

## *Лекція 4*

### **ВИМІРЮВАННЯ РІВНЯ КОРУПЦІЇ**

1. Індекс сприйняття корупції в Україні.
2. Методологія розрахунку Індексу сприйняття корупції.
3. Реалізація рекомендацій для покращення показників CPI в Україні в 2020 році
4. Напрями запобігання та зниження рівня корупції в Україні

#### **1. Індекс сприйняття корупції в Україні**

За останній рік показники України в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI) виросли на 3 бали. Із 33 балами зі 100 можливих ми отримали 117 місце зі 180 країн у списку CPI. Поруч із нами у рейтингу Єгипет, африканська Есватіні (Свазіленд), Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія — всі ці країни так само у CPI-2020 набрали по 33 бали.

З-поміж сусідів найближча до України Молдова — 34 бали та 115 місце (+2 бали). Так само покращили свої показники у порівнянні з минулим роком європейські автократії Білорусь (47 балів, 63 місце) та Росія (30 балів, 129 місце). Остання залишається єдиною країною, яку з-поміж сусідок, випереджає Україна. Не змінили за рік свої показники Угорщина та Румунія — обидві країни набрали по 44 бали та посідають 69 місце. Водночас торішні лідерки CPI серед сусідів втратили свої бали: Словаччина — 1 бал, Польща — 2 бали.

**Перша десятка** CPI за рік не змінилася, абсолютними лідерами списку залишаються Нова Зеландія та Данія — вони додали по одному балу та тепер мають по 88 зі 100. Єдиною країною-лідеркою, яка втратила в Індексі, стала Фінляндія — мінус 1. Однак із 85 балами вона, як і торік, посідає 3 сходинку — разом із Сінгапуром, Швецією та Швейцарією.

**У кінці списку** опинилися Сирія (14), Сомалі (12) та Південний Судан (12) — країни, в яких уже тривалий час нестабільна політична ситуація та де уряди лише частково контролюють територію країни.

У порівнянні з попереднім роком найбільше балів (+14) додали Мальдіви (43 бали, 75 місце). Після того, як у 2018 році внаслідок демократичних виборів президентом країни став Ібрагім Мохамед Соліх, Мальдіви кардинально змінили свій політичний вектор — в країні розпочалися радикальні реформи, а в лютому 2020 року вона повернулася до Співдружності Націй.

Також продовжила свій яскравий антикорупційний поступ Вірменія, яка, як і торік, покращила показники на 7 балів. Це трапилось зокрема завдяки ухваленню Міністерством юстиції Вірменії Антикорупційного стратегічного плану на 2019-2022 роки, перезапуску місцевого аналога НАЗК та зменшенню рівня топкорупції. Такі стрибки в CPI вказують на послідовність реформ, які проводяться в країні в останні роки.

За рахунок чого виріс показник України?

Оцінка України сформувалася з 9 різних досліджень, і у всіх них показники України або не змінилися, або зросли у порівнянні з CPI-2019. Найбільше зростання спостерігається у даних Global Insight Country Risk Ratings — на 13 пунктів. Це дослідження вивчає ризики того, що люди/компанії в країні зіткнуться з хабарництвом чи іншими корупційними практиками ведення бізнесу, від отримання великих контрактів до повсякденної роботи.

CPI може досить повільно показувати фактичні зміни по країні — іноді для цього потрібно кілька років. Так, показники 2020 року вказують на позитиви, які сталися в Україні в останні два роки, особливо до весни 2020 року, і не враховують резонансні події останніх місяців. Загалом покращення або погіршення на 3 бали не вважається статистично значущим результатом. Це означає, що такі показники варто враховувати в сумі за кілька років — свідчення планомірних змін у боротьбі з корупцією в країні.

Індекс України у 2020 році покращився завдяки запуску Вищого антикорупційного суду з відповідною підсудністю та перезапуску Національного агентства з питань запобігання корупції. Перезапуск НАЗК стартував з обрання нового одноосібного керівника, в якому брали участь представники міжнародної спільноти. Саме ці події нарешті «завершили ланцюжок» створення антикорупційної інфраструктури в Україні, що до цього могла працювати лише частково.

Так само на позитивних результатах України у 2020 році відбилися антикорупційні зміни, впроваджені під час «турборежиму» Верховної Ради IX скликання. Йдеться, зокрема, про нові законодавчі норми щодо надання права самостійно здійснювати негласні слідчі дії для НАБУ, повернення відповідальності за незаконне збагачення, посилення захисту викривачів та необхідні зміни у сфері публічних закупівель. Також на покращення нашої позиції вплинули мала приватизація, антикорупційні ініціативи уряду Гончарука та довгоочікуваний тестовий запуск НАЗК електронного реєстру звітності політичних партій.

Всі ці зміни безперечно відобразилися на Індексі сприйняття корупції України. Але за останній рік в країні вималювалися ризики, які можуть суттєво відкинути нас назад у сфері подолання корупції. Зокрема, ще більш болючою на сьогодні є затримка з імплементацією повноцінної судової реформи.

Оцінка України сформувалася з 9 різних досліджень, і у всіх них показники України або не змінилися, або зросли у порівнянні з CPI-2019.

## **2. Методологія розрахунку Індексу сприйняття корупції**

Для розрахунку CPI потрібно виконати наступні кроки

### **1) Обрати джерела даних:**

Кожне джерело даних, що використовується для підрахунку CPI, повинне відповідати наступним критеріям, щоб вважатися надійним: Кількісно вимірює сприйняття корупції в державному секторі; Ґрунтується на надійній методології, в якій країни отримують бали та місце в рейтингу відповідно до

однакової шкали; Проводиться авторитетною організацією; Забезпечує можливість оцінки значимих відмінностей результатів різних країн; Складається з оцінок значної кількості країн; В оцінці беруть участь місцеві експерти або представники бізнесу; Оцінювання проводиться принаймні раз на два роки. CPI 2020 розраховується з використанням 13 джерел інформації від 12 різних організацій, які вивчають сприйняття корупції протягом останніх двох років. Ці джерела детально описано у відповідному доданому документі

**2) Стандартизувати джерела даних** за шкалою від 0 до 100, де 0 означає найвищий рівень корупції відповідно до сприйняття респондентів, а 100 — найнижчий. Для цього від результату кожної країни віднімається середнє значення за кожним джерелом у вихідному році, а отримане значення ділиться на стандартне відхилення цього джерела у вихідному році. Це віднімання та ділення з використанням параметрів вихідного року використовуються для того, щоб результати CPI можна було порівнювати рік за роком починаючи з 2012. Після цього стандартизовані результати переводяться у шкалу CPI за допомогою множення на значення стандартного відхилення CPI у 2012 році (20) та додавання середнього значення CPI у 2012 році (45), щоб дані відповідали шкалі CPI від 0 до 100.

**3) Обчислити середнє значення:** щоб країна чи територія були включені в CPI, мають бути наявні принаймні три джерела інформації для оцінки. Результат CPI цієї країни розраховується, як середнє значення усіх стандартизованих результатів, які доступні для цієї країни. Результати округлюються до цілих чисел.

**4) Додати інформацію про похибку:** Для CPI розраховується стандартна похибка та довірчий інтервал, що враховує різницю в оцінках різних джерел даних, доступних для цієї країни/території.

Для укладання Індексу сприйняття корупції (CPI) 2020 року було використано **13 джерел** даних:

1. Оцінка національної політики та інституцій Африканського банку розвитку за 2020 рік
2. Показники стійкого врядування Фонду Бертельсманна за 2020 рік
3. Індекс трансформації Фонду Бертельсманна за 2020 рік
4. Рейтинг ризиків країн аналітичного відділу журналу «Економіст» за 2020 рік
5. Звіт Freedom House про країни перехідного періоду за 2020 рік
6. Рейтинг ризиків країн організації Global Insight за 2019 рік
7. Опитування думки менеджерів у Щорічному рейтингу глобальної конкурентоздатності Центру глобальної конкурентоздатності Інституту розвитку управління за 2020 рік
8. Консультування з політичних й економічних ризиків за 2020 рік Азійської дослідницької організації
9. Міжнародний огляд ризиків по країнах групи PRS за 2020 рік
10. Оцінка національної політики та інституцій Світового банку за 2019 рік
11. Опитування думки менеджерів від Світового економічного форуму за 2019 рік
12. Індекс верховенства права відповідно до опитування експертів за 2020 рік, укладений проектом «Глобальна справедливість»
13. Варіації демократії (V-Dem v. 10) за 2020 рік

**Ключовим показником Індексу є кількість балів, а не місце в рейтингу. Мінімальна оцінка (0 балів) означає, що корупція фактично підміняє собою**

державу, максимальна (100 балів) свідчить про те, що корупція майже відсутня в житті суспільства. Індекс оцінює корупцію лише в державному секторі.

CPI включає точку зору представників бізнесу, інвесторів, дослідників ринку і т.п. Він відображає точку зору приватного сектору та його сприйняття корупції в публічному секторі.

Важливо пам'ятати, що CPI вимірює саме сприйняття, а не фактичний рівень корупції. Вищий результат однієї країни у порівнянні з іншою не означає, що в першій менше корупції, ніж у другій – це означає, що перша сприймається як менш корумпована.

Методологія CPI отримала гриф затвердження від Єврокомісії за її надійний статистичний підхід.

CPI охоплює сприйняття корупції в публічному секторі експертами, зокрема: хабарництво; розкрадання публічних коштів; кумівство на державній службі; захоплення держави; здатність уряду впроваджувати механізми забезпечення доброчесності; ефективне переслідування корупціонерів; надмірну бюрократію; наявність відповідних законів про розкриття фінансової інформації, запобігання конфлікту інтересів та доступ до інформації; забезпечення захисту викривачів, журналістів та слідчих.

Навіщо потрібен CPI?

– CPI охоплює більше країн, ніж будь-яке окремо взяте джерело.

– CPI компенсує наявність похибки в різних джерелах, використовуючи середнє значення результатів принаймні трьох різних джерел.

– Шкала CPI від 0 до 100 більш точна порівняно з іншими джерелами, оскільки в деяких із них шкала від 1 до 5 чи від 1 до 7, через що багато країн отримують однакові результати.

– CPI балансує різні точки зору на питання корупції в публічному секторі та нейтрально підходить до різних політичних режимів.

Довідково. *Transparency International* — антикорупційна організація, яку 1993 року в Берліні заснував ексдиректор Світового банку Пітер Айген. Зараз головою правління ТІ є Делія Феррейра Рубіо. *Transparency International* присутня більш ніж у 110 країнах світу. Організація найбільш відома Індексом сприйняття корупції та Глобальним корупційним барометром. За даними Звіту *Global Go To Think Index Tank* за 2017 рік, *Transparency International* була на 3-му місці зі 143 серед незалежних аналітичних центрів світу. І на першому місці серед 67 світових аналітичних установ, що займаються темою Відкритого та належного урядування.

*Трансперенсі Інтернешнл Україна* – акредитований представник глобального руху *Transparency International*, що комплексно підходить до розробки та впровадження змін задля зниження рівня корупції.

ТІ Україна адмініструвала та передала державі системи *ProZorro*, *ProZorro.Продажі* та *eHealth*. Також наш інноваційно-експертний центр впровадив Рейтинг прозорості міст і розбудовує спільному *DOZORRO* для контролю за публічними закупівлями.

### **3. Реалізація рекомендацій для покращення показників СРІ в Україні в 2020 році.**

На початку 2020 року Transparency International Ukraine надала 5 рекомендацій, які б могли покращити показники України в СРІ. Станом на кінець року, жодна з них не була виконана повністю, дві були виконані частково, а три були не виконані.

Які рекомендації влада виконала частково (2)

**Підвищити ефективність систем запобігання політичній корупції** 16 липня НАЗК запустило у дослідну експлуатацію довгоочікуваний електронний реєстр звітів політичних партій Politdata. Станом на початок 2021 року реєстр не був запущений у промислову експлуатацію — такий запуск ще готується.

Ефективність державного контролю за фінансуванням політичних партій все ще має певні прогалини. Наприклад, негативним моментом є те, що аналіз фінансових звітів кандидатів/партій на місцевих виборах (подекуди навіть не оприлюднених та із відсутністю до них повного доступу НАЗК) покладено на територіальні виборчі комісії, які формуються з кандидатур від самих політпартій. Послаблює ефективність державного контролю і те, що звіти різних типів подаються в різні державні органи й у різний спосіб. А строки подання звітності партіями до НАЗК постійно подовжуються через продовжуваний карантин.

Відповідальність за порушення в цій сфері також залишається незбалансованою — за неподання виборчих звітів санкцій передбачається менше, ніж за недостовірне звітування. Посилення відповідальності у вигляді, наприклад, вибуття з виборчої кампанії або збільшення розмірів штрафу, не відбулось.

**Запровадити відкритий та підзвітний процес приватизації державного майна.** У 2020 році внаслідок малої приватизації український бюджет отримав прибуток у 3,03 млрд грн. Це в 6 разів більше, ніж було заплановано. Такі досягнення стали можливі завдяки перебудові процесу підготовки об'єктів до аукціонів, проактивній позиції Міністерства економічного розвитку та торгівлі й Фонду державного майна України. Ідеться про створення відкритих віртуальних кімнат даних про об'єкти, виставлені на продаж, які замінили неефективний паперовий "Вісник приватизації".

Проте суттєвих законодавчих змін, які б позитивно вплинули на процес приватизації, не відбулося. Крім того, навесні 2020 року проведення аукціонів для приватизації великих об'єктів було заборонено парламентом до закінчення карантину. І хоча ФДМУ продовжив підготовку таких об'єктів до приватизації (цей процес для кожного підприємства триває 11-12 місяців), згадана заборона відтермінувала проведення аукціонів для вже підготовлених до продажу об'єктів, зокрема Об'єднаної гірничо-хімічної компанії.

Кількість підприємств, які залишаються у власності держави, досі є надмірно великою. Лише частина з них працюють і є прибутковими, більшість — збиткові або взагалі існують лише на папері. Протягом 2020 року суттєвого поступу у відкритті інформації стосовно діяльності ДП не відбулося. Частково

це пояснюється тим, що держпідприємства знаходяться у віданні понад 90 різних органів влади.

Єдиним порталом, де можна знайти сукупну інформацію про діяльність більшості державних підприємств, залишається розроблений спільно з МЕРТ Портал державних підприємств України Prozvit. Однак і на ньому інформація є неповною і часто подається суб'єктами управління з великою затримкою.

Не виконано (3)

**Сформувати незалежну та професійну судову владу.** Ця рекомендація є надзвичайно пріоритетною та, на жаль, повторюваною. Фактично за два роки поступу у питанні судової реформи так і не сталося.

Доброчесний склад Вищої ради правосуддя, обраний за участі міжнародної спільноти та громадських експертів, досі є чинною вимогою МВФ, рекомендацією Венеціанської комісії та громадськості. Однак це жодним чином не вплинуло на хоч якісь кроки у бік реформатування цього органу. Склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів теж чекає на оновлення, однак невідомо, коли нарешті відбудеться такий перезапуск і чи будуть при цьому враховані найкращі практики проведення конкурсних процедур.

**Забезпечити незалежність та спроможність органів антикорупційної сфери.** Загроза незалежності й посилення політичного впливу на антикорупційні інституції були актуальними ще з початку антикорупційної реформи, але особливо гостро вони постали у 2020 році. Так, торік депутати лише з третьої спроби спромоглися призначити своїх представників до комісії з відбору голови Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. На жаль, частина з обраних членів комісії від парламенту не відповідає вимогам законодавства і не має підтвердженого досвіду антикорупційної діяльності. Лише у січні 2021 року стартував прийом документів кандидатів. Хоча про потребу прозорого і доброчесного конкурсу з відбору керівника САП ми говорили ще в рекомендаціях на 2019 рік.

**Незалежність та неупередженість Державного бюро розслідувань у 2020 році** теж стали більш актуальними. Після відповідних законодавчих змін ДБР перебуває під значним контролем Президента, хоча це й суперечить Конституції України. Саме ряд дискусійних дій та скандалів передусім характеризували роботу Бюро торік. Варто згадати про рішення Конституційного Суду України щодо повноважень Президента створювати Національне антикорупційне бюро України, призначати його голову, формувати громадську раду. Це рішення стало значним інституційним ударом по НАБУ, однак вийти з цієї ситуації досі не вдалося. На жаль, Верховна Рада не спромоглася у відведені три місяці внести зміни до закону про НАБУ та чітко визначити нову процедуру призначення її керівництва.

Не менше проблем спостерігається і з незалежністю та повноцінною роботою *Агентства з розшуку та менеджменту активів*. У 2020 році народні депутати так і не проголосували за дуже потрібні законодавчі зміни, які мають на меті покращити реалізацію АРМА функцій з управління арештованими в рамках кримінального провадження активами (законопроект

3335). Натомість комітет підтримав альтернативний законопроект (№3335-1), що передбачає суттєве звуження можливостей АРМА з управління арештованим майном та не вирішує наявних проблем Агентства. При цьому вже понад рік АРМА залишається без керівника, адже за цей час парламент так і не спромігся визначитися зі своїми представниками до відповідної конкурсної комісії.

За таких умов питання про незалежний аудит антикорупційних органів взагалі не стояло в порядку денному, що не може не викликати занепокоєння. Адже повноцінний незалежний зовнішній аудит може чітко дати відповідь на запитання про ефективність роботи органів та нівелює всі закиди щодо непотрібності антикорупційної системи загалом.

**Позбавити Службу безпеки України повноважень у сфері протидії економічним корупційним злочинам.** Ця рекомендація Трансперенсі Інтернешнл Україна теж не виконується другий рік поспіль. У поточному вигляді Служба безпеки України має невластиві їй функції. Ідеться насамперед про розслідування економічних і корупційних злочинів.

#### 4. Напрями запобігання та зниження рівня корупції в Україні

##### Рекомендації на 2021 рік, які допоможуть знизити рівень корупції

Задля зниження рівня корупції та збільшення довіри з боку громадян та бізнесу до влади у 2021 році необхідно впровадити низку змін.

##### ➤ **Запровадити прозоре та підзвітне управління публічними активами та гарантувати подальший розвиток сфери закупівель**

- Розблокувати та підготувати об'єкти до приватизації. Зокрема внести зміни до Закону України “Про приватизацію державного і комунального майна”, а саме скасувати норму, що забороняє проводити аукціони з продажу об'єктів на період дії карантинних обмежень.
- Розкрити інформацію про об'єкти державної власності. Розробити новий Реєстр об'єктів державної власності як доступний та зручний інструмент для візуалізації та пошуку об'єктів. Змінити законодавчу базу у сфері управління об'єктами державної власності.
- Вдосконалити сфери закупівель відповідно до взятих міжнародних зобов'язань. Мінімізувати ризики ухвалення законопроектів, які суперечать Закону України “Про публічні закупівлі” та/або розширюють перелік винятків з-під дії вказаного закону. Забезпечити ефективний контроль та моніторинг закупівель Держаудитслужбою.

##### ➤ **Забезпечити незалежність та спроможність антикорупційної інфраструктури.**

- Провести прозорі та політично неупереджені конкурсні відбори керівників антикорупційних інституцій. На цей момент САП і АРМА не мають очільників вже тривалий час, що значно обмежує їхню ефективність. І приблизно через рік має розпочатися новий конкурс на

посаду директора НАБУ, проте положення законодавства, які унормовують цей процес, були частково визнані КСУ неконституційними.

- Забезпечити дієву систему стримувань і противаг для незалежності антикорупційної інфраструктури від адміністративного та політичного тиску. За останній рік було подано ряд законопроектів, що суперечать закріпленому в Конституції принципу розподілу гілок влади. Генеральний прокурор та Офіс Президента неодноразово ставили своїми діями під сумнів незалежність антикорупційних інституцій.
- Законодавчо забезпечити антикорупційні органи необхідними інструментами для повноцінного здійснення своїх функцій. Запровадити збалансовану кримінальну відповідальність за брехню в деклараціях та умисне неподання декларації, що передбачала б санкцію у вигляді позбавлення волі.

#### ➤ **Сформувати професійну та незалежну судову владу.**

- Обрати добросовісний склад Вищої ради правосуддя за участі міжнародної спільноти та громадських експертів. Це є вимогою МВФ, рекомендацією Венеціанської комісії та громадськості. Необхідно також оновити склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів, враховуючи найкращі практики проведення конкурсних процедур.
- Ліквідувати Окружний адміністративний суд Києва, відомий багатьма одіозними рішеннями, які складно назвати законними. Його діяльність немає нічого спільного зі здійсненням неупередженого і справедливого правосуддя. Окремі категорії справ, підсудні цьому суду мають бути передані до Верховного Суду або новоствореному адміністративному суду для розгляду справ національного рівня.
- Ініціювати новий комплексний законопроект з урахуванням усіх рекомендацій від Венеціанської комісії щодо реформи Конституційного Суду та розглянути його найближчим часом. Наприклад, необхідно вдосконалити систему відбору суддів та забезпечити проведення добросовісного і відкритого конкурсу. Наразі жоден із законопроектів не вирішує комплексно чинну проблему та не враховує повноцінно рекомендацій комісії.

#### **Література**

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст.43.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст.2056.



4. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні: навч. посіб. / І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко. К. : Вид-во Ліра-К, 2016. 192 с.

5. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практ. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. К.: ТОВ «СОФІЯ – А», 2012. 88 с.

6. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / авт. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер. авт. кол.) та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.

7. Заброда Д.Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституціалізація: монографія; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Сімф. : Кримнавчпеддержвидав, 2013. 367 с.

8. Запобігання корупції у запитаннях і відповідях: посібник для суддів. К.: Ваіте, 2017. 146 с.

9. Коломоєць Т. О. Проблеми правового регулювання державної служби в Україні: навч. посіб. для студ. магістр. юрид. ф-ту ден. та заоч. форм навч. затв. МОНМСУ. Запоріжжя : ЗНУ, 2012. 400 с.

10. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції». Київ: Юрінком Інтер, 2020. 348 с.

11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції»/ Наук. ред. Хавронюк М. І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.

12. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Роцин, О. Романюк, А. Астапов; за заг. ред. К. Ващенко]. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. 176 с.