***Продовження лекції 2***

*Корупція у світовому вимірі.*

**Корупція у світовому вимірі** – це глобальна проблема, яка впливає на розвиток держав, міжнародні відносини, економіку та соціальну стабільність. Вона є універсальним явищем, що пронизує різні сфери життя в усіх країнах, незалежно від рівня їхнього розвитку.

Відомо, що корупція є однією з основних соціальних, економічних і політичних проблем сучасності. Незважаючи на кардинальні заходи, які здійснюються світовим співтовариством по запобіганню і протидії цьому соціальному злу, подолання корупції залишається надзвичайно актуальним, важливим та нагальним завданням органів державної влади, місцевого самоврядування та всього громадянського суспільства. Розв’язання цієї проблеми значною мірою стосується й України, оскільки корупція становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці. 68% європейців вважають, що корупція є поширеним явищем у їхній країні. Про це говорять дані соціологічних опитувань Eurobarometer. Водночас лише 2% опитаних особисто піддавались корупції, а 3% – були свідками корупційних дій. Країни ЄС дуже відрізняються одна від одної як за станом корупції, так і за методами боротьби з нею.

Незважаючи на те, що країни Європейського Союзу дуже відрізняються одна від одної як за станом корупції, так і за методами боротьби з нею, оцінити її можна за індексом сприйняття корупції – показником, який з 1995 року розраховується та щороку оприлюднюється Transparency International на основі 13 досліджень авторитетних міжнародних установ і дослідницьких центрів (для України – 9 джерел).

**Transparency International (TI)** — це міжнародна неурядова організація, заснована в 1993 році з метою протидії корупції у всіх її проявах та сприяння прозорості, підзвітності й доброчесності в державному та приватному секторах. Штаб-квартира TI розташована в Берліні (Німеччина), а глобальна мережа організації охоплює понад 100 національних відділень (chapters) у різних країнах світу.

Організацію створив **Пітер Айген** (Peter Eigen), колишній співробітник Світового банку, який усвідомив масштаби негативного впливу корупції на розвиток країн і вирішив зосередити зусилля на її викоріненні.

**Transparency International (TI)** відома насамперед своїм щорічним **Індексом сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI)**, який ранжує країни світу за рівнем сприйняття корупції в державному секторі. Окрім CPI, організація проводить інші дослідження, зокрема **Global Corruption Barometer** та різні галузеві чи тематичні аналізи. Нижче розглянемо основні джерела й методи, на основі яких будується оцінка та рейтинги TI.

CPI формується **на основі різних опитувань і досліджень**, проведених незалежними інституціями (наприклад, Світовим банком, Африканським банком розвитку, Bertelsmann Foundation, Economist Intelligence Unit тощо).

Кожне з опитувань має власну методологію, але всі вони спрямовані на оцінку рівня корупції серед держслужбовців, політиків і держустанов.

TI бере до уваги лише **експертні чи бізнес-опитування**, що відповідають певним методологічним критеріям надійності та репрезентативності.

Для кожної країни збирають **кілька показників** із різних джерел (мінімально необхідно три). Потім ці дані стандартизують і **усереднюють** для отримання загального бала від 0 (високий рівень корупції) до 100 (відсутність корупції).

У процесі стандартизації враховуються відмінності між джерелами (шкали, статистичні розподіли). Це робиться за допомогою методики, описаної TI у **Technical Methodology Note**, яку щороку оновлюють чи уточнюють.

Основна претензія до CPI — це «індекс сприйняття», а не «індекс фактів». Проте виміряти фактичний рівень корупції надзвичайно складно, оскільки вона прихована і зазвичай не фіксується у відкритій статистиці.

За результатами 2018 року цей рейтинг очолюють Данія, Нова Зеландія, Фінляндія, а завершує – Сомалі. Серед сусідніх країн Україну випереджають Польща та Білорусь.

 Один із найуспішніших прикладів боротьби з корупцією – Естонія – досягла цього, не створюючи окремих органів. Проте тут була політична воля політиків викорінити хабарництво. Після краху радянської моделі з’явилась і можливість. Після того, як естонська мова стала офіційною, багато російськомовних мігрантів втратили свої посади і замість них прийшли молоді естонці. Це повністю зруйнувало радянські корумповані мережі. А швидке відновлення економіки дозволило дати держслужбовцям високі зарплати.

В Естонській Республіці обов’язок боротьби з корупцією покладається на відповідне бюро Центральної кримінальної поліції, яке входить до складу Міністерства внутрішніх справ Естонії. Бюро разом із підрозділом внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ Естонії здійснює діяльність щодо попередження корупції та виявлення осіб, які такі діяння вчиняють.

На особливу увагу у світлі визначення країни, досвід антикорупційної політики якої є найбільш придатним для України, є Грузія. Ця країна обрала більш радикальну стратегію протидії корупції – гранично можливе зменшення ролі держави в регулюванні суспільних процесів. Вочевидь, головною метою цих заходів була необхідність докорінно покращити інвестиційний клімат в країні, досягти бурхливого розвитку приватного сектора. Логіка цього підходу передбачала скорочення державного апарату, максимальне роздержавлення власності, реформи податкової та митної систем, створення вільних економічних зон.

Зокрема, досвід Грузії в боротьбі з корупцією в державному секторі вважається унікальним і успішним, і значна кількість його аспектів може бути адаптованою і застосованою в країнах, де існують аналогічні проблеми. Звітним періодом в реформуванні структури державного управління та скорочення рівня корупції в Грузії можна вважати 2003 рік, після революції Троянд і приходу до влади нового уряду. За основу розробки стратегічних документів і нормативно‒законодавчих актів був прийнятий американський, італійський, новозеландський і британський досвід боротьби з корупцією, також були запрошені консультанти та експерти таких міжнародних організації, як Світовий банк, МВФ і USAID. Відмінною особливістю Грузинської антикорупційної моделі є відсутність спеціального незалежного органу по боротьбі з корупцією, як і окремого органу для розробки антикорупційної політики. Створена для координації та моніторингу антикорупційної діяльності у 2008 році Антикорупційна Рада Грузії під жодне з цих визначень не підходить. Рада не має ні власного штату, ні бюджету, а його члени можуть бути відкликаними урядом у будь‒який час.

Як зазначає Швидкий Я.Ю., у Франції свій досвід боротьби з корупцією. У 1993 р. Тут створено Центральну службу з боротьби з корупцією. На неї покладено такі важливі функції, як централізація інформації, необхідної для попередження (виявлення) фактів активної та пасивної корупції, а також надання допомоги судово‒слідчим органам у випадках їх звернень. Центральна служба інформує Прокурора республіки щодо проведення розслідування. Чинне законодавство Франції містить цілий ряд нормативних актів, спрямованих на протидію корупції, насамперед пов’язаних з фінансовим зловживаннями. Так, у 1990 р. Прийнято закон, згідно з яким кредитні установи мають особливо уважно ставитися до капіталів, походження яких пов’язане з організованою злочинністю. Йдеться про виявлення порушень, пов’язаних із фальсифікацією чеків та векселів, переданих на інкасацію.

Франков С.О., доводить, що у Федеративній Республіці Німеччина відсутній єдиний антикорупційний орган із боротьби з корупцією, однак плідно працюють спеціалізовані прокуратури з боротьби з корупцією окремих регіонів (земель), що фактично виконують роль спеціалізованого антикорупційного органу, створення якого передбачено у міжнародних конвенціях.

Напевно найбільш ефективною є система політичних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де над вирішенням цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи. Парламент цієї країни заснував спеціальну Генеральну Раду з боротьби з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною Радою засновані окружні управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією і окремо – Державне управління з боротьби з мафією.

Таким чином, Національне управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією, окружне управління й оперативно-слідче управління з боротьби з організованою злочинністю складають систему багатофункціональних, спеціалізованих оперативних, слідчих та інформаційних елементів з питань протидії організованій злочинності. Тобто запобігання організованій злочинності в Італії здійснюється не лише на рівні правоохоронних органів, але й на рівні виконавчих органів, які підзвітні парламенту, що є дуже примітним та продуктивним. У даний час корупція в Італії не ліквідована, але її масштаби та характер зазнали суттєвих змін, оскільки мафіозні явища у вигляді регулярних вбивств суддів і прокурорів відійшли в минуле, а загальна атмосфера в суспільстві все‒таки змінилася у кращу сторону.

Слід відмітити, що одне з перших місць серед держав, найменш уражених корупцією, посідає Швеція. У цій країні діє ефективний громадський контроль за діяльністю як державного, так і приватного секторів, провідну роль у здійсненні якого відіграють ЗМІ, церква та громадська думка. Причому остання може створити негативний імідж бізнесменам або посадовцям, унаслідок чого одні будуть вимушені піти у відставку, а інші втратять довіру серед ділових партнерів. Так само громадський контроль за діяльністю владних структур, а також культивування в суспільстві нетерпимості до будь‒яких виявів корупції притаманні Швейцарії, Нідерландам, США, Франції, Польщі тощо (Shramko, 2018).

Зокрема, у Швеції незалежний моніторинг за рівнем корумпованості в певних сферах суспільства здійснює створена 1994 року громадська організація «Демократичний аудит», яка об’єднує провідних шведських політологів, економістів і науковців. Крім моніторингу стану розвитку демократичних свобод у шведському суспільстві, ця організація вивчає й інші актуальні питання, пов’язані, зокрема, із протидією корупції. Незалежний моніторинг рівня корумпованості в різних сферах суспільства здійснює шведська громадська організація «Інститут проти хабарів», заснована ще 1923 року. Отримуючи фінансування від бізнес‒організацій та Стокгольмської торгової палати, останніми роками Інститут дедалі активніше зосереджує увагу на детальному роз’ясненні громадянам тонкощів антикорупційного законодавства.

У наступній державі – Ізраїлі – антикорупційна політика реалізується завдяки системі «певного дублювання моніторингу» за ймовірними діями корупційного спрямування. Його реалізують урядові організації та спеціальні підрозділи поліції, відомства Державного контролера, якому притаманна незалежність від міністерств і державних відомств, і громадські організації на кшталт «Відомства за чистоту уряду». Наведеними організаціями досліджуються можливі корупційні прояви, а якщо їх виявлять, то інформують органи розслідування. В Ізраїлі низова корупція майже відсутня, адже в разі виявлення корупції передбачаються істотні пільги соціального типу для урядовців і їх безжальне покарання. Корупційні злочини, що доводяться до суду в Ізраїлі, становлять не більше 5%, однак репутація особи, що замішана в корупційній справі, максимально небажана.

Однак, хотілося б зупинитися на досвіді, антикорупційної політики Сінгапуру. Як доводить Шмаль Л., антикорупційна політика Сінгапуру вражає своїми успіхами. Уряд країни усвідомлював, що передбачені законом покарання не будуть дієвими, якщо вони не спиратимуться на ефективне правозастосування. Тому було прийня то рішення про створення Бюро – універсального антикорупційного агентства. Назва БРВК в перекладі з китайської мови дослівно означає: «Бюро з розслідування заразної жадібності».

Цей незалежний орган веде боротьбу з проявами корупції в державному і приватному секторах економіки Сінгапуру, перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників і повідомляє про них відповідні органи для здійснення необхідних заходів. БРВК вивчає методи роботи державних органів, що потенційно перебувають у зоні небезпеки, з метою виявлення недоліків у системі управління та за необхідності рекомендує їх керівникам вжити відповідних заходів. Запорукою успішного функціонування Бюро з розслідування випадків корупції в Сінгапурі є Закон «Про запобігання корупції», прийнятий 17 червня 1960 року зі змінами та доповненнями, чинний і сьогодні, – основний нормативно‒правовий акт у цій сфері. Закон став тим каталізатором, який запустив процес удосконалення антикорупційної стратегії боротьби з корупцією. У ньому надано точне визначення всіх видів корупції; регламентовано роботу Бюро, якому надано додаткові слідчі повноваження, а також закріплено збільшення термінів тюремного ув’язнення за хабарі. Окрім закону «Про запобігання корупції», сьогодні в Сінгапурі діє соціально орієнтоване антикорупційне законодавство: Кримінальний кодекс Сінгапуру ; закони: «Про Парламент (привілеї, імунітет і повноваження)»; «Про політичні пожертвування»; «Про митниці»; «Про корупцію, розповсюдження наркотиків та інші тяжкі злочини (конфіскація доходів)». Отже, система боротьби з корупцією у Сінгапурі побудована на принципах послідовності, строгості, логічності. Основним засобом боротьби є швидка, впевнена, тверда, справедлива дія.

***Корупція як інституційна пастка***

Світовий досвід доводить, що порушення нормального функціонування інституційного середовища при переорієнтації та трансформації національної економіки на ринкові засади, призводить до появи інституційних аномалій, а саме: інституційних пасток. Проблеми та дисфункції, які виникали у інституційному середовищі, були предметом дослідження багатьох вітчизняних та іноземних вчених, зокрема, Базилевича В., Жаліла Я., Скрипниченко М., Малого І., Крючкова І., а також, Норта Д., Еггертсона Т., та ін. Відомо, що поняття “інституційної пастки” було введене у науковий обіг російським вченим Полтеровичем В., який трактував інституційні пастки як наслідування інститутами поведінкових установ, які мають тенденцію до повторення, що спричиняють несприятливі економічні наслідки.



Феноменом інституційних пасток варто вважати їхню здатність до існування, навіть після усунення причин її появи через неоднорідність, асинхронність та складність інституційних змін. Інституційні пастки є результатом недалекоглядних та недостатньо продуманих управлінських рішень, які стосуються нових норм, що опираються на трансакційні та трансформаційні витрати, а також на рівень проникнення у господарську діяльність неефективних інституцій. Найпоширенішою інституційною пасткою прийнято вважати корупцію, яка сьогодні вважається проблемою міжнародного масштабу, що еволюціонувала від окремих випадків хабарництва до складного, системного та багатогранного явища, впливаючи на економічне зростання як стійке територіально збалансоване кількісне збільшення та структурно-інноваційне вдосконалення результатів виробництва.

З історичної точки зору антикорупційне законодавство України 1990-х років мало скоріше декларативний характер, ніж розробку дієвих антикорупційних інститутів в Україні. Проте, з появою та затвердженням у 2014 році Верховною Радою України Антикорупційної стратегії як стратегічного документу антикорупційної політики та ряду Законів України, що покликані запобігати проявам корупції, було започатковано новий етап у антикорупційному законодавстві України. Як результат впровадження нових антикорупційних інститутів та механізмів, у рейтингу сприйняття корупції Transparency International у 2020 році Україна посіла 117 місце зі 180 можливих, набравши 33 зі 100 балів. Проте, незважаючи на те, у 2020 році відбувся запуск Вищого антикорупційного суду та перезапуск НАЗК, відбулося посилення захисту осіб-викривачів, в українській антикорупційній практиці є все ще не поодинокими випадки втручання влади у розслідування або судовий розгляд справ, обхід законодавства. Крім того, відповідно до аналітичного звіту Risk&Compliance, що був опублікований у 2020 році, в Україні існує високий ризик виникнення корупції у 9 досліджуваних сферах, а саме: у судовій системі, поліції, наданні публічних послуг, земельній, податковій та митній адміністраціях, державних закупівлях, у громадянському суспільстві та законодавстві у цілому.

Корупція як системне та буденне явище перешкоджає розвитку ефективних державних інститутів, негативно віддзеркалюючись на економічному зростанні країни. Деструктивний плив корупції на економічне зростання країни у відбувається шляхом зменшення якості управління на всіх рівнях державної влади, спотворення фіскальної політики, збільшення державних витрат та обсягу тіньової економіки. Через корупцію, що проявляється у всіх сферах життєдіяльності, відбувається зменшення швидкості економічного зростання, а фінансові ресурси, які спрямовуються на освіту та охорону здоров’я, починають невпинно зменшуватися, зменшуючи, як наслідок, рівень життя. Корупція дестабілізує ринкові механізми, зменшує надходження податків, загострює майнове розшарування та зменшує суспільний добробут, породжує бідність, спотворює права захисту людини. У міжнародному вимірі, корупція впливає на економічне зростання країни через гальмування міжнародної економічної діяльності, погіршення інвестиційного клімату в країні та через процес надання міжнародної допомоги.

Так як корупція є поширеною проблемою у постсоціалістичних країнах у результаті детального аналізу теорії та практик країн, чиї національні економіки були переорієнтовані на ринкові засади, вченими було розроблено два варіанти виходу з інституційної пастки: еволюційний та революційний2. Перший варіант виходу з інституційної пастки базується на пасивних діях з боку економічних суб’єктів, тому що ефективні інститути та інституції зникають самі по собі у результаті циклічних процесів, появи нового покоління або нових ціннісних установок. Другий варіант ґрунтується на повному перегляді та заміні неефективних норм у реалізації реформування інституційного середовища, які швидко зникають через централізований злам у державі. Проте, у чистому вигляді варіанти виходу з інституційної пастки не застосовують тому, що країни з транзитивною економікою запроваджують поєднання одразу двох варіантів.

**Тема 3. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності в Україні.**

1. Загальні принципи антикорупційного законодавства України.
2. Закону України «По боротьбу з корупцією» 1995 року.
3. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011р.
4. Закон України «Про запобігання корупції» 2015 року.
5. Сучасні механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади.

Ключові терміни та поняття:

Антикорупційна політика, антикорупційні органи, законодавчі ініціативи, прозорість, законність.

*Дати розгорнуту відповідь на ситуаційне завдання*

*Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» державні службовці зобов’язані щорічно подавати декларацію. Які наслідки для подолання корупції, як позитивні, так і негативні, на Вашу думку, тягне за собою притягнення до відповідальності? Наскільки, на Вашу думку, вимога декларування є ефективним інструментом протидії корупції? Запропонуйте способи сприяння зниженню рівня корупції на державній службі?*

Питання для обговорення:

1. Які основні принципи лежать в основі антикорупційної політики України?

2. Чи є чинне антикорупційне законодавство України ефективним у боротьбі з корупцією?

3. Які існують прогалини в нормативно-правовій базі, що перешкоджають ефективній боротьбі з корупцією?

4. Як система електронного декларування сприяє запобіганню корупції в Україні?

5. Які переваги та недоліки існуючої системи декларування доходів та майна посадових осіб?

6. Як можна вдосконалити механізм контролю за поданими деклараціями та боротьбою з їх фальсифікацією?

7. Наскільки ефективно в Україні працює система покарань за корупційні правопорушення?

8. Чи варто посилювати покарання за корупційні правопорушення, чи краще робити акцент на профілактиці?

9. Які зміни в законодавстві України найбільш необхідні для ефективної боротьби з корупцією?

10. Як покращення законодавства може допомогти в боротьбі з корупцією на місцевому рівні?