

ОСНОВНІ МЕТОДИКИ ОЦІНКИ ПОШИРЕННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ MAJOR EVALUATION METHODS OF THE RATES OF CORRUPTION SPREAD IN UKRAINE

Давидова Т.О.,

кандидат юридичних наук,

головний науковий співробітник науково-організаційного центру
Національної академії Служби безпеки України

Стаття присвячена висвітленню сутності та аналізу сучасних методик оцінки поширення корупції та розробленню наступних, що можуть бути впроваджені у вітчизняну практику для організації ефективної протидії корупції.

Ключові слова: корупція, методики, оцінка, оцінювання уявлень, оцінювання за непрямими показниками.

Статья посвящена освещению сущности и анализу современных методик оценки распространения коррупции и разработке следующих, которые могут быть внедрены в отечественную практику с целью организации эффективного противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, методики, оценка, оценивание представлений, оценивание по непрямым показателям.

The article studies the essence of and analyses contemporary methods of the rates of corruption spread that are used in the world today as well as offers the development of methods that can be introduced into domestic practice.

Key words: corruption, methods, evaluation, evaluating attitudes, evaluating considering indirect data.

Постановка проблеми. Організація ефективної протидії корупції та її конкретним проявам, особливо у сферах державного управління, – одне з нагальних завдань, вирішення якого є важливою справою в умовах розбудови громадянського суспільства та правової держави.

Неодноразово наголошувалося, що корупція впливає на всі сфери життя, гальмує хід економічних перетворень, практичної реалізації законних інтересів громадян, деформуючи вісь відносин «громадянин – держава». Корупційна злочинність входить до трійки найнебезпечніших видів злочинності поряд зі злочинами проти життя та здоров'я особи та економічною злочинністю [1, с. 11].

За оцінками фахівців, нижня межа прямих втрат від корупції становить близько 12 млрд. у.е. на рік. У середньому ж, констатує керівництво держави, українське суспільство щорічно втрачає близько 20 мільярдів гривень через корупцію [2, с. 87, 3].

Зазначене обумовило те, що корупцію визнано однією з основних загроз національній безпеці у сфері державної безпеки (ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України»); на рівні громадськості корупція визнана явищем, притаманним Україні поряд з такими негативними фоновими явищами, як бідність, економічний занепад та соціальна незахищеність [4]; на міжнародному ж рівні за Україною закріпилося місце однієї з країн-лідерів за рівнем корумпованості органів державної влади.

Описаний стан речей визначає актуальність проблеми. Ситуація, що склалася, вимагає розробки та впровадження в Україні власної методики (методик) для більш ефективної протидії корупції в різних сферах.

Стан дослідження. У своєму дослідженні ми спиралися, передусім, на наукові і прикладні розробки вчених Центральноєвропейського університету (Угорщина, м. Будапешт), Фонду ІНДЕМ (Росія, м. Москва), Фонду «Суспільна думка» (Росія, м. Москва), низки вітчизняних організацій та науковців.

Зазначимо, що в українській юридичній науці окреслене питання комплексно не досліджене, при тому що різні аспекти проблеми вивчаються досить ґрунтовно і діє Пілотний проект із застосування Національної системи оцінювання рівня корупції.

Сьогоднішня ж активізація у цьому напрямку пов'язана з тим, що відповідно до положень Послання Президента України В.Ф. Януковича до Українського народу, Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Програми діяльності Кабінету Міністрів України пріоритетами діяльності стало посилення ролі громадськості у протидії та запобіганні корупції, створення умов для здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, в тому числі через залучення представників громадськості до розроблення методики оцінки стану та рівня корупції і проведення відповідних досліджень. Крім того, дещо раніше Міністр юстиції України наголосив, що за умов стрімкого розповсюдження проявів корупції пріоритетне місце повинно зайняти запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві на різних рівнях [5]. Зазначене і обумовило мету запропонованої статті, що полягає у визначенні та аналізі сучасних найтипівіших методик оцінки поширення корупції, які застосовуються на сьогодні та можуть бути впроваджені з часом у вітчизняну практику, як того вимагає керівництво держави.

Виклад основного матеріалу. Як вже підкреслювалося, Україні необхідні власні методики оцінки поширення корупції. На сьогодні міжнародна і внутрішня системи оцінки рівня корупції повинні функціонувати паралельно, оскільки міжнародні рейтинги не можуть враховувати всі фактори, що сприяють корупції. Українські оцінки мають орієнтуватися на внутрішній рейтинг, що враховуватиме вітчизняну дійсність, і таких методик паралельно може існувати кілька.

Під *методикою оцінки поширення корупції* слід розуміти сукупність способів та прийомів, які дозволяють знайти кількісний вимір різноманітних якісних ознак корупції з метою подальшої діагностики і вчасної протидії корупції та розробки дієвих механізмів вирішення проблем державної антикорупційної політики.

При цьому вважаємо, що якісні оцінки в таких випадках часто несправедливо ігноруються, а максимальній вірогідності заважає відсутність наукових розроблень власне *критеріїв* оцінки поширення корупції, хоча, констатуємо, на сьогодні йде активна наукова робота в цьому напрямі.

Існує два основних типи методик оцінки корупції:

перша – оцінювання *уявлень* про поширення корупції;

друга – оцінювання поширення корупції *за непрямими показниками*.

Обидва типи методик приблизної оцінки корупції спираються на обґрунтовані припущення – вираження рівня знань про корупцію, в момент, коли ще не досягнуто повного її розуміння, а допускається одне з її ймовірних таких розумінь. Ці методики описані в дослідженнях Фонду ІНДЕМ (Росія).

Прихильники першої методики – оцінювання уявлень про поширення корупції – стверджують, що існує відповідний зв'язок між рівнем корупції та уявленнями про неї. Саме так незалежною міжнародною організацією Transparency International складається Індекс сприйняття корупції, метою якого є оцінка уявлень експертів про рівень корупції в державних секторах різних країн. Експертами є особи, які мають контакти з адміністрацією певної держави. Це, головним чином, іноземці: представники міжнародних фірм, дипломати, представники банків, міжнародних юридичних фірм, міжнародних установ або просто іноземці, які мешкають у даній державі.

Основним припущенням методики оцінювання уявлень про корупцію є те, що люди (носії) можуть бути надійним джерелом даних про її рівень. Чим поширеніші прояви корупції, тим більше пересічних громадян та експертів-фахівців стикаються з нею на власному досвіді, а відповідно, здатні оприлюднити такий досвід.

Уявлення громадськості про корупцію та оцінки її розповсюдження як у цілому, так і за окремими сферами характеризуються єдністю. Корупція є корозією влади, суспільства. Проте слід зважати, що корупція у свідомості громадян часто міфологізується, і це доводять дослідники Фонду ІНДЕМ у своїх дослідженнях [6]. Так, оцінка «побутової» корупції, з якою пересічний громадянин стикається майже щодня, високо кореспондує з практикою (близько 60% активного населення втягнені в корупційні угоди, і це тільки за їх власним визнанням). Ці оцінки взаємопов'язані з параметрами ринку корупційних послуг. Зокрема, по-перше, з ризиком корупції, тобто оцінкою ймовірності того, що респондент, потрапляючи в певну ситуацію, опиниться в умовах корупційної угоди, та, по-друге, з середнім розміром хабара на цьому ринку. В Україні, за оцінкою експертів, середній розмір хабара дорівнює 2 тисяч у.е. (за деякими іншими оцінками – 10 тисяч у.е. [7]), розмір же, визначений представниками громадськості, є набагато нижчим.

Техніка методики оцінювання уявлень про корупцію може бути опосередкованою чи безпосередньою. У першому випадку (опосередкована) використовують різні змінні показники для з'ясування уявлень про корупцію, а в другому (безпосередня) – йдеться про конкретні корупційні прояви.

У разі застосування методів безпосередніх уявлень про корупцію припускається, що респонденти здатні і готові адекватно оцінити рівень корупції завдяки наявності власного досвіду та відповідної інформації. У ви-

падку опитування пересічних громадян подібне можна назвати уявленнями, виробленими на підставі здорового глузду, оскільки вважається, що попри нечітке уявлення про те, що таке корупція, і часто за відсутності відповідного особистого досвіду, люди все ж таки здатні виробити уявлення про рівень корупції в суспільстві. Якщо ж відібрані особи (вибірка) самі були причетні до корупції, такий підхід припускає, що завдяки власній повсякденній практиці вони мають достатню інформацію про її характер та обсяги і на цій підставі можуть об'єктивно оцінити реальний рівень поширення зазначеного явища. Цей метод можна назвати уявленням про корупційну практику.

Друга методика пов'язана з думкою про те, що об'єктивно оцінити можна лише деякі, менш приховані, форми корупції, обсяг поширення яких тісно пов'язаний із загальним рівнем корупції. Стосовно методу оцінювання корупції за непрямими показниками логічно припустити, що виявлена частка корупції є тим більшою (проте не обов'язково пропорційно більшою), чим більші загальні масштаби корупції.

Методика непрямих показників корупції може ґрунтуватися на загальних або конкретних показниках. Єдиною відмінністю між ними є те, що в першому випадку дослідження зосереджене на корупції взагалі, а в другому – зусилля спрямовані на класифікацію певних конкретних ситуацій, за допомогою яких оцінюється рівень корупції. Враховуються в даному випадку і метод оцінки грошового обігу, і обсяг тіньової економіки в економіці України. Рівень довіри громадян до органів державної влади і управління також може бути визнаний непрямим показником уявлення про корупцію. У цьому випадку припускається, що поведінка пересічних громадян логічна й послідовна, а отже, якщо рівень їхньої недовіри до органів державної влади і управління високий, тоді й рівень поширення корупції також може бути високим. Тому цей тип досліджень уявлень про корупцію можна назвати методикою, заснованою на послідовності поведінки.

Порівнюючи ці два основні типи методик, зазначимо, що є всі підстави вважати, що методика оцінювання корупції за непрямими показниками дає кращу приблизну оцінку, ніж методика уявлень про корупцію.

Зазначені методики приблизної оцінки корупції мають значні відмінності, які стосуються, передусім, цільових обстежуваних груп населення та інструментарію дослідження

Загальна думка може досліджуватися для виявлення корупції:

– відповідно до сфер (в основу покладено певну їх кількість);

– за двома групами респондентів, наприклад:

а) державні службовці;

б) громадяни.

Група «б» – «громадяни» – береться за основу як група респондентів задля розуміння кількості хабарів, розподілу корупційних проявів на ринку державних послуг. Враховується такий момент: громадяни тим частіше дають хабарі, чим частіше вони стикаються з державою, посадовцями з приводу отримання певних послуг (так визначається рівень активності на ринку корупційних послуг), це дає можливість, у свою чергу, вийти на такий параметр, як попит на корупцію, що є показником готовності вступити у корупційну угоду, тобто готовності дати хабара.

До того ж громадяни є респондентами, які дають більш повні щирі відповіді, що дає змогу отримати достовірну мінімальну оцінку долі корупції, особливо «побутової», про що вже йшлося.

Такий момент було враховано при презентації нової методології оцінки рівня корупції в межах круглого сто-

лу проекту ОБСЄ, Міністерства юстиції України та Верховного Суду України «Діагностика та протидія корупції на Україні». Так, підгрунття такого оцінювання становить тематичне опитування саме громадськості [8].

Цільовою обстежуваною групою може бути суспільство загалом чи конкретні соціальні групи населення, найбільш обізнані щодо рівня корупції, зокрема, через те, що вони є об'єктами певних корупційних угод (ситуацій). Як вже зазначалося, перевага використання громадського загалу полягає в тому, що оцінки ґрунтуються на великій репрезентативній вибірці населення, а недолік – у тому, що певна частка суспільства, яка не має власного досвіду щодо корупції, може бути цілком необізнаною про неї, однак цих людей все-таки запрошують висловити свої власні міркування з цього приводу. У такому разі результатом припущення, на якому побудовано дослідження уявлень про корупцію, буде фіктивним, основаним на впливі засобів масової інформації. І це вже є міфологізацією рівня корупції, про що було зазначено попередньо.

Отже, використання цільових груп як джерела уявлень про корупцію має свої переваги та недоліки. Передусім, це сприяє отриманню максимального обсягу інформації (хоча й не обов'язково чесно наданої), з іншого боку, призводить до мінімального й нерепрезентативного набору думок (оскільки цільову групу навмисно відбирають насамперед з тієї частини населення, яка має причетність до корупції), що має бути враховано при введенні в дію нової методології.

Показники ж конкретних видів корупції на сучасному етапі встановлюються таким чином: за основу беруться найбільш поширені прояви (види) корупції, а не всі взагалі, оскільки слід враховувати, що існують також нелегальний бізнес, тіньова економіка, які живляться корупцією.

Висновки. Зазначене дає можливість зробити логічний висновок про те, що дані методики не є досконалими, вони повинні підкріплювати та доповнювати дані одна одної для отримання найбільш вірогідної інформації.

Нами визначено, що основними формами корупції в Україні є:

- надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень (32%);
- відмова фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримання її, надання недостовірної чи неповної інформації, сприяння шляхом використання свого службового становища фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель (28,3%);
- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг,

пільг або інших переваг (15,9 % від загальної кількості складених протоколів);

- сприяння шляхом використання свого службового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (14,4%).

Методики оцінки поширення корупції в цих сферах потрібні розроблятися перш за все. Такі методики мають підкріплюватися офіційною інформацією, яка надходить до загальнодержавної міжвідомчої бази виявлених корупційних правопорушень та узагальнюється відповідно до Порядку обліку корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

При розробленні більш достовірних методик оцінки поширення (стану, рівня) корупції слід також урахувати інтенсивність давання-отримання хабарів та оцінку *незаконно отриманих матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг*, що відповідає світовій практиці. В основу такої оцінки покладено середній розмір хабара, оскільки така цифра є більш-менш визначеною, про що йшлося вище.

Методика розрахунку середнього розміру хабара вже існує досить давно. За основу береться обіг грошей (товарообіг) певної фірми за місяць, середньомісячний дохід громадян і визначення хабара в долях від цифри доходу. Так, для великого бізнесу ця цифра сягає 300 тисяч у.е., для всіх інших – порядку 2 тисяч у.е. (понад 60% всіх хабарів).

Дослідник Г.Г. Канторович відзначає, що при визначенні середнього розміру хабара перемноження середньої інтенсивності хабарів на середній обсяг хабарів є дещо некоректним, оскільки такі показники є незалежними [6]. Водночас розрахунок середніх хабарів для бізнесменів, підприємців є дещо іншим. У цьому випадку розподіл збудовано як симбіоз двох логнормальних розподілень, оскільки необхідно враховувати, що є великий бізнес, а є – весь інший.

Проте такий погляд дещо може звужувати методику, оскільки корупція не зводиться лише до хабарництва як злочинів у сфері службової діяльності, а в загальному вигляді є процесом обміну послугами, але на сьогодні впровадження методики, заснованої на оцінці незаконно отриманих матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, є найбільш реальним кроком в оцінці розповсюдженості корупції в різних сферах.

У подальшому розроблені математичні методи оцінки поширення корупції зможуть підкріплювати чи спростовувати визначені методики поряд з використанням якісних оцінок поширення корупції та подальшими науковими розробленнями питань критеріїв оцінювання поширення корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закалюк А.П. Презентація «Курсу сучасної української кримінології» / А.П. Закалюк // Актуальні теоретичні і прикладні проблеми кримінології та запобігання злочинності у контексті забезпечення національної безпеки України : матеріали круглого столу, 17 червня 2008 р., м. Київ. – К. : НВВ НА СБ України, 2008. – С. 4-13.
2. Актуальні проблеми протидії тероризму та злочинності у контексті європейської і євроатлантичної інтеграції : Вип. 13. / за заг. ред. академіка НАН України, докт. техн. наук В.П. Горбуліна. – К. : Національна академія СБ України, 2005. – 268 с. – ISBN 966-8916-00-X
3. Ліга. Новини [Електронний ресурс] : Янукович : Україна втрачає від корупції 20 млрд. грн. у рік (08.06.2011 17:20) – Режим доступу : <http://news.liga.net/ua/news/economics/524983-yanukovich-ukra-na-vtracha-v-d-korupts-20-mlrd-grn-u-r-k.htm>
4. Княжанський В. Корупція – мати бідності. І навпаки / В. Княжанський // День. – 24 січня 2007. – № 11. – С. 2.
5. Міністерство юстиції України. Офіційний сайт [Електронний ресурс] Удосконалення антикорупційного законодавства на засадах світових стандартів – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/31896>
6. Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ) [Електронний ресурс] : Диагностика российской коррупции : социологический анализ. – Режим доступу : <http://www.indem.ru/russian.asp>
7. За взятку прокуроров и судей – пожизненно // Сегодня – 18 февраля 2009. – № 33 (3166). – С. 6.
8. В Минюсте проходит презентация новой методологии оценивания уровня коррупции // Юридическая практика. Газета украинских юристов – 3 грудня 2010 р. – С. 2.