

Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні

Автори: Сердюк О. В., Осика І. М.,
Волянська О. В., Огай М. А.

ВСТУП

Основною метою роботи групи експертів було обґрунтування концептуальних та методичних засад Національної системи оцінювання рівня корупції, як універсального стандартизованого інструментарію для проведення систематичного моніторингу антикорупційної діяльності в країні.

Необхідність створення національної системи оцінювання рівня корупції в Україні обумовлена наступними обставинами.

1. З першого січня 2011 року має набути чинності нове антикорупційне законодавство, однією з важливих новацій якого є створення організаційних засад нової моделі антикорупційної політики. Зокрема, передбачається, що уповноважені державні органи мають готувати річні звіти, в яких має бути відображена інформація про ситуацію з корупцією в країні та про діяльність з протидії корупції. *Така інформація може бути релевантною та якісною лише за умов що вона отримується за уніфікованою методологією, яка базується на законодавчих визначеннях форм та проявів корупції.*

2. Існує необхідність вивести проблематику корупції з сфери ідеологічних спекуляцій та політичних маніпуляцій, отримавши інструмент для вимірювання реальної корупції, а не міфів масової свідомості, продуктів мас-медіа та політичної пропаганди.

3. Методика вимірювання корупції має бути прозорою та доступною для громадськості. Це дозволить досягти не лише уніфікації та стандартизації на інструментальному рівні, але й підвищить довіру до державної антикорупційної політики, забезпечить органічність поєднання зусиль держави та громадянського суспільства.

4. Інформація про стан корупції за своїми показниками та способами отримання має бути максимально наближена до якісних стандартів інформації, яка використовується для потреб державного регулювання в інших сферах.

Світовий досвід показує, що при вирішенні питання щодо методології оцінювання рівня корупції на національному рівні існує **два варіанти** -

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

Існує єдність оцінок щодо обмежених можливостей *статистичної інформації на основі звітності правоохоронних органів*. Така інформація може бути важливим **додатковим джерелом інформації** про ситуацію з корупцією в країні.

В Україні також можна вести мову про ці два підходи.

Міжнародні порівняльні дослідження.

Одним з найвідоміших і найбільш цитованих методів вимірювання корупції у світі, який публікується щорічно, починаючи з 1995 р., є *Індекс сприйняття корупції, далі – ІСК, Transparency International*. В українському політичному дискурсі найчастіше саме він вживається як інтегральна оцінка рівня корупції в Україні, хоча насправді **ІСК такої інформації не містить і не може містити**, оскільки його завдання є суттєво іншим. Ця обставина свідомо чи просто через незнання ігнорується тими, хто використовує цей індекс для характеристики ситуації в Україні.

Нашими експертами в ході дослідження було виділено суттєві методологічні проблеми побудови індексу сприйняття корупції, які **ставлять під сумнів можливість використання ІСК у якості інтегральної оцінки ситуації з корупцією в Україні.**

1. Проблема у визначенні індивідуальних індексів

Технологія побудови кінцевого ІСК є достатньо прозорою, проте, механізм зважування різних аспектів корупції при визначенні індивідуальних індексів є часто незрозумілим. Доволі складною

видається можливість отримання достовірної інформації щодо джерел формування індивідуальних показників корупції (деякі з джерел є доступними тільки для платних користувачів, окремі є зовсім публічно недоступними). Іноді взагалі **неможливо пояснити, що саме вимірює індивідуальний показник корупції і на чому він ґрунтується.** Відповідно, *неможливо визнавати інтегральний індекс обґрунтованим та достовірним.*

2. Обмеженість у виборі категорій опитуваних

ІСК оцінюється лише за результатами опитування підприємців (бізнесменів) та аналітиків з різних країн світу, в тому числі експертів, що проживають в країні, щодо якої проводиться дослідження. Разом з тим, з дослідження виключено результати опитування населення. На нашу думку, це обмежує вичерпність інформації, що збирається і, відповідно, призводить до того, що оцінки ІСК зміщуються, адже у масштабах та рівні корупції не враховують реальний досвід населення, яке безпосередньо стикається з корупційними проявами. Проблемою є також залучення переважно результатів опитувань експертів, здійснених іншими дослідницькими інститутами. Кожне дослідження, використане ТІ для побудови індексу, має все ж власну методологію, неоднакове визначення корупції, різних її форм та різні критерії оцінки її рівня, специфічну процедуру обчислення інтегральних показників. Крім того, порядок відбору і кількість експертів безперечно впливають на результат оцінки корупції в тій або іншій країні, підвищуючи роль суб'єктивного чинника.

3. Неоднозначність у визначенні поняття корупції

ТІ будує індекс сприйняття корупції на підставі усереднених даних за певний проміжок часу, використовуючи низку соціологічних опитувань, де зміст корупції визначається дещо по-різному. Це означає, що при обрахунку ІСК враховуються **показники корупції, отриманні при використанні різних методологій їх оцінювання,** що зокрема пов'язано з різним тлумаченням корупції та формами її прояву. Це також

обумовлює охоплення опитуванням вибірок респондентів різних категорій, використання різного інструментарію опитування, різної шкали вимірювання корупції тощо.

4. Узгодженість показників

Коректність об'єднання різних індивідуальних показників корупції при визначенні загального ІСК обґрунтовується наявністю високого рівня кореляції між оцінками корупції, визначеними за даними різних обстежень. Передбачається, що чим вищою є кореляція між показниками корупції, тим більш узгодженими є результати різних обстежень, і відповідно, індекс сприйняття корупції є більш надійно вимірним (про надійність даних свідчать незначні оцінки стандартного відхилення показників поряд з високим рівнем кореляції).

Проте, слід врахувати, що таке твердження є правомірним у випадку, якщо джерела отримання різних оцінок показників корупції є незалежними. Справа в тому, що різні експертні групи часто будують свої оцінки, базуючись на оцінках інших експертів, або навіть один одного, використовують одне й те саме джерело оцінювання показників, а також звертають увагу на рівень ІСК при наданні своїх власних оцінок.

Трапляються випадки, коли одні й ті самі експерти є членами різних експертних груп, які долучаються до визначення показників корупції, що також веде до виникнення похибок оцінювання.

5. Відслідковування змін у часі

Методологія побудови ІСК передбачає об'єднання кількох досліджень корупції за три попередні роки. Проте, слід звернути увагу, що по кожному окремому року, результати опитування збираються різними (не постійними) організаціями за різними методологіями (будуються на різних індикаторах корупції). Таким чином, зміна джерел даних при побудові індивідуальних індексів – складових ІСК, призводить і до зміни загального ІСК під їх впливом. Це унеможливорює здійснити просте співставлення показників між собою, за різні роки та провести порівняння між країнами.

Іншими словами, такий підхід у визначенні ІСК виключає можливість побудувати надійні динамічні ряди показників корупції і, відповідно, оцінювати реальні тенденції у зміні ситуації з корупцією. Зміни балу (оцінки сприйняття від року в рік) не є стовідсотковим показником зміни рівня корупції. Коливання в оцінці країни можуть бути обумовлені не тільки змінами уявлень про рівень корупції, але й зміною способу формування вибірки та методології.

6. Вплив принципів коригування охоплення країн

Як відомо, склад країн по яких обраховується Індекс сприйняття корупції змінюється. Додавання нових країн в ТІ рейтинг та вихід інших країн у різні періоди часу відповідно збільшує або зменшує шкалу ранжування. Це призводить до **виникнення похибки зміщення** за умови співставлення рейтингів однієї країни за декілька років. Таким чином, не лише величина ІСК, але й ранги країн є не порівнюваними в часі. **Зміна місця в рейтингу не є показником зменшення чи збільшення рівня корупції. Місце країни може змінитися навіть тому, що змінилась кількість країн, що були охоплені Індексом.**

7. Однорідність сукупності показників

Умовою включення країни до рейтингу ТІ за показником ІСК є наявність не менше трьох надійних джерел даних про корупцію. Разом з тим, при визначенні загального ІСК по країні, що входить до рейтингу ТІ можуть бути включені результати необмеженої кількості досліджень.

Цілком очевидно, що, за інших рівних умов, ІСК, побудований на більшій кількості джерел, вимірюватиме корупцію більш надійно, ніж індекс сприйняття корупції, побудований на мінімальній кількості джерел – трьох, це пов'язано, в першу чергу, з однорідністю сукупності.

Результати розрахунку ІСК, наведені в офіційних публікаціях ТІ, свідчать, що для більшості країн **інтервали допустимих значень індексу сприйняття корупції мають достатньо широкі межі. Це породжує певні сумніви щодо надійності встановлених рейтингів країн.** Так, наприклад, у 2010 році за показником ІСК Україна посіла 134

місце при ІСК = 2,4 бали. При цьому діапазон допустимих значень оцінок ІСК коливався в межах від 2,1 до 2,6 балів. **Фактично, це означає, що з ймовірністю 0,95 ранг України може бути в діапазоні від 123 до 154 в залежності від того, яким є дійсне значення ІСК.**

Окрему увагу варто звернути на помилки у значеннях показників, джерелом даних якої є інформація, розміщена на офіційному сайті Трансперенсі Інтернешнл (www.transparency.org). Зокрема, мова йде про значення довірчих інтервалів оцінок ІСК. Так, наприклад, по Україні діапазон значень ІСК коливається в межах: $2,1 > 2,4 > 2,6$, тобто різниця між нижньою межею показника ІСК становить 0,3 бали, а між верхньою становить 0,2 бали. Проте відомо, що гранична похибка, на підставі якої визначається діапазон можливих значень показника, завжди є рівною за своєю величиною як для верхньої так і для нижньої межі допустимих значень.

Можливо припустити, що це є технічною помилкою в інтервалі допустимих значень показника ІСК, пов'язана з процедурою округлення значень. Проте нерідко розбіжності у похибці для нижньої та верхньої межі сягають 0,4 бали, що є неприпустимим. і ставить під сумнів коректність визначених рангів для країн.

Слід сказати, що наведені помилки є непоодинокими і причини їх утворення потребують додаткових досліджень.

8. Довірчий інтервал

Дискусійним видається питання щодо коректності застосування розрахунку довірчих інтервалів для показників ІСК. Відомо, що довірчий інтервал відображає діапазон можливих значень оцінки, розрахований за даними вибірки для певної ймовірності. Межі довірчого інтервалу визначаються на основі точкової оцінки та граничної похибки вибірки $\Delta = t\mu$: для середньої: $\bar{x} - t\mu \leq \bar{x}_0 \leq \bar{x} + t\mu$;де μ – стандартна (середня) похибка вибірки; t – квантиль розподілу ймовірностей (довірче число), яке вказує, як співвідносяться гранична та стандартна похибки.

Це означає, що довірчий інтервал може бути застосований лише до оцінок показників, отриманих на основі даних вибіркового спостереження. В контексті визначення ІСК, діапазон допустимих значень доцільно застосовувати лише до індивідуальних індексів корупції, розрахованих за даними обстежень фірм (підприємств).

9. Врахування національних особливостей

При обчисленні ІСК **не враховуються специфічні особливості національних проявів корупції** та, відповідно, нівелюється їх вплив на загальну оцінку корупції в країні. Індокси, побудовані на основі даних, що виявляють високу кореляцію для певної групи країн, є релевантними саме для них. Отже, для кожної країни існує свій, специфічний (в сенсі використаних даних) рейтинг.

Національні діагностичні дослідження.

Міжнародний досвід оцінювання рівня корупції на національному рівні засвідчує намагання акцентувати такі оцінки **переважно на дослідженні корупційного досвіду**, використовуючи показники сприйняття корупції лише як додаткові чи «фонові».

Не дивлячись на велику кількість досліджень, що проведені в **Україні** за останнє десятиріччя /лише загальноукраїнських опитувань – майже 50/ , головними проблемами у вивченні корупції на національному рівні залишаються:

1. Епізодичність, відсутність лонгітюдних чи порівняльних досліджень. В 2009 році проект «Гідна Україна» завершив своє існування. Проекти Ради Європи не передбачали використання загальнонаціональних індексів. В подальшому порівнювати дані, зібрані за різними методологіями, розміром вибіркової сукупності, може бути досить проблематичним.

2. Неможливість порівнювати та співвідносити різні показники в часі, що є наслідком відсутності єдиної методології та універсальних індексів.

3. Запозичення міжнародних методологій, часто без адаптування до національного контексту. Що в свою чергу не відображає реально існуючої ситуації в українському суспільстві. Наприклад, вимірювання індексу сприйняття за методологією ТІ, не є інформативним для використання в середині країни. Багато запитань виникає і щодо методик оцінювання фактичної корупційної поведінки у загальних та секторальних дослідженнях, що проводились в рамках Проекту Гідна Україна на основі адаптованих методик.

4. Відсутність єдності в операціоналізації поняття *корупції* в різних загальноукраїнських дослідження або повна відсутність такого визначення взагалі.

5. Корупція часто зводиться лише до хабара (поза увагою залишаються торгівля впливом, «відкати», «використання службового положення», «протекціонізм», дарування цінних подарунків, чи здійснення послуг та інше). До того ж респонденти, відповідаючи на питання про корупцію, привносять власну суб'єктивну інтерпретацію, яка помножує недостатню визначеність самих дослідників щодо феноменів, які вони вивчають.

6. Не аналізуються непрямі показники корупції, такі як *інституціональні можливості та стимули для корупції*.

7. Оцінки сприйняття /тобто на основі прямих запитань *про корупцію*/ в українському контексті є досить проблематичними і нерепрезентативними за кількома причинами:

- правова необізнаність громадян проявляється у відсутності адекватного уявлення про те, які дії є корупційними;
- високий рівень толерантності до корупції проявляється у занижених оцінках корупційних дій, що стали соціальною нормою (традицією);
- показники сприйняття корелюють з інтенсивністю «інформаційного шуму» навколо проблеми корупції. Проте

висвітлення ЗМІ цієї теми є неадекватним реальній ситуації, досить залежним від політичної ситуації в країні.

8. Застосування переважно кількісних методів, що дозволяють вимірювати, але не дозволяють деталізувати явище чи процес, зокрема дослідити механізми корупційних практик і корупційних ризиків в різних сферах.

9. Неможливо оцінити ефективність антикорупційних заходів, бо відсутні системи оцінок діяльності різних соціальних інститутів з нейтралізації конкретних корупційних ризиків.

10. Недоліками більшості системних досліджень є брак уваги до корупції на вищому рівні. Попри те, що тема корумпованої поведінки є привабливішою порівняно з іншими аспектами бюрократичних стосунків, важливо не випускати з поля бачення ширшої картини. Наприклад, дослідження “бюрократичних сутичок” має низку переваг перед обмеженішим поглядом на “корупцію на низькому рівні”.

11. Відсутня методологія вивчення і вимірювання корупції як форми традиційної поведінки, тобто тієї, що не усвідомлюється громадянами як хабародавство, а є добровільною типовою практикою сплати за послуги, які відносяться до прямих обов’язками службовців. Порівняння в часі індексів «традиційної корупції» може стати певною альтернативою до вимірювання сприйняття.

Все це дає підстави для висновку, що на сьогодні в Україні відсутня система реального моніторингу та оцінювання рівня корупції, що може бути використана у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Проведені дослідження непов’язані між собою спільністю концептуальних засад та методології, розуміння корупції відірване від правових визначень, вибірка їх часто обмежена, використовуються західні методики, що слабо адаптовані до українських реалій тощо. Отримана інформація все частіше піддається сумніву через політичну заангажованість, методичну некоректність, нечіткість уявлень про природу та форми корупції у самих дослідників тощо. Некоректність

методична та методологічна приводить до викривлення реальної картини. Наприклад, в одному з амбіційних досліджень останніх років стверджувалось, що за останні 12 місяців майже 70 відсотків респондентів давали хабарі. Такі дані суперечать навіть здоровому глузду, оскільки навіть в самих корумпованих африканських країнах питома вага таких осіб не перевищує 28 відсотків.

Загальна характеристика Національної системи оцінювання рівня корупції.

Національна система оцінювання рівня корупції може бути створена як інструмент державного управління в сфері протидії корупції, який забезпечує інформаційні засади прийняття рішень та оцінювання ефективності та результативності їх реалізації.

Світовий досвід показує, що в тих країнах, де влада та суспільство мали можливість отримувати інформацію про реальну ситуацію з корупцією в країні, вдавалось формулювати реальні цілі антикорупційної політики та отримувати позитивні зрушення в обмеженні масштабів корупції. Показовою в цьому відношенні може бути ситуація в Болгарії. Протягом майже десяти років в країні застосовується система моніторингу корупції, яка базується на уніфікованих показниках та стандартних дослідницьких процедурах. Отримана інформація використовується для стратегічного програмування та планування поточної діяльності державних та недержавних інституцій в сфері протидії корупції.

Мета. *Національна система оцінювання рівня корупції має бути інструментом державної антикорупційної політики, що дозволяє отримувати надійну інформацію про поточну ситуацію та її динаміку в контексті показників, які відображають **реальну поширеність корупційних практик** в публічній та приватній сфері.* Важливо зазначити, що така система оцінювання базується на результатах репрезентативних опитувань населення, тобто експертні оцінки в ній не

мають вирішального значення. Вони використовуються лише як додатковий інструмент.

В Україні досить чітко виділяються **два підходи в проведенні досліджень масових соціальних явищ та процесів.**

Перший підхід реалізується в традиційних *соціологічних дослідженнях* та характеризується акцентом на комплексному вивченні соціальних феноменів у єдності їх об'єктивних та суб'єктивних вимірів. Використовуються різні теоретичні моделі корупції, які базуються на соціологічних та політологічних вимірах цього феномену. Зв'язок з законодавчими визначеннями корупції в українському законодавстві в таких дослідженнях не завжди є послідовним, досить широко або навпаки надто звужено тлумачаться питання складів корупційних правопорушень, коло суб'єктів корупції тощо. Вибірка таких досліджень зазвичай є невеликою, репрезентативність дуже рідко поширюється на рівень адміністративно-територіальних одиниць (областей), використовуються існуючі недержавні мережі інтер'єрів. Такі дослідження активно включають якісні методи соціальних досліджень, характеризуються намаганням поєднувати кількісні та якісні дані. Отримані результати є багатоплановими щодо якісних вимірів досліджуваних феноменів, однак досить часто виникають численні питання щодо кількісних параметрів з огляду на непрозорість використаних інструментів (формулювань питань в анкетах тощо).

Інший підхід представлено в *державних вибіркових обстеженнях*, які проводяться органами статистики. В таких дослідженнях акцент зроблено на кількісних вимірах явищ та процесів, які базуються на показниках об'єктивного типу (вартісні, поведінські тощо). В запитальниках формулювання питань є простими, позбавленими оціночних питань та суджень. Основні результати обстежень мають виключно кількісну форму, не потребують складних теоретичних інтерпретацій. Основу термінології їх методології складають законодавчі визначення, терміни, що є загальноприйнятими в сфері державного

управління, термінологія міжнародних організацій (наприклад, МОП тощо). Вибірка зазвичай є значною за обсягом та контролюється на всіх етапах дослідження, забезпечується репрезентативність в розрізі регіонів та секторів.

На наш погляд, оцінювання рівня корупції за своїми завданнями та процедурними обмеженнями в більшій мірі тяжіє до методології статистичних вибіркового обстежень/опитувань.

Основою національної системи оцінювання рівня корупції має бути щорічне базове тематичне опитування населення, яке має за змістом та процедурою відповідати завданням оцінювання та загальним критеріям якості інформації, що застосовується в розробці та реалізації державної політики.

Наприклад, *вибірка має бути достатньою для надійного оцінювання масштабів та рівнів корупції в розрізі регіонів та секторів публічної та приватної сфери*, а також коректного відображення ситуацій для деяких специфічних цільових груп, перш за все – суб'єктів підприємницької діяльності. *Інструментарій* такого опитування базується на незмінній та чітко визначеній системі показників рівня корупції, тобто, на відміну від традиційних соціологічних досліджень, вона має досить обмежений характер, фіксуючи лише основну *інформацію про реальну поведінку*, переважно – інформацію «об'єктивного» типу, уникаючи отримання даних про мотиви, цінності, тобто тих даних, які передбачають неоднозначність тлумачення.

Важливою рисою національної системи оцінювання рівня корупції є те, що **базове тематичне опитування населення має бути максимально інтегроване з державними вибірковими обстеженнями населення (домогосподарств), які проводяться Державним комітетом статистики України.**

Важливою обставиною, яка засвідчує **необхідність узгодження методології вимірювання масштабів та рівня корупції з методологією державних вибіркового обстежень**, є те, що опис корупції та її чинників

мають проводитись за методологією та показниками, що використовуються у державній соціально-економічній політиці. Соціологічні дослідження мають свою «специфічну термінологію», яка відповідає стандартам наукового дискурсу, однак не завжди – прийнятним в сфері державного управління стандартам подання інформації про суспільні процеси.

Варіанти зазначеної вище інтеграції можуть бути різними, в залежності від існуючих можливостей та специфіки завдань, які будуть визначені в рамках *національної системи оцінювання масштабів та рівня корупції*.

В найпростішому варіанті – це проведення самостійного тематичного опитування за методологією, яка узгоджується з державними вибірковими обстеженнями та використовує їх матеріали для контролю отриманих даних та їх інтерпретації (зокрема, для забезпечення репрезентативності даних на рівні регіонів України та за типами місцевості, слід розглянути можливість використання вибірок населення (домогосподарств) базових вибіркових досліджень попередніх років, що їх проводив Держкомстат України).

Більш складний, і водночас, на наш погляд, більш ефективний шлях – проведення тематичного опитування в рамках одного з державних вибіркових спостережень. Вибір найбільш оптимального варіанту потребує подальшого аналізу з урахуванням особливостей нової ситуації у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.

Додатковим аргументом на користь такого підходу є світова практика останніх років. Наприклад, в 2010-2011 роках передбачається створення спеціального тематичного модуля «корупція» в рамках Євробарометра, тобто системи моніторингу соціальних процесів в рамках ЄС.

Рівень корупції: операціональна модель.

Феномен корупції може отримувати різні теоретичні інтерпретації у залежності від **обраної концептуальної стратегії дослідження та базового розуміння корупції**. Відповідно, на емпіричному рівні можна вимірювати якісно різні об'єкти, створюючи неоднозначність отриманих результатів. Тому в операціоналізації поняття «рівень корупції» необхідно визначитись в цих ключових методологічних питаннях.

В залежності від **концептуальної стратегії дослідження** можна виділити дві базові моделі : перша орієнтована на вимірювання параметрів феномену *сприйняття корупції*, як специфічного виміру масової свідомості, друга – на оцінювання рівня *поширеності корупційних практик в реальних відносинах*. Можлива і третя модель, яка поєднує ці дві підходи, однак фактично вона є звичайною сумою цих вимірів. В рамках національної моделі оцінювання корупції базовою є модель оцінки реальних корупційних практик, хоча це не виключає важливості фіксації проявів відображення корупції в масовій свідомості у вигляді певних уявлень про рівень корупції. Зокрема, феномен «великої корупції» або політичної корупції може бути зафіксований лише у вигляді його відображення в масовій свідомості як специфічного «сприйняття».

В залежності від **базової моделі розуміння корупції** можна вести мову про наступні підходи: а) розуміння корупції, яке базується на *прийнятих в конкретному суспільстві уявленнях про види поведінки*, що відноситься до корупційних, б) розуміння корупції в міжнародно-правових політичних та політико-правових документах, в яких звичайно даються широкі *визначення соціологічного та політологічного типу* (наприклад, виділення таких різновидів як непотизм, фаворитизм тощо), в) *розуміння корупції на основі законодавчих приписів про відповідальність за корупційні правопорушення*, а також кореспондуючі з ними положення про превентивні заборони та обмеження для суб'єктів, які спеціально визначені законом (таке тлумачення корупції відображено в новому українському антикорупційному законодавстві).

Саме останній підхід є найбільш придатним для оцінювання рівня корупції в контексті завдань державної антикорупційної політики, оскільки вона не може базуватись на розширеному тлумаченні форм та проявів корупційної поведінки.

Для того, щоб реалізувати такий підхід, **опитувальники мають виключати можливість самооцінки респондентами певних ситуацій за критеріями наявності чи відсутності ознак корупції.**

Опитувальники можуть лише фіксувати певні дії, вчинки, рішення тощо, які є зовнішніми ознаками корупційної поведінки та базуються на законодавчих приписах про відповідальність. Слід зазначити, що ці приписи охоплюють фактично всі основні різновиди корупційних практик, оскільки в цій частині нове українське законодавство узгоджується з міжнародними стандартами. Однак залишається невирішеним питання щодо політичної корупції. Міжнародні документи не містять чітких визначень її природи та основних різновидів, в національному політичному середовищі в умовах розмитості та незрілості демократичних традицій розмежування корупції та прийомів політичного впливу /наприклад, лобіювання/ залишається нечітким. Тому національна система оцінювання рівня корупції феномен політичної корупції може фіксувати лише на рівні *сприйняття*.

Показники, які описують феномен рівня корупції, можуть включати кілька груп емпіричних індикаторів.

Базові показники є основою операціональної моделі рівня, які мають бути включені як до базового тематичного опитувальника так, і за наявності таких можливостей, – до окремих розділів опитувальників державних вибіркового спостережень. Хоча в даному випадку потрібні спеціальні обґрунтування таких методологічних включень.

Загалом базові показники мають наступну структуру.

Фіксуючі показники.

Наявність та частота контактів особи з державними та недержавними інститутами, в сфері відносин з якими законодавчо визнається можливість виникнення корупційних практик.

Українське законодавство дозволяє сформулювати вичерпний перелік таких інститутів (посадових осіб). Наприклад, державні послуги надають приблизно сімдесят органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При створенні інструментарію опитувань має бути забезпечено максимально точне відтворення реальних суб'єктів надання державних послуг, оскільки без цього неможлива оцінка рівня секторальної корупції. Особливістю цього показника є те, що в даному випадку можуть використовуватись лише прямі запитання. Як і у більшості аналогічних досліджень найбільш виправданим буде отримання інформації за базовий період – *останні 12 місяців*.

Наявність в ситуаціях, зафіксованих на основі попереднього показника, ознак, які дозволяють кваліфікувати такі ситуації як «ситуації з ознаками корупційних практик».

Фактично, ми в даному випадку маємо найбільш важливий показник, який *безпосередньо фіксує кількісний вимір рівня корупції*. Існуюча практика вимірювання рівня корупції має суперечливий характер. Наприклад, у більшості досліджень проведених в Україні, такі корупційні практики пов'язуються виключно з хабарами. Однак, глибинні дослідження показують, що хабар в чистому вигляді стає все менш поширеним, особливо в ситуаціях посилення активності правоохоронних органів, коли класичний хабар «гроші із рук в руки» стає надто ризикованим. Наприклад, за результатами досліджень в різних регіонах, майже половина корупційних практик базуються на використанні «торгівлі впливом», зв'язків (згідно з радянською традицією – «блату»), обміну послугами тощо. Слід зазначити, що в останніх вітчизняних дослідженнях є спроби «йти далі хабара». Однак, і в цих випадках опис корупційних практик залишається неповним. І головне – він не в повній мірі відповідає переліку кваліфікуючих ознак корупційного діяння, що

наведені в законодавстві та можуть бути типологізовані на основі аналізу практики діяльності правоохоронних органів.

До таких кваліфікуючих ознак, які мають бути використані для операціоналізації даного показника на рівні запитань в опитувальниках, можуть бути віднесені наступні дії:

1) вимагання хабара, 2) пропозиція хабара, 3) отримання хабара на вимогу, 4) отримання хабара без вимоги, 5) незаконний подарунок (вартість перевищує встановлені законом межі), 6) використання зв'язків, блату, інші форми торгівлі впливом, 7) «обмін послугами», 8) непередбачені законом платежі (наприклад, благодійні внески, примушування до використання послуг посередників тощо).

В інструментарії використовуються прямі запитання, однак вони формулюються в максимально нейтральній формі, уникаючи будь-яких оціночних понять негативної забарвленості. Наприклад, замість поняття хабар використовуються вирази – «неформальні платежі», «платежі особисто посадовій особі» тощо. Звичайно, не використовується і сам термін корупція.

Конкретизуючі показники є способом визначення окремих суттєвих рис зафіксованих корупційних практик. Їх кількість може бути досить значною. Однак з теоретично можливого переліку доцільно відібрати найбільш значимі та зручні для методично коректного фіксування. Серед них наступні:

- **Частота корупційних практик** (базовий період – «останні 12 місяців»).
- **Види корупційних благ, що включені в схеми корупційних відносин** (наприклад, гроші, товари, послуги, нематеріальні блага, корпоративні права тощо).
- **Суб'єктний склад корупційних відносин** (наявність посередників та їх статус).
- **Характер рішень, що приймалися внаслідок корупційних взаємодій.**

• **Наявність та види негативних реакцій на вимогу посадовцями хабарів чи інших видів корупційних дій** (в даному випадку визначається питома вага тих, хто відмовляється від корупційних моделей поведінки).

• **Поширеність випадків інформування керівництва чи правоохоронних органів про випадки корупції.**

Додаткові показники дозволяють зафіксувати окремі риси суспільного феномену корупції. Використовуються вони переважно в базовому тематичному опитуванні. Їх включення до опитувальників чи іншого інструментарію вибіркового спостереження навряд чи можливе.

Такими додатковими показниками можуть бути наступні:

Сприйняття поширеності корупції в базових сферах та інститутах суспільства. В даному випадку маємо класичний вимір *сприйняття корупції*, для реалізації якого в опитувальники включаються стандартні питання про *уявлення респондентів* про ступінь поширеності корупції. Цей вимір може бути доповнюючим до показників поширеності реальних корупційних практик. Однак стосовно політичної корупції – це єдина можливість отримати уявлення про відношення масової свідомості до цього феномену.

Самооцінки населенням та цільовими групами ступеню занепокоєності проблемою поширення корупції. Найбільш інформативними в даному випадку будуть питання щодо місця проблеми корупції серед інших суспільних проблем.

Рівень інформованості про корупцію та основні інформаційні джерела.

Оцінки антикорупційних заходів держави та недержавних інститутів. Такі оцінки можуть бути диференційовані за основними суб'єктами запобігання та протидії корупції, що робить їх важливим показником громадського *сприйняття* ефективності діяльності цих органів. Доповнюючи ми в цьому контексті можуть бути питання щодо довіри окремим органам та установам в контексті їх здатності протидіяти корупції.

Сприйняття суспільних чинників та умов, що викликають корупцію. В моніторингових дослідженнях цей показник, що має досить загальний характер, може бути доповнений оцінками респондентами корупціогенності конкретних дій влади (законодавчих новацій, кадрових призначень тощо).

Мотивація вибору корупційних моделей вирішення життєвих проблем або мотивація відмови від них. В даному випадку важливо також зафіксувати відмінність між простим ухилянням від корупції та намаганням

Відношення до «віслблоуерів» (добросовісних інформаторів) є показником, що раніше майже не використовувався в аналогічних дослідженнях. Однак значення цього способу залучення громадськості до боротьби з корупцією зростає.

Ситуативні показники. На їх основі створюються варіативні розділи в опитувальниках, що орієнтовані на специфічні конкретні ситуації (існуючі чи перспективні).

Система показників, що наведена вище, може бути доповнена. Однак принципово важливим є те, що вона може включати лише такі основні та додаткові показники, які за своїм змістом *придатні для моніторингового (тобто повторного) дослідження* і динаміка яких важлива для розробки та реалізації державної антикорупційної політики.

Інтеграція тематичного опитування в державні вибіркові обстеження.

Національна система оцінювання рівня корупції реалізується як інтегральний дослідницький інструмент, де поєднуються автономне тематичне опитування та державні вибіркові обстеження, інформація яких є базовою, а також в які *включаються спеціальні модулі/показники та релевантні питання чи блоки питань.*

Це є найбільш ефективний шлях створення інструментів вимірювання рівня корупції на рівні реальної поведінки (дослідницька

стратегія віктимізації), яка має практичну цінність як інформаційне забезпечення для розробки та моніторингу державної антикорупційної політики.

В Україні державні вибіркові обстеження населення є основним джерелом даних щодо демографічних та соціально-економічних характеристик населення у періоди між переписами населення.

При проведенні державних вибіркових опитувань, значна увага приділяється **забезпеченню якості отриманих даних**. Основні показники, які надаються користувачу супроводжуються відповідними оцінками характеристик їх надійності.

Якість та репрезентативність отриманих результатів є головним аргументом на користь того, що дані державних вибіркових обстежень можуть бути джерелом цінної інформації при комплексному оцінюванні стану корупції в Україні.

Однак вони можуть бути не лише додатковим джерелом інформації фонового типу але й основним інструментом вимірювання рівня корупції. Такий підхід потребує додаткових обґрунтувань, оскільки він вимагає суттєвих змін в методології відповідних обстежень.

Державні вибіркові обстеження населення (домогосподарств) проводяться в усіх регіонах України за місцем постійного проживання населення. В контексті оцінювання корупції, доцільно вести мову про **два** види вибіркових обстежень - умов життя домогосподарств та економічної активності населення .

Державне обстеження умов життя домогосподарств (ОУЖД) проводиться Держкомстатом України, починаючи з 1999 року. Щороку в цьому обстеженні опитується приблизно десять тисяч неінституційних домогосподарств.

Обстеження умов життя домогосподарств проводиться відповідно до вимог міжнародних стандартів. Одиницею спостереження в обстеженні є домогосподарство.

У 2009 році в опитуванні взяло участь 10459 домогосподарств з 13023 запланованих в цілому по Україні. Таким чином, рівень участі домогосподарств в обстеженні склав 80,3%.

Вибіркове обстеження умов життя домогосподарств України передбачає три складові частини із застосуванням різних інструментів обстеження для одержання інформації.

I. Збір даних щодо загальної характеристики домогосподарства – основне (базове) інтерв'ю. Опитування домогосподарства проводиться на початку обстеження за програмою відповідного запитальника стосовно загальних характеристик домогосподарства: його складу, житлових умов, наявності та використання земельних ділянок, худоби і птиці, а також – щодо антропометричних даних, рівнів освіти, статусів зайнятості осіб, які входять до складу домогосподарства. Крім того, на основі використання контрольної картки складу домогосподарства, протягом всього періоду обстеження спостерігаються зміни в його складі.

II. Спостереження за витратами і доходами домогосподарств протягом кварталу. Здійснюється за допомогою двох інструментів обстеження:

- тижневого щоденника поточних витрат, який заповнюється безпосередньо домогосподарством двічі на квартал за спеціальним графіком.
- квартального запитальника, за допомогою якого проводиться щоквартальне опитування домогосподарства у перший місяць після звітного кварталу.

III. Одноразові тематичні опитування. Здійснюються за допомогою анкет під час проведення квартального опитування. У 2009р. тематичні опитування будуть проведені з метою дослідження:

- витрат домогосподарств на будівництво та ремонт житла і господарських будівель;
- доступу домогосподарств до окремих товарів та послуг;

- оцінки членами домогосподарств стану свого здоров'я та рівня доступності послуг охорони здоров'я;
- самооцінки домогосподарствами рівня своїх доходів;
- доступу домогосподарств до Інтернету.

Очевидно, завданням та методології вказаного дослідження не буде суперечити проведенню тематичних обстежень з антикорупційної тематики, які можуть стати постійними. Наприклад, *самооцінки домогосподарствами якості та інших параметрів адміністративних послуг, які надаються органами та установами публічної сфери*.

При оцінюванні показників корупції цінними є дані ОУЖД щодо соціально-демографічного портрету населення, яке має життєві ситуації пов'язані з корупцією, дані щодо рівня життя окремих соціальних груп населення; структури їх доходів тощо. В контексті сучасних досліджень, що проводяться науковцями, значний інтерес являє собою можливість отримання за даними ОУЖД оцінок показників щодо розподілу доходів від неформальної діяльності на рівні домогосподарств. В майбутньому, з урахуванням результатів цього обстеження можливо буде запровадити моніторинг виконання програм боротьби з корупцією в Україні. **На наш погляд, доцільно вести мову про поступову імплементацію антикорупційної тематики в показники та інструментарії цього обстеження.** Спершу доцільно провести експерименти з включення **непрямих** питань щодо місця та розмірів корупційних витрат в бюджетах домогосподарств, як важливих непрямих вимірів рівня включеності домогосподарств в корупційні практики. Надалі можуть бути запропоновані питання щодо окремих поведінських вимірів таких корупційних практик (види контактів, установи чи органи, частота, результати тощо).

Вибіркове обстеження домогосподарств з питань економічної активності населення (ОЕАН) є головним джерелом інформації про стан ринку праці в Україні. Починаючи з 1995 року, ОЕАН проводиться

органами державної статистики щороку на постійній основі, а з січня 2004 року – за оновленою щомісячною програмою.

В ОЕАН обстежується все населення віком 15–70 років. Загальний обсяг щомісячної вибірки для опитування за анкетною ОЕАН респондентів віком 15–70 складає близько вісімнадцяти тисяч домогосподарств.

Метою проведення обстежень населення (домогосподарств) з питань економічної активності є одержання інформації про склад та структуру робочої сили, вимірювання зайнятості та напрямків діяльності населення, а також визначення реального рівня безробіття, який враховує загальний обсяг пропозиції робочої сили та застосовується як важливий показник аналізу поточного стану економіки країни. Критерії визначення зайнятого та безробітного населення відповідають рекомендаціям міжнародної організації праці та стандартам, прийнятим у статистичній практиці країн Євросоюзу. Матеріали обстежень дозволяють оцінити масштаби та якісні характеристики робочої сили на ринку праці України, проаналізувати тенденції розвитку його кон'юнктури.

Впродовж 2009 року було опитано 122,8 тис. респондентів віком 15–70 років, що складає 0,35% постійного населення України зазначеного віку. Кількість проведених інтерв'ю становила 341,9 тис.

Досить важливим є те, що **за результатами обстеження ЕАН визначаються також обсяги зайнятості у неформальному секторі економіки**. Такі розрахунки здійснюються починаючи з 1999 року відповідно до методики, затвердженої наказом Держкомстату України від 29.02.2000р. № 73.

З урахуванням національних особливостей щодо поширення неформальних трудових відносин, критерії визначення кількості зайнятих у цьому секторі розширені за рахунок включення осіб, які працювали за усною домовленістю з роботодавцем в офіційному секторі, тобто без укладення офіційного трудового договору (контракту), що свідчить про відсутність мінімальних соціальних гарантій.

Обстеження економічної активності може включати окремі показники, які будуть мати характер опосередкованих показників рівня корупції або показників корупційних ризиків у відповідних сферах. Розробка таких показників та способів їх включення в існуючу методологію потребує додаткового аналізу.

Потенційні виконавці.

Вимірювання корупції – процес складний і відповідальний. Тому до вибору організації, яка б могла стати виконавцем такого дослідження слід поставитися вкрай серйозно. Разом з тим, за умови відповідності організації-виконавця певним вимогам/критеріям, можна передбачити ймовірність вибору організаційної структури різного типу: від комерційної організації до наукової установи. Тобто виконавцями можуть бути:

1. Комерційна організація (соціологічна служба, рейтингове чи аналітичне агентство) – на умовах її щорічного вибору на конкурсній основі в рамках грантових програм;

2. Комерційна організація (соціологічна служба, рейтингове чи аналітичне агентство) – обрана як провідна організація, покликана здійснювати моніторинг масштабів та рівня корупції в Україні на щорічній основі;

3. Наукова установа (самостійно);

4. Спеціально створений аналітичний центр (наприклад, при державному органі з питань координації антикорупційної політики);

5. Державний комітет статистики України;

6. Наукова установа на умовах співпраці з Державним комітетом статистики України.

Незалежно від типу організації, до виконавця дослідження висуваються наступні вимоги:

– наявність фахівців і спеціалістів в галузі соціології, статистики (зокрема, вибіркового опитувань), кримінології чи права загалом а також

забезпечення штату інтерв'юерів для проведення опитування або можливість використання ресурсів іншого органу;

- досвід проведення вибіркового опитування в сфері соціально-правових досліджень і здатність контролювати його якість;
- наявність сучасного технічного забезпечення для обробки великих масивів статистичних даних;
- наявність спеціалістів з навиками працювати з масивами даних у сучасних програмах обробки даних;
- вільний доступ до наявної статистичної та адміністративної інформації;
- володіння сучасними методиками забезпечення узгодженості даних з різних джерел;

Крім того, організація має бути політично незаангажованою (позбавленою тиску ззовні), зацікавленою у поширенні як позитивних так і негативних результатів дослідження.

На даному етапі найбільш прийнятним варіантом реалізації дослідження щодо масштабів та рівня корупції, слід вважати варіант, коли

«замовником» такого дослідження є центральний орган державної влади, що виконує функції координації антикорупційної політики.

виконавцем виступають академічні установи спільно з Державним комітетом статистики України.

При цьому відповідальність за організацію і проведення дослідження, а також інтерпретацію отриманих даних, покладається на академічні установи, а Держкомстат, поряд з організаційною підтримкою, виконує контролюючу функцію щодо дотримання методології дослідження. Крім того, додатковими факторами на користь співпраці академічної установи з Держкомстатом можуть бути:

- забезпечення технічної підтримки опитування;

- за умови використання вибірок населення (домогосподарств) базових вибіркових досліджень попередніх років, теоретично можна розраховувати на консультативну підтримку на цьому етапі дослідження;
- можливість залучення мережі фахівців з інтерв'ювання для реалізації опитування щодо стану масштабів та рівня корупції;

Співпраця з Держкомстатом також може означати більш вільний доступ до статистичних даних, які будуть використані при оцінюванні та аналізі рівня корупції в Україні.