

КОРУПЦІЯ І ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ¹

Рівень корупції в Україні надзвичайно високий. Це може серйозно підірвати перспективи економічного зростання, оскільки створює, серед іншого, перешкоди для приватних інвестицій. Зниження рівня корупції є вкрай важливим для прискорення процесу економічного зближення з іншими європейськими країнами. Порівняння з іншими країнами регіону допомагає визначити найкращі методики для боротьби з корупцією. Українською владою останнім часом було впроваджено ряд важливих заходів у відповідності з цими кращими методиками. Україна, однак, стикається з цілою низкою специфічних проблем, серед яких концентрація політичної та економічної влади в невеликій групі осіб, які можуть перешкоджати впровадженню ефективних заходів по боротьбі з корупцією.

А. Показники корупції: Україна в міжнародному контексті

1. Рис. 1 демонструє ступінь корупції в Україні у порівнянні з іншими країнами на основі різних джерел даних. Зокрема, корупція в Україні порівнюється з середнім рівнем корупції в країнах з "низьким і середнім рівнем доходів", країнами "Центральної, Східної і Південно-Східної Європи" (ЦСПСЕ), а також країнами, що входять до складу Європейського Союзу². Оскільки добре відомо, що корупцію важко вимірювати і кожна система виміру має свої недоліки, у своєму дослідженні ми спираємося на дані з декількох різних джерел:

- Графік 1 показує індекс сприйняття корупції відповідно до Міжнародної оцінки ризику країн (ICRG) станом на червень 2016 року. Значення показника коливається від 1 до 6 (нижче значення вказує на вищу корупцію) і відображає ступінь корупції в політичній системі, зокрема, вказуючи на "надмірне покровительство, непотизм, практику притримування посад, послуги в обмін на послуги, таємне фінансування політичних партій і підозріло тісні зв'язки між політикою і бізнесом."
- Графік 2 демонструє індекс сприйняття корупції у 2015 році згідно з даними "Transparency International". Значення показника варіюється від 0 до 100, нижче значення вказує на більш високу корупцію. Графік побудований шляхом отримання середнього значення даних з 12 різних джерел, які відбивають сприйняття рівня корупції в державному секторі бізнесменами та експертами-країнознавцями.
- У графіку 3 використовується індикатор контролю за корупцією 2015 року з серії показників якості врядування Світового банку. Цей показник варіюється від -2,5 до +2,5 (нижче значення вказує на вищу корупцію) і побудований шляхом об'єднання ключових даних з декількох джерел. Він відбиває "сприйняття тієї міри, до якої державна влада використовується з метою отримання особистої вигоди, в тому числі дрібних і значних проявів корупції, а також поглинання держави елітами і приватними інтересами".
- Графік 4 побудований на основі даних опитування підприємств Світовим банком. Ці дані збираються кожні 3-4 роки шляхом опитування власників бізнесу і топ-менеджерів приватних компаній. Ми використовуємо дані 2013 року, коли було проведено останнє таке опитування в Україні. Графік 4 показує сферу охоплення хабарництва, тобто відсоток компаній, що отримали щонайменше одну вимогу хабара. Схожа картина спостерігається і в разі вивчення інтенсивності

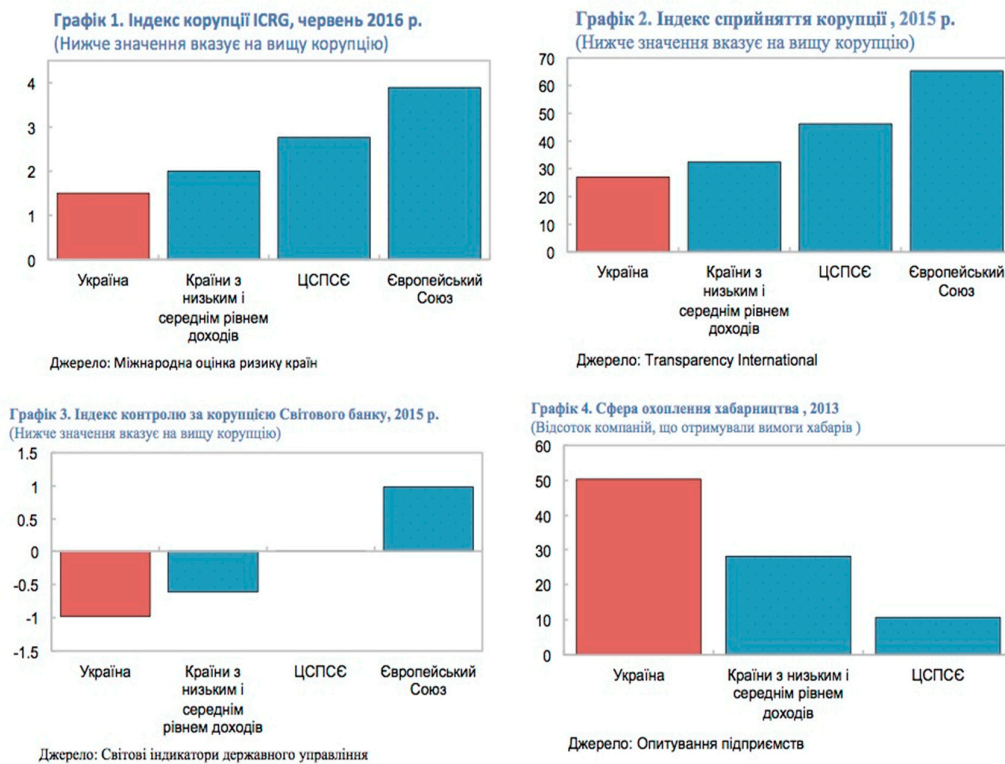
¹Підготовлено Даміано Сандрі (Дослідницький департамент МВФ). Автор вдячний Хуй Куок Нгуєну за відмінну допомогу в проведенні дослідження

²Визначення країн "з низьким і середнім рівнем доходу" відповідає класифікації Світового банку від 2016 року, до якої входить 51 країна, у тому числі Україна. Країни, які належать до ЦСПСЕ включають: Албанію, Білорусь, Боснію і Герцеговину, Болгарію, Хорватію, Чехію, Естонію, Угорщину, Косово, Латвію, Литву, Македонію, Молдову, Чорногорію, Польщу, Румунію, Росію, Сербію, Словаччину, Словенію, Туреччину і Україну. Група країн Європейського Союзу включає 28 членів станом на 2016 рік.

хабарництва, тобто, відсотка операцій у державних секторі, за які вимагався подарунок або неформальна оплата.

2. Усі джерела даних свідчать про те, що Україна стикається з високим рівнем корупції³. Всі показники: індекс ICRG, індекс сприйняття корупції, індикатор контролю за корупцією і дані опитування підприємств, – підтверджують, що корупція є набагато більше укоріненою в Україні, ніж в інших країнах з низьким і середнім рівнем доходу. Розрив ще більш гнітючий при порівнянні України з країнами ЦСПСЄ і, особливо, з країнами ЄС. Всі джерела даних вказують на досить послідовну картину, що підтверджує серйозність проблеми корупції в Україні.

Рис. 1. Показники корупції. Україна в міжнародному контексті

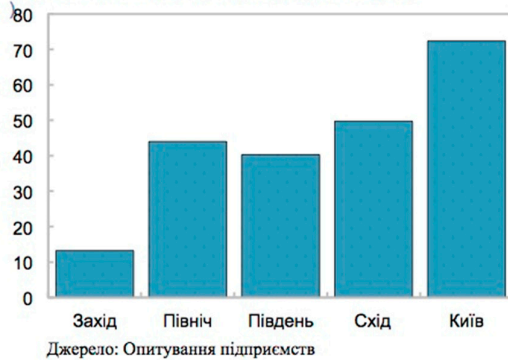


3. Корупція поширена у всіх регіонах України за винятком Заходу. Рис. 2 побудований на основі даних опитування підприємств 2013 року для висвітлення ступеня корупції в різних географічних регіонах України. Вочевидь, корупція широко поширена в більшій частині країни, особливо складна ситуація в місті Києві. Натомість, як виявляється, компанії, розташовані на Заході, мають справу з нижчим рівнем корупції, незважаючи на те, що 65,8 відсотків з них до цих пір вважають корупцію однією з основних перешкод для ведення бізнесу.

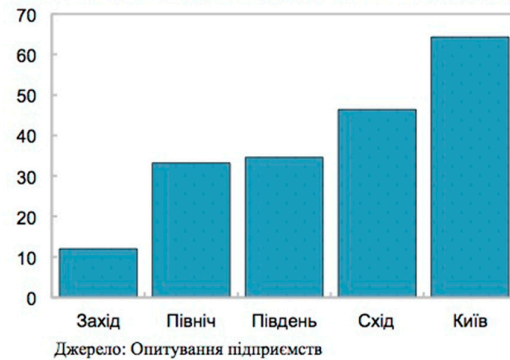
³ Зверніть увагу, що кореляція між різними показниками корупції на основі порівняльного аналізу різних країн надзвичайно висока. Наприклад, у 2014 році співвідношення між індексом ICRG і індикатором контролю за корупцією Світового банку становить 0,95.

Рис. 2. Корупція в різних регіонах України

Графік 1. Сфера охоплення хабарництва, 2013 р.
(Відсоток компаній, що отримували вимоги хабарів)



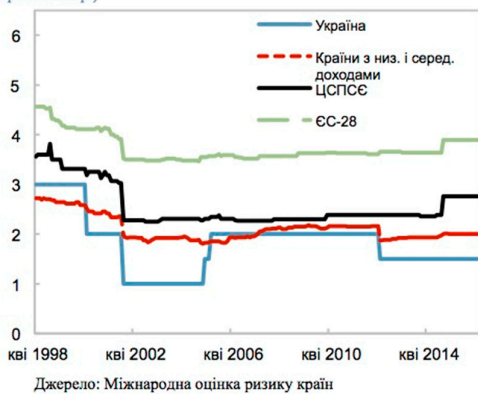
Графік 2. Інтенсивність хабарництва, 2013 р.
(Відсоток операцій у державному секторі, де вимагалися хабарі)



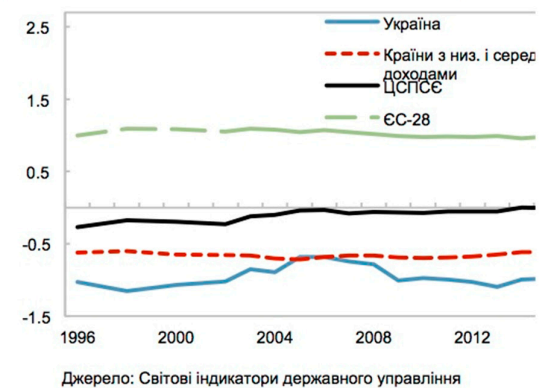
4. У тому, що стосується еволюції корупції в часі, в останні 10 років в Україні не спостерігається ніякого поліпшення ситуації. Агентство Міжнародної оцінки ризику країн (ICRG) надає щомісячні значення індикатора корупції, що у випадку України формується починаючи з квітня 1998 року. На основі цих даних графік 1 з рис. 3 показує еволюцію корупції у часі в Україні та в інших групах країн. За останні 10 років корупція зменшилася в країнах, які тепер належать до Європейського союзу (ЄС-28), а також в країнах ЦСПСЄ. А в Україні, навпаки, не відбулося жодного поліпшення – індикатор ICRG фактично свідчить про погіршення проблеми корупції у 2012 році. Графік 2 демонструє дуже схожу картину на основі індикатора контролю за корупцією Світового банку з останніми наявними даними за 2015 рік.

Рис. 3. Корупція в часовій перспективі

Графік 1. Індекс корупції ICRG
(Нижче значення вказує на вищу корупцію, з квітня 1998 р. до червня 2016 р.)



Графік 2. Індекс контролю за корупцією Світового банку
(Нижче значення вказує на вищу корупцію, з 1996 по 2015 р.)

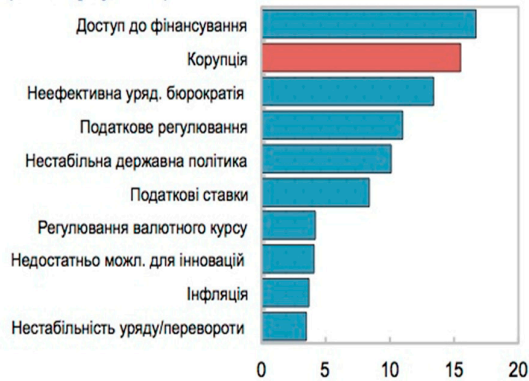


5. Високий рівень корупції в Україні є суттєвою перешкодою для розвитку бізнесу. Рис. 4 надає класифікацію основних перешкод для розвитку бізнесу в Україні відповідно до Звіту про глобальну конкурентоспроможність. У графіку 1 використовуються дані 2013 року, відповідно до яких корупція була другою найбільш важливою перешкодою для економічного зростання. Проблема корупції стала ще більш серйозною в останні кілька років: дані за 2016 р. вказують на корупцію як на найбільш проблематичний фактор для

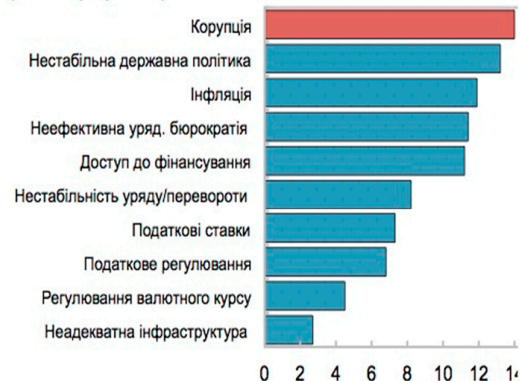
ведення бізнесу (див. графік 2). Також цікаво відзначити зростання стурбованості проблемами, пов'язаними з політикою і нестабільністю уряду.

Рис. 4. Найбільш проблемні фактори для ведення бізнесу

Графік 1. Топ-10 перешкод для бізнесу в Україні у 2013 р. (Зважені результати)



Графік 2. Топ-10 перешкод для бізнесу в Україні у 2016 р. (Зважені результати)



Джерело: Звіт про глобальну конкурентоспроможність, 2013-2014 рр.

Джерело: Звіт про глобальну конкурентоспроможність, 2016-2017 рр.

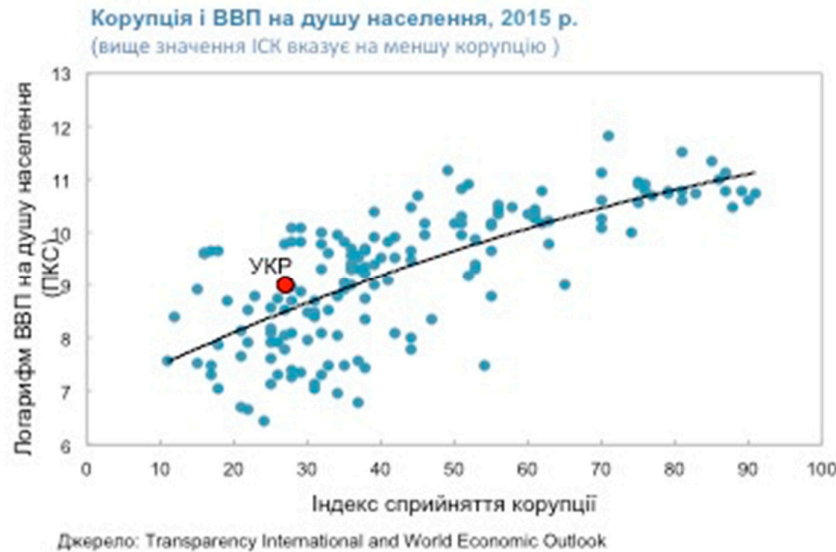
В. Корупція і економічне зростання

6. У цьому розділі аналізується зв'язок між корупцією та економічним зростанням. Існує велика кількість досліджень з цієї теми, що проводилися на основі різних рядів даних з використанням різних економетричних методів для вивчення того, наскільки корупція послаблює економічний потенціал країни. Незважаючи на те, що дані щодо корупції сумно відомі своєю неточністю через прихований характер корупції (Heywood and Rose, 2014), емпіричні дані вказують на істотний негативний вплив⁴. У нашому дослідженні ми переглянемо ці здобутки, використовуючи найостанніші наявні дані і спираючись на історичні ряди даних та порівняльний аналіз даних по різним країнам.

7. Країни з нижчим рівнем корупції, як правило, мають більш високий рівень ВВП на душу населення. Рис.5 ілюструє цей факт, використовуючи графік розсіювання для логарифма ВВП на душу населення в різних країнах, виміряного за паритетом купівельної спроможності (ПКС), відносно індексу сприйняття корупції (ІСК). Як показано за допомогою лінії квадратичної регресії, більш високі значення ІСК (що вказують на меншу корупцію) асоціюються з вищим рівнем ВВП на душу населення. Положення України вище лінії регресії підтверджує, що Україна має високий рівень корупції з огляду на рівень її ВВП на душу населення.

⁴Ранні свідчення про негативний вплив корупції на економічне зростання на основі емпіричного порівняльного аналізу різних країн представлені у праці П.Мауро (Mauro, 1995). Аналогічні результати були отримані низкою дослідників (Wei, 1999; Meon and Sekkat, 2005; Gamberoni et al., 2016). У серії робіт можна знайти ґрунтовний аналіз літератури з цього питання (Svensson, 2005; Campos et al., 2010; Ugur and Dasgupta, 2011; IMF, 2016). Дані про негативний економічний вплив корупції також можна отримати з мікрорівневих досліджень (Svensson, 2003; Fisman, 2001; Fisman and Svensson, 2007).

Рис. 5. Зв'язок між корупцією і ВВП на душу населення у різних країнах світу, 2015р.



8. Негативна кореляція між корупцією і рівнем ВВП на душу населення свідчить про те, що зниження рівня корупції може стимулювати економічне зростання. У той же час, негативна кореляція між корупцією і ВВП на душу населення може також відображати ендогенні проблеми, серед яких зворотний причинно-наслідковий зв'язок. Наприклад, кореляція може виникнути тому, що країни з високим рівнем доходу мають більше ресурсів для боротьби з корупцією. Для того, щоб спробувати ізолювати причинно-наслідковий вплив корупції на економічне зростання, ми покладемося на економетричні регресії, які дозволяють нам контролювати інші фактори зростання і поглянути на вплив, який чинить корупція на майбутнє зростання ВВП.

9. Спочатку ми оцінюємо вплив корупції на економічне зростання за допомогою панельних регресій, в яких використовується варіювання динамічних рядів даних (Таблиця 1). Проаналізуємо вплив корупції на реальний темп зростання ВВП на душу населення, а також на реальне зростання інвестицій. Регресії оцінюються з використанням річних даних для близько 130 країн світу в залежності від наявності даних⁵. Зверніть увагу, що з метою урахування фактора зворотного причинно-наслідкового зв'язку ми використовуємо значення корупції з лагом в один рік. Регресії включають властиві країні фіксовані ефекти і конвенціональні детермінанти зростання, такі як: темпи зростання ВВП на душу населення (або зростання інвестицій) з лагом для врахування можливої автокореляції; рівень ВВП на душу населення з лагом для врахування повернення до середнього рівня в зростанні; і кількість учнів середньої школи з лагом, що, як очікується, буде позитивно корелювати з економічним зростанням.

10. Панельні регресії в Таблиці 1 показують, що за рахунок зниження корупції до рівня, який спостерігається в інших країнах регіону, Україна може збільшити зростання ВВП на душу населення приблизно на 0,85 відсотка. В колонках 1 і 2 оцінюється вплив корупції на зростання ВВП на душу населення у період з 2005 по 2015 роки. У колонці 1 спочатку розглядається проста двовимірна регресія зростання ВВП на душу населення на основі індексу корупції ICRG з лагом в один рік. Значення показника

⁵У регресійному аналізі ми вимірюємо корупцією за допомогою індексу ICRG, так як він має найдовші історичні ряди даних, які починаються для багатьох країн з 1980-х років і продовжуються до 2016 року. Індикатор контролю за корупцією Світового банку, натомість, містить дані тільки за 1996, 1998, 2000 роки і за період з 2002 р. до 2015 р.

позитивне і статистично значуще, що свідчить про те, що збільшення індексу корупції ICRG на одну одиницю (еквівалентне зниженню корупції в Україні до рівня Болгарії і Румунії) підвищить зростання ВВП приблизно на 0,87 відсотка. У колонці 2 ми додали до регресії регульовані змінні, описані вище. Всі ці регульовані змінні є статистично вкрай значущими, але вони суттєво не змінюють вплив корупції: збільшення індексу ICRG на одну одиницю збільшує зростання ВВП на 0,69 відсотка протягом одного року, і приблизно на 0,85 відсотка упродовж 3 років після врахування коефіцієнта автокореляції.

Таблиця 1. Вплив корупції на ВВП і зростання інвестицій, аналіз часових рядів

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Реальне зростання ВВП на душу населення			Реальне зростання інвестицій	
	2005-2015	1995 - 2015	2005-2015	1995-2015	
Значення з лагом в один рік:					
Індекс корупції ICRG	0.868** (0.424)	0.692** (0.346)	-0.0821 (0.145)	4.001** (1.719)	4.268 (3.140)
Зростання ВВП на душу населення		0.194*** (0.026)	0.156*** (0.021)		
Логарифм ВВП на душу населення		-15.58*** (1.217)	-5.145*** (0.547)	-54.00*** (6.186)	-15.72 (11.920)
Чисельність учнів середньої школи		0.0540*** (0.020)	0.0500*** (0.011)	0.119 (0.097)	0.36 (0.235)
Зростання інвестицій				0.001 (0.032)	-0.010 (0.023)
Константа	0.0504 (1.118)	167.6*** (12.740)	54.86*** (5.861)	581.9*** (64.90)	137 (128.80)
Данні спостережень	1,468	1,060	1,969	985	1773
R-квадрат	0.003	0.205	0.071	0.089	0.003
Країни	136	129	133	120	124
Стандартні помилки в дужках: *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1					

11. Видається, що корупція у сьогоденні має сильніший негативний вплив на економічне зростання, ніж у минулому. Колонка 3 показує, що коефіцієнт за індикатором корупції ICRG втрачає статистичну значущість, якщо продовжити період аналізу до 1995 року. Це може бути пов'язано з погіршенням точності даних про корупцію у більш віддалені часові періоди. Або це може вказувати на те, що в останнє десятиліття корупція стала більш важливою перешкодою для економічного зростання, ніж у минулому. Наприклад, вплив корупції на економічне зростання в минулому міг перекриватися руйнівним впливом погані макроекономічної політики. Тепер, коли більшість країн, нарешті, отримують вигоди від традиційних макроекономічних реформ,

боротьба з корупцією може мати сильніший вплив на економічне зростання⁶. Відзначимо також, що загалом згладжування регресії для періоду 1995-2015 років є значно гіршим, ніж для періоду 2005-2015 років зі зменшенням значення R-квадрат з 0,20 до 0,07.

12. Панельні оцінки вказують на те, що зменшення корупції може також збільшити інвестиції. В колонці 4 ми наводимо оцінку впливу корупції на зростання реальних інвестицій у період з 2005 по 2015 роки, з урахуванням регульованих змінних. Збільшення індексу корупції ICRG на одну одиницю пов'язано зі статистично значущим збільшенням темпів зростання інвестицій на 4 відсотки. Як і в разі зростання ВВП на душу населення, коефіцієнт корупції втрачає статистичну значущість, якщо продовжити період аналізу до 1995 року.

13. Ми також проаналізували вплив корупції на економічне зростання на основі регресійного аналізу даних з ряду країн (таблиця 2). Зокрема, ми побудували регресію зростання реального ВВП на душу населення конкретної країни у період між 2005-2015 роками на середнє значення індикатора корупції ICRG. Регресії також включають регульовані змінні – середній логарифм ВВП на душу населення, обчислений за ПКС, і кількість учнів середньої школи протягом двох років до початку періоду аналізу, тобто у 2003 і 2004 роках. З огляду на значну міжкраїнну гетерогенність в навчанні і корупції, ми включаємо також їхні квадратні значення для врахування можливої нелінійності.

14. Порівняльна оцінка ситуації в різних країнах підтверджує, що корупція, як правило, чинить негативний вплив на економічне зростання. У колонці 1 таблиці 2 ми спочатку розглянемо просту двовимірну регресію середнього зростання ВВП у період між 2005 і 2015 роками на середній показник корупції ICRG (для якого вищі значення означають нижчу корупцію). Розрахунковий коефіцієнт є негативним і статистично значущим, у такий спосіб виявляючи позитивну кореляцію між корупцією і економічним зростанням. Однак, це не повинно бути витлумачено як свідчення того, що корупція є сприятливою для економічного зростання, так як цей коефіцієнт просто відображає той факт, що у більш розвинених країнах (які мають меншу корупцію) спостерігається більш повільне економічне зростання протягом останнього десятиліття. Дійсно, коефіцієнт за індикатором корупції ICRG стає позитивним в колонці 2, коли ми врахуємо початковий рівень доходу і кількість учнів у середній школі (що мають очікувані знаки мінус і плюс відповідно). Зниження корупції, еквівалентне збільшенню показника ICRG на одну одиницю, за оцінками, збільшить зростання ВВП на душу населення на 1,35 відсотка. Це сильніший ефект, ніж той, що оцінюється з використанням панельної регресії, але коефіцієнт є менш статистично значущим.

15. Порівняльні оцінки ситуації в різних країнах зберігають робастність у разі врахування державних видатків і використання альтернативних часових вибірок. У колонці 3 ми додаємо до регресорів середній рівень державних видатків, що, як стверджується в деяких дослідженнях, має негативний вплив на економічне зростання. Розрахунковий коефіцієнт не є статистично значущим, а врахування державних видатків незначно збільшує коефіцієнт корупції. В колонках 4 і 5 ми наводимо повторну оцінку міжкраїнної регресії за період з 1995 по 2005 роки з початковими середнім рівнем ВВП на душу населення і кількістю учнів у середній школі, обчислених за 1993 і 1994 роки. У двовимірній регресії в колонці 4 індекс корупції ICRG не є статистично значущим. Однак, як тільки ми включаємо регульовані змінні в колонці 5, коефіцієнт корупції стає

⁶Такі самі аргументи можна навести і стосовно надмірного регулювання. У минулому деякі автори стверджували, що корупція дійсно може посилити економічне зростання, оскільки є інструментом, за допомогою якого можна обійти обтяжливе регулювання (Left, 1964; Huntington, 1968). Цей можливий канал, ймовірно, став менш актуальним з плином часу, оскільки різні країни почали проводити більш ринково орієнтовану політику і зменшили бюрократизм.

наближеним до значення, отриманого за період з 2005 по 2015 роки в колонці 3.

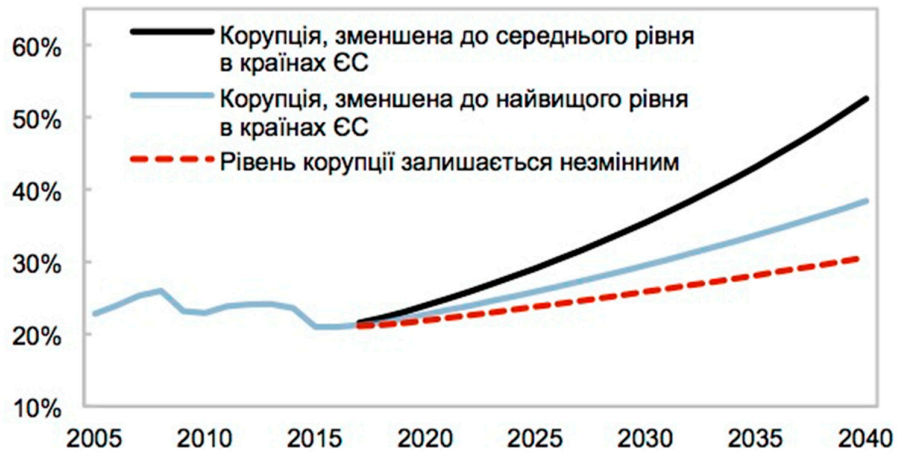
Таблиця 2. Вплив корупції на зростання ВВП на душу населення, порівняльний аналіз ситуації в різних країнах

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Зростання ВВП у 2005-2015 рр.			Зростання ВВП у 1995-2005 рр.	
Індекс корупції ICRG	-0.605*** (0.154)	1.352* (0.729)	1.392* (0.729)	0.0856 (0.178)	1.324* (0.784)
Індекс корупції ICRG у квадраті		-0.175 (0.109)	-0.178 (0.109)		-0.166 (0.115)
Початковий логарифм ВВП на душу населення		-1.663*** (0.282)	-1.657*** (0.282)		-1.495*** (0.278)
Початковий рівень кількості учнів середньої школи		0.0970*** (0.028)	0.0935*** (0.028)		0.104*** (0.027)
Початковий рівень кількості учнів середньої школи в квадраті		-0.000483*** (0.000)	-0.000439** (0.000)		-0.000391** (0.000)
Державні видатки (% ВВП)			-0.0435 (0.040)		-0.000306 (0.041)
Константа	3.899*** (0.443)	11.27*** (1.898)	11.79*** (1.955)	2.357*** (0.561)	8.901*** (2.171)
Спостереження/Країни	133	109	109	132	101
R-квадрат	0.105	0.366	0.373	0.002	0.296
Стандартні помилки в дужках: *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1					

16. Отримані результати свідчать про те, що зниження рівня корупції може істотно сприяти прискоренню економічної конвергенції в напрямку Європейського Союзу. Економетричний аналіз показує, що збільшення індексу ICRG на одну одиницю може підняти зростання ВВП на душу приблизно на 1 відсоток. Виходячи з цього значення, рис. 6 показує розрахункову траєкторію ВВП України на душу населення в пропорції до середнього значення по ЄС за альтернативних рівнів корупції. Якщо Україна не зможе зменшити корупцію, ВВП на душу населення, як і раніше, буде складати тільки близько 30 відсотків від середнього показника по ЄС в 2040 році. Якщо корупція опуститься до самого високого рівня, який спостерігається серед країн ЄС (що еквівалентно збільшенню індексу ICRG на одну одиницю), ВВП на душу населення складе близько 40 відсотків від середнього показника по ЄС в 2040 році. Нарешті, якщо Україна зможе знизити рівень корупції до середнього значення серед країн ЄС (що еквівалентно збільшенню індексу ICRG на 2,5), ВВП на душу населення перевищить 50 відсотків від середнього показника по ЄС в 2040 році, а у подальшому буде різко сходиться з ним.

Рис. 6. Прогноз зростання ВВП України залежно від зміни рівня корупції

ВВП на душу населення в Україні відносно до середнього значення в країнах ЄС (у відсотках, ВВП вимірюється за ПКС)



Джерело: прогноз ПСЕ МВФ та розрахунки експертів.

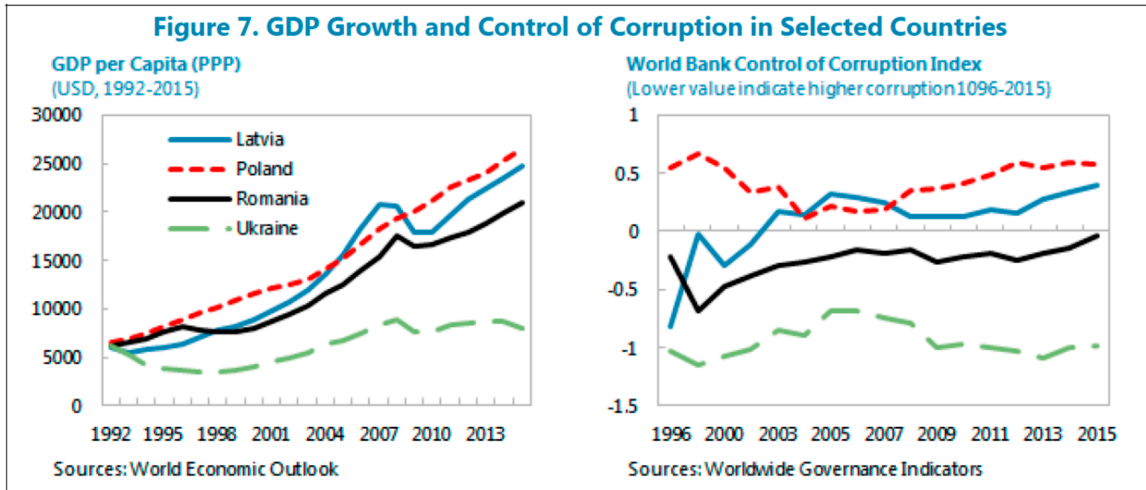
С. Порівняння з країнами регіону і найкращий світовий досвід

17. Хоча існує ряд міжнародних прикладів успішності зусиль по боротьбі з корупцією, здобутки країн – сусідів по регіону можуть бути найбільш актуальними в українському контексті. Антикорупційна політика, що проводиться в таких країнах, як Гонконг, Гватемала або Індонезія, безумовно варта уваги. Однак, ці країни мають не багато схожих рис з Україною в плані економічного розвитку, історичної спадщини або політичної культури. Тому, видається доцільнішим використовувати приклади країн – сусідів по регіону.

18. Почавши свій перехід до ринкової економіки з аналогічним ВВП на душу населення в 1992 році, Польща, Румунія і Латвія давно обігнали Україну. Ці три країни займають далеко не перші позиції за показниками боротьби з корупцією серед країн ЄС, але є непоганим прикладом, оскільки вони мали аналогічний показник ВВП на душу населення на початку переходу до ринкової економіки. Румунія і Польща є двома великими країнами Східної Європи з населенням у 20 і 38 мільйони відповідно, у порівнянні з 44 млн. населення України. Населення Латвії набагато менше (2 млн.), але Латвія була частиною Радянського Союзу так само, як і Україна. У 1992 році показники ВВП на душу населення у цих чотирьох країнах були майже однакові. Станом на 2015 рік інші три країни в середньому мають ВВП на душу населення в три рази вище, ніж в Україні. ВВП Польщі на душу населення становить 70 відсотків від середнього показника по ЄС, в той час як в Україні він ближче до 20 відсотків.

19. Як видається, існує тісний зв'язок між здатністю контролювати корупцію і економічним зростанням в усіх чотирьох країнах. У випадку Польщі показник контролю за корупцією був відносно високим протягом всього періоду, і економічне зростання було вище. На іншому полюсі Україна, де поєднується низький рівень контролю за корупцією та економічного зростання протягом цього періоду. У Румунії і Латвії здатність контролювати корупцію зміцнилася протягом періоду, а економічне зростання збільшувалося, подібно до Польщі.

Рис. 7. Зростання ВВП і контроль за корупцією у вибраних країнах



20. Найкращу методику можна отримати на основі досвіду Польщі, Румунії і Латвії, зокрема, у питаннях антикорупційних органів, прозорості активів посадових осіб, правозастосовних дій, а також ролі громадянського суспільства. Антикорупційна політика та ситуація в цих трьох країнах мають цікаві особливості, які можуть пояснити досягнутий прогрес. Він пов'язаний з сильними антикорупційними органами, що виграли від рішучих дій керівництва і відчутної державної підтримки. Ці особливості також включають діяльність правоохоронних органів і функціонування судової системи, що користується довірою громадськості. Нарешті, громадянське суспільство і засоби масової інформації також відіграють важливу роль в цих країнах.

21. Спільною рисою у боротьбі з корупцією у всіх трьох країнах є спеціалізовані антикорупційні правоохоронні органи з певним ступенем незалежності. У кожній з трьох країн були створені спеціалізовані антикорупційні правоохоронні органи: у Румунії – Національний Антикорупційний Директорат (НАД) в 2002 році, у Латвії – Бюро запобігання та боротьби з корупцією (БЗБК) в 2002 році, а у Польщі – Центральне антикорупційне бюро (ЦАБ) в 2006 році. Всі три установи отримали широкі повноваження автономності, а НАД у Румунії в цілому сприймається як самостійна інституція. Всі три організації мають чималі повноваження щодо проведення слідства (наприклад, застосування спеціальних методів розслідування, включаючи прослуховування телефонних розмов), а їхня діяльність зосереджена на розслідуваннях у справах посадових осіб високого рівня.

22. Керівництво цих правоохоронних органів і громадська підтримка відіграють ключову роль у захисті і посиленні спроможності установ. Варто відзначити, що поза інституційними рамками критично важливими факторами є особистості на керівних посадах в цих установах і державна підтримка. Вкрай важливим було, щоб керівники цих установ сприймалися як такі, для яких верховенство закону є першочерговим, а злочинці переслідуються без огляду на особистості і політичну приналежність.

23. Публікація повних декларацій статків офіційних осіб і державних службовців стала важливим засобом для підвищення суспільної підтримки антикорупційних реформ. У всіх трьох країнах були введені вимоги для державних службовців декларувати своє майно і доходи. Такі вимоги були введені в 1994 році в Латвії, а в 1996 році в Румунії, і з часом вони були ще більше посилені. У Польщі вимога щодо повного декларування статків була введена в 2003 році і наштовхнулася на серйозний опір з боку деяких чиновників, в результаті чого один з них звернувся до Європейського суду з прав людини. У той час як суд дійшов висновку, що вимога подавати повну декларацію і її публікація он-лайн дійсно є втручанням в право на приватне життя, суд постановив, що

"саме цей повний характер, який дозволяє зробити реалістичні припущення про те, що оскаржені положення досягнуть поставленої мети надати громадськості досить вичерпне уявлення про фінансову ситуацію радників, вказує на те, що додаткове зобов'язання надавати інформацію про статки, в тому числі про статки членів родини, може вважатися прийнятним, оскільки це зобов'язання призначене створити перешкоди для спроб приховати активи шляхом простого їх придбання на ім'я дружини радника". Суд також схвалив публікацію і он-лайн доступ до декларацій, стверджуючи, що "громадськість має законний інтерес до забезпечення прозорості місцевої політики, і он-лайн доступ до декларацій робить отримання такої інформації ефективним і легким. Без такого доступу зобов'язання б не мало жодного практичного значення чи справжнього впливу на ступінь інформування громадськості про політичні процеси."⁷

24. Суспільна підтримка зростає після отримання фактичних результатів розслідувань, кримінального переслідування й, найголовніше, звинувачення і конфіскації активів. Судові рішення були ключовим фактором відносного успіху антикорупційних агентств, особливо в Румунії і Латвії. Доведення справ до винесення судового рішення, однак, було нестабільним і нерівномірним. Останнім часом виділяється Румунія. Тільки в 2015 році НАД звинуватила одного дійсного прем'єр-міністра, п'ятьох міністрів, 21 члена парламенту і арештувала майна на майже півтора мільярда доларів. Частка справ НАД, доведених до остаточного звинувачувального вироку у суді, досягла 90 відсотків, і близько 200 млн. доларів США були конфісковані румунською державою в 2015 році. Хороших результатів досягла також Латвія, де були відкриті провадження, наприклад, проти прокурорів, суддів, високопосадовців митної і податкової служби, керівників державних підприємств та мерів великих міст. У Латвії частка підтвердження обвинувачень БЗБК через остаточні судові рішення досягла більш, ніж 80 відсотків.

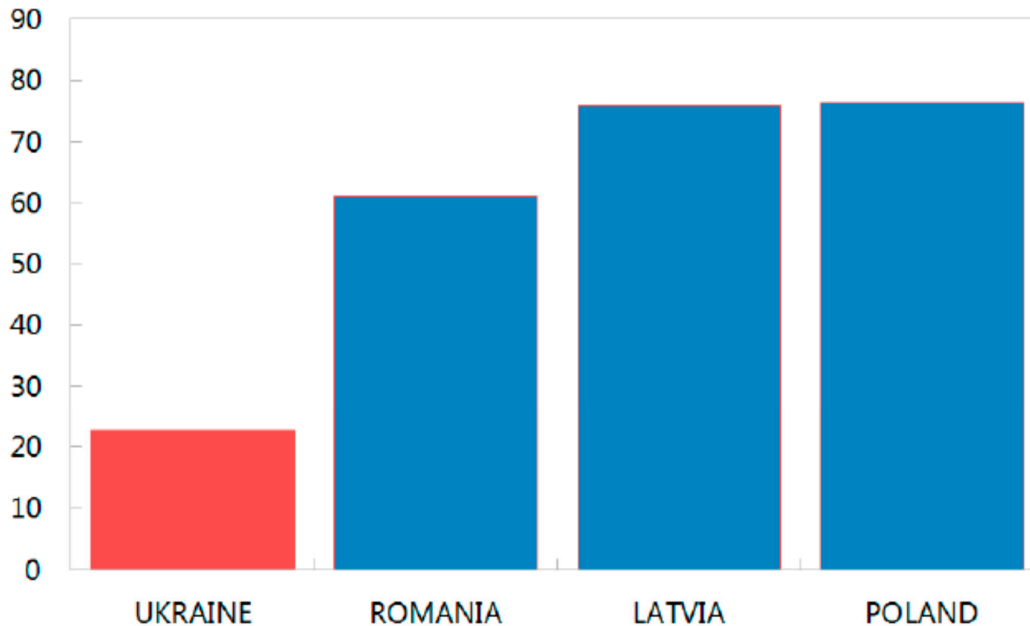
25. Для успішного завершення розслідування з винесенням звинувачувальних вироків потрібні чесні прокурори і судді, які розглядають справи про корупцію. У зв'язку з цим, можна відзначити, що ці три країни займають набагато вище місце, ніж Україна у рейтингу верховенства права Світового банку (рис. 8). Незважаючи на те, що рейтинг Румунії нижчий, ніж Латвії і Польщі, у Румунії корупційні справи високого рівня мають спеціальну процедуру розгляду. Верховний касаційний суд (ІССІ) є виключною інстанцією для судового розгляду справ проти високопосадовців, в тому числі сенаторів, депутатів і румунських членів Європейського парламенту, членів уряду, а також старших суддів і прокурорів, стосовно дій, вчинених при виконанні ними службових обов'язків, у тому числі корупційних дій. Рішення першої інстанції виносяться палатою з трьох суддів ІССІ. У разі оскарження вироку відповідачем або прокурором, рішення останньої інстанції виносяться палатою з п'яти суддів.

Рис. 8. Верховенство права

⁷Справа WYPUCH v. POLAND, №. 2428/05, Європейський суд з прав людини (Четверта секція), 25 жовтня 2005.

Figure 8. Rule of Law

(Percentile rank among all countries—ranges from 0 (lowest) to 100 (highest) rank)



Sources: Worldbank Worldwide Governance Indicators - 2015

26. Підтримка і залучення громадянського суспільства є ключовими для забезпечення стійкості реформ. У всіх трьох країнах громадянське суспільство брало участь у становленні антикорупційних установ. Стосовно Латвії та Румунії – вони скористалися умовами ЄС, в той час як у випадку Польщі процес був більш внутрішнім. Суспільна підтримка антикорупційних інституцій є важливим елементом, особливо, коли йдеться про розслідування справ і звинувачення чиновників високого рівня. Інформація, опублікована в результаті журналістських розслідувань, також підтримує роботу антикорупційних установ в різному ступені в кожній з трьох країн.

D. Практичні висновки для України

27. Протягом останніх двох років було досягнуто значного прогресу, зокрема, зі створенням антикорупційного бюро та впровадженням комплексного механізму декларування активів. Незалежне Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) почало свою роботу наприкінці 2015 року. Один рік потому більше 40 справ було передано до суду, за двома судовими рішеннями вимагається повернення 45 млн. доларів США незаконно розтрачених коштів, також НАБУ було вилучено фінансових активів на суму понад 200 млн. доларів США. Після подолання численних перешкод, уряд також впровадив комплексну систему декларування активів для високопосадовців до кінця жовтня 2016 року, вимагаючи декларацію активів, що знаходяться в законній і фактичній власності, у тому числі у власності родичів чиновників та за межами України. Значні суми, задекларовані деякими високопосадовцями, викликали неабиякий подив у суспільстві. Наприклад, за оцінками громадянського суспільства народні депутати колективно задекларували суму у майже півтора мільярда доларів США готівкою. Запровадження інституту бізнес-омбудсмена є ще одним важливим інструментом для підтримки зусиль по боротьбі з корупцією, оскільки він може виступати як перша точка контакту для компаній, які шукають правового захисту проти несправедливого відношення.

28. Однак реформи поки ще не принесли конкретних результатів, а суспільне невдоволення зростає. За понад три роки після протестів Євромайдана, які були в значній мірі викликані обуренням широко розповсюдженою корупцією, жоден високопосадовець не був засуджений. Сума активів, отриманих державним бюджетом в результаті засудження за корупційні дії, є дуже низькою. Ця сума склала менш, ніж 5000 доларів США у 2015 році і менш, ніж 3000 доларів США за перші шість місяців 2016 року. За даними опитування, проведеного в грудні 2016 року, 89 відсотків населення країни вважає, що зусилля влади по боротьбі з корупцією зазнали поразки.

29. Регіональний досвід свідчить про те, що для засудження високопосадовців буде потрібен час і що незалежність НАБУ повинна бути посилена. У Румунії, незважаючи на те, що НАД була створена в 2002 році, тільки з 2011 року високопосадовців почали успішно притягувати до відповідальності у суді. У той час, як кількість і високий рівень розслідувань, проведених НАБУ протягом першого року його існування, є досить вражаючими і потенційно може призвести до перших засуджень в найближчі місяці, нинішня відсутність конкретних результатів може дати виправдання зусиллям нерепформаторських сил послабити НАБУ. В останні місяці НАБУ вже наражався на тиск з боку інших правоохоронних органів, у тому числі з метою запобігання проведення певних розслідувань і перегляду виняткової юрисдикції щодо антикорупційних справ високого рівня. Цьому, безумовно, слід опиратися, і, навпаки, слідчі повноваження НАБУ повинні бути посилені, в тому числі шляхом надання йому права на незалежне прослуховування.

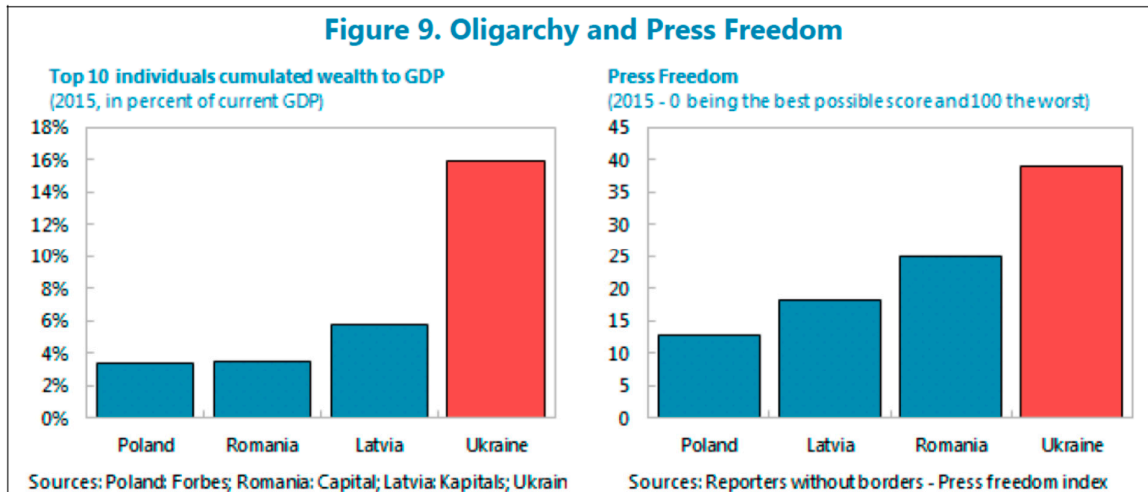
30. Продовження зусиль по проведенню декларування активів має вирішальне значення для активізації громадської підтримки. Публікація інформації про активи високопосадовців стала першим значним конкретним наслідком недавніх заходів по боротьбі з корупцією, проведених українською владою. Вона стала вказівником на розрив з минулим, одночасно підтвердивши чутки та підозри про накопичення великих статків деякими високопоставленими офіційними особами, в тому числі тими з них, хто завжди працював в державному секторі і отримував дуже низьку заробітну плату. Ця інформація створює можливість для отримання швидких результатів в боротьбі з корупцією, в тому числі шляхом засудження чиновників високого рівня, які не подали декларацію про активи, а також тих, щодо яких легко довести надання неправдивої інформації у декларації.

31. Введення в дію антикорупційного суду може стати механізмом самопосилення. У той час як перші справи НАБУ були передані до суду в травні 2016 року, по жодній справі ще не було прийнято рішення в контексті дуже низької суспільної довіри до незалежності судів. Румунський досвід свідчить про доцільність встановлення спеціального судового процесу, який би користувався довірою, для розгляду справ про корупцію серед високопосадовців. Відповідно, для забезпечення того, що звинувачення у вчиненні корупційних дій високопосадовцями матимуть адекватний розгляд у суді, важливо, щоб антикорупційний суд, передбачений в законодавстві з судової реформи, прийнятому в липні 2016 року, був введений в дію у такий спосіб, який би забезпечував суспільну довіру і незалежність.

32. Олігархія і її вплив на законотворчість та на більшість ЗМІ є специфічною проблемою в Україні. Рівень концентрації ресурсів в руках невеликої групи людей – це одна з найбільших відмінностей між Україною, з одного боку, та Латвією, Польщею та Румунією, з іншого, як показано на рис. 9 (з використанням даних про накоплене багатство найбагатшими особами як аналога олігархії). "Захоплення держави" блоками впливових політичних і економічних еліт, пірамідальних за своєю структурою і глибоко вкорінених в державні установи і економіку, вважається специфічною рисою корупції в Україні. Ці піраміди, як правило, складаються з впливових еліт, що знаходяться на вершині піраміди, керівників установ в середній частині і співробітників установ в її основі. Вважається, що

вони впливають на законотворчість і контролюють призначення на посади в державному секторі з метою забезпечення застосування правил у такий спосіб, який закріплює олігополістичний контроль над економікою. Вони також намагаються обмежити доступ громадськості до інформації, в тому числі шляхом контролю за засобами масової інформації. Ці елітні впливові структури розглядаються як експлуаторські, що мають самозбагачення за головну мету. Звісно, такі структури явно не зацікавлені ні в появі незалежних та ефективних антикорупційних інститутів, ні в обмеженні корупційних дій. Вони, як правило, використовують засоби масової інформації, якими володіють, для просування власних інтересів і дискредитації антикорупційних інститутів.

Рис. 9. Олігархія і свобода преси



33. У зв'язку з викладеним вище, незважаючи на зміцнення незалежних правоохоронних органів і судів, іноземні правоохоронні органи могли б зробити свій внесок в підтримку зусиль України у боротьбі з корупцією. На основі регіонального досвіду можна стверджувати, що навіть в кращому випадку потрібен певний час для досягнення критичного числа засуджень високопосадовців і повернення активів, які б задовольнили громадськість і створили потужний сигнал про те, що корупційні дії є недопустимими і матимуть серйозні наслідки для тих, хто їх вчиняє. При відсутності заходів примусового характеру в короткостроковій перспективі, елітні структури, що отримують вигоду через корупційні дії, можуть знайти нові сили, щоб зірвати раніше впроваджені заходи по боротьбі з корупцією, а широка громадськість може втратити інтерес і довіру до загального процесу реформ. Останнє може привести до суспільного невдоволення і появи політичних сил, які виступають проти реформ. Дії примусового характеру щодо українських чиновників з боку іноземних правоохоронних органів могли б допомогти уникнути такого результату в процесі зміцнення внутрішніх антикорупційних інститутів. 10 років тому звинувачення колишнього українського прем'єр-міністра в Сполучених Штатах за злочини, які, серед іншого, включають відмивання грошей і здирництво, створило цікавий прецедент. Зокрема, в більшості країн, при доведенні факту, що майно отримане в результаті вчинення злочину, необхідно, щоб особа була засуджена за злочин. Це може полегшити переслідування українських чиновників у зарубіжних країнах за відмивання доходів від корупційних дій, незалежно від рівня співпраці українських судових органів. Що стосується структури декларації активів, в той час як відсутність або помилкова декларація є злочином в Україні, відмивання доходів від цього злочину вважається злочином в деяких зарубіжних країнах. У більш широкому сенсі, ефективна реалізація механізмів боротьби з відмиванням грошей у фінансових центрах, що приймають активи корумпованих українських чиновників,

відповідно, може внести свій вклад в підтримку українських зусиль щодо боротьби з корупцією.

Список літератури

- Campos, Nauro F., Ralitzia Dimova, and Ahmad Saleh, 2010, "Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth," IZA Discussion Paper No. 5334.
- Fisman, Raymond, 2001, "Estimating the Value of Political Connections," *American Economic Review*, 91(4): 1095-102.
- Fisman, Raymond and Jakob Svensson, 2007, "Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm Level Evidence," *Journal of Development Economics*, 83(1): 63-75.
- Government of Ukraine, 2014, "Report on Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary."
- Hein, Michael, 2015, "The Fight Against Government Corruption in Romania: Irreversible Results or Sisyphean Challenge?" *Europe-Asia Studies*, 67:5, 747-776.
- Heywood, Paul M. and Jonathan Rose, 2014, "Close but not Cigar: The Measurement of Corruption," *Journal of Public Policy*, 34(3): 507-529.
- Huntington, Samuel P., 1968, *Political Order in Changing Societies*, New Heaven, CT: Yale University Press.
- International Monetary Fund, 2016, "Corruption: Costs and Mitigating Strategies," IMF Staff Discussion Note 16/05.
- Leff, Nathaniel H., 1964, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist*, 8(3): 8-14
- Gamberoni, Elisa, Christine Gartner, Claire Giordano, and Paloma Lopez-Garcia, 2016, "Is corruption efficiency-enhancing? A case study of nine Central and Eastern European countries," ECB Working Paper 1950.
- Mauro, Paolo, 1995, "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.
- Meon, Pierre-Guillaume and Khalid Sekkat, 2005, "Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?" *Public Choice*, 122(1): 69-97.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2013, "Specialised Anti-Corruption Institutions: Reviews of Models," Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2nded.
- Svensson, Jakob, 2003, "Who Must Pay Bribes and How Much?" *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 207-30.
- Svensson, Jakob, 2005, "Eight Questions about Corruption," *Journal of Economic Perspectives*, 19(3): 19-42.
- Ugur, Mehmet and Nandini Dasgupta, 2011, *Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond: A Systematic Review*, London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Wei, Shang-Jin, 1999, "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?" Policy Research Working Paper 2048, World Bank.