

УДК 35.078:342.841

Ковальова Тетяна Володимирівна,

к.філол.н., доц.,

доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарПІ НАДУ,
м. Харків

СУЧАСНІ МЕТОДИКИ ВИМІРЮВАННЯ ТА ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЇ

Розглянуто сучасні методики вимірювання та оцінювання корупції. Зокрема, охарактеризовано такі процедури та індикатори, як Індекс сприйняття корупції, Індекс концентрації робочої сили, Барометр глобальної корупції, Індекс економічної свободи, Індикатор державної влади. Окрему увагу приділено Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади та Методиці стандартного опитування щодо стану корупції, які застосовуються в Україні.

Ключові слова: вимірювання корупції, методика стандартного опитування, оцінювання корупції, корупційні ризики.

Постановка проблеми. Однією із засад формування антикорупційної політики країни є дослідження стану корупції. У Конвенції ООН проти корупції закріплена обов'язковість наявності механізмів моніторингу ситуації з корупцією та ефективності протидії їй, причому важливо вимірювати не лише сприйняття корупції населенням, а її рівень у різних сферах за певними показниками.

Зasadничим державним документом, який визначає вектори антикорупційної політики України, стала Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. (далі – Стратегія) [13].

Закон України “Про запобігання корупції” висуває до Стратегії вимогу про те, що вона повинна готуватися на основі аналізу ситуації щодо корупції (ч. 3 ст. 18). Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. враховує дані досліджень міжнародних інституцій щодо стану корупції в Україні, її рівня та поширеності, а саме – Transparency International і Міжнародної фундації виборчих систем IFES, а також рекомендації Групи держав проти корупції GRECO [13, розд. 1]. У кожному з розділів Стратегії сформульовано проблеми, отримані в результаті спостережень за ситуацією в державі, на основі яких

виділено зони ризику та запропоновано заходи, спрямовані на викорінення корупційних складових у процесах державотворення. Однак до останнього часу в Україні не було власної методики аналізу корупції, яка б ураховувала специфіку останньої в Україні. Відсутній на сьогодні й системний підхід до її вимірювання та оцінювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням питань вимірювання та оцінювання корупції займалися такі дослідники, як Є. Беген, О. Бусол, О. Волянська, М. Мельник, І. Осика, О. Сердюк, М. Фоміна, J. G. Lambsdorff [1; 2; 5; 9; 12; 15; 16].

О. Бусол розглядає вимірювання й оцінювання корупції під кутом зору діяльності міжнародних організацій, які моніторять корупцію, та описує індикатори, які при цьому використовуються [1].

М. Фоміна, Є. Беген обстоюють думку, що корупцію практично не можливо виміряти, оскільки вона являє собою абстрактне різноаспектне явище. Можна лише досліджувати емпірично та статистично й на підставі результатів будувати моделі корупції [1; 15].

М. Мельник визначає й характеризує низку індикаторів корупції, за якими можна вимірювати її рівень, а саме: рівень тінізації економіки; розмір неофіційних доходів населення; частка готівки поза банківським обігом; існуючі «ножиці» між обсягом і характером господарської діяльності та її офіційними результатами; масштаби та динаміка ведення іноземного бізнесу в країні, іноземного інвестування, надання їй іншої фінансової допомоги; стан дотримання прав і свобод людини і громадянина; рівень довіри громадян до влади; їх психологічне ставлення до корупції як явища [9, с. 14].

J. G. Lambsdorff розглядає різні методики вимірювання корупції в різних країнах від Північної Америки до Західної Європи. Дослідник зазначає: ураховуючи, що фактичний рівень корупції не може бути визначений безпосередньо, він вимірюється через сприйняття корупції респондентами, які представляють певне суспільство чи соціальні групи. Проте такий підхід теж може не давати об'єктивних даних, якщо сприйняття зібрані упереджено, тому

при вимірюванні корупції необхідно об'єднувати респондентів у групи за певними ознаками і враховувати характеристики цих груп при формулюванні висновків [16, с. 22].

Попри існування публікацій за темою вимірювання й оцінювання корупції на сьогодні в Україні відсутні наукові праці, присвячені аналізу цих досліджень в Україні та відповідних методик їх проведення, а також не визначено самі методики (крім Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні) та суб'єкти проведення вимірювання й оцінювання корупції в Україні.

Метою статті є характеристика сучасних методик вимірювання й оцінювання корупції та визначення можливості їх застосування Україною.

Виклад основного матеріалу. При дослідженні корупції застосовується два види діяльності: вимірювання, яке передбачає визначення “величини” корупції, її кількісних показників за певними індикаторами, та оцінювання, тобто визначення її якісних характеристик, висновки щодо її сутності, реальних і можливих загроз тощо. Іноді в дослідження ці види “плутають”, ототожнюють.

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 домогосподарствами; контроль над виявами корупції; якість реагування на корупційні правопорушення; кількість давання хабарів протягом певного часу (частіше за 12 місяців); кількість громадян, які готові дати хабар; ефективність правління; регуляторна якість; верховенство права; підзвітність; політична стабільність; політичні та громадянські права; якість життя суспільства [2, с. 176].

Найпоширенішими у світі є інтегровані експертні індекси вимірювання корупції. Таким, наприклад, є CPI – Індекс сприйняття корупції, який розраховує Transparency International (TI).

Починаючи з 1993 р., некомерційна антикорупційна неурядова

організація з вивчення й боротьби з корупцією Transparency International щорічно проводить вимірювання корумпованості країн і регіонів світу за Індексом сприйняття корупції, який розраховується за результатами опитування громадян, іноземців, підприємців і аналітиків у кожній обраній для оцінювання країні. Країни отримують рейтинг за шкалою від 0 до 10 балів, де 0 – означає найвищий рівень сприйняття корупції, а 10 – найнижчий.

Серед дослідників корупції немає одностайності щодо достовірності даних ТІ через хибність самої методології оцінювання. Так, експертами Інституту прикладних гуманітарних досліджень у ході дослідження було виділено суттєві методологічні проблеми побудови індексу сприйняття корупції, які ставлять під сумнів можливість використання ІСК як інтегральної оцінки ситуації з корупцією в Україні [5]. Це, зокрема, обмеженість у виборі категорій опитуваних ІСК (оцінювання відбувається лише за результатами опитування підприємців та аналітиків з різних країн світу, з дослідження виключено результати опитування населення; неоднозначність у визначенні поняття корупції; різні експертні групи часто будують свої оцінки, ґрунтуючись на оцінках інших експертів або навіть один одного, використовують одне й те саме джерело оцінювання показників. Однак незважаючи на критичне ставлення до цієї методології ТІ, вона є популярною й використовується багатьма країнами, а ця організація вперше спростувала уявлення про корупцію як класичного феномену, що не має кількісних показників.

Не менш авторитетним визначником корупції вважається Барометр глобальної корупції (GCB), що розраховується Transparency International з 2003 р. Цей показник ґрунтується на опитуванні громадської думки про стан справ у різних сферах суспільного життя, зокрема в економіці, політиці, мас-медіа, освіті, законодавчих, судових та правоохоронних органах, дозвільній системі тощо.

На думку Д. Никифорчука та О. Бусол, приклад більш ефективної методики оцінювання рівня корупції, ніж та, яка застосовується ТІ, має Група країн Ради Європи проти корупції (ГРЕКО), зокрема, добре зарекомендувала себе методика ECR (індекс концентрації робочої сили) [12, с. 176].

Показником, який характеризує рівень корупції в країні та відображає добробут її громадян, є Індекс економічної свободи (IEF). Він визначає, якою мірою інститути і політичний курс держави підтримують економічну свободу в країні у цілому. Ступінь економічної свободи залежить від можливості особистого вибору, вільного обміну на ринках, свободи входу на ринки та виходу з них, захисту особистості та її власності.

Світовий індикатор врядування (WGI) містить всебічний набір даних, розраховується на основі більш як 30-ти різних інформаційних джерел [8] та охоплює 215 країн, тобто практично увесь світ. Цей індекс є проектом Світового банку і його часто називають індексом контролю корупції Світового банку. Він вимірює сприйняття того, до якої міри державна влада використовується для приватної вигоди, включно з побутовою та політичною формами корупції, а також захоплення держави елітами та приватними інтересами. WGI не є суто корупційним індексом, оскільки вимірює інші фактори, щоб скласти “управлінську картину” кожної країни. До його складу входять такі комплексні показники, як гласність і підзвітність влади; політична стабільність і відсутність насильства; ефективність уряду; якість регуляторної політики; верховенство права; контроль рівня корупції (відображає ефективність державної політики у боротьбі з попередженням корупції).

Ще один індекс, який, на наш погляд, може бути застосований і в Україні, – це Європейський індекс якості уряду (EQI). Це поквартирне опитування щодо якості уряду, яке також містить питання корупції. У цьому опитуванні мова йде про регіональні дані по всіх країнах-членах ЄС. Європейський індекс якості уряду також дозволяє порівнювати ситуацію в різних регіонах всередині країн та відмінності між цими регіонами, які в деяких країнах можуть бути доволі суттєвими.

Це не вичерпний перелік індексів вимірювання корупції. Однак слід зауважити, що індекси не завжди відображують реальну ситуацію з корупцією, оскільки формуються через сприйняття корупції респондентами – пересічними громадянами, представниками бізнесу тощо. В ідеалі треба спиратися на об’єктивні

дані (індекси) вимірювання корупції, до яких, наприклад, можна віднести дані про корупцію в публічних закупівлях, публічному управлінні, фінансуванні політики, статистичні дані про судові справи, пов'язані з корупцією тощо.

За період 2009–2018 рр. оприлюднено, зокрема, такі проекти: “Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії” (2009), “Корупційні ризики в кримінальному процесі та судовій системі” (2011); “Природа та поширеність корупції” (2012); “Корупція в бізнесовому середовищі” (2012); “Публічні позиції політичних еліт щодо корупції” (2012); “Ставлення до доброчесних інформаторів” (2012); “Антикорупційна інфраструктура” (2012); “Стан корупції в Україні 2007, 2009, 2011, 2015”; “Як в Україні борються з корупцією” (2018). Ці дослідження включають як вимірювання, так і оцінювання корупції.

Важливим підґрунтям для формування антикорупційної політики держави є оцінювання рівня корупції. Дослідження методик такого оцінювання в масштабах країни виявило існування двох їх варіантів:

- інтеграція результатів міжнародних порівняльних досліджень в національну антикорупційну політику,
- проведення національних соціологічних/діагностичних/ досліджень [5].

В Україні також застосовувалася концепція Національної системи доброчесності (СНД), яка була напрацьована й упроваджувалася Transparency International у співпраці з провідними антикорупційними експертами Центру протидії корупції, Центру політико-правових реформ, Центру політичних студій та аналітики, фірми Arzinger та незалежних фахівців (останнє дослідження проводилося у 2015 р.). Дослідження СНД передбачає оцінку правової основи та практики функціонування інститутів і секторів, що мають відношення до протидії корупції. Це не лише різноманітні державні органи, але й політичні партії, громадянське суспільство, ЗМІ та бізнес, тому зміцнення Національної системи доброчесності сприяє більш ефективному управлінню в країні. У рамках дослідження аналітична діяльність поєднується з консультаціями з органами влади, громадянським суспільством, бізнесом та іншими суб'єктами, залученими до протидії корупції, що має на меті створити

ґрунт для ініціювання реформ. Системний підхід до дослідження корупції, передбачений СНД, вбачається найбільш вдалим для вимірювання корупції в країні, прогнозування її наслідків і розробки антикорупційних заходів.

Важливим кроком у запобіганні корупції на публічній службі є оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади. У 2017 р. НАЗК затвердило “Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади”, у якій визначено комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади в рамках підготовки антикорупційної програми органу влади або під час її періодичного перегляду [11]. Об’єктом оцінки корупційних ризиків є функції та завдання органу влади, його посадових осіб, визначені законодавчими актами, та способи їх реалізації. Чинниками корупційного ризику є умови та причини, що стимулюють, викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов’язаного з корупцією [11].

Оцінці корупційних ризиків передують їх ідентифікація, яка проводиться шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади. Під час ідентифікації корупційних ризиків в органі влади визначаються його вразливі до ризиків сфери діяльності, окремі функції та завдання, конкретні напрями діяльності структурних підрозділів під час виконання ними функцій та завдань [11].

Оцінка корупційних ризиків здійснюється за критеріями ймовірності виникнення ідентифікованих корупційних ризиків та наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов’язаного з корупцією [11].

Відповідно до критеріїв ймовірності виникнення корупційного ризику йому присвоюється рівень низький, середній або високий за трибальною шкалою: низька – 1 бал; середня – 2 бали; висока – 3 бали.

Наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов’язаного з корупцією, оцінюються за трибальною шкалою: низький – 1 бал; середній – 2 бали; високий – 3 бали [11].

Результати оцінки корупційних ризиків обов'язково враховуються при складанні антикорупційної програми відповідних органів влади, які визначені в ст. 19 Закону 1700.

Рішенням НАЗК від 12.01.2017 р. № 12 було схвалено Методику стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні [10]. У вересні 2017 р. було презентовано звіт про результати пілотного застосування цієї методики ““Корупція в Україні: 2017. Аналіз результатів пілотного застосування Методики оцінки рівня корупції в Україні” – Київ, 18 серпня 2017 року” [7]. Метою опитування було визначення параметрів феномену сприйняття корупції як специфічного виміру масової свідомості та оцінити рівень поширеності корупційних практик в реальних відносинах за такими сферами: освіта; охорона здоров'я; судові органи; правоохоронні органи; дорожня поліція (ДАІ); адміністративні послуги органів державної влади та ОМС; державні закупівлі; приватна сфера.

Результати дослідження стану корупції в Україні, проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції у 2017 р. за методикою стандартного опитування, були враховані при підготовці проекту Закону України “Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 рр.”. Вони свідчать про сприйняття корупції населенням і представниками бізнес-середовища на рівні відповідно 3,98 і 3,47 бала за п'ятибальною шкалою. При цьому 40 % дорослого населення України не має корупційного досвіду. Найбільш корумпованими населення вважає сфери охорони здоров'я, освіти, правосуддя, а також взаємодію з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У бізнес-середовищі найбільш корумпованими сферами є надання послуг енергетичними компаніями, контакти з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, публічні закупівлі і правосуддя [7].

У 2017 р. Верховний Суд України (ВСУ) вперше опублікував статистику щодо розгляду судовою системою корупційних справ. За цими даними, українські суди опрацювали менше половини поданих на їхній розгляд таких справ. За даними ВСУ, у січні-червні 2017 р. до українських судів надійшли

4444 справи про корупційні злочини. Розглянули з них трохи більше 2000. За вчинення корупційних злочинів до кримінальної відповідальності суди притягнули 469 осіб. Найпоширенішим покаранням при цьому був штраф – його присудили 265 особам. Позбавили волі 121 особу, 77 обвинувачених були виправдані, ще стосовно 110 людей закрили провадження [4].

“Для судів корупційні справи ще не стали пріоритетом”, – так прокоментував цю статистику голова ВСУ Я. Романюк. За його словами, ВСУ започаткував щомісячний збір статистичних даних про антикорупційні провадження із тим, аби “забезпечити вчасний та якісний розгляд цих справ” [4].

За інформацією Національного агентства з питань запобігання корупції, у 2017 р. Україна завершила відповідальний етап звітування по Четвертому раунду оцінювання у GRECO: у Страсбурзі на своєму 76 пленарному засіданні GRECO затвердила Оцінний звіт щодо України [3]. Темою Четвертого раунду оцінювання було запобігання корупції щодо депутатів парламенту, суддів та прокурорів.

Наразі звіт містить рекомендації, спрямовані на подальше зміцнення та посилення координації антикорупційних інститутів держави, передусім НАЗК і НАБУ, посилення контролю з питань запобігання конфлікту інтересів, отримання подарунків та щодо дотримання професійної етики народними депутатами України, суддями і прокурорами. Про наявний прогрес у виконанні окремих рекомендацій вже було зазначено в Оцінному звіті і повинно бути підтверджено Україною під час першої оцінки виконання у грудні 2018 р.

Висновки. Однією зі складових успішного запобігання корупції є отримання достовірної інформації про її кількісний і якісний стан. На сьогодні існують різноманітні методики вимірювання та оцінювання корупції. Окремі з них використовуються і в Україні, проте жодна з існуючих методик не є досконалою, тому для ефективності дослідження доцільно використовувати різні індикатори й різні способи отримання інформації. На сьогодні ефективним вбачається застосування системного підходу (про що зазначається і в Концептуальних засадах національної системи оцінки рівня корупції), який

включатиме, крім опитування, об'єктивні дані (індекси) вимірювання корупції, як, наприклад, статистичну інформацію про судові справи, пов'язані з корупцією, дані про корупцію в публічних закупівлях, фінансові витрати політичних партій, кількість повідомлень громадян про факти корупції тощо.

Список використаних джерел:

1. Беген Є. Емпіричні дослідження статистичних закономірностей процесу здійснення корупційних діянь в економіці. *Вісник Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка. Серія економіки*. 2010. № 43. С. 81–87.
2. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. Київ : Ін Юре, 2014. 564 с.
3. Група держав проти корупції (GRECO) прийняла Оціночний звіт за результатами Четвертого раунду оцінювання, який стосується запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів. URL: <https://nazk.gov.ua/news/grupa-derzhav-proty-korupciyi-greco-priynyala-ocinochnyy-zvit-za-rezultatamy-chetvertogo-raundu> (дата звернення: 10.09.2018).
4. Сердюк О. В., Осика І. М., Волянська О. В., Огай М. А. За корупцію в Україні за півроку посадили 121 особу. URL: <http://www.dw.com/uk/за-корупцію-в-україні-за-півроку-посадили-121-особу/a-40009509> (дата звернення: 10.09.2018).
5. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні. URL: http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/74.pdf (дата звернення: 10.09.2018).
6. Концептуальні засади національної системи оцінки рівня корупції : затверджені наказом Міністерства юстиції від 30.09.2013 р. № 2055/5/1153. URL: zakon.rada.gov.ua/go/v2055323-13 (дата звернення: 10.09.2018).
7. Корупція в Україні: 2017. Аналіз результатів пілотного застосування Методики оцінки рівня корупції в Україні. Київ, 18 серпня 2017 року. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/8.pdf> (дата звернення: 10.09.2018).
8. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження [Електронний ресурс]. URL: http://info-library.com/content/2397_Metodichni_pidhodi_do_ocinuvannya_rivnya_korupcii.html (дата звернення: 10.09.2018).
9. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2002. 32 с.
10. Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні : затв. рішенням НАЗК від 12.01.2017 р. № 12. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files9A_21.12.2016.pdf (дата звернення: 10.09.2018).
11. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : затв. рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 02.12.2016 р. № 126. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16> (дата звернення: 10.09.2018).
12. Никифорчук Д. Й., Бусол О. Ю. Вимір та оцінювання рівня корупції в Україні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 173–178.
13. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-18. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 10.09.2018).
14. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-18. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 10.09.2018).
15. Фоміна М. В. Корупція: сутність, причини, методологія оцінки. *Академічний огляд Донецького нац. ун-ту економіки торгівлі ім. М. Туган-Барановського*. 2012. № 2(37). С. 36–44.
16. Lambsdorff J. G. The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory, Evidence and Policy. Cambridge University Press, 2007. 302 с.

Kovalova T. V. Modern methods of measurement and evaluation of corruption.

The article review modern methods of measuring and evaluating corruption. In particular, such procedures and indicators described, as the Corruption Perceptions Index, Index of Working Concentration, Barometer of Global Corruption, Index of Economic Freedom, Indicator of State Power. Special attention is paid the Methodology for evaluation of corruption risks in the activity of the state power and the Methodology for Standard Surveys on the State of Corruption.

Key words: measurement of corruption, standard questioning technique, evaluation of corruption, corruption risks.

Надійшла до редколегії 29.11.2018 р.

