% протоколів, а органи внутрішніх справ – 27%; середній розмір адміністративного штрафу, який стягується в Україні за наслідками розгляду судами протоколів про корупційні правопорушення, складає 291,84 грн. [22].

Корупція негативно впливає на всі сфери суспільного життя, зокрема на економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість та міжнародні відносини. У зв'язку з цим наслідки впливу корупції на суспільство можна класифікувати, залежно від сфер виникнення, на: соціальні, економічні, владні, політичні, правові, міжнародні та морально-психологічні (табл. 1).

Особливим видом корупції є політична – відносини нелегітимного (неправомірного) обміну ресурсами з групами впливу задля розширення приватного владного впливу, внаслідок чого руйнуються демократичні процедури

¹ У цьому рейтингу сприйняття корупції оцінюється за шкалою від 0 до 10 балів, де 0 означає тотальну корумпованість держави, а 10 – фактичну відсутність корупції, Україна отримала 2,2 бали, так само, як Камерун, Екватор, Кенія, Сьєра-Леоне, Східний Тимор і Зімбабве.

та інститути, завдається шкода суспільному інтересу. Опитування експертів з питань політичного процесу показало, що корупційні відносини вразили тією чи іншою мірою всі інститути політичної системи України. 100% опитаних відзначили, що відбувається купівля (продаж, обмін) рішень фракціями парламенту, місць у передвиборчих списках, посад у центральних і місцевих органах виконавчої влади, рішень суддів, рішень контролюючих органів (податкової, санітарно-епідеміологічної, пожежної служб тощо), використання позавиборчих фондів у виборчому процесі. 96% респондентів впевнені в наявності процесів купівлі (продажу, обміну) рішень урядом (міністерствами), а 92% – використання бюджетних фондів у виборчому процесі [10].

Таблиця 1. Наслідки впливу корупції на суспільне життя в Україні*

Наслідки впливу корупції	Зміст впливу корупції
Соціальні наслідки	Існування в суспільстві двох соціальних підсистем – офіційної та неофіційної. Офіційна дотримується правових і моральних норм, неофіційна – використовує протиправні методи та є не менш впливовою за масштабами, ніж офіційна, що створює загрозливу ситуацію в українському суспільстві
Економічні наслідки	Підрив економічної системи держави, що проявляється у перешкодах у надходженні внутрішніх і зовнішніх інвестицій, розвитку недобросовісної конкуренції, монополізації економіки, перешкодах у розвитку ринкових відносин, криміналізації та тінзації економіки тощо
Владні наслідки	При високому рівні корумпованості державних органів корупція стає системним елементом державного управління. За таких обставин управління державою суттєво віддаляється від демократичних принципів і значно спрощується для корумпованих представників влади, яким притаманний «власницький» погляд на владу, на її сутність і суспільне призначення, на власне службове становище, що розглядається як засіб задоволення особистих інтересів. В Україні найбільш корумпованою є виконавча влада, оскільки саме її представники мають великі «кабаромістки» розпорядчі функції, зокрема розпорядження бюджетними коштами, нерухомістю, матеріальними цінностями тощо
Політичні наслідки	Корупція знижує рівень легітимності політичної влади, порушує принципи її формування і функціонування, породжує відчуження влади від народу, підпорядковує державну владу приватним і корпоративним інтересам, у тому числі інтересам корумпованих угруповань і кланів
Правові наслідки	Полягають у порушенні правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів (верховенства права, законності, невідворотності відповідальності), суттєве обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, поширення в країні правового нігілізму
Міжнародні наслідки	Втрата країною політичних та економічних позицій на міжнародній арені; погіршення її іміджу; виникають перешкоди при вступі в авторитетні та престижні міжнародні організації або відбуваються виключення з них; міжнародна ізоляція та застосування міжнародних санкцій; скорочення чи навіть повне припинення зовнішніх інвестицій
Морально-психологічні наслідки	Корупція є потужним чинником деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, нищить духовні та моральні устої, породжує у громадян відчуття безсилля, беззахисності перед державою, її окремими інститутами та службовими особами

* сформовано з урахуванням [6: 8-9].

Попри те, що корупція загрожує національній безпеці та суспільному ладу України, системно і комплексно впливає на формування та діяльність владних і політичних інститутів, підриває довіру громадян до влади, ускладнює відно-

сини України з іноземними партнерами, визначальним залишається її вплив на соціальну сферу. Як і в інших ланках суспільного життя, вплив корупції на соціальну сферу є негативним (відбувається поглиблення соціальної нерівності громадян, збільшення соціальної напруги в суспільстві). Корупція є одним з основних чинників роздвоєння суспільства (умовно кажучи, на офіційне і неофіційне), внаслідок чого в суспільстві паралельно співіснують дві соціальні підсистеми: одна з них базується на правових і моральних засадах, інша – на використанні протиправних засобів. У такому контексті корупцію можна визнати тінню офіційної (легітимної) влади, а частину влади, уражену корупцією, – тіньовою владою. Якщо оцінювати стан справ в Україні з цієї позиції, то слід зазначити, що співвідношення офіційної і неофіційної підсистем свідчить про надзвичайно небезпечну ситуацію, що склалася. Ще у 1998 р. український парламент визнав, що криміналізація в нашій країні в усіх сферах економічного і політичного життя та у вищих ешелонах державної влади ставить під загрозу майбутнє України [6; 16].

У працях багатьох європейських і американських вчених, зокрема у дослідженнях Б. Елмслі [32], Г. Давооді [47; 48], С. Нека [39], В. Танці [51], Е. Тебальді [32], на основі використання експертних та економіко-математичних методів підтверджено негативний вплив корупції на економічний розвиток країн (рівень ВВП, обсяг прямих іноземних інвестицій, динаміку експорту-імпорту, рівень і глибину бідності, посилення економічної і соціальної нерівності, гарантування прав власності, розвиток конкурентних ринків тощо). П. Мауро, використовуючи регресійний аналіз даних "Transparency International", обґрунтував, що зниження корупції на 2,4 пункти відповідно збільшує середній дохід однієї особи на 4% [42]. У той же час інші економісти, зокрема Г. Бродмен та Ф. Реканатіні [29], довели залежність корупції від таких чинників, як ступінь розвитку політичних і ринкових інститутів, якість державного управління, відкритість зовнішньої торгівлі, ступінь розвитку демократії тощо. Чимало науковців (К. Бджорнсков [28], М. Палдам [44], С. Роуз-Екерман [23]) наголошують на змістовній і статистичній залежності між корупцією та довірою.

Економетричний аналіз, проведений Д. Трієсменом в праці «Причини корупції: міжнародні зіставлення» [52], дав вченому підстави стверджувати, що: 1) країни з високим рівнем ВВП на особу є менш корумпованими, ніж країни з низьким; 2) країни, багаті на сировинні ресурси, є більш корумпованими, ніж ті, що відчувають їх дефіцит (ефект «ресурсного прокляття»); 3) країни з англо-американським типом правової системи є менш корупційними, ніж країни, що базуються на континентальній (європейській) системі права; 4) країни, що є великими відкритими економіками, менш корумповані, ніж ті, що є малими відкритими чи закритими економіками; 5) країни з протестантськими традиціями є менш корумпованими, ніж країни, де домінує православ'я, католицизм чи ісламізм (жорстко ієрархічні релігійні вчення) тощо. Звичайно, динамічність соціально-економічного та політико-правового розвитку країн в умовах глобалізації не дозволяє сприймати ці висновки, що базуються лише на економіко-математичних спостереженнях та узагальненнях як «істину в останній інстанції». До того ж, учений не відповів на питання: країни ма-

ють низький рівень корупції через те, що вони більш розвинуті, чи вони є більш розвинутими через те, що менш корумповані? А. Бова [8; 9] також підкреслює, що між соціально-економічними та політичними показниками – з одного боку, і корупцією – з іншого, важко встановити причинно-наслідковий зв'язок (корупція підриває довіру населення і знижує ВВП чи, навпаки, низька довіра та бідність громадян зумовлюють корупцію).

Інша група вчених (Р. Джекмен [43], С. Ліпсет [40], Г. Ленц [40], Г. Монтінола [43]), базуючись на теорії Р. Мертона про засоби і результати (means and ends theory), висуває припущення, що корупція більш поширена в країнах, де «мотивація до досягнення певних результатів є високою, проте ресурси – обмеженими» [40]. На підтвердження цієї тези вчені наводять приклад країн з низьким рівнем доходу, де «поширенню корупції сприяє оплата праці державних службовців за низькими ставками» [43].

В національній економіці України через корупційні механізми, як правило, «розкрадаються» кошти державного бюджету. Як свідчать оперативні дані виконання плану з будівництва, ремонтів та утримання автодоріг по дорожньому господарству України [19], за 11 місяців 2009 р. державна організація «Укравтодор»² здала в експлуатацію 7,8 км нових і реконструйованих доріг, хоча запланований показник на 2009 р. становив 341,7 км (результат у 44 рази менший від запланованого). Із введених в дію автодоріг з твердим покриттям лише 1,7 км – це дороги державного значення, а решта – 6,1 км – місцевого [2; 3; 5]. Вартість цих робіт склала 913,5 млн. грн., тобто 1 км доріг обходиться вітчизняним платникам податків у 117,5 млн. грн., що набагато перевищує вартість будівництва і реконструкції 1 км доріг у США (47,2 млн. грн.), Китаї (19,2 млн. грн.) [11]. В той же час ремонт 1 км доріг за кредитні гроші (кредити ЄБРР, МБРР) коштує в середньому 21,9 млн. грн., що пов'язано з суворим контролем за використанням грошей міжнародних організацій. Таким чином, безконтрольність витрачання бюджетних ресурсів, відсутність адекватної оцінки їхньої ефективності в окремих секторах національної економіки стимулюють державні організації до завищення вартості виконаних робіт (наданих послуг) в кілька разів (від 3 до 10), що суттєво зужує можливості фінансування багатьох пріоритетних соціальних програм. Аналогічна ситуація спостерігається і у сфері закупівлі ліків, медичного обладнання, комп'ютерної техніки, канцелярського приладдя, продуктів харчування для бюджетних установ (шкіл, дитячих садків, лікарень, закладів сфери оборони, пенітенціарної системи тощо)³.

² Лише за 11 міс. 2009 р. «Укравтодор» залучив 7,8 млрд. грн., а сплатив 5,8 млрд. грн. в рахунок погашення кредитних зобов'язань. Крім того, за 11 міс. 2009 р. компанія капітально відремонтувала 49,2 км доріг і 178,5 м мостів, на що було витрачено 4,4 млрд. грн. [19].

³ Міністерство охорони здоров'я України в період боротьби з атиповою пневмонією (2003–2004 рр.) закупило 228 т дезактину і практично без тендеру перерахувало за нього близько 3,5 млн. дол. США. Коли препарат був розісланий по обласним санепідемстанціям, виявилось, що в одній частині партії вийшов строк придатності, а інша була некондиційною. Стосовно закупівлі медичного обладнання, то часто лікарні оснащуються непотрібною, старою і вже списаною технікою, оскільки вона закуповується лише там, де є можливість отримання значних «відкатів» (за оцінками експертів, українські чиновники заробляють на «відкатах» до 50% виділені з бюджету сум). Наприклад, є клініки, де зустрічаються комп'ютерні томографи, які не можна застосовувати через високий рівень їх опромінення (замість одного такого томографа можна було б закупити 3–4 більш необхідних рентген-апаратів) [11].

Світовий досвід підтверджує, що корупція часто використовується як інструмент проведення соціально-економічних реформ. Так, наприклад, президент Бразилії Л.І. Лула да Сілва задля отримання додаткових голосів і підтримки виборців неодноразово підвищував мінімальну зарплату, оклади державних службовців, пенсії⁴, після чого рейтинг довіри до нього суттєво зростає (тримався на рівні 70%). Основними його ініціативами стали: проект «Ні голоду», програма «Сімейний гаманець», податкова, соціальна, пенсійна реформи, модернізація системи охорони здоров'я та освіти [24; 36]. Великою заслугою президента стала пенсійна реформа, після здійснення якої була ліквідована диспропорція в розмірах пенсій і скасовані привілеї для державних службовців, в т.ч. високого рангу, створені однакові правила нарахування пенсій для всіх категорій населення⁵. Незважаючи на те, що президент позиціонував себе як непримиренний борець з корупцією, йому не вдалося уникнути корупційного скандалу і звинувачень в тому, що задля реалізації своїх прогресивних реформ він використовував хабарі для «купівлі» голосів представників опозиційних партій, без яких більшість законопроектів не отримали б схвалення в конгресі Бразилії.

Огляд зарубіжної літератури щодо проблем корупції свідчить [20; 23; 41; 47–49], що її високий рівень зазвичай асоціюється зі зростанням військових видатків та низьким рівнем витрат на охорону здоров'я та освітні послуги. Результати впливу корупції на стан сфери охорони здоров'я можна продемонструвати не лише через зниження державних витрат на фінансування галузі, але й зростання рівня дитячої смертності. Як підтверджують дані світової статистики [13; 33; 35; 45; 48], країни з низьким рівнем корупції та високою якістю сфери охорони здоров'я характеризуються показником дитячої смертності у 59 і менше на 1000 новонароджених, тоді як країни з високим рівнем корупції та низькою якістю сфери охорони здоров'я демонструють значно вищі показники дитячої смертності. Що ж стосується освітньої галузі, то корупція не лише знижує можливості її ефективного фінансування, але й впливає на показник, що відображає питому вагу студентів, які припинили навчання. Проте, як підтверджують дані країн з розвинутою економікою [27; 30; 37; 38; 46; 53], вищий рівень корумпованості сприяє зростанню кількості студентів, які через корупцію у вищих навчальних закладах (ВНЗ) змушені залишити навчання (понад 26%), тоді як ситуація в країнах пострадянського простору є дещо іншою – корупція часто полегшує доступ громадян до здобуття освіти, «спрошує» складання іспитів.

Прослідкувати вплив проведення соціальних реформ на рівень корупції в Україні можна на прикладі вступу до ВНЗ. З метою боротьби з корупцією у

⁴ У Бразилії виконавча влада належить президенту та кабінету міністрів, який він очолює. Президент самостійно призначає міністрів та звільняє їх з посад, керує усією федеральною адміністрацією, підписує і публікує закони, має право вето, видає акти, що мають силу закону. Від імені держави він встановлює дипломатичні стосунки з іншими країнами і підписує міжнародні договори, які потім повинні бути ратифіковані конгресом [24].

⁵ В Україні за роки незалежності різниця між мінімальною та максимальною пенсіями зростає майже в десять разів. Так, якщо за часів СРСР в Україні мінімальна пенсія становила 70 крб., а максимальна – 600 крб. (різниця у 8,6 раза), то станом на 1.01.2009 мінімальна пенсія складала 544 грн., а максимальна – 46 тис. грн. (різниця у 84,6 раза). В той же час середній рівень пенсії в Україні у 2009 р. – 1192,8 грн. [11].

сфері освіти, а також для покращення її якості, починаючи з 2003 р. в Україні впроваджується зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО). Це оцінювання знань учнів випускних класів навчальних закладів системи загальної середньої освіти з окремих предметів, результати якого засвідчуються сертифікатом. Хронологію введення ЗНО в Україні наведено в табл. 2.

Таблиця 2. Хронологія введення ЗНО в Україні [14, 9–10]

Рік	Етапи впровадження ЗНО в Україні
2003	Центр тестових технологій Міжнародного фонду «Відродження» разом з Міністерством освіти і науки України провели тестування з математики та історії 3121 випускника з 670 загальноосвітніх шкіл України. Чотири вищі навчальні заклади визнали результати тестування нарівні з результатами вступних іспитів.
2004	Центр тестових технологій Міжнародного фонду «Відродження» разом з Міністерством освіти і науки України провели тестування з математики, української мови, економіки та історії 4485 випускників Києва, Донецька, Львова, Харкова та Одеси. 31 вищий навчальний заклад прийняв рішення про визнання цих результатів тестування як результатів вступних іспитів.
2005	Президент України В. Ющенко указом від 4 липня доручив Міністерству освіти і науки України протягом 2005-2006 рр. здійснити перехід до зовнішнього незалежного оцінювання, що замінить вступні іспити до вищих навчальних закладів. Постановою Кабінету Міністрів України було утворено Український центр оцінювання якості освіти. Було проведено тестування 10030 учнів із 1567 шкіл.
2006	У Державному бюджеті України на 2006 р. уперше було передбачено кошти на запровадження ЗНО та моніторинг якості освіти. Розпочав свою роботу Український центр оцінювання якості освіти (УЦОЯО). Було створено 8 регіональних центрів УЦОЯО. Було проведено тестування 41818 випускників українських шкіл (близько 10% усіх випускників). У грудні була впроваджена Ініціатива з підтримки зовнішнього незалежного оцінювання в Україні як частина порогової програми корпорації «Виклики тисячоліття».
2007	Завершено створення регіональних центрів оцінювання якості освіти. Проведено тестування 116000 випускників українських шкіл з усіх регіонів України (26% усіх українських випускників).
2008	Використання результатів ЗНО стало обов'язковим при вступі до ВНЗ для всіх абітурієнтів. Зі свого боку, всі українські ВНЗ зобов'язані приймати сертифікати ЗНО, але при вступі на деякі спеціальності необхідно складати вступні випробування, наприклад, з іноземної мови, фізичної підготовки, творчі випробування тощо (тести з цих дисциплін не були передбачені). За бажанням учня результат оцінювання міг бути зарахований як бал Державної підсумкової атестації.
2009	Змінено перелік предметів, з яких проводиться ЗНО (до переліку предметів введено іноземні мови).

Вступна кампанія 2009 р. відрізнялась від попередньої кампанії 2008 р. насамперед скасуванням особливих умов вступу для тих абітурієнтів, хто мав певні успіхи в навчанні у системі середньої освіти (нагороджені золотими на срібними медалями, призери олімпіад), та випускників програм довузівської підготовки. В усіх ВНЗ конкурсний відбір вступників здійснювався приймальними комісіями за сумою балів, зазначених у сертифікатах УЦОЯО, виданих вступникам у поточному році. Вищі навчальні заклади не потребують сьогодні проведення додаткових вступних випробувань із загальноосвітніх предметів, окрім випадків, передбачених Умовами прийому до вищих навчальних закладів⁶.

⁶ Передбачені програми творчих конкурсів для вступу на навчання до вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку фахівців з мистецтва, архітектури, фізичної культури, журналістики; окрім цього, право на проходження вступних випробувань мають окремі категорії вступників – особи з обмеженими фізичними можливостями, громадяни України, які здобули середню освіту за кордоном, військовоозахисницькі та представники правоохоронних органів, які були звільнені з військової служби в рік вступу тощо.

Зміни умов вступу у 2008–2009 рр. мали на меті забезпечення більш прозорого, об'єктивного і справедливого відбору абітурієнтів. Чи мали зазначені нововведення очікуваний вплив на сприйняття поширеності корупції у сфері доступу до вищої освіти цільовими аудиторіями? Відповідь на це питання можна знайти у аналітичному дослідженні «Корупція в Україні. Загальнонаціональне дослідження стану корупції при вступі до вищих навчальних закладів», яке проводилось Київським міжнародним інститутом соціології під керівництвом компанії «Менеджмент Системс Інтернешнл» в рамках проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна», що є частиною програми «Виклики тисячоліття», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) [14].

Як свідчать дані проведених опитувань в рамках реалізації цього проекту, зміна уявлень цільових груп про міри корумпованості доступу до вищої освіти протилежна очікуваному результату. Порівняно із минулим і позаминулим роком, серед випускників частка переконаних у тому, що під час вступу до вищих навчальних закладів має місце корупція, збільшилася із 65%–67% до 73%, а серед їхніх батьків – із 68%–69% до 79% [14]. Показники 2009 р. статистично значно перевищують показники попередніх років.

Для пояснення таких змін слід враховувати загальні настрої зневіри і скепсису, відчутні в українському суспільстві, особливо щодо поширеності корупції загалом. Загальнонаціональне дослідження стану корупції в Україні, яке проводилося на початку 2009 р., зафіксувало, що сприйняття населенням корумпованості різних сфер посилилося порівняно із попередніми роками, попри зменшення реального досвіду корупції. Це дослідження також показало, що рівень довіри до органів влади всіх рівнів знизився, як і віра населення в бажання влади боротись з корупцією [12]. Тобто відчувається загальний суспільний скепсис щодо чесності, прозорості та політичної готовності уряду зменшити корупцію в багатьох сферах суспільного життя. Це також стосується ситуації в закладах вищої освіти. Окрім цього, уявлення про корумпованість доступу до вищої освіти може бути пов'язане зі спадом первісного ентузіазму, пов'язаного із впровадженням ЗНО. Вступна кампанія 2009 р. виявила деякі труднощі, пов'язані із новими правилами. Ситуація нагнітається постійними повідомленнями в ЗМІ щодо небаченої кількості абітурієнтів-пільговиків, випадків подачі документів у кілька десятків вищих навчальних закладів (із рекордом в 61 ВНЗ), інших підозрілих моментів вступної кампанії. Усе це, як можна припускати, вплинуло в цілому на сприйняття населенням корумпованості доступу до вищої освіти. Слід зазначити, що випускники шкіл демонструють досить неоднорідне ставлення до корупції у ВНЗ. Частина сприймає як корупцію загалом, так і корупцію при вступі до ВНЗ досить толерантно, готові самі вдаватися до корупційних схем. Менша частина, навпаки, більш категорично налаштована проти будь-яких проявів корупції при вступі до ВНЗ і вважає за необхідне боротьбу з нею.

Серед аргументів, які використовуються на захист корупції при вступі до ВНЗ, слід відзначити обмежену кількість бюджетних місць, яка часто провокує корупційні ситуації. Загалом розмір хабара є меншим за вартість навчання на платному відділенні ВНЗ. Відповідно, батькам, яким не під силу оплачува-

ти навчання дитини на платному відділенні, вигідніше зробити одноразове накопичення грошей для дачі хабара, для того щоб забезпечити дитині безкоштовне навчання. Також використання корупційних шляхів під час вступу до ВНЗ в деяких випадках може бути єдиним шляхом вступу.

Найчастіше корупція призводить до того, що привілеї при вступі мають діти забезпечених батьків, які мають можливість навчатися на платному відділенні. Шанси абітурієнтів, які не мають грошей, але мають знання, відповідно, суттєво знижуються. Окрім цього, корупція при вступі до ВНЗ призводить до негативних наслідків на державному рівні. Отримавши місце у ВНЗ за корупційною схемою, такі студенти і в майбутньому покладатимуться на аналогічні корупційні шляхи (при складанні сесії, отриманні диплому). З огляду на це, в Україні вже кілька років поспіль формується генерація випускників ВНЗ, які у 90% і більше випадків «вирішують» проблеми з навчанням через «купівлю» оцінок і дипломів. Така ситуація є загрозою не лише для вітчизняної системи освіти, яка через тотальну корумпованість знижує можливості вітчизняних ВНЗ та окремих фахівців конкурувати на світовому ринку освітніх послуг, але й для національної безпеки України, оскільки закладає з молодих років у свідомість громадян позитивне сприйняття корупції, знижує ефективність економіки і суспільних інституцій у довгостроковому періоді⁷.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, можна стверджувати, що вплив корупції на індикатори розвитку соціальної сфери (зокрема, охорони здоров'я та освіти) може бути як прямим, так і оберненим. По-перше, корупція суттєво завищує ціну на суспільні блага. Незважаючи на те, що початкова освіта та первинна медична допомога в більшості країн світу фінансуються через податково-бюджетний механізм, однак до 85% студентів наголошують на тому, що вони доплачують з власної кишені за освітні послуги, а понад 40% загальних витрат у сфері охорони здоров'я сплачуються у вигляді хабарів. По-друге, корупція знижує обсяг та якість суспільних благ. У багатьох країнах світу непоодинокими є випадки розкрадання медикаментів у лікарнях з метою їх подальшого продажу, що позбавляє соціально вразливі верстви населення доступу до якісної та оперативної медичної допомоги (часто пацієнтів змушують купувати ліки за власні кошти, хоча держава фінансує їх закупівлю для окремих категорій громадян). Також, незважаючи на масштабне державне фінансування видання шкільної навчальної літератури, лише 20–35% дітей дійсно безкоштовно отримують підручники, тоді як решті доводиться доплачувати за їх придбання чи користування. Хабарі не стимулюють викладачів та медиків покращувати якість послуг, які ними надаються, конкурувати між собою за клієнта, а також дезорганізують стосунки між суб'єктами (відмова в наданні послуг). По-третє, корупція послаблює інвестиції в людський капітал. По-четверте, корупція призводить до скорочення доходу держави. З огляду на те, що ціна на суспільні блага через корупцію може бути завищена, громадяни скорочують попит на блага, що призводить до скорочення податкової бази і зменшення здатності держави до надання якісних суспільних послуг.

⁷ Значна кількість некваліфікованих спеціалістів, що їх випускають ВНЗ, негативно позначається на роботі практично всіх галузей вітчизняної економіки.

1. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 №1506-VI // zakon1.rada.gov.ua.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роках: Закон України від 21.09.2000 №1989-III // zakon1.rada.gov.ua.
3. Про затвердження Комплексної програми утвердження України як транзитної держави у 2002–2010 роках: Закон України від 7.02.2002 №58 // zakon1.rada.gov.ua.
4. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11.09.2006 №742 // zakon1.rada.gov.ua.
5. Про затвердження Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–2011 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.08.2005 №710 // zakon1.rada.gov.ua.
6. *Багрий-Шахматов Л.В.* Социальные предпосылки коррупции, ее причины, условия и виды // Вісник Запорізького державного університету. – 2003. – №1. – С. 3–8.
7. *Барановський О.* Корупція в Україні: вбити дракона // Український регіональний вісник. – 2001. – №14. – С. 2–3.
8. *Бова А.А.* Корупція в контексті політичного і соціально-економічного розвитку (деякі глобальні та регіональні тенденції), 2009 // www.soskin.info.
9. *Бова А.А.* Моделювання поведінки, що орієнтована на дачу хабара, за допомогою методів багатовимірної статистики // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 1998. – №3. – С. 109–116.
10. Вплив політичної корупції на стабільність політичного процесу. Корупційні практики у виборчому процесі // Результати опитування експертів / Відділ політичних програм УНЦПД, 2009 // www.uscpr.kiev.ua.
11. Економічна правда // www.epravda.com.ua.
12. Звіт «Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009» // www.pace.org.ua.
13. Коррупция и борьба с ней в России и в мире // www.anti-corr.ru.
14. Корупція в Україні. Загальнонаціональне дослідження стану корупції при вступі до вищих навчальних закладів. Порівняльний аналіз даних досліджень 2007–2009 рр. для Порогової програми корпорації «Виклики тисячоліття» // www.pace.org.ua.
15. *Кузьминов Я.* Тезисы о коррупции. – М.: ГУ ВШЭ, 1999. – 90 с.
16. *Мельник М.* Корупція – це своєрідне дзеркало суспільства, його моральної і правової чистоти // www.dialogs.org.ua.
17. Методичні рекомендації з питань запобігання та протидії корупції // carpatia.gov.ua.
18. *Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т.* Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / Пер. з англ. – К.: К.І.С., 2004. – 328 с.
19. Оперативні дані виконання плану з будівництва, ремонту та утримання автодоріг за січень-листопад 2009 року по дорожньому господарству // delo.ua.
20. *Порта Д., Ванучі А.* Брудні обладки. Учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Пер. англ. – К.: К.І.С., 2006. – 302 с.
21. Природа фірми: походження, еволюція і розвиток / За ред. О. Вільямсона, С. Вінтера; Пер. з англ. – К.: А.С.К., 2002. – 336 с.
22. Результати проекту «Протидія корупції як один із пріоритетів державної політики в Україні: розбіжності між словами і діями» // www.newcitizen.org.ua.
23. *Роуз-Еккерман С.* Корупція та урядування: причини, наслідки та зміни / Пер. з англ. – К.: К.І.С., 2004. – 296 с.
24. *Тарасюшина Е.В.* Первая администрация Л.И. Лулы да Силвы в Бразилии: особенности внутренней и внешней политики (2003–2006 гг.): Автореф. дис... канд. истор. наук. – М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2009. – 25 с.
25. Україна – на 146 місці у світі за рівнем корупції // www.pda.zaxid.net.
26. *Acemoglu D., Verdier T.* The Choice between Market Failures and Corruption // American Economic Review. – 2000. – Vol. 90. – Pp. 194–211.
27. *Bearse P., Glomm G., Janeba E.* Why Poor Countries Rely Mostly on Redistribution In-Kind // Journal of Public Economics. – 2000. – Vol. 75. – Pp. 463–481.
28. *Bjornskov C.* Corruption and Social Capital // Working Papers. – 2003. – N13 // www.worldbank.org.
29. *Broadman H.G., Ricanatini F.* Seeds of Corruption: do Market Institutions Matter? // World Bank Policy Research Working Paper. – 2000. – N2368 // www.worldbank.org.

30. *Chua Y.T.* Robbed: an Investigation of Corruption in Philippine Education. – Quezon: Philippine Center for Investigative Journalism, 1999.
31. *DaMatta R.* O que faz o brasil, Brasil? – Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
32. *Elmslie B., Tebaldi E.* Institutions, Innovation and Growth // www.worldbank.org.
33. GfK Group // www.gfk.ru.
34. Global Competitiveness Report 2004–2005 / M.E. Porter, K. Schwab, X. Sala-I-Martin, A. Lopez-Carlos. – N.Y., 2004.
35. Global Corruption Barometer 2009: Europe and Central Asia Summary // www.transparency.org.
36. *Goertzel T.* Public Policy in Brazil Under Lula: Corruption as a Tool for Social Reform // www.crab.rutges.edu.
37. *Gray C., Hellman J., Ryterman R.* Anticorruption in Transition. Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999–2002. – Washington, DC: The World Bank, 2004.
38. International Handbook on the Economics of Corruption / Ed. by Rose-Ackerman S., Henry R. – Yale: Yale University, 2006. – 656 p.
39. *Knack S.* Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: a Critique of the Cross-Country Indicators // World Bank Policy Research Working Paper.– 2006.– N3968 // www.worldbank.org.
40. *Lipset S.M., Lenz G.S.* Corruption, Culture and Markets // Culture Matters: How Values Shape Human Progress / Ed. by Harrison L., Huntington S. – New York: Basic Books, 2000. – Pp. 112–125.
41. *Mauro P.* Corruption and the Composition of Government Expenditure // Journal of Public Economics.– 1998.– Vol. 69. – Pp. 263–279.
42. *Mauro P.* The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: a Cross-Country Analysis // Corruption and the Global Economy. – Washington, D.C., 1997.
43. *Montinola G., Jackman R.* Sources of Corruption: a Cross-Country Study // British Journal of Political Science.– 2002.– N32. – Pp. 147–170.
44. *Paldam M.* Essay on Rationality of Economic Policy: the Test-Case of the Electional Cycle // Public Choice.– 1981.– N37. – Pp. 287–305.
45. *Paul S.* Making Voice Work: the Report Card of Bangalore's Public Services // World Bank Policy Research Paper.– 1998.– N1921.
46. *Reinikka R.* Using Surveys for Public Sector Reform // PREM Notes.– 1999.– N23. – Pp. 1–4.
47. *Sanjeev G., Davoodi H., Alonso-Terme R.* Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? // IMF Working Paper.– 1998.– N76 // www.imf.org.
48. *Sanjeev G., Davoodi H., Tlonsong E.* Corruption and the Provision of Health Care and Education Services // IMF Working Paper.– 2000.– N116 // www.imf.org.
49. *Sanjeev G., Mello L., Sharan R.* Corruption and Military Spending // IMF Working Paper.– 2000.– N23 // www.imf.org.
50. *Shleifer A., Vishny R.W.* Corruption // Quarterly Journal of Economics.– 1993.– Vol. 108. – Pp. 599–617.
51. *Tanzi V., Davoodi H.* Corruption, Public Investment and Growth // IMF Working Paper.– 1997.– N97–139.
52. *Triesman D.* The Causes of Corruption: a Cross-National Study // Journal of Public Economics.– 2000.– N76. – Pp. 399–457.
53. *Villegas A., Morales A., Andersson N.* Popular Perceptions of Corruption in Public Services: Key Findings of the First National Integrity Survey in Bolivia. – New York: CEIT International, 1998.

Стаття надійшла до редакції 2.02.2010.