



Никифорчук Дмитро Йосипович –
доктор юридичних наук, професор;



Бусол Олена Юріївна –
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ВИМІР ТА ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Розглянуто існуючі підходи зарубіжних та вітчизняних фахівців і науковців до використання методик щодо виміру та оцінювання рівня корупції, доведена необхідність їх класифікації та уніфікації у масштабі країни.

Ключові слова: вимір; оцінювання; рівень корупції; індикатор; індекс.

Рассмотрены существующие подходы зарубежных и отечественных специалистов и научных работников к использованию методик измерения и оценки уровня коррупции, доказана необходимость их классификации и унификации в масштабах государства.

Ключевые слова: измерение; оценивание; уровень коррупции; индикатор; индекс.

The existent going of foreign and domestic specialists and research workers is considered near the use of methods in relation to measuring of level of corruption, the necessity of their classification and standardization in the scale of country is well-proven.

Keywords: measuring; evaluation; level of corruption; indicator; index.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [1] від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI, який набрав чинності 1 липня 2011 р., став одним з кроків на шляху до наближення України до Міжнародних стандартів боротьби з корупцією. Стаття 19 цього Закону передбачає, що спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики щороку не пізніше 15 квітня готує та оприлюднює у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у якому, зокрема, серед інших, у звіті мають відобразитися відомості про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції. Разом із тим у державі не існує єдиної системи оцінювання корупції, зокрема методик її розрахунку у різних сферах суспільного життя.

Починаючи з 1993 р., некомерційна антикорупційна неурядова організація з вивчення і боротьби з корупцією організація Transparency International (TI) (з англ. – «міжнародна прозорість») щорічно здійснює оцінювання рівня корумпованості країн і регіонів світу за індексом сприйняття корупції (ІСК), який розраховується за результатами опитування громадян, іноземців, підприємців і аналітиків, які проживають в окремо взятій країні. Її мета – домогтися більшої прозорості та підзвітності влади. Саме прозорість будь-якого виду діяльності, на думку працівників TI, є передпосилкою до меншої корумпованості суспільства та значно полегшує боротьбу з цим явищем [2].

ІСК є своєрідним зрізом поглядів, ставлення суспільства до корупції, на основі якого зарубіжними інвесторами, керівниками торгових компаній, банків ухвалюються рішення щодо розміщення капіталовкладень, ведення торгівлі, надання кредитів тощо. В ІСК країнам привласнюється рейтинг за шкалою від 0 до 10 балів, де 0 – означає найвищий рівень сприйняття корупції, а 10 – найнижчий (водночас індекс нижче межі 3,0 є показником «галопаючої» корупції).

З того часу, як ІСК був опублікований уперше, емпіричні дослідження корупції активізувалися, що засвідчило підвищення інтересу міжнародного співтовариства до пошуку її стримання. До роботи в цій галузі підключилися багаточисельні міжнародні організації, наукові установи, зокрема, Всесвітній Економічний форум (World Economic Forum), Міжнародна асоціація (Gallup International), Консультація з політичних та економічних ризиків у Гонконгу (Political and Economical Risk Consultancy Hong Kong), Всесвітній банк (World Bank), Базельський університет (Universiti of Basel), Інститут Розвитку управління в Луїзіані (Inststut for Management Development Lausanne), Відділ економічної розвідки (Economist Intelligence Unit).

Таким чином Transparency International працює понад у 180 країнах світу і всіх їх об'єднує єдина антикорупційна ідеологія, яка спрямована на встановлення єдиного базового режиму прозорості, у першу чергу, у фінансовій сфері.

Організація TI вперше спростувала уявлення про корупцію як класичного феномену, що не має кількісних показників, оскільки статистика не застосовується до латентних явищ. Щороку вона публікує рейтинги сприйняття корупції населенням, у яких Україна посідає останні місця. Так, 2011 р. Україна у щорічному рейтингу серед 182 країн за рівнем корумпованості посіла 152 місце, 2010 р. серед 178 країн – 134 місце,

поруч з Того і Зімбабве. Для порівняння, у той час, коли 2009 р. Україна займала 146 місце, 2008 р. – 134, Грузія, яка провела серйозні антикорупційні реформи, знаходилася на 66-й позиції разом з Італією і Кубою, Російська Федерація – 154 місце поруч з Папуа-Новою Гвінеєю та Таджикистаном.

Але тут слід зазначити, що дуже складно провести порівняльний аналіз рівня корупції щодо різних країн на основі фактичних матеріалів, наприклад, кількості кримінальних проваджень (справ) або судових вироків. Такі дані різних країн не відображають реального рівня корупції, вони скоріше є показниками роботи правоохоронних органів, судів або засобів масової інформації щодо виявлення корупції. Єдиним методом збирання порівняльних даних є спірання на досвід та думку тих, хто безпосередньо стикається з реальною корупцією [2].

За висновками експертів, зниження оцінки Індексу сприйняття корупції лише на один пункт призводить до відтоку з країни капіталу, що дорівнює 0,5 % валового внутрішнього продукту держави. Для України ці цифри означають втрату щороку щонайменше 20 млрд гривень.

Аналіз ІСК, розрахованих фахівцями Transparency International свідчить, що упродовж останнього десятиліття рівень корупції в Україні стабільно залишається надзвичайно високим. За рівнем корупції Україна прирівнюється до таких «проблемних» країн світу, як Сьєра-Леоне, Зімбабве, Ліберія, Малі, Мозамбік, Кот-Дівуар, з якими наша держава ділить сходинки за порівняльними рейтингами. Якщо проаналізувати ці показники упродовж 1999–2009 рр., то можна помітити сталу тенденцію до їх погіршення.

У 2011 році за рівнем корумпованості в Україні зафіксовано самий високий рівень сприйняття корупції, країна посіла 152 місце (з 182 країн світу). 2010 р. у зазначеному рейтингу Україна хоча і піднялася на 12 позицій, зайнявши 134 місце (з 178 країн) проте отримала лише 2,4 з 10 можливих балів.

2011 р. Україна посіла одне з останніх місць у світі в рейтингу економічних свобод – 164 місце серед 179 країн світу і останнє місце серед європейських держав. Проте 2010 р. Україна посідала 162 місце, а в 2009 – 152. З країн СНД Україну випереджали Узбекистан (163 місце), Білорусь (155), Росія (143). Останні місця рейтингу займали Куба, Зімбабве та Північна Корея.

Річні порівняльні виміри показника ІСК зумовлені не тільки фактичними змінами ступеня корумпованості, а й різницею у джерелах інформації, зміною методик, які застосовуються для збирання та оброблення даних. Тому Transparency International закликає до вкрай обережного й акуратного використання даних ІСК для виявлення динаміки корупції, у зв'язку з можливістю отримання неправильних, необ'єктивних результатів [2].

Організація Transparency International визначає корупцію просто «як зловживання наданими повноваженнями для отримання приватної вигоди». Хоч це визначення і стисле, але воно поєднує в собі три важливих елементи: по-перше, це зловживання повноваженнями; по-друге, це повноваження, надані у приватному або публічному секторах; і по-третє, це зловживання повноваженнями для отримання приватної вигоди, тобто не лише для вигоди особи, яка зловживає, а й для вигоди членів його / її сім'ї або друзів [4].

Деякими європейськими суспільними організаціями з вивчення питань корупції висловлена думка, що в наукових колах, уряді та неурядових організаціях багатьох країн відбувається «фетишизація» виміру корупції. Також застерігають, що маніпуляції індексами можуть бути дуже небезпечні. За їх словами, слід вимірювати не сприйняття корупції населенням, а її рівень.

Прикладом більш ефективної методики оцінювання рівня корупції має Група країн Ради Європи проти корупції (ГРЕКО). Так, наприклад, добре себе зарекомендувала методика ECR (індекс концентрації робочої сили).

Експерти різних країн з питань антикорупційної політики пропонують як індикатори виміру корупції використовувати такі позиції: рівень сприйняття корупції; світовий індекс «Економічна свобода»; обсяг хабарів, даних підприємцями та домогосподарками; контроль над виявами корупції; якість реагування на корупційні правопорушення; кількість дачі хабарів на протязом певного часу (частіше за 12 місяців); кількість громадян, які готові дати хабар; ефективність правління; регуляторну якість; верховенство права; підзвітність та самовираження; політичну стабільність; політичні та громадянські права; якість життя суспільства.

Наприклад, за даними щорічного Quality of Life Index, який публікує ірландський часопис International Living, у загальносвітовому рейтингу якості життя Україна за 2011 р. із 68-го опинилася на 73-му місці, потрапивши до однієї групи з такими державами, як Намібія (72), Ботсвана (74) та Тринідад і Тобаго (75). Причому за економічним критерієм Україна перебуває у трійці найгірших країн. Позаду – лише Зімбабве і Сомалі. За даними видання, вартість життя в Україні значно вища, ніж у США, й анітрохи не нижча, ніж у сусідній Польщі [5].

В Україні різними організаціями також здійснювалися вимірювання рівня корупції. Так, Центром соціального прогнозування проводився розрахунок рейтингу загальної і регіональної корумпованості в Україні. Індекс корумпованості окремих органів влади і організацій був розрахований за формулою:

$$I = \frac{n_1(+1,0) + n_2(+0,5) + n_3(0) + n_4(-0,5) + n_5(-1,0)}{N}$$

де:

- n1 – орган корумпований,
- n2 – орган істотно корумпований,
- n3 – не змогли дати оцінку,
- n4 – орган не дуже корумпований,
- n5 – орган не корумпований,
- N – загальне число респондентів.

Індекс корумпованості може набувати значення від +1,000 (абсолютна корумпованість) до -1,000 (абсолютно не корумпований орган), 0,000 – 50%-вий рівень корумпованості.

Зведений індекс корумпованості було розраховано як середній від індексів корумпованості органів влади різного рівня і організацій, з якими доводиться стикатися респондентам у повсякденні [7].

Наприкінці 2010 р. Україна отримала негативні оцінки щодо боротьби з корупцією від Організації економічного співробітництва та

розвитку (Стамбульський план дій) та Групи країн Ради Європи проти корупції (ГРЕКО).

Нині вже намітилися позитивні зрушення в оцінюваннях міжнародних експертів. Група з розробки фінансових заходів по боротьбі з відмиванням грошей (FATF) (міжурядова організація, яка створена 1989 р. за ініціативою керівників країн «великої сімки») 9 жовтня 2011 р. на своєму засіданні прийняла рішення про виключення України з «чорного списку» корупційних країн. Інакше кажучи, ця організація вітає суттєвий прогрес України в покращанні його режиму боротьби з відмиванням грошей і протидії фінансуванню тероризму (AML/CFT). На їх думку, Україна в основному виконала свої обов'язки щодо Плану дій стосовно стратегічних прогалин, які FATF виявила в лютому 2010 р., і, відповідно, більше не підлягає контролю ФАТФ у рамках глобального AML/CFT процесу.

Україна працює в напрямі подальшого посилення режиму AML/CFT, надаючи інформацію про цю роботу для підготовки взаємного доповіді про оцінювання. У вересні 2011 р. Україна надала звіт у FATF у надії на виведення її зі сірого списку FATF. У звіті України близько 60 % тексту присвячено поліпшенню нормативної та законодавчої бази щодо боротьби з відмиванням грошей. Протягом 2001–2004 рр. Україна знаходилася в «чорному списку» країн, боротьба яких з відмиванням грошей недостатня. У лютому 2010 р. FATF опублікувала список держав, які мають прогалини в національних режимах і мають намір їх удосконалити. До такого списку тоді потрапила й Україна [9].

Світовий досвід свідчить, що в тих країнах, у яких влада та суспільство мали можливість отримувати інформацію про реальну ситуацію з корупцією в країні, вдавалось формулювати реальні цілі антикорупційної політики та отримувати позитивні зрушення в обмеженні масштабів корупції [6].

У цьому напрямі пропонуються такі висновки:

1. При дослідженні рівня корупції слід розрізняти поняття її «вимірювання» та «оцінювання». Вимірювання корупції здійснюється за допомогою соціальних індикаторів або індексів (кількісний показник), а оцінювання слід розуміти як узагальнення результатів виміру та надання відповідного оцінювання щодо корупції, формулювання висновків тощо (якісний показник).

2. Характеристика (вимір рівня) корупції здійснюється під час оцінювання таких позицій: взаємовідносин між країнами; в окремо взятій країні; у кожній сфері соціального життя країни окремо, тобто класифікуємо відповідно глобальний, державний та локальний вимір.

3. Ключовими моделями оцінювання можна вважати: реальний стан корупції (поширеність); сприйняття корупції населенням; ефективність заходів протидії корупції.

4. Для реалізації антикорупційної стратегії в Україні необхідно розробити національну систему вимірювання та оцінювання рівня корупції. Для цього слід запровадити систему моніторингу корупції, яка б базувалася на загальних для усіх органів державної влади показниках та методиках дослідження тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Офіц. вісник України. – № 44. – 2011. – Ст. 21.
2. Номоконов В. А. Корупция в мире и международная стратегия борьбы с ней : моногр. / Номоконов В. А. – Владивосток : ДВГУ, 2004. – 200 с.
3. Вільна енциклопедія Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uk.wikipedia.org>.
4. Jeremy Pope. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (Berlin: Transparency International, 2000), 1, footnote 2.
5. У загальносвітовому рейтингу якості життя Україна порівнялася з Ботсваною // Український тиждень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newzz.in.ua/ukrain>.
7. Корупція в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.civicsua.org/main/
8. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.08 / М. І. Мельник. – К., 2002.
9. Украина исключена из «черного списка» коррупционеров / Главред [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://glavred.info/archive/2011/10/31/133900-4.html>.