

Виконавиця: Козаченко Вікторія,
студентка МРРГ20

Наукова керівниця: Христина Голинська,
к.п.н., завідувачка кафедри
публічного врядування КШЕ

Дипломна робота прикладного спрямування (policy paper)
**«Формування негативного ставлення до корупції:
як зробити це дієвим інструментом?»**

АНОТАЦІЯ. Боротьба з корупцією залишається пріоритетом для суспільства вже багато років. Разом з тим дослідження показують, що громадяни бажають зменшення топ-корупції, виправдовуючи при цьому корупційні практики на побутовому рівні і відповідно не бажають змінювати свою щоденну поведінку. Однак успішна антикорупційна реформа неможлива без змін правил та поведінки на всіх рівнях. Незважаючи на те, що зменшення толерантності до корупції було однією з цілей АК стратегії та було фокусом донорів та громадських організацій, можна констатувати достатньо обмежений підхід і відсутність глибокого розуміння проблеми. В цій роботі пропонуються два варіанти політики для НАЗК як профільного органу для формування ефективної політики для зниження рівня толерантності для побутової корупції. Варіанти базуються на аналізі теоретичних підходів у боротьбі з корупцією, місцевому контексті та проведеному дослідженні.

Ключові слова: побутова корупція, формування негативного ставлення, НАЗК, інформаційне просвітництво, секторальний підхід, освіта, антикорупційна політика, толерантність до корупції

Кількість слів: 9928

ЗМІСТ

<i>ПРОБЛЕМА</i>	4
<i>АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ</i>	7
<i>ЦІЛІ ПОЛІТИКИ ТА ІНДИКАТОРИ ЇЇ УСПІШНОСТІ</i>	19
<i>ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ</i>	20
<i>ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ</i>	31
<i>ВИКЛИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ</i>	37
<i>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ</i>	38
<i>ДОДАТКИ</i>	44

ПРОБЛЕМА

Вступ до проблеми. Наприкінці 2013 року в Україні розпочався Євромайдан – акція протесту громадян, які вимагали обрання проєвропейського курсу розвитку держави. Досить швидко цей протест був підтриманий в різних куточках країни. Поряд із дотриманням проєвропейського руху постало питання справжньої, не формальної, боротьби з корупцією, яка проникла на всі рівні і стала чи не єдиним способом взаємодії з державою. Нова влада оголосила курс на подолання корупції та проведення низки реформ для трансформації системи. Восени 2014 року був прийнятий так званий пакет антикорупційних законів, який кардинально змінював підхід щодо державних інституцій, що мали займатися боротьбою з корупцією. Були прийняті закони «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», внесені зміни до Закону «Про прокуратуру» тощо. Відповідно до нового законодавства в Україні була створена система профільних антикорупційних органів - Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд (пізніше), а також запроваджені такі інноваційні інструменти як електронне декларування, електронна система державних закупівель Prozorro, покращений механізм доступу до публічної інформації тощо.

Та незважаючи на амбітні цілі, оновлене законодавство та створення нових інституцій, станом на початок 2020 року Україна демонструє дуже посередні успіхи в боротьбі із корупцією. Відповідно до Індексу сприйняття корупції, який щорічно формується Transparency International, в 2013 році Україна посідала 144 місце (Transparency International, 2013) серед 177 держав, охоплених дослідженням. В 2019 році ми посіли 126 місце (Transparency International, 2019). На перший погляд це може здатися перемогою, однак насправді ми повернулися на рівень 2017 року, втративши 2 бали. Основними причинами цього прийнято вважати неефективну роботу НАЗК, тривалу відсутність спеціалізованого антикорупційного суду, невдалу реформу системи правосуддя, недовіра системи встановлення кінцевих бенефіціарів та інші фактори.

Ідеї української антикорупційної реформи не є чимось унікальним, радше це стандартна практика серед країн, що прагнуть подолати корупцію. Боротьба з корупцією як конкретний напрямок набула поширення з середини ХХ століття та починалася з поодиноких наукових розробок і апробації окремих інструментів. За останні 20 років це набуло масовості, коли майже всі країни, що розвиваються, намагалися в той чи інший спосіб проводити

антикорупційні реформи. Розвинуті країни та логіка їх процесів були використані як успішні приклади в процесі конструювання таких реформ.

За цей час було прийняте розгалужене міжнародне законодавство, покликане визначити основні принципи та стандарти у цій сфері. Основним документом є Конвенція ООН проти корупції. Окрім Конвенції є велика кількість регіональних нормативно-правових документів, які деталізують положення Конвенції або зосереджуються на конкретних сферах. Серед них варто згадати Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи, Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією та інші.

В рамках згаданого законодавства та його імплементації, міжнародними інституціями на кшталт Всесвітнього банку, агентств ООН, Міжнародного валютного фонду та деякими державами, що надають міжнародну технічну допомогу в сфері урядування та антикорупції, був також сформований набір універсальних інструментів, які використовуються в антикорупційних реформах. Серед таких інструментів варто згадати зменшення дискреції чиновників, запровадження електронних інструментів для збільшення прозорості процесів, створення профільних антикорупційних органів, підзвітність держави, що контролюється громадянським суспільством, підтримка незалежних ЗМІ тощо.

Разом з тим, дослідження в антикорупційній сфері показують, що створення спеціалізованих антикорупційних органів, відкриття даних, підтримка громадянського суспільства та ЗМІ не гарантує автоматичного зниження рівня корупції. В більшості випадків це впливає (або не впливає) на велику корупцію (*grand corruption*), однак не зачіпає корупційні практики на побутовому рівні. Через невелику вартість корупційної транзакції згубний вплив побутової корупції часто недооцінюється. Так, серед деструктивних ефектів, які варто згадати є надвелика кількість жертв побутової корупції, посилення економічної нерівності серед домогосподарств, розчарування в офіційних інститутах влади, а також те, що побутова корупція може слугувати підґрунтям для великої корупції (Steiner, 2017).

Більше того, дедалі частіше однією з причин неуспішності антикорупційних реформ вважають толерантне ставлення до корупції в суспільстві, коли корупція сприймається як норма з тих чи інших причин (Alvarez, 2016). Як правило люди засуджують корупцію на вищому рівні, коли це стосується високопосадовців, однак виправдовують корупцію на побутовому рівні. Люди підтримують жорсткі покарання для чиновників, однак радо вдаються до корупційних практик в повсякденному житті задля вирішення власних питань. Важливо, що в суспільствах з низьким рівнем корупції меншою мірою йдеться про кримінальне покарання, а більше про набір людино-

орієнтованих цінностей (Seleim, Bontis, 2009, p.16), таких як чесність, кооперація, довіра, які панують у суспільстві, адже корупція є складним явищем, що впливає на багатьох сфер.

Не виключенням є і Україна, що підтверджується результатами соціологічних опитувань та досліджень. Так, всеукраїнське опитування, проведене Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” та Київським міжнародним інститутом соціології в 2015 році, показало, що на думку 57% респондентів країна рухається у неправильному напрямі через високий рівень корупції, при цьому 50% з них вважали, що про правильний напрямок буде свідчити притягнення до кримінальної відповідальності корупціонерів (Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та Київський міжнародний інститут соціології, 2015). В 2018 році загальнонаціональне опитування населення України, проведене Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” та соціологічною службою Центру Разумкова показало, що вже 91% опитаних громадян вважали корупцію серйозною проблемою України, при цьому основними причинами відсутності позитивних зрушень були корумпованість самих борців з корупцією (61%), безкарність (38%), відсутність «сильної руки», яка навела б порядок у суспільстві (31%) та недосконалість законів, які можна розтлумачити як завгодно (28%) (Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічна служба Центру Разумкова, 2018).

Цікаво подивитися на результати, отримані внаслідок проведення фокус груп, які демонструють, що корупціонерів до кримінальної відповідальності не вирішить проблеми в повній мірі. Ухвалюючи рішення про те, чи вдаватися до корупційних дій, найбільшою мірою громадяни мислять категоріями результативності (впевненості в задоволенні базових потреб) та комфорту (Ключар, 2020).

Експертні інтерв'ю, проведені в рамках дослідження для цієї роботи свідчать про аналогічні результати (див. Додаток 2). Люди засуджують велику корупцію, але виправдовують або взагалі не ідентифікують корупцію на побутовому рівні. Вони виправдовують власну поведінку та звернення до корупційних практик, але прагнуть жорстко покарати тих у владі, кого спіймали на корупції. Люди вважають, що їх корупційні транзакції не шкодять державі, на відміну від корупції у вищих ешелонах влади.

З огляду на вищезазначене можна сказати, що боротьба із корупцією є стабільно одним з пріоритетів для населення України. Однак під боротьбою з корупцією люди мають на увазі боротьбу з великою корупцією та притягнення до відповідальності фігурантів гучних справ (сінгапурський рецепт посадити трьох друзів до в'язниці). Зміна звичок, зміна поведінки на

побутовому рівні та відмова від корупційних практик не є частиною процесу боротьби з корупцією в уяві пересічних людей.

Відповідно проблемою, яка розглядається в цій роботі, є високий рівень толерантності до побутової корупції у населення України.

Ця робота створена для Національного агентства з питань запобігання корупції як спеціалізованого органу, на який відповідно до закону покладено функцію реалізації заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції. Важливо зазначити, що в цій роботі прикладного спрямування (далі - робота) під формуванням негативного ставлення до корупції бути мається на увазі формування негативного ставлення саме до побутової корупції, адже, як показано вище, до великої корупції у населення вже сформована стійка неприязнь. Також використання формулювання “формування негативного ставлення до корупції” не означає дослівне використання даного формулювання в комунікації та просвітницькій роботі.

АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Аналіз стейкхолдерів проведений на основі чинного законодавства, публікацій у ЗМІ, висловлених публічно позицій представників стейкхолдерів, результатів робочих груп та зустрічей, інформації з інших відкритих джерел.

(1) Національне агентство з питань запобігання корупції.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та частково реалізує державну антикорупційну політику. Є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України (тут і далі в підрозділі - Закон України «Про запобігання корупції», 2014).

Відповідно до своєї дискреції, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі - НАЗК або Національне агентство) розробляє антикорупційну стратегію та державну програму на її виконання. Окрім формування, Національне агентство також здійснює моніторинг їх виконання іншими органами, а деякі активності реалізує самостійно.

Також законодавець поклав на НАЗК наступні функції: – фінансовий контроль обґрунтованості статків державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; – контроль за звітністю та фінансуванням політичних партій; – контроль за дотриманням законодавства у сфері конфлікту інтересів; – затвердження антикорупційних програм центральних

органів виконавчої влади; – підтримка викривачів корупції; – навчання та надання методичної підтримки державним службовцям; – інформаційне просвітництво тощо.

Будучи офіційно запущеним в середині 2016 року, Національне агентство так і не стало органом, який успішно реалізує свої функції. Члени НАЗК неодноразово звинувачувалися в неефективності та політичній заангажованості, навіть більше - в свідомій профанації роботи органу (Lough, Dubrovskiy, 2018, p. 32). Очевидно, це мало відповідало запиту суспільства на кардинальне зниження рівня корупції. Результатом цього стало внесення зміни до профільного закону «Про запобігання корупції» - колегіальна форма управління змінена на одноособову, а також змінений порядок формування та склад конкурсної комісії, яка обирає голову НАЗК. Наприкінці 2019 року був проведений конкурс за новою процедурою та обраний голова НАЗК.

Враховуючи спеціальний статус органу, профільне законодавство та ідею, яка була закладена при проектуванні системи українських антикорупційних органів, доречно, щоб НАЗК взяло на себе лідерство у створенні та реалізації політики в частині формування негативного ставлення до корупції у громадян. Разом з тим, важливо взяти до уваги декілька моментів.

Криза довіри. Як було зазначено вище, за час колегіального управління органом в експертному середовищі склалася думка про неефективність та політичну заангажованість Національного агентства. Ні експертне середовище, ні суспільство (яке загалом не особливо розрізняє антикорупційні органи) не довіряють НАЗК. Небезпідставно в інституції склалася репутація пасивного державного органу, який не має на меті досягнення реальних результатів. Так, за декілька років виникали питання майже в кожній сфері. Провал запуску електронного декларування, публічні конфлікти між членами НАЗК, невдалі розслідування щодо народних депутатів, програні судові справи, «Соломатіна гейт», припинення співпраці з міжнародними проектами призвели до значних репутаційних втрат. Сьогоднішня ситуація значно складніша, ніж під час запуску Національного агентства в 2016 році.

Пріоритети діяльності та суспільні очікування. Після обрання нового Голови Агентства за прозорим конкурсом, анонсованого перезавантаження органу та зміни підходів до роботи, нова команда отримала кредит довіри. Відповідно є приблизно півроку (оптимістичний варіант), протягом яких мають бути продемонстровані перші результати. Так, першочерговими питаннями є представлення нової антикорупційної стратегії та державної програми, швидка і якісна перевірка електронних декларацій державних

службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, запуск системи для електронного звітування партій, активна робота з викривачами. Саме ці речі будуть слугувати мірилом ефективності нового органу серед експертів. З іншої сторони, враховуючи, що НАЗК не особливо приділяло увагу формуванню негативного ставлення до корупції у громадян, ні громадяни, ні інші стейкхолдери, які безпосередньо не взаємодіють з НАЗК, скоріше за все не мають жодних очікувань. Відповідно НАЗК має можливість будувати політику з нуля.

Інституційна спроможність. На сьогоднішній день є надзвичайно актуальне питання кадрів і до якої міри вони спроможні формувати та якісно імплементувати політику щодо зниження толерантності до корупції в громадян. Крім того, варто згадати про сформований та затверджений бюджет на 2020 рік, в якому не передбачені кошти на реалізацію даної політики, а також відсутність територіальних відділів, а відповідно – постійного зв'язку з регіонами.

(2) Антикорупційні інституції. До антикорупційних інституцій в даній роботі віднесено Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та Вищий антикорупційний суд України. Кожна з цих інституцій має свою особливу роль в антикорупційній інфраструктурі, а їх діяльність не є взаємозамінною, однак в цій роботі вони об'єднані через наступні фактори: – з нормативної точки зору формування негативного ставлення до корупції не відноситься до їх основних функцій; – вони можуть нести (або вже несуть) репутаційні збитки через низьку обізнаність громадян про роботу антикорупційних органів; – їх діяльність може впливати на успішність імплементації політики.

Національне антикорупційне бюро України (далі - НАБУ) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції (Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», 2014).

Періодично НАБУ долучається або самостійно проводить інформаційні заходи, метою яких є просвітництво громадян щодо діяльності органу та протидії корупції в цілому. Яскравими прикладами є інформаційно-

просвітницька кампанія “Студенти проти корупції”, фестиваль ДумкоФест та інтерактивний проект Парк корупції.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі - САП) є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України. Основними завданнями САП є забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду, а також підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України (Наказ Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України», 2016). Не веде спеціальної просвітницької роботи серед громадян.

Вищий антикорупційний суд (далі - ВАКС) є постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України. Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а також вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства (Закон України «Про Вищий антикорупційний суд», 2018).

ВАКС займає активну позицію в соціальних мережах та пише там не лише про поточну діяльність, а й намагається здійснювати базову просвітницьку роботу, що стосується судової діяльності та антикорупції. Також, ВАКС періодично долучається до різноманітних заходів для популяризації власної діяльності.

Основними ризиками, які можуть виникнути при формуванні та імплементації політики є небажання антикорупційних інституцій дотримуватися єдиної комунікаційної стратегії, відтак посилення плутанини для пересічного громадянина, а також наявність інших пріоритетів діяльності, через які часу на реалізацію заходів з даної політики просто не залишиться.

(3) Кабінет Міністрів України¹. Кабінет Міністрів України (далі - КМУ або Уряд) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Здійснює

¹ Аналіз КМУ та інших стейкхолдерів, які відносяться до ЦОВ був проведений на основі даних та позицій, висловлених представниками Уряду Олексія Гончарука, який був звільнений 4 березня 2020 року. На момент

виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Затверджує державну програму на виконання антикорупційної стратегії (Закон України «Про Кабінет Міністрів України», 2014).

Після президентських і парламентських виборів в 2019 році, в Парламенті та Уряді значну перевагу мають представники однієї політичної сили. Враховуючи, що дана політична сила серед своїх пріоритетів називала боротьбу з корупцією, свою готовність підтримки ресурсами висловлював Прем'єр-міністр (Укрінформ, 2019), а також загальний темп роботи нової команди, певний час НАЗК може очікувати на швидку і позитивну реакцію з боку Уряду.

Важливо зазначити, що відсутність помітних результатів за півроку скоріше за все призведе до втрати підтримки Уряду та комунікаційного віддалення, щоб негативний образ НАЗК не впливав на КМУ. З іншої сторони, у випадку ефективної роботи, увагу Національного агентства можуть привернути деякі члени Уряду або особи, які мають на них вплив, що може призвести до спроб перешкоджання роботи НАЗК.

(4) Міністерство освіти і науки України та Освітній омбудсмен.

Міністерство освіти та науки України (далі - МОН) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України», 2014).

За рівнями освіти законодавство виділяє дошкільну, повну загальну середню, позашкільну, спеціалізовану, професійну (професійно-технічну), фахову передвищу, вищу освіту та освіту дорослих, у тому числі післядипломну освіту. За видами розрізняють формальну, неформальну та інформальну освіту (Закон України «Про освіту», 2017). МОН в першу чергу відповідає саме за напрямок формальної освіти. Разом з тим, вплив МОН

фіналізації роботи новий Прем'єр-Міністр та члени його Уряду не озвучили жодної позиції, яка стосується теми роботи. Разом з тим, позиція може змінитися.

дуже залежить від конкретного рівня освіти, про який йде мова. У випадку шкільної освіти, незважаючи на децентралізацію та різні форми власності шкіл, МОН має значний вплив на формування навчальної програми. У випадку з автономією університетів, вплив міністерства відчутно менший.

Тема боротьби з корупцією та формування негативного ставлення до корупції потенційно може бути сферою інтересів МОН. Академічна недоброчесність (Андрущенко, 2018), проблеми закупівель (Transparency International Ukraine, 2018), благодійні внески від батьків (Главком, 2018) є найвідомішими темами в публічному просторі, що асоціюються з освітою та корупцією. Нюанс в тому, що часто Міністерство не має реального впливу на проблему, однак в публічному просторі сторони освітнього процесу покладають відповідальність саме на МОН.

Освітній омбудсмен публічно демонструє свою занепокоєність рівнем корупції та зацікавленість у вирішенні цієї проблеми (Освітній омбудсмен, 2019).

Наразі в стейкхолдера вже сформоване бачення того, як варто комунікувати про корупцію з дотичними цільовими аудиторіями. Наявність цього бачення може призвести до неготовності ведення спільної комунікаційної роботи відповідно до рекомендацій НАЗК. Також потенційним ризиком є наявність інших, більш нагальних пріоритетів та зміна курсу, пов'язана зі зміною керівництва.

(5) Міністерство культури, молоді та спорту України. Є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, державної мовної політики, охорони культурної спадщини, фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання, популяризації України в світі, музейної справи, державного іномовлення, інформаційного суверенітету України та інформаційної безпеки, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, у молодіжній сфері, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті, міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні. Міністерство культури, молоді та спорту України (далі - МКМС) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), інформаційній та видавничій сфері, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері

телебачення і радіомовлення (Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту», 2019).

Наразі МКМС проходить період становлення у зв'язку із тим, що було об'єднано функціонал трьох міністерств: Міністерства культури України, Міністерства молоді та спорту України та Міністерства інформаційної політики. Фактично зараз МКМС паралельно займається власною стратегією, формуванням бачення профільних політик, створення профільних агентств, що будуть імплементувати відповідні політики.

Це може бути не очевидним, однак МКМС потенційно може стати одним із основних стейкхолдерів у питанні формуванні негативного ставлення до корупції у громадян, адже мова йде не про формальне створення інституцій та притягнення до юридичної відповідальності, а про зміну свідомості у різних цільових аудиторій. Це передбачає комплексне бачення та роботу з культурним і освітнім контентом, а також відповідними політиками, що власне формуються МКМС.

Серед ризиків, як варто згадати в контексті формування та імплементатії політики: – вже сформоване бачення щодо створення культурного продукту та неготовність до обговорення; – неможливість реально вплинути на такий продукт через інституційні та політичні фактори; – наявність інших пріоритетів; – відсутність «вільних рук» та якісної експертизи; – зміна структури МКМС, що призведе до уповільнення процесів.

(6) Міністерство цифрової трансформації України. Центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтеперабельності, розвитку інфраструктури широкопосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії (Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства цифрової трансформації», 2019).

Міністерство проходить етап інституційного становлення у зв'язку із тим, що воно було створено на базі Державного агентства з питань електронного урядування. Керівництво міністерства анонсувало чотири амбітні цілі до

2024 року, серед яких 100% публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн.

У Мінцифри може бути вже сформоване бачення роботи, в тому числі яка стосується протидії корупцією і, відповідно, неготовність змінювати комунікаційну стратегію в частині популяризації електронних інструментів. Іншим великим ризиком є небажання співпрацювати з НАЗК через його репутацію.

(7) Національне агентство з питань державної служби. Є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Серед іншого до повноважень НАДС відноситься: – розробка та внесення на розгляд схеми посадових окладів на посадах державної служби, положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям; – проведення моніторингу оплати праці державних службовців; – формування та функціонування системи професійного навчання державних службовців, представників місцевих держадміністрацій та місцевого самоврядування; – сприяння розвитку системи закладів освіти, що надають освітні послуги з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, представників місцевих держадміністрацій та місцевого самоврядування (Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби”, 2014).

Після призначення нового керівництва НАДС, орган проходить етап оновлення всередині та зміни підходів до роботи (Нові лідери, 2018). Так, нова команда поставила собі амбітну мету реформувати державну службу, щоб залучити туди висококваліфікованих та добросовісних кадрів з інших секторів. Це важлива складова процесу розбудови державних інституцій, оптимізації процесів та збільшення клієнтоорієнтованості органів. Також НАДС займається системним навчанням державних службовців. Таким чином, у взаємодії із державною службою, НАДС є основним стейкхолдером та потенційними партнером. Питання добросовісності кадрів державної служби, а також їх розуміння проблематики корупції є надзвичайно важливим в частині поліпшення взаємовідносин громадянин-держава, адже часто саме державні службовці формують уявлення людей про державу, сприяють збільшенню або зменшенню довіри до держави, транслюють

меседжі, які формують уявлення пересічних людей щодо прозорості процесів.

Ризики, що стосуються формування та імплементації політики: – значна завантаженість НАДС проектами і відповідно нестача ресурсів для запуску нових; – розбіжності у баченні потреб державних службовців та формуванні контенту.

(8) Верховна Рада України та Комітет з питань антикорупційної політики Верховної Ради України. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України (далі - ВРУ) є єдиним органом законодавчої влади (Конституція України, 1996). Серед іншого, щороку проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики, яка розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції.

Комітет з питань антикорупційної політики ВРУ (далі - Антикорупційний комітет ВРУ). До предметів відання Комітету відноситься: – формування антикорупційної політики; – проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи; – запобігання та протидія корупції; – запобігання корупції в діяльності юридичних осіб; – запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; - правила етичної поведінки на публічній службі; – фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; – відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією; – правове регулювання та організація діяльності Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; – діяльність інших правоохоронних і державних органів в частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії корупції; – державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. Відповідно до Регламенту Верховної Ради, проект антикорупційної стратегії має бути представлений та погоджений на профільному комітеті (Закон України «Про комітети Верховної Ради України», 1995). Наразі Комітет може розглядатися як потенційний союзник у зв'язку із тим, що до його складу входять декілька антикорупційних експертів (Структура Комітету Верховної ради з питань антикорупційної політики, 2019), які в минулому займалися профільною реформою та представляли активне громадянське суспільство. Саме комітет

активно просував питання перезавантаження Національного агентства та посилення його незалежності.

Основним ризиком, який стосується формування та нормативного затвердження політики можна назвати наявність різноманітних груп інтересів, частина з яких не зацікавлена в ефективній реалізації антикорупційної реформи та посилення незалежності антикорупційних органів. Також важливо пам'ятати про діяльність інших комітетів та прийняття законодавства, що впливає на контекст в якому реалізується антикорупційна реформа.

(9) Донори (проекти міжнародної технічної допомоги). Відповідно до законодавства донором вважається будь-яка іноземна держава, уряд та уповноважені урядом іноземної держави органи або організації, іноземний муніципальний орган або міжнародна організація, що надають міжнародну технічну допомогу відповідно до міжнародних договорів України. Міжнародною технічною допомогою вважаються фінансові та інші ресурси та послуги, що надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України (тут і нижче Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги», 2002).

Планування діяльності донорів здійснюється на основі стратегічних програм – документів, яким на підставі результатів аналізу проблем соціально-економічного розвитку України визначаються пріоритетні напрями техніко-економічного співробітництва між донором та Україною. Дані документи визначають порядок та терміни взаємодії, а також узгоджуються з Урядом України. Відповідно до пріоритетів стратегічних програм запускаються конкретні проекти міжнародної технічної допомоги, що мають конкретну мету, завдання та активності, строки та бюджет.

До основних донорів, що пов'язані з демократичним урядуванням та антикорупцією, можна віднести Американське агентство з міжнародного розвитку (USAID), Європейський союз, Програму розвитку ООН в Україні, Міністерство міжнародних справ Канади, Уряд Британії, Шведське Агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку та інші. Серед профільних проектів (програм) варто згадати проект «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія» та програму Антикорупційна ініціатива Європейського союзу в Україні.

Донори і, відповідно, проекти міжнародної технічної допомоги потенційно є потужними партнерами, що можуть надати ресурси та для реалізації

різноманітних ініціатив, кампаній, матеріального забезпечення тощо, а також підтримку національних та міжнародних експертів.

Ризики, що стосуються формування та імплементації політики: - нормативні обмеження діяльності проектів; програмні обмеження, адже як було зазначено вище, проекти мають чіткі цілі, завдання та перелік активностей, які часто не співпадають із пріоритетами конкретних бенефіціарів; - діяльність за стандартом, коли при плануванні проектів використовуються шаблонні рішення, без врахування місцевого контексту; - іноземна експертиза, яка часто залучається для посилення національних партнерів, але якій бракує розуміння контексту і відповідно рекомендації є не релевантними.

(10) Громадські об'єднання. Добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадські об'єднання (далі - ГО) утворюються і діють на принципах добровільності, самоврядності, вільного вибору території діяльності, рівності перед законом, відсутності майнового інтересу їх членів (учасників), прозорості, відкритості та публічності (Закон України «Про громадські об'єднання», 2012).

Такі організації часто залучають професійних кадрів на постійну основу та супроводжують реформи. Серед найвпливовіших організацій в антикорупційній сфері варто загадати Transparency International Україна, Центр протидії корупції, урядово-громадську ініціативу «Разом проти корупції», Антикорупційний штаб, Канцелярська сотня, ТОМ 14, Наші гроші, Автомайдан, Центр політико-правових реформ, Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC), StateWatch. Громадянське суспільство є важливим стейкхолдером, яке будує взаємовідносини як з органами влади, так і з донорами, часто виступаючи комунікаційним провідником між двома сторонами. Мають менше нормативних та організаційних обмежень в діяльності порівняно з державними органами та проектами міжнародної технічної допомоги. Громадські організації також часто допомагають комунікувати про політики на місцях, доносячи інформацію до пересічних громадян.

Ризики, що стосуються формування та імплементації політики:- обмеженість експертизи; - неможливість імплементації політики без фінансової підтримки з боку донорів.

Таблиця 1. Вплив та зацікавленість стейкхолдерів

Стейкхолдер	Рівень зацікавленості	Рівень впливу
(1) НАЗК	високий	Високий
(2) Антикорупційні інституції	високий	Високий
(3) КМУ	середній	дуже високий (вето гравець)
(4) МОН	високий	Середній
(5) МКМС	низький	Середній
(6) Мінцифри	середній	Середній
(7) НАДС	середній	Низький
(8) ВРУ	середній	дуже високий (вето гравець)
(9) Донори	високий	Середній
(10) ГО	високий	Середній

ЦІЛІ ПОЛІТИКИ ТА ІНДИКАТОРИ ЇЇ УСПІШНОСТІ

Таблиця 2. Цілі політики та індикатори її успішності		
Ціль	Індикатори	Спосіб вимірювання
Громадяни негативно ставляться до побутової корупції та утримуються від корупційних дій	1. Громадяни розуміють що є корупцією, її види та негативні наслідки на індивідуальному та суспільному рівнях	1.1. Репрезентативні опитування населення (не рідше 1 разу на рік), які будуть включати питання про корупцію (прямі та опосередковані)
		1.2. Проведення фокус груп, де буде обговорюватися в тому числі роль побутової корупції в житті, її вплив на особу та суспільство
	2. Підвищився рівень довіри до антикорупційних та інших державних органів, уповноважених на здійснення заходів із запобігання та протидії корупції	2.1. Регулярні опитування щодо довіри громадян інституціям, в тому числі антикорупційним (можна включити до існуючих опитувань)
		2.2. Контент аналіз матеріалів у ЗМІ та соціальних мережах для аналізу кількості згадок про корупції та їх обґрунтованості, об'єктивності
	3. Громадяни утримуються від корупційних дій у разі наявності альтернативи таким діям	3.1. Соціологічні дослідження щодо розповсюдженості корупційного досвіду у громадян, обізнаність про наявність альтернатив у корупційних ситуаціях та утримання від корупційних дій у випадку наявності альтернативи. Мають включати як кількісний, так і якісний збір даних
	4. Громадяни розуміють, цінують та керуються просоціальними нормами (порядність, чесність, прозорість) у своєму повсякденному житті та пропагують ці цінності у своїх сім'ях та громадах	4.1. Проведення фокус груп, де будуть обговорюватися цінності, якими керується особа в своєму житті, а також цінності, які панують у суспільстві

ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Для визначення варіантів політики, які б відповіли на питання як НАЗК формувати негативне ставлення до побутової корупції в громадян та досягти поставлених цілей, було проведено: - аналіз літератури, в якій висвітлюються питання успішності та ефективності антикорупційних реформ в різних країнах; - наукових підходів в сфері антикорупції; - українського історичного та культурного контексту, який може впливати на високий рівень толерантності; - практик для зниження толерантності, які застосовуються на сьогоднішній день; - функціонування української держави та її потенціалу, а також проведені експертні інтерв'ю. Короткі підсумки аналізу та дослідження викладені нижче, а також інтегровані в запропоновані варіанти.

Термін корупція та його обмеженість. На сьогоднішній день ми можемо говорити про приблизно уніфіковане розуміння, що є корупцією, разом із тим єдине визначення відсутнє. Відомими та часто вживаними варіантами є визначення міжнародної антикорупційної організації Transparency International, яка визначає корупцію як зловживання довіреною владою для приватної вигоди (“corruption is the abuse of entrusted power for private gain”) (Transparency International - What is Corruption?) та Світового банку, який розуміє корупцію як зловживання публічною посадою для особистої вигоди (“the abuse of public office for private gain”) (Alvarez, 2018, p. 1). Стаття 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначає корупцію як «використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними 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 особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей”.

Визначення корупції здебільшого згадують осіб, уповноважених на виконання функцій держави або публічних осіб, випускаючи з поля зору приватний та громадський сектор, де також можуть траплятися випадки корупції.

Природу корупції намагалися зрозуміти ще такі видатні філософи як Платон, Аристотель, Макіавеллі та Монтеск'є. Разом з тим, сучасні дослідження до останнього часу дотримувалися секторального підходу та вивчали цей напрямок виключно з юридичної, економічної або політологічної точки зору (Miller, 2018). На щастя, останнім часом дослідники намагаються

компенсувати фрагментарність і застосовують міждисциплінарний підхід, об'єднуючи знання про корупцію з різних сфер – тої ж економіки, права, політології, філософії, соціології, культурології тощо. Так, цікавими є висновки про те, що корупція не завжди є порушенням закону, іноді вона легалізована, так само як далеко не завжди корупція є виключно економічною проблемою за своїм характером.

Відсутність єдиного теоретичного бачення причин корупції та шляхів боротьби. Сьогоднішня наукова думка пропонує декілька теорій, які пропонують пояснення причин виникнення корупції, а також визначають шляхи для її подолання.

Перша теорія вивчає корупцію через проблему принципала - агента (principal-agent problem) (Persson, Rothstein, Teorell, 2012, p.3). В рамках цієї теорії корупційні дії розглядаються як результат інформаційної асиметрії та відмінності інтересів агента та принципала. Агент може бути бюрократом або законодавцем, який діє у власних інтересах. Принципал може бути законодавцем або громадянином, і сприймається як суб'єкт, який представляє суспільні інтереси і є «високо принциповим». В цій моделі корупціонером є агент, а основним завданням є контроль принципала над агентом. Ця проблема доповнюється ультимативним підходом про те, що основною метою будь-яких антикорупційних дій має бути підвищення вартості корупційних дій для агента у відповідності до формули «корупція = дискреція + монополія – підзвітність» (Klitgaard, 1998, p.4). Відповідно для зниження рівня корупції необхідно збільшувати прозорість через підтримку ЗМІ, вчити громадянське суспільство контролювати діяльність влади, зменшувати дискрецію агентів (бюрократів) та максимально приватизувати майно, яким володіє держава.

Другою теорією є проблема колективної дії (collective-action problem), яка позиціонується як протилежність першій теорії (Persson, Rothstein, Teorell, 2012, p. 4). Дана теорія виходить з твердження, що всі актори - законодавці, бюрократи та громадяни діють відповідно до свого персонального інтересу. Люди, що долучаються до корупційних практик, вчиняють так не тому що вони не розуміють негативного впливу від своїх дій на суспільство в цілому, а тому що очікують, що більшість людей навколо вдається до корупції для отримання вигоди у короткостроковій перспективі. В ситуації, коли корупційна поведінка є очікуваною, ніхто з акторів не візьме на себе роль борця з корупцією, ніхто не хоче “програти” в цій грі. Найбільш дієвими прихильниками даного підходу вважають запровадження заходів, які допоможуть зрозуміти, що «в місті нові правила» та переконати людей, що

їх співгромадяни будуть діяти у добродесний в спосіб і відповідно людина може діяти сама у добродесний спосіб, не програвши (Rothstein, 2007, p. 17).

Натомість зараз говорять про третій підхід, в основі якого корупція розглядається як спосіб вирішення проблем та досягнення мети. Так, в умовах глибоко укорінених соціальних, економічних та політичних проблем корупція може виступати чи не єдиним доступним засобом для досягнення мети людиною. Відповідно, для проектування ефективних антикорупційних інструментів необхідно на початку зрозуміти функції корупції в конкретному випадку та запропонувати альтернативи даному способу (Marquette, Peiffer, 2015, p.11).

Аналізуючи теоретичні роботи, де викладені вищенаведені теорії, найбільш зваженою рекомендацією виглядає поєднання всіх трьох ідей на протизагу їх категоричному протиставленню. Якщо конкретизувати, вийдуть наступні практичні поради: - для створення ефективних антикорупційних ініціатив в першу чергу має бути врахований контекст, а не теорія. Саме в залежності від контексту можна надати перевагу тому чи іншому підходу; - в суспільствах з високим рівнем корупції, вона має розглядатися як норма для цього суспільства, не як виключення; - необхідно чітко розуміти функції, які виконує корупція для залучених у неї людей; - для боротьби з корупцією важливо координувати дії та будувати коаліції; - боротьба з корупцією має відбуватися через реформування галузей, в яких процвітає корупція (Marquette, Peiffer, 2015, p.11).

В доповнення тезам вище варто додати, що на сьогоднішній день відсутні універсальні рецепти боротьби із корупцією, які б довели свою ефективність. Хоча боротьба із корупцією перетворилася в індустрію, країни Африки, Латинської Америки та Східної Європи демонструють дуже помірний прогрес, а інколи і повну його відсутність.

Відмінності у сприйнятті різних видів корупції. Говорячи про формування негативного ставлення до корупції, доречно задати питання чи варто виокремлювати «велику» та побутову корупцію, або ж говорити про єдине поняття? Так, «великою» корупцією (grand corruption) (Transparency International) вважається зловживання владою на високому рівні, що приносить користь невеликій кількості людей за рахунок багатьох та завдає значної шкоди людям та суспільству в цілому. Під побутовою корупцією (petty corruption) (Transparency International) розуміють щоденне зловживання владою публічними особами у взаємодіях з пересічними

громадянами, які часто намагаються отримати доступ до базових благ або сервісів в місцях на кшталт лікарні, школи, поліцейського відділу тощо.

Зазвичай, пересічна людина у своєму житті стикається лише з побутовою корупцією, хоча і не обов'язково засуджує її, бо може при нагоді використовувати її як необхідний інструмент у ворожому інституційному середовищі. Водночас, ця ж людина ненавидить велику корупцію, хоча й не стикається з нею та не страждає від неї безпосередньо (Бекешкіна, Бриндза, Глібовицький, Дубровський, 2018).

Відтак виглядає логічним формувати негативне ставлення саме до побутової корупції, мотивуючи утримуватися від корупційних практик у повсякденному житті.

Економічний виклик. Отримавши незалежність в 1991 році, Україна пережила дві світові фінансові кризи (1998 та 2009 роках) та дві революції (в 2004 та 2014 роках). Відповідно до рейтингу Світового банку в 2018 році рівень ВВП на душу населення в Україні становив 3,099 доларів США. Для порівняння в тому ж році рівень ВВП на душу населення в Білорусі становив 6,289 доларів США, в Польщі - 15,420 доларів США, а в Канаді – 46,233 доларів США (Світовий банк, 2018). За Індексом людського розвитку (Human Development Index), що визначається Програмою розвитку ООН, в 2019 році Україна посіла 88 місце (United Nations Development Programme, 2019).

На жаль наведені дані свідчать про те, що Україна є бідною країною. Економічна нестабільність, тіньовий ринок праці, неефективна пенсійна система змушують людей відчувати постійний дискомфорт та невпевненість у майбутньому. Це змушує людей обирати найдешевший шлях доступу до блага, який часто виявляється корупційним.

Негативний історичний досвід та психологічний виклик. Перебування довгий час під управлінням двох імперій – Російської та Австро-Угорської, на зміну яким прийшов Радянський Союз, призвело до формування у українців двох травм – колоніальної та тоталітарної. Повне домінування інтересів метрополії, обмеження або заборона вжитку мови та культурних практик, відсутність самостійних практик врядування, що не залишило місця для формування власних традицій призвели до скорочення горизонту планування, обмеження прийняття рішень в рамках родини та суспільної інфантильності. Тоталітарна травма, що формувалася протягом декількох поколінь, відкинула суспільство у цінності виживання, роблячи будь-які результативні засоби збереження життя, здоров'я чи добробуту моральними. Корупція в тоталітарному суспільстві є одним із небагатьох інструментів захисту від несподіваних, а тому несправедливих інституцій і правил, даючи можливість зробити застосування цих правил вибірково або

пом'якшити їхні наслідки. Відтак в сучасному українському суспільстві досі переважає питання безпеки, коли її брак виражається не лише в контексті hard security, а і прийняття рішень в контексті гри з нульовою сумою, а корупція є морально виправданою для її учасників (Бекешкіна, Бриндза, Глібовицький, Дубровський, 2018).

Слабка держава та відсутність альтернатив.

Партикуляризм. Одна із категорій, в рамках якої класифікують суспільства це партикуляризм проти універсалізму. Універсалізм притаманний країнам з розвиненою демократією, коли індивіди очікують та в більшості отримують рівне ставлення від держави. У випадку партикуляризму ставлення до особи визначається її приналежністю до певної соціальної групи. Чим ближче людина знаходиться до джерела влади, тим більший доступ до суспільних благ через формальний статус, мережі, касти тощо (Mungui-Pippidi, 2006, р.88). Даний розподіл був частково врахований у концептах «соціального порядку обмеженого доступу» та «соціального порядку відкритого доступу» (Rothstein, 2007, р. 22). Відповідно, корупція є одним із небагатьох способів доступу до суспільних благ та вирішення проблем, які виникають в особи.

Слабкість інституцій. Після отримання незалежності Україна отримала у спадок інституції, метою яких було в той чи інший спосіб підтримувати «систему», а основним бенефіціаром виступала держава СРСР. Це, а також відсутність досвіду суспільного контролю за інституціями, не спонукає до розбудови сильних органів влади. Те, що інституції по інерції продовжують існувати в старій ціннісній та функціональній парадигмі, було ідентифіковано як проблема лише після 2014 року, коли почали говорити про важливість зміни підходів роботи. Незважаючи на реформи та зміну влади, рейтинг недовіри до інституцій залишається стабільно високим. Люди системно не довіряють Парламенту, судам, правоохоронним органам та бюрократам (Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації, 2017). На сьогоднішній день нам все ще бракує досвіду розбудови інституцій нового формату. Результатом цього є слабкість існуючих та недовіра до них з боку людей (а подекуди й вороже ставлення). Слабкість інституцій породжує систему неформальних мереж, які допомагають вирішувати проблеми людини в обхід формальних інституцій та створюють альтернативну реальність.

Проблема законодавства. Політичну та адміністративну корупцію часто диференціюють за способом взаємодії із законом, внаслідок чого виділяють «корупцію в законі», «корупцію в рамках закону» і «порушення закону». Під корупцією в законі розуміють прийняття нормативно-правових актів, які прямо надають переваги певним групам. Корупцією в рамках закону є

ситуації, коли закон дає широку дискрецію для його тлумачення і, відповідно, застосування. Такі викривлення створюють корупційні ризики. Порушення закону є вчиненням дій, що суперечать законодавству. Громадська експертиза свідчить про велику кількість нормативно-правових актів, які містять корупційні ризики. Наслідком цього є те, що корупція за своєю природою не вважається корупцією за законом.

Проблема недостатності даних. На жаль сьогодні критично не вистачає кількісних та якісних даних для дослідження феномену корупції конкретно в Україні та аналізу причинно-наслідкового зв'язку між імплементованими антикорупційними інструментами та зниженням рівня корупції. НАЗК як орган, що має вивчати корупцію та проводити регулярні соціологічні дослідження, не виконував цю функцію на достатньому рівні.

Основними кількісними даними, доступними на сьогоднішній день, є регулярні опитування населення (посилання на декілька таких опитувань наведено в розділі “Проблема”), які серед іншого торкаються питання корупції, а також декілька соціологічних досліджень, які проводилися донорами (наприклад дослідження USAID/SACCI та USAID/Pact Engage). Також можна згадати непрофільне дослідження Міжнародного Республіканського Інституту за 2015 рік (Ukrainian Municipal Survey, 2015), в якому в тому числі досліджувалося питання особистого досвіду корупційних ситуацій у громадян, непотизму та пріоритетності боротьби з корупцією.

Також часто посилаються на Індекс сприйняття корупції та Барометр світової корупції, щорічні дослідження, які проводяться Transparency International. Важливим нюансом є те, що обидва дослідження скоріше якісні, ніж кількісні. Так, Індекс сприйняття корупції (Transparency International) формується на основі опитування підприємців та аналітиків. Барометр світової корупції (Transparency International) формується на основі опитування громадян та оцінюють стан корупції як за галузями економіки, так і за сферами суспільного життя.

Розповсюдженими є секторальні дослідження, наприклад дослідження поточного стану корупції на митниці (Огляд митної сфери: оцінка поточної ситуації в митній сфері, 2018), економічна оцінка антикорупційних заходів (Україна проти корупції: Економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014-2018 рр. Аналітична доповідь, 2018) тощо.

Використання шаблонного підходу. Корисним виглядає аналіз попередньої діяльності, яка стосується формування негативного ставлення у корупції у населення. Так, відповідно до положень Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки основна ставка робилася на системну роз'яснювальну роботу, що включала в себе інформаційне просвітництво щодо корупції як

негативного суспільного явища, підвищення рівня правової свідомості, мотивування населення повідомляти про випадки корупції, роз'яснення діяльності роботи антикорупційних органів тощо. В проекті Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки, презентованому Національним агентством, підхід був аналогічним (Проект закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки, 2017). В альтернативному проекті Антикорупційної стратегії, презентованій громадськістю (Нова антикорупційна стратегія для країни: якою вона має бути? Погляд експертів, 2019), перевага надавалася каральним заходам та широкому просвітництву щодо негативної ролі корупції та закликом повідомляти про корупційні правопорушення. На жаль дотримання універсальних підходів в частині імплементації політики призвели до збільшення рівня ненависті до уявних корупціонерів (“них”), посилення відчуття несправедливості, а також звикання до самої теми.

З описаного вище можна констатувати, що виклики боротьби із корупцією лежать як в площині розбудови сильних незалежних інституцій, так і зміни парадигми мислення, коли на противагу цінності виживання приходять цінності самовираження та кооперації задля отримання більшого. Якщо у випадку з інституціями можна оптимістично говорити про декілька років за сприятливих обставин, ціннісні зміни в суспільстві не відбуваються швидко. Відтак мова йде про середньострокову та довгострокову перспективу, тобто від 10 до 50 років, в залежності від багатьох факторів. Більше того, крім цілеспрямованої та виваженої роботи щодо зміни свідомості паралельно має відбуватися справжнє реформування інститутів суспільства та породжувати реальну альтернативу корупційним практикам. Це тонка межа, коли держава або інші актори не мають впасти у категорії моралізаторства, але ініціювати суспільний діалог для обговорення нових засад існування українського суспільства та цінностей, якими люди будуть керуватися у повсякденному житті. Підсиленням такого діалогу буде демонстрація державою готовності до змін, в тому числі зміни ставлення до своїх громадян.

Успішність інших реформ, де громадяни безпосередньо взаємодіють із державою, є критичною, адже вони створюють реальну альтернативу корупційним практикам та підвищують вартість корупційних транзакцій для учасників. Так, сфери освіти та медицини, суди та правоохоронні органи, а також оподаткування та ведення бізнесу, будуть зчитуватися як реальні сигнали щодо зміни правил. Згадуючи теорію колективної дії, для зміни переконання щодо очікуваної поведінки людей навколо, система повинна

посилати дуже чіткі сигнали про нові правила гри, інакше це буде сприйматися як чергова зміна форми, але не суті.

ВАРІАНТИ

Варіант 1. Збереження існуючого стану

Суть: Відмова від ідеї виокремлення завдання формування негативного ставлення до корупції в громадян у окрему політику.

Залучені стейкхолдери: НАЗК

Опис: На виконання завдання формування негативного ставлення до корупції у громадян НАЗК не формує окрему політику. Будь які активності, пов'язані з цим, є частиною інших напрямків діяльності і плануються ситуативно. Інші стейкхолдери, які працюють в даному напрямку, планують такі активності самостійно, базуючись на наявних поглядах та знаннях.

Очікувані результати: НАЗК сфокусовано на інших напрямках роботи та не пропонує власного бачення з цього питання. Інформаційно-просвітницька діяльність, яка провадиться різними стейкхолдерами, має дуже різні, інколи суперечливі меседжі та не створює якогось цілісного уявлення про негативний вплив корупції, а також не мотивує до зміни поведінки громадян.

Інструменти політики: відсутні.

Варіант 2. Інформаційне просвітництво («програма мінімум»)

Суть: Формування та нормативне закріплення політики в сфері зниження толерантності до корупції у громадян та базова просвітницька робота серед громадян.

Залучені стейкхолдери: НАЗК, КМУ, Антикорупційний комітет ВРУ, ВРУ, донори, громадські об'єднання, антикорупційні інституції.

Опис: Даний варіант передбачає два елементи:

2.1. Формування політики та її нормативне закріплення. Передбачає проведення аналізу того, як на сьогоднішній день різні стейкхолдери (не лише зі списку) працюють у даному напрямі, опрацювання наявних кількісних та якісних даних, аналіз контексту і на основі цього формування базових підходів щодо роботи з громадянами в частині негативного ставлення до корупції. Відображення цих підходів в антикорупційній стратегії та державній програмі на її виконання (може бути викладена як окремий розділ або відобразитися наскрізно, в залежності від структури

документу). Проведення адвокаційної роботи серед стейкхолдерів для роз'яснення та відстоювання цієї політики. Консультацій з приводу виконання державної програми та моніторинг такого виконання іншими стейкхолдерами.

2.2. Базова просвітницька робота серед громадян. Є першим етапом формування негативного ставлення до корупції (радіше зниженням рівнем толерантності до побутової корупції), який базується на проактивній та ефективній комунікаційній роботі. Передбачає інформування громадян про явище корупції, її ознаки, відмінності між великою та побутовою корупцією, її наслідки на особистому та суспільному рівні, ролі антикорупційних органів в боротьбі з корупцією. Також включає інформування про роль держави, її взаємодію з громадянином, роль владних інституцій, підзвітність влади суспільству тощо. Метою такої роботи не є зміна поведінки або цінностей (що не виключає цього в окремих випадках). Передбачає консультації та кооперацію з іншими антикорупційними інституціями, донорами, громадськими організаціями, ЦОВ для координації та часткової уніфікації комунікаційних підходів (наприклад спільна роз'яснювальна робота антикорупційних інституцій). Планування конкретних інформаційно-просвітницьких кампаній, їх термінів та показників ефективності, визначення цільових аудиторій. Робота зі ЗМІ та незалежними журналістами/блогерами, які пишуть про сферу задля підвищення їх рівня експертності.

Очікувані результати:

2.1. Формування збалансованої політики, яка відображає кращі міжнародні практики, локальний контекст, аналіз даних та досвіду реформи тощо.

2.2. Підвищення обізнаності про корупцію, розрізнення окремими категоріями громадян великої та побутової корупції, наслідки кожного виду корупції, зміна парадигми від засудження людей до засудження корупційних практик (де це можливо), інформування про успішні кейси.

Інструменти політики:

а) регуляторний (прийняття закону про національну антикорупційну стратегію на 2020-2024 роки, постанови КМУ про затвердження державної програми на виконання антикорупційної стратегії 2020-2024);

б) координаційний (узгодження позицій та взаємодія з антикорупційними інституціями та стейкхолдерами);

в) комунікаційний (проведення інформаційно-просвітницьких кампаній самостійно та спільно з іншими стейкхолдерами).

Варіант 3. Зміна поведінки та свідомості («програма максимум»)

Суть: Формування та нормативне закріплення політики в сфері зниження толерантності до корупції у громадян, базова просвітницька робота серед громадян та зміна поведінки та свідомості для зниження рівня толерантності до побутової корупції.

Залучені стейкхолдери: НАЗК, КМУ, Антикорупційний комітет ВРУ, ВРУ, донори, громадські організації, антикорупційні інституції, ЦОВ та влада на місцях.

Опис: Даний варіант передбачає розширення ролі Національного агентства та активну діяльність в частині зміни поведінки та свідомості. Включає наступні елементи:

3.1. Формування політики та її нормативне закріплення (детальніше у в.2).

3.2. Базова просвітницька робота серед громадян (детальніше у в. 2).

3.3. Зміна поведінки та свідомості. Передбачає декілька напрямків: секторальну роботу (зміни у короткостроковій перспективі), освіту (зміни в середньостроковій перспективі) та роботу з культурними продуктами (зміни в довгостроковій перспективі).

3.3.1. Секторальна робота. Першим етапом є проведення кабінетного дослідження, що включає аналіз сектору, наявності альтернативних корупційним шляхів вирішення проблем та готовності профільних стейкхолдерів до зміни правил в цьому секторі. Другим етапом є проведення польового дослідження для визначення проблем та потреб громадян. Для обрання конкретного сектору наявні альтернативи мають вирішувати існуючі проблеми громадян, бути ефективнішими за корупційні практики, а профільні стейкхолдери виявляти готовність до зміни правил гри. В залежності від специфіки сектору, НАЗК може допомагати з розробкою локальних нормативно-правових документів, плануванням інформаційно-просвітницької роботи, метою якої буде зміна поведінки, взаємодією з цільовими аудиторіями, розробкою навчальних матеріалів, залученням інших стейкхолдерів тощо. Також НАЗК може збирати інформацію про наявні альтернативи в секторах (умовний каталог інструментів), аналізувати їх успішність та надавати базові рекомендації з імплементації.

3.3.2. Освіта. Імплементація політики в освіту може мати на меті повсюдне підвищення обізнаності про корупцію та її негативні наслідки, стратегії уникнення корупційних практик та дотримання доброчесної поведінки, формування вузькоспеціалізованих знань у сфері. В залежності від мети може включати непрофільну антикорупційну освіту (окремі курси в

шкільній, університетській програмах) та профільну антикорупційну освіту (як спеціалізація в ЗВО).

У випадку непрофільної антикорупційної освіти рекомендується інтегрувати антикорупційний блок в різні предмети, де він буде органічно поєднуватися з суміжними темами. Важливо паралельно із запровадженням курсу(ів) формальної освіти паралельно інтегрувати інші інструменти, які допомагають закріпити отримані знання в інтерактивній формі (наприклад гейміфікація процесу) та/або випробувати отримання знання на практиці (наприклад шкільне самоврядування). Також критичним є залучення всіх учасників освітнього процесу, коли основні принципи та правила, що викладаються дитині, були імплементовані на рівні самого освітнього закладу. Для університетів можлива розробка спеціалізованих курсів, а також надання базових знань та навичок як уникати корупційних практик.

У випадку профільної антикорупційної освіти, по-перше важливо забезпечити її прикладний характер і можливість застосування отриманих знань на практиці, а по-друге, наявність попиту на майбутніх експертів.

3.3.3. Робота з культурними продуктами. Дана робота є роботою з трансформації цінностей і поглядів людей, початку дискусії про новий суспільний договір, зміну норми тощо. З одного боку це може бути надзвичайно дієвим, з іншого - невдала імплементація призведе до дискредитації теми. В даному випадку імплементація дуже сильно залежить від якості конкретного продукту, здатності автора вкласти відповідний зміст та збереження балансу між цікавим і повчальним. Відповідно даний елемент складно використати зараз, однак надзвичайно важливо повернутися до нього у майбутньому, адже він чи не єдиний дозволяє впливати на певні цільові аудиторії (наприклад пасивна молодь).

Очікувані результати:

3.1. Формування збалансованої політики, яка відображає кращі міжнародні практики, локальний контекст, аналіз даних та досвіду реформи тощо.

3.2. Підвищення обізнаності про корупцію, розрізнення великої та побутової корупції, наслідки кожного виду корупції, зміна парадигми від засудження людей до засудження корупційних практик (де це можливо), інформування про успішні кейси.

3.3.1. Люди обізнані про наявність альтернативи корупційній практиці на побутовому рівні та вдаються до цієї альтернативи.

3.3.2. Молоді люди розуміють що є корупцією та її негативний суспільний вплив.

3.3.3. В суспільстві переважають цінності чесності, прозорості, кооперації. Позитивною та “модною” вважається чесна поведінка, слідування закону.

Інструменти політики:

- а) регуляторний (прийняття закону про національну антикорупційну стратегію на 2020-2024 роки, постанови КМУ про затвердження державної програми на виконання антикорупційної стратегії 2020-2024);
- б) координаційний (узгодження позицій та взаємодія з антикорупційними органами та стейкхолдерами);
- в) комунікаційний (проведення інформаційно-просвітницьких кампаній самостійно та спільно з іншими стейкхолдерами);
- г) освітній (створення спеціалізованих антикорупційних блоків та їх інтеграція в шкільну та/або університетську програму);

ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ

Викладені вище варіанти вибудовані за логікою від меншого до більшого. Варіант 1 передбачає збереження статусу кво, варіант 2 - Інформаційне просвітництво (“програма мінімум”), варіант 3 - Зміна поведінки та свідомості (“програма максимум”). Вибір залежить від декількох факторів, описаних нижче, та в першу чергу - від пріоритетності цього напрямку для НАЗК та кількості зусиль, які можуть бути інвестовані.

Варіант 1. Збереження існуючого стану

Даний варіант передбачає збереження статусу кво НАЗК і утримання від формування спеціальної політики щодо формування негативного ставлення до корупції у населення. Такої позиції притримувалось колишнє керівництво НАЗК, надаючи перевагу іншим пріоритетом. Фактично формування негативного ставлення до корупції у населення стане побічною активністю інших напрямків діяльності Національного агентства та стейкхолдерів.

Основним ризиком є різноманітність та навіть суперечливість активностей як серед стейкхолдерів, так і в самому НАЗК.

Основною перевагою є відсутність необхідності витратити ресурси на формування політики. У випадку, якщо в Національного агентства відсутня спроможність сформувати таку політику якісно, відмова від її формування є логічною. Враховуючи пріоритетність інших напрямів діяльності, навряд чи

НАЗК понесе значну політичну відповідальність за відсутність такої політики.

Щодо впливу на стейкхолдерів, то в даному випадку їх можна поділити на три групи:

а) стейкхолдери, які уже формують та імплементують політику. Такими стейкхолдерами є громадські об'єднання, донори, МОН разом з Освітнім омбудсменом, антикорупційні органи. Це може бути не очевидним для перелічених акторів, однак вони понесуть значні втрати. Відсутність єдиної політики призводить до необхідності самостійно аналізувати поле та планувати діяльність. Враховуючи брак об'єктивних даних та стандартизовані підходи, а інколи також відсутність достатнього експертного потенціалу, не варто очікувати єдності в баченні. Відсутність єдиного бачення тягне за собою слабку кооперацію між собою, а подекуди і серйозну конкуренцію, яка призводить до розпорошення зусиль, неефективності використання ресурсів, нерівномірного покриття та дублювання активностей.

б) стейкхолдери, які потенційно можуть долучатися до формування та імплементції політики. До них відносяться МКМС, Мінцифри, НАДС. Відповідно до аналізу стейкхолдерів, діяльність цих акторів може страждати від високої толерантності населення до побутової корупції і частково зазнати невдачі через таку толерантність. Наприклад запровадження можливості використовувати електронний сервіс не обов'язково призведе до його масового використання, бо люди, яким некомфортно використовувати сучасні технології (люди літнього віку або ті, які сільській місцевості) нададуть перевагу зрозумілому способу вирішення питань.

в) стейкхолдери, які формують, але не імплементують політику. До них відносяться КМУ, ВРУ та Антикорупційний комітет ВРУ. Враховуючи, що їх діяльність мало пов'язана з безпосередньою імплементцією даної політики, вони можуть відчувати загальні наслідки високої толерантності до корупції (наприклад економічні втрати, недовіра до дій влади тощо), однак навряд чи ситуація зміниться для них на гірше порівняно із сьогоднішнім днем.

Варіант 2. Інформаційне просвітництво («програма мінімум»)

Даний варіант передбачає нормативне закріплення політики в сфері формування негативного ставлення до корупції у громадян та проведення базової просвітницької роботи. Нормативне закріплення передбачає її відображення в тому чи іншому вигляді в майбутній антикорупційній стратегії та державній програмі, а просвітницька робота - потенційне

залучення інших стейкхолдерів для проведення спільних кампаній та заходів.

Першою перевагою цього варіанту є можливість продемонструвати власний експертний потенціал. Попереднє НАЗК рідко проявляло себе в якості експерта в профільних питань, дотримуючись достатньо формалістичної позиції. Для нової команди це можливість продемонструвати оновлений підхід до антикорупційної політики. Другою перевагою є можливість безпечно будувати стосунки зі стейкхолдерами. Проведення просвітницької роботи може передбачати залучення інших стейкхолдерів і активну координацію з ними. Кооперація з громадськими організаціями, донорами та антикорупційними інституціями не була поширена при попередньому керівництві НАЗК. Більше того, сьогодні є все ще достатньо високий рівень недовіри до інституції, пов'язаний із репутаційними питаннями. Робота над спільними просвітницькими заходами є гарним способом почати відбудовувати стосунки зі стейкхолдерами, тим паче що сама тема не є політичною, що робить її безпечною, а відтак інші стейкхолдери несуть менші політичні ризики і можуть легше погодитися співпрацювати.

Основним недоліком є необхідність розбудови даного напрямку з нуля, адже формування політики і проведення базової просвітницької роботи передбачає наявність внутрішньої спроможності НАЗК, якої не було до цього часу.

а) стейкхолдери, які уже формують та імплементують політику. Сюди варто віднести МОН та Освітнього омбудсмена, антикорупційні інституції, громадські організації, донори. Можливість долучитися до формування політики та її наявність може стати орієнтиром для стейкхолдерів, які здійснюють або планують здійснювати діяльність в рамках цієї політики. Для донорів та громадських об'єднань наявність відповідної політики може значно спростити життя, адже наявність легалізованого бачення держави як має розвиватися ця сфера допоможе обґрунтовувати доцільність проектів перед донорами іншого рівня. Також єдина комунікаційна стратегія антикорупційних органів може позитивно вплинути на рівень довіри до них у суспільстві та зняти ряд питань щодо неадекватних очікувань через нерозуміння як працює система.

б) стейкхолдери, які потенційно можуть долучатися до формування та імплементації політики - МКМС, Мінцифри, НАДС. Наявність політики та базова просвітницька робота можуть допомогти цим стейкхолдерам досягти

власних цілей, суміжних з питанням толерантності до корупції. Відтак, основним питанням є готовність до координації.

в) стейкхолдери, які формують, але не імплементують політику. Для КМУ, ВРУ та Антикорупційного комітету ВРУ формування політики та її включення в стратегію навряд чи матиме значуще значення. Однак у випадку незгоди із підходом, кожен з цих гравців може ветувати стратегію. Відповідно, важливо заздалегідь продумати комунікацію з цими стейкхолдерами. Дана політика навряд чи буде сильно впливати на діяльність КМУ, а що стосується комунікаційного приводу, то КМУ намагається більше звітувати про дії, які можна оцінити в найближчій перспективі, аніж про формування політики. Для Комітету та ВРУ дана політика не є наріжним каменем, відповідно з великою ймовірністю вона пройде поза їхню увагою.

Варіант 3. Зміна поведінки та свідомості («програма максимум»)

Основною відмінністю від варіанта 2 є перехід НАЗК від просвітництва для підвищення рівня обізнаності до роботи для зміни поведінки та свідомості. Потенційно це дозволить значно посилити результати імплементації політики. Наразі за окресленими напрямками (секторальна робота, освіта, культурна взаємодія) критично не вистачає лідеру процесу, який би задавав темп та координував різних учасників. Разом з тим, від самого НАЗК це вимагатиме не просто наявності чіткого бачення, а й концентрації великої кількості зусиль. Більше того, обрання цього варіанту має сенс лише тоді, коли буде впевненість щодо можливості довести процес до кінця або хоча б дійти до точки неповернення. Основною перевагою даного варіанту є глибоке проникнення в сферу запобігання корупції і використання інструментів, які з високою долею ймовірності призведуть до реального зниження толерантності до корупції, а в деяких випадках - до зменшення корупційних практик на побутовому рівні. Основним недоліком є необхідність кооперації з великою кількістю стейкхолдерів, нав'язування їм власного порядку денного, а також забезпечення безперервності і етапності у імплементації (що в українських мінливих реаліях виглядає достатньо складно).

а) стейкхолдери, які уже формують та імплементують політику. Крім постійних громадських організацій, донорів, антикорупційних організацій, МОН та Освітнього омбудсману, сюди можна віднести Мінцифри та МКМС. Для громадських організацій та донорів це можливість розширити сферу діяльності, а також кооперація з НАЗК в частині практичних дій. Враховуючи, що НАЗК є ЦОВ зі спеціальним статусом, Національне агентство може виступати тим урядовим координатором, якого так не

вистачало в секторальній та освітній роботі. Цей варіант передбачає тісну взаємодію з МКМС та МОН в частині створення інструментів формальної та неформальної освіти, які мають бути органічно інтегровані в освітні програми та різноманітні заходи. Для МОН і НАЗК постає також складна задача роботи з батьками, учителями та адміністраціями освітніх закладів, які значною мірою впливають на поведінку дітей і формування їх світогляду. Також цей варіант передбачає активну співпрацю з Мінцифрою, адже саме діджиталізація значною мірою створює альтернативи корупційним практикам в побутовому житті. З іншого боку діджиталізація частіше є частиною рішення, відповідно НАЗК може запропонувати більш комплексне бачення.

б) стейкхолдери, які потенційно можуть долучатися до формування та імплементації політики. Якщо секторальна робота буде передбачати зміни в частині взаємодії державних службовців та громадян, кооперація з НАДС може стати надзвичайно актуальною задля поступової зміни сприйняття корупції самими державними службовцями, а також їх комунікації з цього приводу. Враховуючи розбудову Української школи урядування (далі - УШУ) при НАДС, НАЗК може запропонувати багато корисного контенту для покращення існуючих та створення нових програм для державної служби і самоврядування.

в) стейкхолдери, які формують, але не імплементують політику. Для Антикорупційного комітету ВРУ та ВРУ даний варіант є аналогічним варіанту 2 і навряд чи матиме значуще значення. У випадку незгоди із підходом, кожен з цих гравців може ветувати стратегію. Відповідно важливо заздалегідь продумати комунікацію з цими стейкхолдерами.

Таблиця 3. Досягнення цілі політики (за індикаторами)			
Індикатор	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3
Громадяни розуміють що є корупцією та її негативні наслідки на індивідуальному рівні та для суспільства в цілому.	Ні	Так	Так
Підвищився рівень довіри до антикорупційних та інших державних органів, уповноважених на здійснення заходів із запобігання та протидії корупції	Ні	Так	Так
Громадяни утримуються від корупційних дій у разі наявності альтернативи таким діям	Ні	Ні	Так
Громадяни розуміють, цінують та керуються просоціальними нормами (порядність, чесність, прозорість) у своєму повсякденному житті та пропагують ці цінності у своїх сім'ях та громадах	Ні	Ні	Так

Перезавантаження органу, формування комунікаційної стратегії та робота з відновлення довіри є базовими речами, без яких варіант 3 неможливий до втілення. Разом із тим відмова від будь яких дій є також неприйнятною, адже НАЗК є відповідальним за цей напрямок, як і за формування антикорупційної політики в цілому.

Під час порівняння варіантів до уваги було взято кількість зусиль та ресурсів, які необхідно витратити НАЗК для планування та імплементації кожного варіанту, час на імплементацію, готовність стейкхолдерів до співпраці в цьому напрямку. Незважаючи на те, що лише варіант 3 дозволить досягнути цілі в повній мірі, найбільш оптимальним та реалістичним виглядає варіант 2 «Інформаційне просвітництво («програма мінімум»)».

Враховуючи сьогоденний стан речей, в тому числі спроможності Національного агентства та необхідності фокусуватися на інших напрямках, варіант 2 дозволить включитися в роботу та проявити себе, але при цьому не вимагає зміни фокусу з інших напрямків. В подальшому, коли Національне агентство завершить етап перезавантаження та досягне результатів за іншими напрямками, а також відновить довіру серед потенційних партнерів, можна продовжити свою діяльність відповідно до варіанту 3.

ВИКЛИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Виклики на етапі імплементації варіанту 2 «Інформаційне просвітництво («програма мінімум»)» можна розділити на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх викликів відносяться низька спроможність органу, відсутність достатнього фінансування, проблеми із планування активності, відсутність результатів за іншими напрямками. До зовнішніх викликів варто віднести низький рівень довіри до органу та небажання інших стейкхолдерів співпрацювати.

Таблиця 4. Виклики та способи їх мінімізації	
Внутрішні виклики	Мінімізація ризику
Низька спроможність органу	Чітке визначення мети, завдань та задач органу та структурних підрозділів. Встановлення критеріїв ефективності. Формування профілів співробітників. Переатестація існуючих кадрів. Проведення конкурсів та заповнення вакансій необхідними кадрами
Відсутність достатнього фінансування	Пошук потенційних партнерів для реалізації відповідних активностей. Залучення донорських коштів від профільних антикорупційних та суміжних проектів МТД
Проблеми із планування активності	Визначення пріоритетів на 2020, проведення дослідження, визначення мети активності, цільових аудиторій, каналів комунікації, партнерів для реалізації активностей
Відсутність результатів за іншими напрямками	Прийняття необхідної нормативно-правової бази для роботи органу та здійснення його функцій, налагодження контакту з цільовими аудиторіями, прийняття нової комунікаційної стратегії та її активне впровадження
Зовнішні виклики	Мінімізація ризику
Низький рівень довіри до органу	Налагодження контакту з цільовими аудиторіями, прийняття нової комунікаційної стратегії та її активне впровадження
Небажання інших стейкхолдерів співпрацювати	Налагодження контакту з цільовими аудиторіями, прийняття нової комунікаційної стратегії та її активне впровадження

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Законодавство

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31 жовтня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 49 // Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): Міжнародний документ від 27 січня 1999 р. //Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101
3. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ від 4 листопада 1999 р. //Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102
4. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96 // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30. - ст. 141 // Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. №117/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1995. - № 19. - ст.134 // Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0>
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. №1700-VII //Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2014. - № 49.- ст.2056 //Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. №794-VII //Відомості Верховної Ради (ВВР).- 2014. - № 13.- ст.222 //Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
8. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. №2145-VIII //Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2017. - № 38-39. - ст.380

//Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

9. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 №4572-VI//Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1, ст.1 //Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

10. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. №1698-VII// Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2014. - № 47. - ст.2051//Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

11. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 р. №2447-VIII//Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2018. - № 24. - ст.212// Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>

12. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 14 квітня 2016 р. № 149//Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149900-16>

13. Питання Міністерства цифрової трансформації: постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856//Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF>

14. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500 // Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>

15. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 //Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>

16. Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. №855 //Офіційний сайт Верховної Ради України. - [Електронний

ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%Do%BF>

17. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 //Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%Do%BF>

18. Національне агентство з питань запобігання корупції (2017). Проект закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки //Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/1.pdf>

Література

19. Бекешкіна, І., Бриндза, В., Глібовицький, Є., Дубровський, В. (2018). Реконцептуалізація корупції в Україні. Неопубліковане дослідження

20. Вибрановський, Ключар, Корюкалов, Пресняков (2018). Сліпі зони корупції. Режим доступу: <http://longread.uacrisis.org/blindzone>

21. Ключар (2020). Які цінності визначають ставлення і готовність українців вдаватися до (анти)корупції? Резюме фокус-груп, моніторингу ЗМІ та соціологічних досліджень [презентація]

22. Центр політико-правових реформ (2019). Нова антикорупційна стратегія для країни: якою вона має бути? Погляд експертів. Режим доступу: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20873832-nova-antikoruptionsyna-strategiya-dlya-ukrayini-yakoyu-vona-mae-buti-poglyad-ekspertiv>

23. Alvarez, J. (2018). Low-Level Corruption Tolerance: Concept and Operationalization [Blog]. Retrieved from <https://www.panoramas.pitt.edu/news-and-politics/low-level-corruption-tolerance-concept-and-operationalization>

24. Chêne, M. (2009). Political economy analysis of anti-corruption reforms. U4 Helpdesk

25. Dahlström, C. (2011). Bureaucracy and the different cures for grand and petty corruption. QoG Working Paper Series 2011:20

26. Heilbrunn, J.H. (2004). Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?. The International Bank for Reconstruction and Development, Stock No. 37234

27. Heeks, R. (2011). Understanding success and failure of anti-corruption initiatives. U4 brief March 2011:2
28. Indawati, N. (2015). The Development of Anti-Corruption Education Course for Primary School Teacher Education Students. *Journal of Education and Practice* Vol.6, No.35
29. Johnson, J. (2012). Theories of change in anti-corruption work. A tool for programme design and evaluation. - U4 Issues N°6
30. Klitgaard, R. (1998). International cooperation against corruption. *Finance and development*
31. Komalasari, K. & Saripudin D. (2015). Integration of Anti-Corruption Education in School's Activities. *American Journal of Applied Sciences*
32. Lough, J. & Dubrovskiy, V. (2018). Are Ukraine's Anti-corruption Reforms Working?. Research paper, Chatham house
33. Malmberg, F. (2018). The Rotting Fish? Institutional Trust, Dysfunctional Contexts, and Corruption Tolerance. A multilevel study of the justification of low-level corruption in a global perspective. ECPR General Conference Universitat Hamburg, Hamburg 22-25.08.2018, Corruption and the responsibility of (political) elites
34. Marquette, H. & Peiffer, C. (2015). Corruption and Collective Action. Research Paper 32, U4 Anti-Corruption Resource Centre
35. Miller, S. (2018). "Corruption". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2018 Edition), Retrieved from <<https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/corruption/>>.
36. Mungui-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*
37. Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2010). The failure of Anti-Corruption Policies. A Theoretical Mischaracterization of the Problem. QoG Working Paper Series 2010:19
38. Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2012). Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*,
39. Rothstein, B. (2007). Anti-Corruption - A Big Bang Theory. QoG Working Paper Series 2007:3

40. Rothstein, B. & Teorell, J. (2012). GETTING TO SWEDEN: Malfeasance and Bureaucratic Reforms, 1720-1850. QoG Working Paper Series 2012:18

41. Seleim, A. & Bontis, N. (2009). The relationship between culture and corruption: A cross-national study. Journal of Intellectual Capital Vol.10 №1

42. Shah, A. (2007). Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances. Performance Accountability and Combating Corruption - ISBN: 0821369415

43. Wickberg, S. (2013). Best practices in engaging youth in the fight against corruption. U4 Expert Answer

Дослідження

44. Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та Київський міжнародний інститут соціології (2015). 2015-й: політичні підсумки - думка населення. Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/2015-y-politichni-pidsumki-dumka-naselennya>

45. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, Соціологічна служба Центру Разумкова (2018). Оцінка проблематики корупції в громадській думці. Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromads>

46. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва (2018), Цінності, з яких виходять люди, коли вирішують вдатися до корупційних дій або відмовитися від цього, а також коли пояснюють, чому українці вчиняють корупційні дії [Неопублікований звіт]

47. Огляд митної сфери: оцінка поточної ситуації в митній сфері, 2018) [Презентація]. Режим доступу: https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2019/03/EBA_Customs_Index_2h2018_UA.pdf

48. Україна проти корупції: Економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014-2018 рр. Аналітична доповідь, 2018 http://www.ier.com.ua/ua/publications/regular_products?pid=5993

49. International Republican Institute, the Government of Canada (2015). Ukrainian Municipal Survey, 2015 Retrieved from https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-05-19_ukraine_national_municipal_survey_march_2-20_2015.pdf

Новини та сайти

50. Освітній омбудсмен (2019). Запрошуємо висловити вашу думку щодо корупції в освіті!. Режим доступу: <https://eo.gov.ua/2020/01/16/zaproshuiemo-vyslovyty-vashu-dumku-shchodo-koruptsii-v-osviti>
51. Андрущенко, В. (2018). Академічна недоброчесність як виклик інтелектуальній спроможності нації [Блог]. Режим доступу: <https://dt.ua/SCIENCE/akademichna-nedobrochesnist-yak-viklik-intelektualniy-spromozhnosti-naciyi-281320.html>
52. Transparency International Ukraine (2018). Шкільні закупівлі в Prozorro. Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/shkilni-zakupivli-prozorro-2018/>
53. Главком (2018). Міносвіти пояснило батькам, як реагувати на «благодійні внески» у школах. Режим доступу: <https://glavcom.ua/news/minosviti-poyasnilo-batkam-yak-reaguvati-na-blagodiyni-vneski-u-shkolah--520023.html>
54. У Кабміні представляють нового Голову НАЗК. Укрінформ. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2856147-u-kabmini-predstavlaut-novogo-golovu-nazk.html>
55. Transparency International. Anti-corruption glossary. Retrieved from https://www.transparency.org/glossary/term/grand_corruption
56. Transparency International. What is Corruption? Retrieved from <https://www.transparency.org/what-is-corruption>
57. Transparency International. Corruption perception Index. Retrieved from <https://www.transparency.org/research/cpi>
58. Transparency International. Global corruption barometer. Retrieved from <https://www.transparency.org/research/gcb>
59. United Nations Development Programme (2019). 2019 Human Development Index Ranking. Retrieved from <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking>
60. The World Bank, OECD (2019). GDP per capita (current US\$). Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

ДОДАТКИ

Додаток 1. Прийняття рішення (таблиця)

Стейкхолдер	Варіанти 1	Варіанти 2	Варіанти 3
(1) НАЗК	-2	+1	+2
(2) Антикорупційні інституції	-1	+1	+1
(3) КМУ	0	0	0
(4) МОН	-2	+1	+1
(5) МКМС	-1	+1	+1
(6) Мінцифри	-1	+1	+2
(7) НАДС	0	0	+1
(8) ВРУ	0	0	0
(9) Донори	-2	+1	+2
(10) ГО	-2	+1	+2

Додаток 2. Дизайн дослідження в рамках підготовки політичної записки «Формування негативного ставлення до корупції: як зробити це дієвим інструментом»

Вступ. В рамках політичної записки розглядається проблема високого рівня толерантності до корупції в громадян України як елемент загального процесу боротьби з корупцією. Адресатом політичної записки є Національне агентство з питань запобігання корупції як профільний орган, на який покладено завдання формування негативного ставлення до корупції у громадян.

На попередніх етапах відбувся аналіз літератури, який включав в себе аналіз профільного законодавства, теоретичні підходи, на основі яких були сконструйовані більшість антикорупційних реформ в світі, а також проаналізований місцевий контекст, який необхідний для повноцінного аналізу причин корупції та толерантного ставлення до неї громадян, її функцій. Наступним етапом є проведення дослідження. Метою дослідження є конструювання варіантів для вирішення проблеми та обрання найбільш оптимального з поміж них. Для цього передбачається проведення серії глибинних інтерв'ю з експертами, які мають досвід в антикорупційній та суміжній із нею сферах.

Дизайн дослідження

Генеральна сукупність: експерти в сфері антикорупції або суміжних сфер, долучені до формування та/або імплементації антикорупційної політики в Україні.

Вибірка дослідження: в рамках дослідження планується опитати експертів, які обиралися за наступними критеріями експертності:

- наявність досвіду в сфері антикорупції не менше 5 років;
- досвід реалізації антикорупційних проектів/ініціатив;
- обізнаність з міжнародною практикою в сфері боротьби з корупцією;
- наявність досвіду роботи з громадянами в рамках профільної роботи.

Процедура збору даних: напівструктуровані глибинні інтерв'ю з експертами, які проводяться особисто або онлайн.

Період проведення: 10-23 лютого.

Гайд для інтерв'ю

Експертні інтерв'ю проводяться особисто; якщо це не зручно для респондента - online. Приблизний час одного інтерв'ю: 20-30 хвилин. Допускається звернення до респондента на "ти", якщо це доречно в контексті стосунків між інтерв'юером та респондентом. Респонденту будуть задані 10 базових питань.

Допускається задавати додаткові запитання, просити обґрунтувати позиції, навести приклади.

Орієнтовний перелік запитань для інтерв'ю:

- 1) Всеукраїнські опитування показують, що рівень толерантності до корупції у пересічного громадянина достатньо високий. При цьому боротьба з корупцією є одним з топ-пріоритетів громадян відповідно до тих же опитувань. Як Ви вважаєте, чому?
- 2) На вашу думку у чому причини толерантного ставлення до корупції в побутовому житті?
- 3) В чому є проблема зміни ставлення до корупції в громадян?
- 4) Відповідно до закону, НАЗК відповідальне за формування негативного ставлення до корупції в громадян. Які перші кроки мають бути? На чому варто сфокусуватися враховуючи наявні ресурси та часові обмеження?
- 5) Чи може бути ефективною секторальна боротьба з корупцією для зниження толерантності до побутової корупції?

Примітка. Якщо респондент не зрозумів, що мається на увазі під секторальною боротьбою з корупцією, можна надати наступне визначення “секторальною боротьбою з корупцією є боротьба з корупцією в певному секторі (наприклад енергетика, освіта, медицина тощо), що побудована на аналізі унікальних корупційних ризиків та часто не може бути реплікована в іншому секторі”.

- 6) Яка комунікаційна стратегія буде доречна в частині формування негативного ставлення до корупції у громадян? Як варто формулювати цільові аудиторії?
- 7) Чи може спеціалізована антикорупційна освіта бути дієвим інструментом? У випадку позитивної відповіді додаткові запитання: Для якого віку? В якій формі має відбуватися така освіта?
- 8) Чи вважаєте Ви ефективним використання культурні продукти на кшталт художніх фільмів та серіалів, книжок тощо? Чи можна визначити ряд меседжів, які мають там транслюватися?

Підсумовані результати інтерв'ю

Запитання 1. Всеукраїнські опитування показують, що рівень толерантності до корупції у пересічного громадянина достатньо високий. При цьому боротьба з корупцією є одним з топ-пріоритетів громадян відповідно до тих же опитувань. Як Ви вважаєте, чому?

Р1: Різне розуміння що є корупцією. Часто вважають корупцією лише «велику корупцію», не відносять побутові хабарі до корупції.

P2: Люди не помічають корупцію за собою. Вважають, що їх дії та вдавання до корупційних практик не впливає на стан справ в державі в цілому.

P3: Люди не відносять до корупції більшість того, що вважається побутовою корупцією. Порівнюють свої дії з тим, що розповідають ЗМІ про велику корупцію і роблять висновок про відсутність шкоди від своїх дій на рівні суспільства.

P4: Люди вважають корупцією лише велику корупцію, побутову ж корупції, до якої вони вдаються вони не сприймають як корупцію.

P5: У людей висока толерантність до побутової корупції, бо вона про їх власне життя, але низька толерантність до політичної корупції, бо розуміють, що вона їм шкодить.

P6: Люди ненавидять владу. Асоціюють владу з тими, хто заробляє багато, а відповідно нечесно і значить їх треба покарати.

P7: Люди по-різному ставляться до різних видів корупції. Вони не толерують політичну корупцію і сприймають її як загрозу обороноздатності. Побутову корупцію вони сприймають як спосіб вирішення проблем.

P8: Рівень є високим, але знижується поступово. Фокус на темі утримується завдяки людям, які хочуть боротися з корупцією, активістам та медіа, які вважають цю тему важливою.

Запитання 2. На вашу думку у чому причини толерантного ставлення до корупції в побутовому житті?

P1: Люди вважають, що побутова корупція спрощує життя. Необхідність «одарити» тих, у кого низькі зарплати (лікарі, вчителі тощо).

P2: Можливість спростити та пришвидшити шлях отримання якихось благ.

P3: Розповідати дорослій людині що є добре і що є погано безсенсовно. Люди мислять категоріями практичності, відповідно треба пропонувати альтернативу.

P4: Спосіб пришвидшення вирішення власних побутових проблем. Необхідно зменшувати адміністративні перепони.

P5: Корупція є одним із способів розв'язання життєвих проблем, інколи єдиний можливий.

P6: Це зручно і не вимагає особливих зусиль від людини, люди не люблять напружатися. Наявність негласного суспільного договору, який визначає корупцію нормою, відсутнє засудження в суспільстві. На практиці за корупцію не притягають до кримінальної відповідальності.

P7: Це сприймається як єдиний шлях вирішення питання, бо іншого, цивілізованого варіанту немає. Раціоналізація власної поведінки.

P8: Відсутність альтернативних шляхів, процедури переобтяжені.

Запитання 3. В чому є проблема зміни ставлення до корупції в громадян?

P1: Нерозуміння людей, що є корупція. Необхідно пояснювати як виглядає корупція в побуті та негативні наслідки.

P2: Люди завжди намагаються спростити собі життя. Відповідно необхідно щоб були альтернативні варіанти, якими людина може скористатися, а не вдаватися до корупційних практик. Також важливо роз'яснювати що є корупцією. Пропагування певної поведінки, залучення авторитетів.

P3: Розповідати дорослій людині що є добре і що є погано безсенсовно. Люди мислять категоріями практичності, відповідно треба пропонувати альтернативу.

P4: Громадянам ніколи доступно не пояснювали чому без корупції їх життя буде кращим, наслідки їх звернення до корупції. Забюрократизованість держави в частині її стосунків з громадянином.

P5: Щоб громадяни припинили толерантно ставитися до побутової корупції треба, щоб вона перестала їм бути потрібна. Наявність альтернативного шляху. Проблема в тому, що наявність легальних шляхів в одному секторі не призводить автоматично до утримання від корупції в інших секторах. Іншою проблемою є те, що громадяни не вірять, що за корупцію можуть справді покарати.

P6: Людям не страшно бути притягненими до відповідальності за корупцію. Невідворотність покарання – те єдине, що має бути паралельним з поясненням негативної ролі корупції, формування цінностей.

P7: Дослідження показують, що люди в більшості отримують інформацію через ТБ. Слово 'корупція' вживається дуже часто, що призводить до індиферентності, втрати відчуття гостроти проблеми.

Також проблемою є низька якість матеріалів. Професійні журналістські розслідування про персоналій, при цьому історії успіху не комунікують на такому рівні, як скандали.

Необхідний наратив альтернатив. Звинувачення людини і заклик до совісті не працює, людина завжди знайде спосіб виправдати себе.

P8: Є два способи змін: розказувати громадянам або створення сильних справедливих інститутів, які доносять правильну політику. Другий спосіб набагато коротший за перший. Коли створюють прозорі правила і посадовці

змушені працювати за цими правилами, людям простіше підлаштуватися. Якщо йти першим шляхом, без зміни правил, це викликає дисонанс у сприйнятті.

Запитання 4. Відповідно до закону, НАЗК відповідальне за формування негативного ставлення до корупції в громадян. Які перші кроки мають бути? На чому варто сфокусуватися враховуючи наявні ресурси та часові обмеження?

В публічному сприйнятті вина покладається на того, хто бере, але не на того, хто дає хабар.

НАЗК може висвітлювати питання покарання, а також пояснювати що винен не тільки той, хто взяв, а й той, хто дав.

В першу чергу варто сфокусуватися на перевірці декларацій, налагодженню реальної роботи інструмента антикорупційних програм. Аналізувати, що непокоїть людей і формувати меседжі стосовно цих тем.

Р2: Серія інформаційних кампаній з громадськими організаціями, в яких має цікаво розповідати про роботу НАЗК та історії успіху подолання корупції, також посилати меседжі, що корупція це погано. Залучення старшокласників, студентів, бізнесу, громадських організацій.

Проведення публічних заходів, флешмобів, фестивалів, тощо, постійна присутність у публічному дискурсі з цієї тематики, можливість прямої комунікації антикорупційних органів та людей.

Р3: НАЗК не створює альтернативи та обмежене в своєму інструментарії.

Р4: Спочатку необхідно показати роботу НАЗК на рівні держави, показати як орган використовує доступні йому інструменти (наприклад формування антикорупційної політики). Після демонстрації результатів на топ-рівні переходити до просвітницької роботи з людьми.

Р5: Варто формулювати негативне ставлення до конкретних проявів корупції, не до тих, з ким люди корупцію асоціюють. Формувати позитивне ставлення до позитивних методів. Зі стратегічної точки зору варто формувати «культуру чесності».

Варто фокусуватися на просвіті інших міністерств, роботу з МОЗ, МОН, МКМС і так далі. НАЗК має координувати, а не робити щось самостійно.

Р6: Першим кроком має бути наступний – переконати інші органи влади, що НАЗК не єдиний орган, який відповідає за це. Для того, щоб формування негативного ставлення було ефективним, корупція має бути не вигідною і за неї могли посадити. НАЗК не впливає на це. Але може бути трендсетером, не для людей, а для Кабміну та інших органів.

P7: Кооперація з іншими міністерствами, наприклад Міністерством соціальної політики, Міністерства справ з питань тимчасово окупованих ветеранів і внутрішньо переміщених осіб, МОЗ, Мінцифри. Результати секторальної роботи, орієнтовані на поліпшення життя людей, зменшення проблем.

Варто говорити про підвищення обізнаності про доброчесну поведінку, зниження толерантності до корупції – це завжди дуже негативний наратив.

P8: На першому етапі маємо шукати масово корупційні практики в сферах, де є агенти змін та бажання політичних еліт змінити ці практики, допомагати змінювати це та комунікувати ці зміни. На другому етапі до культурних продуктів тощо.

Запитання 5. Чи може бути ефективною секторальна боротьба з корупцією для зниження толерантності до побутової корупції?

P1: Так. Варто обирати теми, які стосуються людей (освіта, медицина, діяльність бізнесу), щоб люди бачили результати та розуміли, що їм стало легше жити.

P2: Так. Запровадження електронних сервісів і відкритих механізмів. Визначення і боротьба саме з секторальними корупційними ризиками.

P3: Можливо. Проблема в наявності реальних альтернативних шляхів, до яких може вдаватися людина.

P4: Можна, але варто фокусуватися не більше ніж на двох секторах одночасно.

P5: Не особливо. Громадяни шукають де вигідніше. Якщо в якійсь сфері корупції стає менше, вони менше вдаються до корупції, але це не значить, що вони відмовляються від неї в іншій сфері.

P6: Тільки вона і може. Корупція дуже загальна річ, варто працювати з конкретними речами, долати конкретні проблеми. НАЗК варто працювати з іншими міністерствами та органами місцевого самоврядування.

P7: Так. Якщо брати сектори, які напряду стосуються людей, сектори медицини, соціального забезпечення, пенсійного забезпечення, реєстрації, взаємодія з вразливими групами. В інших секторах, які трохи далі від них (наприклад інфраструктура), можна говорити про інформування та роз'яснювальну роботу. Чим ближче послуга до людини, тим краще це працює.

P8: Звичайно. Секторальна корупція може бути викорінена крок за кроком, головне щоб це були важливі, значущі інститути, які змінюють все одразу.

Запитання 6. Яка комунікаційна стратегія буде доречна в частині формування негативного ставлення до корупції у громадян? Як варто формулювати цільові аудиторії?

P1: Не використовувати формулювання «негативне ставлення до корупції». Політика поінформованості громадян про корупційні злочини. Не робити окремим напрямом, а йти «вшити» в різні напрямки роботи НАЗК (наприклад фінансування політичних партій пояснювати що таке політична корупція). Наскрізна робота, яка має працювати як пропаганда.

P2: Студентська аудиторія є однією із найперспективніших. Важливо проводити антикорупційні лекції в університетах, де немає корупції. Або навпаки вчити студентів як вони можуть вплинути на корупцію в університетах. Друга аудиторія це бізнес, варто поширювати практики комплаєнсу.

P4: Висвітлювати дії з боку держави, що зменшують бюрократичний та корупційний тягар для людей. Постійно комунікувати, що хабар це видатки, яких можна уникнути.

P5: Просвітницька і освітянська робота, розрахована на людей, які вже самостійно приймають рішення і сформували власний світогляд. У довгостроковій перспективі варто працювати над формуванням відповідних цінностей, працюючи з дітьми з найменшого віку.

P6: Неможливо планувати без даних. Для її планування необхідно провести кабінетне дослідження, фокус групи тощо.

P7: Варто планувати на базі дослідження. Але загалом варто говорити з трьома типами аудиторії: вразливі групи, активні групи (приватні підприємці, молодь) та інші (ті, які найбільше стикаються з корупцією у відповідному секторі).

P8: До того, як формувати негативне ставлення і прививати людині гордість, що вона дотримується закону, варто працювати над зміною корупційних процедур, Комунікація має бути зав'язана саме на змінах. Комунікація без змін зменшує довіру.

Запитання 7. Чи може спеціалізована антикорупційна освіта бути дієвим інструментом?

P1: Може. Проблема, що зараз це викладають за залишковим принципом. Варто вставляти антикорупційний блок в різні курси суспільного спрямування, які є обов'язковими в програмі.

P2: Приклади профільної антикорупційної освіти не довели своєї ефективності (спеціалізовані антикорупційні магістратури) через концентрацію на теорії та брак практичних знань.

Антикорупційна освіта для громадян має йти разом з викладанням фінансової, економічної грамотності. Має містити практичні кейси.

Р3: Можливо. Якщо буде пояснювати що є корупцією та чому це погано, вчити її розрізняти.

Р4: В короткостроковій перспективі - ні, в середньостроковій та довгостроковій так. Має бути профільна освіта, яка буде давати наскрізне бачення. Можуть бути антикорупційні блоки в шкільній та університетській освіті.

Р5: Так. В усіх формах, в яких це можливо. Через формальну та неформальну освіту. Маленьких дітей варто вчити як вони в суспільстві можуть діяти чесно. Для старших – базові знання про поняття корупції, антикорупційні органи тощо, можна в рамках курсу правознавства.

Р6: Може, але наскрізно, не окремим курсом. Але важливо, щоб вчителі розуміли, що від них хочуть, це системне питання.

Р7: Як окремий елемент має сенс для дуже вузької сфери (мається на увазі профільна антикорупційна вища освіта). В школі має йти не окремим курсом, а наскрізно. Більше того, варто застосовувати whole school approach, працювати також батьками та вчителями.

Р8: За умови, якщо вона викладається в просторі, вільному від корупції. І тоді ця освіта буде корисною, щоб людина побачила корупційні практики ззовні, виробила стратегію їх уникнення.

Запитання 8. Чи вважаєте Ви ефективним використання культурні продукти на кшталт художніх фільмів та серіалів, книжок тощо? Чи можна визначити ряд меседжів, які мають там транслюватися?

Р1: Так, при чому як прихована пропаганда. Має бути загальна політика держави. Різні форми для різних ЦА, наприклад для людей середнього віку фільми, для молоді – робота через інфлюенсерів, меседжі на вуличних фестивалях. Напівприховані меседжі найбільш дієві.

Р2: Так, потенційно це найбільш ефективний інструмент. Меседжі і шляхи їх донесення залежать від конкретної аудиторії.

Р3: Потенційно це один з найефективніших інструментів. Основні проблеми – сьогоденний масовий культурний продукт низької якості і відповідно його складно використати для формування відповідних цінностей.

Р4: Можливо. Це питання довгострокових змін.

Р5: Так. Однак важливо, щоб це були фільми і пісні відповідної якості, ті, які дійсно цікаві молоді. Це єдиний спосіб вийти на аудиторію, яка не задіяна

самоврядуванні або молодіжних організаціях, а це по суті більшість українських дітей та молоді.

P6: Безперечно. Але це має влітатися в фільм, а не фільм заради меседжу. Голівуд – хороший приклад, Китай – поганий приклад. У нас взлітають хороші проукраїнські та антиукраїнські фільми, та не взлітають погані проукраїнські та антиукраїнські фільми.

P7: Так. Будь які форми мистецтва підійдуть. Через книжки для дітей можна займатися емоційною самоосвітою дорослих. Але не можна це робити лубочно, неприродньо.

P8: Це важливий інструмент для наступного рівня. Спочатку маємо створити простір вільний від корупції, альтернативний простір для громадян.

Думки, додатково озвучені респондентами

P1:Робота зі ЗМІ. Мають висвітлювати не лише корупційні скандали, а й позитивні результати.

P2: важливо підвищувати вартість корупції. Притягнення до відповідальності, втрата репутації, неможливість зайняти певну посаду, суспільний осуд.

Важливо комунікувати ЦА не лише про втрати від корупції, а про вигоди, коли її немає.

Паралельна пропозиція альтернативи та робота над зміною свідомості громадян. Покладення відповідальності на кожного громадянина.

P3: Необхідно показати відсутність необхідності звертатися до корупції. Популяризація легальних шляхів вирішення питань. Але важливо, щоб ці шляхи по-перше існували, по-друге були ефективніші за корупційні.

P7: Необхідно працювати з медіа, продумати механізм як говорити про корупцію фахово.