



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime



Global Resource for Anti-Corruption
Education and Youth Empowerment

Навчальні інструменти для викладачів і фахівців

Серія модулів із протидії корупції

Модуль 4

Корупція в публічному секторі

Навчальні інструменти для викладачів і фахівців

Серія модулів УНЗ ООН з протидії корупції

МОДУЛЬ 4

КОРУПЦІЯ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

Загальні відомості

Серія навчальних модулів УНЗ ООН з протидії корупції містить 14 модулів, присвячених низці основних питань протидії корупції. Вони включають різні визначення корупції, огляд її руйнівних наслідків та заходів з протидії корупції, а також зв'язок між корупцією й такими різними сферами як належне урядування, порівняльна політологія, інформування про порушення, системи правосуддя, права людини, гендерна проблематика, освіта, громадянська участь, мир та безпека.

Модулі призначені для використання закладами як вищої, так і професійної освіти в усьому світі. Вони розроблені так, щоб допомогти у проведенні занять з протидії корупції викладачам та інструкторам, в тому числі й тим, які не мають спеціальної підготовки з питань протидії корупції, але бажали б включити ці елементи до своїх навчальних курсів. Викладачі можуть адаптувати модулі, перш ніж вводити їх до своїх занять і курсів. Модулі містять обговорення актуальних проблем, пропозиції щодо завдань і вправ, рекомендовану структуру занять, порядок оцінювання студентів, списки літератури (з фокусом на матеріалах у відкритому доступі), слайди PowerPoint, відеоматеріали та інші засоби навчання. Кожен модуль містить план тригодинного заняття, а також практичні рекомендації щодо його перетворення на повноцінний курс.

Модулі орієнтовані на універсальні цінності та проблеми та можуть легко адаптуватися до різних місцевих та культурних умов, у тому числі до різних програм отримання освітнього ступеня, оскільки мають міждисциплінарний характер. Ці модулі спрямовані на підвищення обізнаності слухачів та студентів з питань етики, посилення їхньої готовності діяти доброчесно та формування навичок, необхідних для застосування та поширення цих норм у повсякденному житті, професії та суспільстві. Ефективність модулів посилює те, що вони охоплюють як теоретичні, так і практичні аспекти й використовують такі інтерактивні методи викладання, як експериментальне навчання та групова робота. Ці методи утримують увагу слухачів і студентів і допомагають їм розвивати критичне мислення та навички розв'язання проблем і спілкування, адже всі ці навички є важливими для освіти у сфері етики.

Теми модулів були вибрані після консультацій з науковцями, які брали участь у нараді експертів, скликаній УНЗ ООН у Відні в березні 2017 року. Ці експерти наголосили на потребі в підвищенні рівня антикорупційної освіти в усьому світі і надали рекомендації щодо основних сфер, які мають розглядатися в модулях. На їхню думку, вкрай важливим є те, щоб ці модулі готували студентів і слухачів до ефективних дій на основі цінностей, забезпечували їх залученість, могли бути пристосовані до різних регіональних і дисциплінарних умов, а також давали змогу викладачам включати їх як антикорупційні компоненти до поточних курсів і дисциплін.

Для досягнення цих цілей експерти рекомендували зробити модулі такими, щоб вони мали низку певних характеристик і зрештою були в змозі:

- | | |
|---|--|
| » Поєднати теорію з практикою | » Спіратися на передовий досвід фахівців-практиків |
| » Підкреслити важливість доброчесності та етики в повсякденному житті | » Поєднати питання доброчесності та етики з іншими глобальними проблемами та ЦСР |
| » Заохочувати критичне мислення | » Дотримуватися міждисциплінарного й багаторівневого підходу |
| » Не лише наголошувати на важливості ухвалення етичних рішень, а й демонструвати те, як виконувати ці рішення | » Робити акцент на глобальній етиці та універсальних цінностях, залишаючи простір для різноманітних регіональних і культурних аспектів |
| » Застосовувати інноваційні інтерактивні навчальні методи | » Використовувати чітку й зрозумілу неспеціалістам термінологію |
| » Дотримуватися балансу між загальною та прикладною етикою | » Бути зручними для користувачів |

Спираючись на ці рекомендації, УНЗ ООН понад рік працювало з понад 70 експертами-науковцями з понад 30 країн над підготовкою 14 навчальних модулів із протидії корупції. Кожний модуль розроблявся профільною групою вчених і фахівців УНЗ ООН, а потім проходив колегіальний огляд ширшою групою вчених, які представляли різні дисципліни та регіони, для врахування міждисциплінарних і глобальних аспектів. Модулі пройшли ретельну перевірку в штаб-квартирі УНЗ ООН, після чого були остаточно відредаговані та опубліковані на вебсайті Управління як матеріали відкритого доступу. Крім того, було досягнуто домовленість регулярно оновлювати зміст модулів для забезпечення їх відповідності сучасним дослідженням та поточним потребам освітян.

Цей інформаційний інструмент розроблений Сектором УНЗ ООН з корупції та економічної злочинності (СЕВ) в межах Ініціативи «Освіта для правосуддя», що є компонентом Глобальної програми з імплементації Дохійської декларації.

Застереження

Зміст серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції не обов'язково відображає погляди чи політику Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН), держав-членів чи донорських організацій і не означає будь-якого схвалення. Використані позначення та представлення матеріалів у цих модулях не означають висловлення будь-яких поглядів УНЗ ООН щодо правового статусу чи стану розвитку будь-якої країни, території, міста або місцевості чи їхніх органів влади, а також стосовно делімітації їхніх меж чи кордонів. УНЗ ООН заохочує використання, відтворення та розповсюдження матеріалів цих модулів. Якщо не вказано інше, їхній зміст дозволяється копіювати, завантажувати й друкувати для навчальних, дослідницьких та викладацьких цілей або для використання в некомерційних продуктах чи послугах за умови належного визнання УНЗ ООН як джерела і власника авторських прав, а також за умови відсутності будь-яких припущень про схвалення з боку УНЗ ООН поглядів, продуктів чи послуг користувачів.

Матеріали, представлені в цьому документі, надаються на умовах «як є», без жодних прямих чи непрямих гарантій, які б включали, серед іншого, гарантії комерційної придатності, придатності для певної цілі або відсутності порушень. Зокрема УНЗ ООН не дає жодних гарантій чи запевнень щодо точності чи повноти будь-яких таких матеріалів. УНЗ ООН без попередження періодично додає, змінює, вдосконалює чи оновлює матеріали в модулі.

УНЗ ООН за жодних обставин не несе відповідальності за будь-які втрати, збитки, відповідальність або витрати, завдані або понесені, відповідно до тверджень, внаслідок користування цим модулем, які включають, серед іншого, будь-які пов'язані з цим хиби, помилки, упущення, переривання чи затримки. Користування цим модулем відбувається виключно на ризик користувача. За жодних обставин, які серед іншого включають недбалість, УНЗ ООН не несе відповідальності за будь-які прямі, непрямі, випадкові, особливі чи побічні збитки, навіть якщо УНЗ ООН було повідомлено про можливість таких збитків.

Користувач окремо визнає та погоджується з тим, що УНЗ ООН не несе відповідальності за будь-яку поведінку будь-якого користувача.

Посилання на інтернет-сайти, що містяться в цих модулях, надані для зручності читача і є точними на момент публікації. Організація Об'єднаних Націй не несе відповідальності за їхню подальшу точність після публікації або за зміст будь-якого зовнішнього вебсайту.

Збереження імунітетів

Ніщо в цьому документі не є і не має вважатися обмеженням або відмовою від спеціально захищених привілеїв та імунітетів Організації Об'єднаних Націй.

Організація Об'єднаних Націй зберігає за собою виключне право на власний розсуд у будь-який спосіб змінювати, обмежувати чи припиняти доступ до сайту або будь-яких матеріалів. У зв'язку з цим Організація Об'єднаних Націй не зобов'язана зважати на потреби будь-якого користувача.

Організація Об'єднаних Націй залишає за собою право на власний розсуд і без попередження відмовляти будь-якому користувачеві в доступі до цього сайту чи будь-якої його частини.

Жодна відмова Організації Об'єднаних Націй від будь-яких положень цих Умов не є зобов'язальною, якщо вона не викладена в письмовій формі й не підписана її належно уповноваженим представником.

Офіційного редагування цих модулів не проводилося.

Зміст

Вступ	07
Результати навчання	07
Ключові питання	08
Основні терміни: публічний сектор і публічні посадові особи	08
Порівняння корупції в публічному і приватному секторах	09
Прояви та наслідки корупції в публічному секторі	09
Форми та прояви корупції в публічному секторі	09
Наслідки корупції в публічному секторі	10
Причини корупції в публічному секторі	12
Теорії, що пояснюють корупцію	14
Корупція у сфері публічних закупівель	16
Корупція в державних підприємствах	19
Заходи реагування на корупцію в публічному секторі	20
Запобігання корупції в публічному секторі	21
Висновок	25
Джерела	26
Вправи	33
Вправа № 1. Встановлення довірливих відносин	34
Вправа № 2. Тематичні приклади	34
Вправа № 3. Розуміння корупції у сфері закупівель	35
Вправа № 4. Культурні аспекти корупції в публічному секторі – подарунки та конфлікт інтересів	36
Рекомендована структура занять	37
Основна література	38
Додаткова література	40
Оцінювання знань студентів	44
Додаткові навчально-методичні матеріали	46
Відеоматеріали	46
Вебсайти	46
Тематичні дослідження, новинні повідомлення і блоги	47
Інші матеріали	47
Рекомендації з підготовки окремого курсу	48



Вступ

У цьому модулі міститься огляд найпоширеніших корупційних діянь та проявів корупції в публічному секторі. Для кращого розуміння причин корупції в публічному секторі у цьому модулі розглядаються різні теоретичні моделі, як-от теорія «агента-принципала», теорія колективної дії, інституційна теорія та теорія ігор. Оскільки корупція в публічному секторі викривлює повноваження й забирає ресурси, безпосередньо призначені для досягнення суспільного блага, вкрай важливе значення – в цілях захисту суспільного добробуту – має наявність ефективних механізмів контролю й підзвітності для зниження корупційних ризиків у публічному секторі. У цьому модулі розглядаються подібні заходи, у тому числі питання про те, як сформувати публічні інституції й процеси в такий спосіб, який би обмежував стимули і можливості для корупції. Окремий матеріал присвячено двом найуразливішим до корупції сферам публічного сектору – публічним закупівлям та державним підприємствам (ДП). У цьому модулі окремо розглядаються корупція в публічному секторі, тобто така корупція, за якої зловживають насамперед публічними ресурсами, і корупція в приватному секторі, тобто корупція, за якої об'єктом зловживань є насамперед приватні або комерційні ресурси. Питання корупції в приватному секторі розглядаються в Модулі 5 Серії модулів tУНЗ ООН з протидії корупції, а цей модуль до певної міри ґрунтується на висновках зазначеного розгляду. Крім того, підґрунтям для цього модуля слугує розгляд питань належного урядування, виявлення корупції та національних антикорупційних структур, який міститься, відповідно, в Модулях 2, 6 і 13 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції. І, нарешті, крім усього згаданого, він базується на розгляді питань суспільної доброчесності й етики в Модулі 13 Серії модулів УНЗ ООН з доброчесності та етики.



Результати навчання

- Опис корупційних дій і проявів корупції в публічному секторі
- Розуміння причин і наслідків корупції в публічному секторі, а також ролі корупційної культури як одночасно причини й наслідку цього явища
- Критичний огляд різних заходів реагування на корупцію в публічному секторі, а також заходів протидії та запобігання цьому явищу
- Роз'яснення різниці між корупцією в публічному та приватному секторах
- Застосування теоретичних моделей, як-от теорія «агента-принципала», теорія колективної дії, інституційна теорія та теорія ігор, для пояснення корупції в публічному секторі
- Обговорення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель і в державних підприємствах



Ключові питання

Корупція – складне явище, яке не має єдиного визначення. Огляд різних форм і визначень корупції та її шкідливих наслідків для всього світу міститься у Модулі 1 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції. У контексті цього модуля слід відзначити, що Конвенція ООН проти корупції (UNCAC)¹ не дає єдиного всеохопного визначення того, чим є «корупція». Натомість у ній визначаються і класифікуються як кримінальні правопорушення різні корупційні діяння, наприклад, підкуп та розкрадання майна (як з боку публічних посадових осіб, так і в приватному секторі); зловживання службовим становищем (тобто, коли особи, що виконують публічні функції, зловживають владою для отримання вигоди); зловживання впливом; незаконне збагачення; відмивання коштів. Учасницями Конвенції ООН проти корупції є 189 держав світу (станом на листопад 2021 р.), а отже вона наближається до всесвітнього охоплення й можна вважати, що різні діяння, визначені Конвенцією як корупція, визнаються такими в міжнародному масштабі.

Цей модуль присвячений корупції в публічному секторі. Зокрема, в ньому розглядаються різні корупційні дії та прояви корупції в публічному секторі, їхні причини й наслідки, теоретичні пояснення, заходи реагування на корупцію та механізми запобігання їй. Докладно розглядаються сфери публічних закупівель та державних підприємств, оскільки вони є особливо вразливими до корупції. Перед розглядом цих питань у модулі уточнюється значення термінів «публічний сектор» і «публічні посадові особи», а також різниці між корупцією в публічному і приватному секторах.

Основні терміни: публічний сектор і публічні посадові особи

Важливо з самого початку дати визначення певним основним термінам, як-от публічний сектор і публічні посадові особи. Термін «публічний сектор» (“public sector”) означає організації та інституції, які існують, щоб слугувати суспільним цілям («public purpose»). Елементами публічного сектору є гілки влади, а також бюрократичні структури і процеси, з яких складається публічне управління. Публічний сектор надає послуги для різних гілок влади (виконавчої, законодавчої та судової) та публічні послуги, як-от охорона здоров'я, освіта, охорона правопорядку, військово-інфраструктура, водні ресурси та транспорт. Крім того, публічний сектор включає організації з підвітності й нагляду, які контролюють і перевіряють діяльність відповідних служб. Окрім власне публічного сектору, у цьому модулі розглядаються організації, які виконують господарську діяльність, але перебувають у публічній власності, а отже зветься державними (ДП) або публічними підприємствами. Прикладами ДП є іпотечні компанії або нафтогазові корпорації.

Особи, що працюють у публічному секторі, можуть обиратися або призначатися і зазвичай вони зветься публічними посадовими особами. У деяких правових системах публічних посадових осіб, яких не обирають, зветься державними або публічними службовцями

У статті 2 Конвенції ООН проти корупції публічні посадові особи визначаються так:

(i) будь-яка особа, яка обіймає посаду в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі Держави-учасниці, яку призначено чи обрано, постійно чи тимчасово, праця якої оплачувана чи не оплачувана, незалежно від стажу;

(ii) будь-яка інша особа, яка виконує будь-яку державну функцію, зокрема для публічного органу або публічного підприємства, або надає будь-яку публічну послугу, як це визначається у внутрішньому праві Держави-учасниці і як це застосовується у відповідній галузі правового регулювання цієї Держави-учасниці;

¹ Конвенція міститься у розділі «Корупція» вебсайту Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності (www.unodc.org).

(iii) будь-яка інша особа, що визначається як «публічна посадова особа» у внутрішньому праві Держави-учасниці.

Це визначення публічної посадової особи є дуже широким і стосується, наприклад, осіб, що працюють у державних підприємствах. Широкий характер цього визначення має важливе значення, оскільки Конвенція проти корупції містить багато положень, які покладають обов'язки на публічних посадових осіб. Крім того, ним встановлюється мінімальний стандарт сфери дії національних законодавчих актів, якими визначається поняття публічних посадових осіб. Подальший розгляд питань, пов'язаних з публічним сектором і публічними посадовими особами, міститься в Модулі 13 УНЗ ООН з доброчесності та етики.

Порівняння корупції в публічному і приватному секторах

Вивчаючи корупцію в публічному секторі, варто пам'ятати про різницю між корупцією в публічному і приватному секторах. Для наших поточних цілей можна визначити, що корупція в публічному секторі означає насамперед зловживання ресурсами публічної влади, а корупція в приватному секторі означає передусім зловживання приватними або комерційними ресурсами. Конвенція ООН проти корупції визначає низку різних корупційних порушень, у той час, як сама корупція інколи тлумачиться в загальному плані як «зловживання довіреною владою для особистої вигоди», відповідно до термінології, запропонованої неурядовою організацією Transparency International (TI)². З визначення корупції, наданого TI, а також із переліку корупційних правопорушень, який міститься в Конвенції ООН проти корупції, випливає, що корупція трапляється як в публічному, так і в приватному секторі. Публічні посадові особи наділяються владою для служіння суспільним інтересам, а працівники та керівники в приватному секторі наділяються владою для служіння законним інтересам компанії. В обох контекстах корупція виникає тоді, коли приватні особи або організації просувають інтереси, відмінні від інтересів, які їм довірено захищати. Якщо визначити, служіння яким інтересам має відбуватися, і чий або які інтереси обстоюються натомість, це може допомогти з'ясувати різницю між корупцією в публічному і приватному секторах. Питання корупції в приватному секторі розглядається в Модулі 5 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

> Прояви та наслідки корупції в публічному секторі

Форми та прояви корупції в публічному секторі

У публічному секторі існують усі раніше згадувані форми корупції, включно з підкупом, розкраданням, незаконним збагаченням, зловживанням впливом і зловживанням службовим становищем (що може включати фаворитизм і непотизм). Як уже зазначалося в Модулі 1, точне юридичне визначення корупційних правопорушень є складним питанням. Наприклад, у статті 15 Конвенції проти корупції підкуп у публічному секторі визначається як «обіцянка, пропозиція або надання публічній посадовій особі, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи або іншої фізичної чи юридичної особи, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію чи утрималась від вчинення дій під час виконання своїх службових обов'язків». І хоча це визначення може бути важким для усвідомлення, неважко зрозуміти саму сутність злочину – це обмін грошей або будь-якої іншої цінності на вигоду, яку надають політичні або економічні суб'єкти. Так само неважко зрозуміти й наслідки цього злочину, які полягають в обході законних процедур, коли політична або економічна влада фактично продається на аукціоні тому, хто більше за неї заплатить.

² Доступ за посиланням: www.transparency.org/what-is-corruption.

Те саме стосується розкрадання й незаконного привласнення майна, визначення яким надаються у статті 17 Конвенції ООН проти корупції. Поза складними правовими формулюваннями дефініцій сутність поняття полягає в тому, що певна особа, якій довірено певну цінність (як-от майно, кошти або інвестиції), або привласнює цю цінність, або передає її певній третій стороні коштом інших осіб. По суті, йдеться про поєднання зради та крадіжки. Стаття 19 Конвенції ООН проти корупції містить визначення злочину зловживання службовим становищем.

Цей злочин може відбуватися за таких ситуацій як патронаж (використання публічних ресурсів для винагородження окремих осіб за їхню підтримку на виборах); непотизм (преференційне ставлення до родичів); кумівство (працевлаштування друзів чи довірених колег або надання їм інших преференцій); секс-шантаж (вимагання сексуальних послуг як форми оплати) – усе це підриває незалежне або демократичне представницьке ухвалення рішень, а також чесні та змагальні процеси формування урядів або кадрових призначень до них. Так само як і злочини хабарництва та розкрадання майна, ці форми корупції вщерть руйнують прозорість, підзвітність та верховенство права. Така руйнація є не лише наслідком цих видів корупції – вона є також їхнім об'єктом і метою. Злочини, визначені Конвенцією ООН проти корупції, а також обов'язки держав-учасниць Конвенції, що звідти випливають, докладніше розглядаються в Модулі 12 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

Корупція по-різному проявляється в різних галузях публічного сектору. Наприклад, у сфері безпеки та оборони корупційні схеми можуть включати патронаж і хабарі для гарантування закупівлі військового обладнання в конкретній компанії, а у сфері охорони здоров'я це можуть бути відкати, які пацієнти змушені платити лікарям, або ж розкрадання публічних коштів у сфері охорони здоров'я з боку публічних посадових осіб та лікарів. У сфері освіти корупція виникає, коли викладачі вимагають певні речі від студентів за складання екзаменів або отримання диплома (більше інформації про корупцію у сфері освіти міститься в Модулі 9 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції). Поширені схеми корупції в органах поліції та суду включають маніпулювання справами та доказами з боку поліції, судові рішення, що виносяться на користь однієї сторони, якій надається перевага, а також корупцію у сфері закупівель для судових органів. Усі ці схеми призводять до розчарування людей, їхньої пасивності, поляризації та навіть конфліктів. Коли ці корупційні правопорушення стаються в тих областях публічного сектору, які відповідають за здійснення правосуддя та охорону правопорядку, як-от суди і поліція відповідно, такі порушення стають не просто злочинами самими по собі, вони ще й заважають здійсненню правосуддя і в найбезпосередніший та найфундаментальніший спосіб підривають верховенство права та права людини.

Наслідки корупції в публічному секторі

Поглиблений розгляд згубних наслідків корупції міститься в Модулі 1 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції. У межах цієї теми ми маємо визнати, що корупція в публічному секторі істотно збільшує вартість публічних благ і послуг, призводить до нераціонального використання публічних ресурсів, послаблює процес розроблення і реалізації політики та руйнує довіру суспільства до влади (МВФ, 2016; Грейкар, 2015). Винятково згубною для верховенства права і захисту прав людини в конкретній країні є корупція в органах поліції або судовій системі. Подібні ж руйнівні наслідки може мати корупція в оборонному секторі і в системі охорони здоров'я. Наприклад, корупція у військовій сфері може послабити здатність держави захищати населення від безпекових загроз, а корупція в лікарнях може мати наслідком кризи у сфері громадського здоров'я та призвести до смертей, яких можна було уникнути.

Корупція в комунальній сфері і сфері інфраструктури, очевидно, завдає шкоди суспільству, а її спектр є широким: комунальних служб може взагалі не бути, або вони можуть бути неналежно розташованими й погано функціонувати, або ж вони можуть призводити до фізичних травм та смерті людей. Корупція у сфері інфраструктури часто визначає, що і де буде утворюватися, а не суми, витрачені на будівництво або підключення інфраструктури (Кенні, 2006, с. 18). Локателлі та інші (2017) демонструють, як корупція у сфері будівництва швидкісних залізниць в Італії призвела до збільшення витрат і строків виконання робіт. На основі цього тематичного прикладу автори вивчають також вплив корупції на так звані мегапроекти (високовартісні комплексні проекти з довгостроковим впливом на економіку, довкілля й суспільство). Певні випадки корупції у сфері закупівель призводили до смертей і травм.

Скандал з мостом Padma Bridge у Бангладеш (Світовий банк, 2012), землетрус 2018 року в Мехіко (Лінтікум, 2017) і катастрофа з поромом у Південній Кореї (новини Бі-Бі-Сі, 2014) – усе це приклади того, як важливі інфраструктурні проекти віддавалися компаніям за корупційними схемами. Ці компанії використовували дешеві й низькоякісні матеріали, нехтували правилами безпеки, залишаючись безкарними, а їхні дії не контролювалися з боку держави. Наслідком цього була небезпечність об'єктів інфраструктури, що призвело до значної кількості смертей і поранень. Широко відомими є й випадки обвалення громадських будівель у Південній Африці (Агенція новин «Eyewitness news», 2017) і в Індії (Кавері, 2018). Окрім трагічних наслідків для фізичних осіб, причетність приватних компаній до корупції у сфері закупівель у деяких випадках мала наслідком їх крах або відсторонення від державних контрактів (відоме за терміном *debarment* або «заборона певної діяльності»), а також інші кримінальні та цивільно-правові санкції (Вільямс-Елгебе, 2012).

Вплив корупції на публічний сектор залежить від її інтенсивності та сфери охоплення. Тобто, корупція в публічному секторі може мати епізодичний (поодинокі випадки корупції) або системний характер (повсюдна і тривала модель корупційної діяльності і практики), а її наслідки можуть змінюватися в діапазоні від поодиноких до далекосяжних за своїм характером. Наприклад, крадіжка держслужбовцем канцтоварів для перепродажу поза місцем роботи може мати обмежені негативні наслідки, особливо якщо йдеться про поодинокий випадок. Натомість, всепроникні схеми корупції, які ми, наприклад, бачили у випадку «захоплення держави» (його визначення міститься в Модулі 1 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції) мають далекосяжні й потенційно руйнівні політичні та економічні наслідки. Разом із тим, кожен випадок корупції має серйозні моральні наслідки. Ба більше, навіть епізодичні випадки корупції можуть згодом породжувати неетичну організаційну культуру, яка може перетворитися на системну корупцію.

Системна корупція в публічному секторі викликає ерозію суспільної довіри до публічних інституцій, руйнує політичну доброчесність та спотворює результати діяльності публічного сектору. Її вплив на публічний сектор може мати глибинний характер, оскільки вона породжує засновану на корупції самовідтворювану організаційну культуру. Корисливі інтереси різних суб'єктів цієї системи дуже ускладнюють боротьбу з системною корупцією. Таким чином, необхідно ґрунтувати зусилля по боротьбі з корупцією, наскільки це можливо, як на внутрішніх елементах державного сектору, так і на зовнішньому контролі (включаючи закони та нормативні акти), а також на широкій участі громадськості.

> Причини корупції в публічному секторі

На рівні держав існує ціла низка чинників, які визначають функціонування органів влади і надання ними послуг, що, зі свого боку, впливає на існування та поширеність корупції в публічному секторі. Невичерпний перелік цих чинників включає такі:

Площа держави. Дослідження доводять той факт, що географічно великі країни з низькою густотою населення можуть бути вразливішими до корупції, оскільки у віддалених населених пунктах контролювати посадових осіб значно складніше (Гоел і Нельсон, 2010).

Вік держави. Нові незалежні держави або держави, які нещодавно здійснили перехід від авторитарних режимів до демократії, можуть стикатися з більшими масштабами корупції, наприклад, внаслідок недостатньо розвинутих систем управління або через можливості «гонити за рентою», що з'явилися внаслідок приватизації державних активів (Гоел і Нельсон, 2010). У контексті корупції гонити за рентою означає збільшення чийогось багатства за допомогою суспільних ресурсів без створення нового багатства для держави.

Ресурсне прокляття. Монополія публічного сектору в сфері розподілу та надання прав на експлуатацію природних ресурсів дозволяє використовувати економічні можливості в корупційних цілях. На веб-сайті Інституту управління природними ресурсами (Natural Resource Governance Institute)³ наголошується, що «нафтогазова і гірничодобувна галузі, з огляду на високий рівень концентрації виробництва в них та їхній високоприбутковий характер, можуть породжувати певний тип політичних і приватних стимулів, які сприяють гонити за рентою та «захопленню» інституцій (або держави)». І дійсно, наявні дані свідчать про те, що чимало багатих на ресурси країн потерпають від неналежного урядування та системної корупції (Інститут управління природними ресурсами, 2019).

Політична нестабільність. Політична стабільність асоціюється з низьким рівнем корупції, а в політично нестабільному середовищі ймовірність корупції є вищою (Ледерман, Лоайза і Суареш, 2005). Нестабільність під час переходу влади до новообраних політичних сил асоціюється насамперед з корупцією в публічному секторі. Зокрема, управління у вузькопартійних інтересах може стати причиною корупції в певних країнах. Подальший розгляд питань взаємозв'язку між корупцією, миром і безпекою міститься в Модулі 11 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

Заробітна плата. Вважається, що низька заробітна плата і бідність публічних службовців сприяють корупції в деяких країнах (Танці, 1998).

Відсутність верховенства права. Беззаконня або недостатнє верховенство права є важливим чинником корупції на рівні держави. Імовірність корупції може зростати, якщо правова система не здатна карати посадових осіб, причетних до корупції (Ла Порта та інші, 1999; Трейсман, 2000). Крім того, корупційні ризики є вищими в країнах, де права власності захищені меншою мірою, оскільки тоді ці права захищаються за допомогою корупції там, де правова система нездатна це робити (Донг і Тонглер, 2011).

Погане урядування. Шах (2006) стверджує, що корупція в публічному секторі впливає з неспроможності урядування. Причинами поганого урядування можуть бути низька якість управління публічним сектором, відсутність підзвітності, погана взаємодія влади та громадян, слабка нормативно-правова база, відсутність прозорості щодо процесів у публічному секторі та погане інформування. Чинниками поганого урядування є також некомпетентність і неспроможність, що впливають з неналежної підготовки. Подальший розгляд зв'язку між належним урядуванням і корупцією міститься в Модулі 2 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

³ Доступ за посиланням: <https://resourcegovernance.org/topics/corruption>.

Розмір публічного апарату. Висновки досліджень щодо відношення між корупцією і розмірами публічного апарату є неоднозначними. На думку Гоела і Нельсона (2010), а також Роуз-Акерман і Паліфки (2016), чим більшим є публічний апарат, тим більше можливостей для гонитви за рентою з боку посадових осіб. Натомість Джеррінг і Тетчер (2005) роблять висновок про те, що розміри публічного апарату не корелюються з підвищеним рівнем корупції. На основі цих неоднозначних результатів можна зробити висновок про те, що співвідношення між корупцією та розмірами публічного апарату залежить від інших чинників, як-от типу режиму, політичної стабільності та структури держави (наприклад, федеральної або унітарної).

Характер бюрократії. Танці (1998), Кауфман і Вей (1999), Гоел і Нельсон (2010) - усі вони твердять, що державна бюрократія і державне втручання в економіку заохочують корупцію. Танці (1998) запевняє далі, що «наявність регуляторних актів та дозволів надає певну монопольну владу посадовцям, які повинні санкціонувати або перевіряти діяльність». Він також відзначає якість бюрократії як важливий чинник, що впливає на рівень корупції.

Публічні видатки на місцевому рівні. У дослідженні Коррадо і Россетті (2018) розглядаються питання державної корупції в різних регіонах Італії. На основі набору регіональних даних щодо корупційних злочинів, вчинених публічними посадовими особами, в поєднанні з демографічними та соціально-економічними чинниками, вони встановили, що корупція залежить від розміру публічних видатків на місцевому рівні, проте значущими є також соціально-економічні і культурні умови. Їхні висновки свідчать про те, що «регіони, де історично викоріненню корупції приділялося менше уваги, можуть застрягти в замкненому колі корупції високого рівня» і що «особи, які мешкають в регіонах, де корупція є вищою та стійкою, з меншою ймовірністю бувають задоволені публічними послугами».

Соціальний капітал. Соціальний капітал означає «зв'язки, спільні цінності та домовленості в суспільстві, які дають окремим особам і групам можливість довіряти одне одному і спільно працювати» (ОЕСР, 2007с, с. 102). У дослідженні Коррадо і Россетті (2018) відзначається, що регіони, де соціальний капітал вище, мають із більшою ймовірністю нижчий рівень корупції. Отримані ними результати підтверджують висновки досліджень Палдама і Свендсена (2002), а також Бйонскова і Палдама (2004), згідно з якими вищий рівень соціального капіталу асоціюється з меншою корупцією, проте неясно, чи це соціальний капітал призводить до меншої корупції, чи нижчий рівень корупції збільшує соціальний капітал.

Масштабні унікальні проекти. Локателлі та інші (2017) аналізують різні види корупції та проекти, чутливі до неї. У їхніх висновках стверджується, що у випадках, коли державні суб'єкти відіграють ключову роль у «масштабних унікальних проектах», тобто фінансованих державою проектах, які реалізуються один раз і не мають попередніх аналогів для запозичення досвіду, такі проекти з більшою ймовірністю підпадають під вплив корупції в порівнянні з меншими та більш рутинними проектами.

Конфлікти інтересів. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР, 2003) визначає конфлікт інтересів як «конфлікт між суспільним обов'язком та приватним інтересом публічних посадових осіб, де публічні посадові особи мають особисті інтереси, які можуть в неналежний спосіб впливати на виконання ними офіційних обов'язків та завдань». Прикладом конфлікту інтересів може бути ситуація «оберткових дверей», коли публічні посадовці залишають публічну службу й отримують прибуткові посади в приватному секторі, де від них очікується, що вони користатимуться своїми контактами в публічному секторі на користь приватної компанії (Фергюсон, 2017). Такі типи «приватних інтересів», які можуть стати причиною конфлікту інтересів, включають об'єктивні речі, як-от посади директорів компаній, але можуть також включати суб'єктивні ідеологічні, політичні та персональні інтереси, що можуть у неналежний спосіб впливати на виконання публічних обов'язків (Фергюсон, 2017; Роуз-Акерман, 2014). Саме по собі існування конфлікту інтересів не обов'язково є незаконним. А ось неповідомлення про конфлікт і/або неналежні дії в його контексті є незаконними речами.

> Теорії, що пояснюють корупцію

Оскільки корупція є складним явищем, жодна теорія не в змозі її уповні пояснити. У цій частині модуля міститься огляд головних теорій, які використовуються для пояснення того, чому виникає корупція.

Теорія «принципала-агента»

Бажання отримати особисту вигоду часто сприймається як першопричина корупції в публічному секторі, проте це спрощує складний характер відносин між окремими особами та державою. Низка теорій допомагає зробити деконструкцію цих відносин. В економічній літературі існують дві найпопулярніші теорії корупції – модель принципала-агента й пов'язана з нею проблема агента (див., наприклад, Клітгаард, 1998; Шлейфер і Вішни, 1993). Модель «принципала-агента» припускає, що агенти (державні посадовці) захищають інтереси принципала (це може бути суспільство, парламент або їхні керівники). Проте насправді інтереси агента часто відрізняються від інтересів принципала, і хоча останні можуть визначати правила одержання винагороди у відносинах принципал-агент, існує інформаційна асиметрія на користь агента, якою він чи вона може скористатися в цілях персональної вигоди (Грундейк, 1997). У цьому контексті агентська проблема виникає тоді, коли агенти роблять вибір на користь участі в корупційній оборудці на просування власних інтересів та на шкоду інтересам принципала. Для обмеження впливу агентської проблеми принципал може розробити стимули і схеми (наприклад, моніторинг, так звані «гарантії лояльності» та нагляд), покликані зменшити наслідки потенційних зловживань з боку агента (подальший розгляд питань практичного застосування теорії «принципала-агента» міститься в Модулі 13 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції).

Теорія колективної дії

Протягом десятиліть економічна література пояснювала корупцію за допомогою моделі «принципала-агента» (Грундейк, 1997). Згодом виникла теорія колективної дії як альтернативне пояснення того, чому системна корупція залишається стійкою попри її заборону та жорстке регулювання законодавством, і чому в деяких країнах корупція опирається іншим різноманітним антикорупційним заходам. Теорія колективної дії виходить за межі традиційних відносин принципала-агента і робить наголос на важливості таких чинників, як довіра і сприйняття людьми поведінки інших. Перссон, Ротштейн і Теорелль (2013) розглядають системну корупцію як колективну проблему, оскільки люди логічно обґрунтовують власну поведінку на основі сприйняття того, що роблять інші в аналогічній ситуації. Коли корупція стає соціальною нормою, кожен починає сприймати її як просто один із засобів досягнення результату. Люди усвідомлюють негативні наслідки масштабної корупції, але вчиняють корупційні дії, оскільки вважають, що «немає сенсу залишатися єдиною чесною людиною в корумпованій системі» (Маркетт і Пайффер, 2015). У такому середовищі антикорупційні заходи на основі моделі принципала-агента будуть неефективними, адже там немає «принципала з принципами», який би впроваджував антикорупційні норми (Клітгаард, 2004; Перссон, Ротштейн і Теорелль, 2013). Інституційна або організаційна культура корупції має наслідком нормалізацію корупційних практик на рівні як суспільства, так і окремих індивідів, а також безкарність порушення або ігнорування формальних антикорупційних правил (Апполоні і Ншомбо, 2014). За таких умов для боротьби з корупцією потрібні колективні й скоординовані підходи, як-от коаліції на підтримку реформ або проактивні альянси організацій-однодумців. Такі підходи часто називають ініціативами «колективної дії». Вони докладніше розглядаються в Модулі 5 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

Інституційна теорія

Інституційна теорія, відома також під терміном «інституціоналізм», пояснює корупцію в публічному секторі інституційними характеристиками тієї чи іншої країни та публічної влади, як-от вже наявне верховенство права, чіткі антикорупційні норми, незалежні антикорупційні інституції з правозастосовними повноваженнями. Інституційна теорія «вивчає процеси і механізми, за допомогою яких структури, схеми, правила і процедури стають авторитетними керівними принципами соціальної поведінки» (Скотт, 2004). Інституційна теорія привносить, у плані розуміння корупції, суспільний контекст і пропонує таксономію, яка допомагає зрозуміти, як корупція може вкорінюватися в організаціях, інституціях та в суспільстві попри наявність антикорупційних механізмів (Луо, 2005). Інституційна теорія вважає, що на корупцію впливають характер, структура і прозорість політичної системи та її інститутів. Водночас вона визнає надзвичайно складний характер взаємовідношення між корупцією, інституціями, політичною системою, культурою та гендерними аспектами (Дебскі та інші, 2018; Стенсьота, Венгнерюд і Свенссон, 2015). Чимало досліджень присвячено взаємовідношенню між політичними інституціями, з одного боку, та поширеністю і рівнем корупції, з іншого. Грооп (2013) докладно описує ці дослідження. Цей опис стисло викладено в Модулі 3 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

З вищезгаданим пов'язаний «інституціоналістський» погляд на політичну корупцію, розроблений Томпсоном (1995) і Лессіґом (2008). Цей погляд наголошує на тому, що корупція може як виникати на індивідуальному рівні, так і набувати інституційного виміру, якщо самі інституції побудовані в такий спосіб, який відхиляє їх від початкової мети. Хрестоматійний приклад – приватне фінансування передвиборчих кампаній у США, як це пояснюють Чева і Ферретті (2017, с. 3):

У США кандидатам на виборах дозволяється одержувати фінансову підтримку від надзвичайно широкого кола приватних джерел, яке включає звичайних громадян, приватні корпорації та навіть культурні чи релігійні групи. Отже, може статися так, що політик, одержавши фінансову підтримку, скажімо, від приватної компанії, після свого обрання прощтовхуватиме певні регуляторні акти, спрямовані на зниження податкового тиску у сфері, де ця компанія працює.

У цьому прикладі поєднання необмеженої фінансової підтримки та непрозорості є проблемою, оскільки, навіть якщо кандидати не роблять нічого протизаконного на індивідуальному рівні, зрозуміло, що практика приватних пожертвувань є вразливою до політичної корупції. Отже, можна аргументувати, що інститут демократичних виборів є корумпованим, адже «інституціоналізована практика отримання приватних коштів на фінансування передвиборчих кампаній ставить інститут демократичних виборів у залежність від... свавільного впливу фінансової влади» (Чева і Ферретті, 2017, с. 3). Відповідно, інституціональний підхід передбачає, що, досліджуючи корупцію, ми маємо зосередитися на «поганій цеберці» (викривленні інституційних практик і механізмів), а не на «гнилих яблуках» (індивідуальній негідній поведінці). Ці питання розглядаються також у Модулі 1 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

Теорія ігор

Іншою теорією, яка пояснює поширеність корупції в публічному секторі, є теорія ігор. Ця теорія робить запозичення з економічної літератури і прагне надати обґрунтування корупційним рішенням публічних посадових осіб. Зокрема, Макрей (1982) робить припущення про те, що корупція є елементом раціонального розрахунку, невід’ємним і глибоко вкоріненим методом, за допомогою якого люди ухвалюють рішення. У цьому контексті люди стикаються з «дилемою в’язня»⁴, яка «ілюструє конфлікт між індивідуальною і груповою раціональністю» (Кун, 2019). Індивідуум боїться опинитися в невідповідному становищі, якщо відмовиться від участі в корупційних практиках, при цьому інші індивідууми не відмовляються від них в аналогічній ситуації. В результаті всі індивідууми отримують якусь вигоду, але вона є завжди меншою, ніж та вигода, яку отримав би кожний з них, якби відмовився від участі в корупційних практиках. Ілюстрацією може бути, наприклад, сфера публічних закупівель, де серед учасників корупційних дій є суб’єкти приватного сектору, які не мають певності щодо дій інших. Страх того, що їх обійдуть конкуренти, які вдаються до незаконних або аморальних дій, мотивує компанії, що в усьому іншому дотримуються етики, до участі в корупційних діях у сфері закупівель. Необхідно також відзначити, що різні ситуативні і психологічні чинники можуть відіграти певну роль у заохоченні неетичної поведінки, навіть попри потужні наміри індивідуума дотримуватися норм етики. Ці чинники докладно розглядаються в Модулях 6 і 8 Серії модулів УНЗ ООН з добросовісності та етики.

> Корупція у сфері публічних закупівель

Публічні закупівлі є однією з найуразливіших до корупції сфер діяльності публічної влади. Серед причин цього явища – «обсяг транзакцій і поставлені на кін фінансові інтереси», а також «складність процесу, тісна взаємодія між посадовцями і бізнесом та велика кількість зацікавлених сторін» (ОЕСР, 2016). У деяких країнах зловживання процесом державних витрат «стало порталом до збагачення» (Салісу, 2000). Корупція у сфері публічних закупівель може бути проблемою як у розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються, втім, на думку Управління ООН з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН, 2013а), деякі форми корупції є поширенішими в певних країнах. ОЕСР (2014) наголошує, що 57% всіх випадків підкупу іноземних посадових осіб пов’язані з корупцією в сфері закупівель.

Корупція у сфері публічних закупівель набуває багатьох форм з-поміж наведених вище, зокрема хабарництва, розкрадання майна та зловживання службовим становищем. Тому поглиблений огляд цієї сфери дає можливість навести конкретні приклади того, як корупція проявляється в публічному секторі, в таких формах, які є актуальними в контексті нашого повсякденного життя. Крім того, варто розглянути корупцію у сфері публічних закупівель ще й тому, що вона має унікальні причини та наслідки. Корупція у сфері закупівель може виникати в результаті конфлікту інтересів, коли публічна посадова особа прагне забезпечити собі або пов’язаним сторонам вигоди, які по праву належать суспільству, обходячи формальні вимоги до надання таких привілеїв. Публічні закупівлі є особливо чутливими до корупції, як-от до змови в цілях фіксації цін, підтримання картелів та інших практик, які стають на заваді конкуренції й означають, що держава не отримує належного співвідношення ціни та якості в процесі закупівель (Вільямс-Елегбе, 2012). Після визначення поняття публічних закупівель та пов’язаного з ними поняття управління фінансами, будуть наведені приклади корупції у сфері закупівель для ілюстрації причин, проявів та наслідків як корупції в публічному секторі, так і корупції в суспільстві в ширшому сенсі.

⁴ Докладне пояснення «дилеми в’язня» див. тут: <https://policonomics.com/lp-game-theory2-prisoners-dilemma/>.

Публічні закупівлі й управління публічними фінансами

Публічні закупівлі – це процес, за допомогою якого держава купує товари, послуги та роботи (будівництво), потрібні для її функціонування та збільшення суспільного добробуту. Вона є, разом із субсидіями і соціальними програмами, одним із головних шляхів, якими витрачаються публічні кошти, а великі суми грошей можуть створювати можливості для таких неетичних практик, як шахрайство і корупція. Вона є, разом із субсидіями і соціальними програмами, одним із головних шляхів, якими витрачаються державні кошти, а великі суми грошей можуть створювати можливості для таких неетичних практик, як шахрайство і корупція.

Процес закупівель включає п'ять етапів, і на кожному з цих етапів існують корупційні ризики:

1. заходи до початку процедури добору, як-от оцінка потреб, підготовка проектів та підготовка оголошення про торги;
2. тендерний процес, включно з підготовкою технічних умов і критеріїв добору, оголошенням тендеру й представленням пропозицій;
3. оцінювання пропозицій, включно з процесом вибору найвигіднішої з них;
4. заходи після тендеру, які включають управління контрактною діяльністю та виконання контрактів, розпорядження майном, перегляд умов контракту та внесення змін до проекту;
5. облік та аудит.

На публічні закупівлі припадає значна частка публічних витрат – за оцінками ОЕСР, країни в середньому витрачають від 13 до 20% ВВП на закупівлі (Transparency International, 2014). Часто публічні закупівлі стають об'єктом ретельного юридичного й адміністративного регулювання, покликаного зберегти публічні кошти й розсудливо витратити гроші платників податків. Мета процесу закупівель полягає в одержанні необхідних товарів, послуг або робіт за найкращою можливою ціною, яка часто зветься «найбільш економічно вигідною пропозицією» (НЕВП)⁵. Цей процес включає аналіз низки чинників, як-от ціна, якість, функціональність, життєвий цикл, вартість утилізації, а також, за потреби, обслуговування після продажу.

Система закупівель використовується для досягнення низки цілей публічної політики шляхом публічних видатків. Такими прикладами є: заохочення виробництва екологічно сталих товарів; залучення малих підприємств, меншин або вразливих груп населення до економічної діяльності шляхом спрямування частини публічних контрактів для виконання особами з цільових груп (Ерроусміт і Кунзлік, 2009); сприяння дотриманню прав людини через забезпечення того, щоб компанії, які мають доступ до публічних контрактів, дотримувалися конкретних прав людини і мали ланцюжки постачання, вільні від сучасних форм рабства (Мартін-Ортега і О'Браєн, 2019). Закупівлі проводяться також у військових цілях та в цілях національної безпеки. Подальший розвиток цієї теми див. у Модулі 11 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

Система публічних закупівель є невід'ємною частиною ширшої системи управління публічними фінансами (УПФ), і її невдачі чи успіхи залежать від потужності цієї системи. На сайті Норвезької агенції зі співробітництва в цілях розвитку (NORAD)⁶ це пояснюється так:

«УПФ включає всі складові процесу публічного бюджетування в країні, як на вищому рівні (включно зі стратегічним плануванням, середньостроковим плануванням витрат, складанням річного бюджету), так і на нижчому рівні (включно з управлінням доходами, закупівлями, контролем, обліком, звітністю, моніторингом та оцінюванням, аудитом і наглядом)». Належна система УПФ забезпечує виконання публічним сектором своєї ролі, яка полягає в покращенні якості публічних послуг, побудові довіри суспільства до публічного сектору та забезпеченні

⁵ Більше інформації щодо методу оцінювання НЕВП див. за посиланням: [www.designingbuildings.co.uk/wiki/Most_Economically_Advantageous_Tender_\(MEAT\)](http://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Most_Economically_Advantageous_Tender_(MEAT)).

⁶ Доступ за посиланням: www.norad.no/en/front/.

ефективного і результативного використання публічних коштів. Належна УПФ забезпечує також чесну і прозору конкуренцію, дозволяє уникнути змови і впливу картелів. Отже, створення адекватної системи УПФ є важливим заходом зі зменшення ризиків корупції у сфері публічних видатків.

Вплив корупції на публічні закупівлі

Корупція в сфері публічних закупівель несе із собою всі негативні наслідки, які має корупція загалом. Танці (1998) зауважує, що негативна економічна і соціальна ціна корупційних дій у вигляді втрати ресурсів, неефективності й утрачених можливостей є завжди вищою, ніж вигоди, які можуть бути отримані внаслідок таких дій. У кінцевому підсумку це призводить до зниження суспільної довіри до влади та руйнує суспільну доброчесність, необхідну для розвитку суспільного блага (див. також Модуль 13 Серії модулів УНЗ ООН з доброчесності та етики). Наприклад, в Індії, в ході організації Ігор Співдружності 2010 року, спостерігалися численні проблеми в сфері закупівель, як-от відсутність конкуренції та фіктивні тендери, що згодом призвело до значних затримок і завищених цін на продукцію, яка мала нижчу, ніж очікувалося, якість (УНЗ ООН, 2013b). У контексті закупівель можна відзначити, що результати дослідження, проведеного на замовлення Європейського управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF) свідчать про те, що в Європейському Союзі прямі збитки від корупції в сфері закупівель можуть складати до 18% проектних витрат (PwC, 2013). Окрім безпосередніх фінансових втрат і зростання вартості публічних контрактів (Роуз-Акерман і Паліфка, 2016), корупція у сфері закупівель може завдавати шкоду різного ступеня громадянам, публічному і приватному сектору.

Для мінімізації негативних наслідків корупції у сфері закупівель, стаття 9 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC) вимагає від держав-учасниць «вжити необхідних заходів для створення належних систем закупівель, які ґрунтуються на прозорості, конкуренції та об'єктивних критеріях прийняття рішень і є ефективними, серед іншого, щодо запобігання корупції». Крім того, стаття 9 вимагає прозорості і підзвітності в управлінні державними фінансами, включно з бюджетуванням, звітністю про публічні прибутки та видатки, аудитом і управлінням ризиками.

Причини корупції в публічних закупівлях

Загалом усі ті чинники, які породжують корупцію в публічному секторі, діють так само й у сфері закупівель. Разом з тим, з певних конкретних причин публічні закупівлі є вразливими до корупції.

Перша причина – це потенційно великі розміри грошових сум і великі обсяги контрактів. За Фергюсоном (2018), на проекти у сфері публічних закупівель припадає до 50% річних урядових витрат в усьому світі. Деякі з найбільших за обсягами задокументованих схем корупції виникли саме в цьому секторі. Операція Car Wash (справа «Odebrecht») була охарактеризована Департаментом юстиції США як «найбільший в історії випадок підкупу іноземних посадових осіб» (Преслі, 2018). До цієї справи виявилися причетними посадовці з понад 12 країн, за її наслідками було притягнуто до відповідальності та засуджено кілька посадових осіб компаній (Лесса, 2017). Інший приклад – справа «Алстом»: директор французької будівельної компанії «Алстом» був засуджений за звинуваченням у змові в цілях підкупу публічних посадових осіб Литви для укладення контракту (Томпшон, 2018).

По-друге, урядові підрозділи, відповідальні за закупівлі, які ще зветься замовниками, є за своєю природою некомерційними. Вони, як правило, приділяють пріоритетну увагу некомерційній діяльності й можуть не мати систем реагування на ризики корупції, притаманні процесові закупівель, який є більшою мірою комерційним за своїм характером. Нарешті, оскільки в процесі розроблення критеріїв оцінювання допускається дискреція, публічна посадова особа може в неналежний спосіб реалізовувати свої повноваження з ухвалення рішень про те, які компанії будуть допущені до тендера, та розробляти критерії оцінювання в інтересах конкретної компанії або маніпулювати процесом, щоб віддати перевагу певній компанії (Сьорейде, 2002). Крім того, публічна посадова особа може розділити великий контракт на кілька менших, щоб обійти правила щодо публікації і прозорості для великих контрактів (Вільямс-Елегбе, 2012). Приватні компанії можуть прагнути уникнути подання документації, необхідної для участі в процесі закупівель, або вдатись до шахрайства (наприклад, виставити неналежні рахунки-фактури) під час взаємодії з державним сектором за співучасті державних службовців (ОЕСР, 2016), або отримати конфіденційну інформацію про тендер або конкурентів (Сьорейде, 2002).

➤ Корупція в державних підприємствах

Державні підприємства (ДП) відіграють важливу роль у глобальній економіці і надають важливі товари і послуги в таких галузях, які електроенергія, транспорт і телекомунікації. На ДП припадає приблизно 10% світового ВВП (Пенг та інші, 2016), понад 50% валового національного продукту країн з перехідною економікою (Армстронг, 2015) та близько п'ятої частини світової ринкової капіталізації (Майлгаупт і Паржендлер, 2017).

За повідомленням ОЕСР від 2014 року, у 81% (у фінансовому вимірі) справ щодо підкупу іноземних осіб, які розслідувалися в період часу між 1999 і 2013 роками, хабарі були обіцяні, запропоновані або дані посадовим особам державних підприємств (ОЕСР, 2014). Державні підприємства з високопоставленими публічними службовцями у своєму складі часто страждають від корупційних схем. В історичному плані державні підприємства були дуже щільно вбудовані в політичні процеси й діяли як так звані «чорні скриньки» для фінансування політичної діяльності урядовців, що перебували при владі. ДП стикаються з підвищеними корупційними ризиками внаслідок своєї близькості до влади, поширеності у вразливих до корупції галузях та слабких практик корпоративного урядування.

З огляду на важливість ДП, міжнародна спільнота звертає посилену увагу на встановлення окремих стандартів корпоративного урядування для ДП, включно зі стандартами щодо прозорості і доброчесності. Наприклад, «Велика двадцятка» у 2018 році ухвалила Принципи високого рівня з запобігання корупції й забезпечення доброчесності на державних підприємствах⁷. Такі дії спрямовані на ізолювання державних підприємств від політики й вимагають від них створення структур корпоративного управління, які б гарантували прозорі відносини з акціонером (державою), наявність професійних рад директорів та структур управління, фінансову збалансованість, тобто, однакові правила гри для них і для приватних конкурентів у питаннях фінансування, оподаткування та субсидювання, а також високі стандарти прозорості та підзвітності. Співробітництво і партнерство між різними секторами є ключовим елементом будь-якого успішного бізнесу; більше інформації на тему державних підприємств міститься в Модулі 13 Серії модулів УНЗ ООН з доброчесності та етики.

⁷ Доступ за посиланням: www.g20.utoronto.ca/2018/final_hlps_on_soers.pdf.

➤ Заходи реагування на корупцію в публічному секторі

Різні шляхи, якими держави реагують на корупцію, докладно розглядаються в Модулях 6 і 13 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції. Для цілей нинішнього розгляду слід підкреслити, що найкращим засобом боротьби з корупцією є ухвалення антикорупційних кримінально-правових норм разом із забезпеченням дотримання цих норм за допомогою ефективних санкцій і стимулів. Конвенція ООН проти корупції, а також регіональні й національні правові механізми встановлюють антикорупційні кримінально-правові норми, що є застосовними як до публічного, так і до приватного секторів. Наприклад, у Конвенції ООН проти корупції визначаються злочини підкупу та розкрадання майна, а також правопорушення з приховування цих злочинів, відмивання доходів від них, та перешкоджання здійсненню правосуддя відносно них. Питання забезпечення виконання цих положень та, зокрема, виявлення та розслідування цих злочинів розглядаються в Модулі 6 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

У сфері публічних закупівель ще один спосіб боротьби з корупцією полягає в позбавленні корумпованих підрядників можливості отримувати доступ до публічних контрактів у вигляді заборони доступу або включення до чорних списків. За цим методом підрядникам, засудженим за певні порушення закону або етики, по суті забороняється участь у торгах щодо публічних контрактів на певний період часу (Вільямс-Елеґбе, 2012). Цей інструмент широко застосовується для боротьби з корупцією в сфері закупівель, він є обов'язковою вимогою для багатосторонніх банків розвитку і в правових системах Європейського Союзу, США, ПАР, Нігерії, Кенії та низки інших держав. Цей механізм, з огляду на його застосування до компаній приватного сектору, які постачають товари і послуги органам публічної влади, докладно розглядається в Модулі 5 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

У багатьох країнах публічний сектор включає антикорупційний орган, який має повноваження боротися з корупцією в публічному секторі та поза його межами. Антикорупційні органи борються з корупцією, виконуючи низку функцій від виявлення до розслідування та притягнення до відповідальності. У деяких правових системах вони також виконують функції регулювання, нагляду та розроблення політики. Докладніший розгляд теми антикорупційних органів можна знайти в Модулі 13 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції⁸.

Нарешті, важливим засобом протидії корупції, особливо якщо йдеться про великі масштаби, є повернення активів. За даними Ініціативи з повернення вкрадених активів (StAR)⁹, яка представляє собою партнерство між Світовим банком і УНЗ ООН (StAR, 2009), щорічно в країнах, що розвиваються, внаслідок хабарництва, незаконного привласнення коштів та інших видів корупції розкрадається, за оцінками, від 20 до 40 мільярдів доларів. Повернення активів – це процес, в ході якого держави конфіскують і повертають вкрадені публічні кошти. Є кілька засобів, якими національна влада може домагатися повернення розкрадених активів. Деякі підходи передбачають конфіскацію в кримінально-правовому порядку або без винесення обвинувального вироку, процесуальні дії в іноземних юрисдикціях та приватні цивільні позови. Докладніший огляд теми повернення активів міститься в Модулі 12 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

⁸ Крім того, інформація про бюджет, функції та інші аспекти діяльності антикорупційних органів доступна за посиланням: www.acauthorities.org/.

⁹ Доступ за посиланням: <https://star.worldbank.org/resources/asset-recovery-handbook>.

➤ Запобігання корупції в публічному секторі

Стаття 5 Конвенції ООН проти корупції визначає, що ключовими принципами запобігання корупції в публічному секторі є верховенство права, належне управління державними справами і державним і комунальним майном, доброчесність, прозорість і відповідальність. Статті 7 і 8 Конвенції містять вимогу до держав-учасниць щодо вжиття конкретних заходів для забезпечення дотримання цих принципів, зокрема системи набору і кар'єрного просування публічних службовців на основі заслуг, визначення критеріїв для обрання/призначення на публічні посади, підвищення прозорості фінансування політичних партій, запобігання виникненню конфлікту інтересів, заохочення запровадження кодексів поведінки у публічному секторі та створення систем декларування активів. Додатковими заходами з запобігання корупції, до вжиття яких закликають статті 10 і 13 Конвенції, є, зокрема, сприяння участі зацікавлених сторін та відкрите урядування. Нижче розглядаються ці та додаткові заходи, здатні запобігти корупції в публічному секторі.

Питання запобігання корупції розглядаються і в інших модулях Серії модулів з протидії корупції. Так, у Модулі 12 розглядаються Конвенція ООН проти корупції та інші багатосторонні документи, які стосуються корупції в публічному секторі, в тому числі ті, які вимагають від держав ухвалення заходів із запобігання корупції, а в Модулі 13 показано, як заходи із запобігання корупції формують основу національної антикорупційної політики та відповідних дій. Подальший огляд заходів із підвищення суспільної доброчесності та етики можна знайти в Модулі 13 Серії модулів УНЗ ООН з доброчесності та етики.

Кодекси поведінки. Механізми запобігання корупції часто починаються з правил, які забороняють певні види поведінки. Ці правила включають правову заборону корупції, кримінальні та цивільно-правові санкції, спрямовані як на публічний, так і на приватний сектори (Вільямс-Елгебе, 2012), а також кодекси поведінки та етики для публічних посадових осіб. Відповідно до статті 8 Конвенції ООН проти корупції, такі кодекси мають застосовуватися для заохочення дотримання особистих стандартів (доброчесність, чесність і відповідальність), а також професійних обов'язків щодо правильного, неупередженого, гідного і належного виконання публічних функцій. Кодекси містять вказівки про те, як публічні посадові особи мають поводитися відповідно до цих стандартів і як вони можуть бути притягнені до відповідальності за свої дії та рішення. Окрім Конвенції ООН проти корупції, інші ініціативи регіональних і міжнародних організацій так само визнають значення і заохочують впровадження кодексів поведінки. Прикладом цього є Міжнародний кодекс поведінки публічних посадових осіб¹⁰, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1996 році.

Система нагород і стимулів. Усі країни мають створити на базовому рівні систему, яка б винагороджувала належну поведінку та карала корупційну поведінку в публічному секторі. Така система має включати зовнішню мотивацію, як-от гідну заробітну плату та призначення й кар'єрне просування відповідно до заслуг. Результати дослідження, проведеного Агентством США з міжнародного розвитку (USAID, 2017), свідчать про те, що сталий зв'язок між низькими зарплатами публічних посадових осіб та корупцією існує не в усіх країнах, але в деяких випадках вища заробітна плата та кар'єрне просування відповідно до заслуг асоціюються з меншою ймовірністю прийняття незаконних платежів. У тому, що стосується внутрішньої мотивації, вирішальне значення для успіху антикорупційних дій має високий моральний дух персоналу, а також менша терпимість до корупції серед осіб, які вважають себе задоволеними своєю роботою (Квон, 2014). Антикорупційне законодавство багатьох країн містить санкції за корупційну поведінку, а дослідження показали, що в деяких випадках посилене або жорсткіше покарання за корупційну поведінку може призводити до зменшення корупції в публічному секторі (Фісман і Мігель, 2007; Гейсті, 2005).

¹⁰ Доступ за посиланням: www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1990-1999/1996/General_Assembly/A-RES-51-59.pdf.

Доступність. Ідеться про доступ усіх компаній до можливостей укладення публічних контрактів (ОЕСР, 2016). Доступність має бути повною, щоб посилити конкуренцію в сфері публічних закупівель та стимулювати участь в публічних закупівлях малих і середніх підприємств (МСП). Доступу сприяє зменшення притаманної тендерному процесу бюрократії, скорочення витрат на участь у публічних закупівлях та оптимізація тендерних процедур. Особливо важливим для публічних закупівель є обмеження бюрократії. Доступ до публічних контрактів з боку МСП й інших цільових компаній може спроститися в разі наявності правил, які вимагають виділення частки публічних контрактів для МСП, жінок, меншин та інших цільових груп.

Управління людськими ресурсами. У боротьбі з корупцією в публічному секторі свою роль відіграють і правила та порядок набору, ротації, кар'єрного просування, підвищення професійного рівня та підготовки публічних службовців. Наприклад, вважається, що ротація персоналу на вразливих до корупції посадах допоможе запобігти формуванню корупційних зв'язків і розірвати корупційні зв'язки, які вже сформувалися. Ротація може також призвести до послаблення корупційної мотивації суб'єктів приватного сектору, адже можуть зникнути гарантії перебування корумпованого партнера на конкретній посаді в майбутньому. Ще одним прикладом системи управління людськими ресурсами, спрямованої на припинення корупції, є набір персоналу відповідно до заслуг. Стаття 7 Конвенції ООН проти корупції передбачає, що система управління людськими ресурсами публічної служби повинна ґрунтуватися на основоположних принципах прозорості, доброчесності та ефективності. Це означає забезпечення превалювання об'єктивних критеріїв набору, утримання на посаді, кар'єрного просування та виходу на пенсію публічних посадових осіб, а також забезпечення можливостей безперервного навчання та адекватних і справедливих винагород й умов праці для публічних службовців. Так само, як і у випадку антикорупційних заходів, повинен дотримуватися баланс між ротацією та іншими питаннями, зокрема формуванням компетентності й відданості публічній службі.

Участь громадян і зацікавлених сторін. Підзвітність публічного сектору вимагає участі в процесах, що відбуваються в публічному секторі, та, зокрема, у процесі закупівель широкого кола зацікавлених сторін, як-от антикорупційні органи, організації приватного сектору, кінцеві споживачі, громадянське суспільство, наукові кола та широка громадськість (ОЕСР, 2016). Особливо важливою в цьому плані є участь громадян, у тому числі й у контексті закупівель (Еролес, 2012; Ленделл-Міллз, 2013). У деяких країнах законодавство відображає важливість участі громадян у процесах публічних закупівель. Наприклад, законодавство Монголії та Мексики закликає до участі громадян у процесах публічних закупівель (Парафіна, 2015). У Мексиці воно довело свою ефективність в питаннях зниження вартості публічних контрактів (Де Сімоні і Шах, 2012). Участь громадян в антикорупційній діяльності докладно розглядається в Модулі 10 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції.

Відкритий уряд і електронне урядування. Стаття 10 Конвенції ООН проти корупції вимагає від держав ухвалити процедури публічної звітності та доступу до інформації публічного сектору. У цьому контексті багато країн створили сервіси електронного урядування, де застосовуються інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) для реалізації публічних функцій і процедур в цілях підвищення ефективності, прозорості та участі громадян (Організація Об'єднаних Націй, 2016). ІКТ спроможні покращити надання публічних послуг, побудувати довіру між громадянами і владою та сприяти ініціативам з реформування публічного сектору (ОЕСР, 2005а). ІКТ активно застосовуються для заохочення доброчесності, зокрема у сферах публічних закупівель та управління публічними фінансами, адже вони можуть посилити прозорість, покращити доступ до публічних тендерів і спростити адміністративні процедури (Організація Об'єднаних Націй, 2016).

Крім того, ІКТ можуть допомогти:

зменшити безпосередню взаємодію між посадовцями у сфері закупівель та компаніями... та спростити виявлення порушень і корупції, наприклад, масштабних змов на торгах. Цифровізація процесів закупівель зміцнює механізми внутрішнього антикорупційного контролю, дозволяє виявляти випадки недоброчесності, а також надає аудиторські послуги, які можуть полегшити проведення розслідувань (ОЕСР, 2016).

Гарним прикладом сприяння доступу до інформації є Хартія відкритих даних, яку ухвалили 85 національних урядів та місцевих органів самоврядування в усьому світі (хоча серед її підписантів непропорційно мало представників незахідних країн) та схвалили 73 організації громадянського суспільства і приватного сектору¹¹. Інформація, що поширюється урядом чи органом місцевого самоврядування відповідно до Хартії відкритих даних, має відповідати шести принципам – дані повинні бути 1) відкритими за замовчуванням; 2) оперативними; 3) зрозумілими; 4) доступними та придатними до використання; 5) порівнянними; 6) інтероперабельними (відповідно до міжнародних стандартів даних). Ці дані мають бути розроблені в такий спосіб, щоб сприяти вдосконаленню урядування та залученню громадян, а також заохочувати інклюзивний розвиток та інновації. Іншим прикладом країни, яка ухвалила Хартію відкритих даних, є Україна. У цій країні у 2015 році було створено онлайн систему відкритих даних під назвою ProZorro¹² для забезпечення легкої доступності документів та інформації щодо публічних закупівель для громадянського суспільства. Вплив ProZorro є вимірним – держава змогла заощадити мільйони євро та збільшити масштаби торгів за контрактами на 50% (Хартія відкритих даних, 2018, с. 4). У сфері публічних закупівель Європейський Союз ухвалив Директиву 2014/24/EU¹³, яка передбачає публікацію всіх державних тендерів сумою понад певну вартість контракту в Додатку до Офіційного бюлетеню Європейського Союзу. Ці законодавчі вимоги разом із зусиллями щодо забезпечення відкритих інформаційних платформ є критично важливими для запобігання можливостям корупції.

Програма «Відкриті дані для розвитку» (Open Data for Development Programme, OD4D)¹⁴ пропонує численні ресурси і навчальні програми для допомоги державам в одержанні підтримки і технічної інформації на тему реалізації ініціатив з відкритих даних. Відкритий посібник із протидії корупції OD4D (OD4D Anti-Corruption Open Up Guide)¹⁵ демонструє, наприклад, використання відкритих даних для заохочення і посилення антикорупційних дій.

Управління конфліктом інтересів. Конфлікт інтересів може призводити до корупції, а отже такі конфлікти слід виявляти й усувати в такий спосіб, щоб не допустити їхнього сповзання до корупції. У цілому конфлікт інтересів усувається за допомогою вимог про розкриття фінансової інформації та інформації про активи, кодексів поведінки та інших норм, як-от заборона роботи публічних посадових осіб у приватному секторі протягом певного періоду часу після їхнього відходу з публічної служби. Ці заходи спрямовані на самоусунення публічних посадових осіб від рішень, де може виникнути фактичний або потенційний конфлікт (Маттарелла, 2014).

¹¹ Повний перелік країн, які ухвалили Хартію відкритих даних, міститься за посиланням: <https://opendatacharter.net/government-adopters/>.

¹² Доступ за посиланням: <https://prozorro.gov.ua/en>.

¹³ Доступ за посиланням: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

¹⁴ Доступ за посиланням: www.od4d.net/about.html.

¹⁵ Доступ за посиланням: <https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-combat-corruption/>.

Більшість сучасних систем розкриття інформації про активи та інтереси була розроблена після ухвалення Конвенції ООН проти корупції у відповідь на вимоги її статті 8 щодо уникнення в майбутньому потенційних конфліктів інтересів, сприяння врегулюванню таких конфліктів та забезпечення неможливості приховування корумпованими державними посадовими особами доходів від будь-якої незаконної діяльності (Організація Об'єднаних Націй, 2018). Заходами у сфері відкритих даних, розглянутими в розділі вище, можна так само скористатися для полегшення оброблення декларацій державних посадових осіб про активи. Крім того, якщо інформація на такі теми, як декларації про активи й тендерні процеси, є легкодоступною, це заохочує журналістів і дослідників до аналізу даних і дослідження тих сфер суспільства, які часто стають вразливими до корупції. Див. Котляр і Поп (2016) для додаткової інформації про те, як можна користатися деклараціями про активи як інструментом боротьби з корупцією.

Сприятливе середовище для дотримання правил. Поширеними засобами створення сприятливих умов для забезпечення дотримання антикорупційних правил і норм у публічному секторі є відповідні «підштовхування» (nudging) та навчальні програми. Теорію підштовхування популяризували Тейлер і Санстейн (2008), які дали їй таке визначення:

будь-який аспект архітектури вибору, який змінює поведінку людей, не забороняючи жодних варіантів і не змінюючи суттєво їхніх економічних стимулів. Аби втручання можна було вважати справжнім підштовхуванням, воно має бути легко здійсненним і ефективним з погляду витрат. Підштовхування не є завданням. Розташування фруктів на рівні очей вважається підштовхуванням. Заборона шкідливої їжі – ні.

Теорія підштовхування передбачає, що, коли треба робити вибір, люди з більшою ймовірністю підуть на те, щоб зробити вибір на користь варіанту дій за замовчуванням, а отже надання простих альтернатив у момент ухвалення рішення може змінити поведінку без грубого примусу.

У контексті корупції концепція «підзвітності через зовнішнє середовище» (ambient accountability) іде дещо далі за теорію підштовхування і користується «фізичним простором і забудованим середовищем для розширення прав і можливостей людей, допомоги їм в усвідомленні/відстоюванні своїх прав та зупинення корупції саме там, де це має значення – ідеями, натхненням, фактами – від стікерів, муралів та білбордів до інтерфейсів зворотного зв'язку, міських екранів та архітектурних проєктів» (Ціннбауер, 2012). Навчальні заходи з питань протидії корупції та етики є поширеними в публічному секторі і в таких специфічних сферах як публічні закупівлі – ідея полягає в тому, щоб знайомити посадовців із правилами, зонами ризику та заходами, які мають бути вжиті, коли вони стикаються з етичними дилемами (ОЕСР, 2007а). Питання управління доброчесністю та етикою розглядаються далі в Модулях 11, 13 і 14 Серії модулів УНЗ ООН з доброчесності та етики.

Моніторинг і нагляд. Моніторинг може відбуватися у формі інспекцій, заходів із забезпечення прозорості, які надають інформацію, необхідну для притягнення представників публічного сектору до відповідальності, і моніторингу з боку громадянського суспільства. Дослідження Ді Телла і Шаргородські (2003) показало, що інспекції державних лікарень в Аргентині дозволили знизити вартість медичних товарів на 15%, а Бобоніс, Фуертес і Швабе (2016) продемонстрували, що інспекції скоротили корупцію в муніципальному секторі Пуерто-Ріко на 67%. Те, якого вигляду та характеру набуватиме нагляд, наприклад, за процесом закупівель, залежить від оцінювання ризиків у середовищі, де відбуваються закупівлі. Отже, засоби контролю можуть бути інструментами управління ризиками тією мірою, якою вони «є узгодженими, передбачають ефективний і чіткий порядок реагування на обґрунтовані підозри в порушенні законодавства, а також сприяють інформуванню компетентних органів влади без побоювань щодо репресивних заходів» (ОЕСР, 2016).

Підзвітність і контроль (принцип чотирьох очей). Принцип чотирьох очей означає вимогу, за якою певні види діяльності або рішень у публічному секторі мають ухвалюватися не менш ніж двома особами. Принцип чотирьох очей є інструментом моніторингу та посиленої підзвітності; він функціонує на основі того факту, що корумпувати двох осіб важче, ніж одну (Боденшатц і Ірленбуш, 2019), але цей принцип не обов'язково діятиме в суспільствах, що страждають від системної корупції (Вільямс-Елегбе, 2018).

> Висновок

Завданням цього модуля є допомогти студентам визначити, що таке корупція в публічному секторі, й усвідомити її руйнівний вплив. У ньому розглянуто основоположні причини корупції в публічному секторі та актуальні теорії, які її пояснюють, зокрема, теорії принципала-агента, колективних дій, інституційної теорії та теорії ігор. Крім того, в цьому модулі розглянуто конкретні корупційні ризики у сфері публічних закупівель та в державних підприємствах, а також різні підходи до протидії корупції. Виходячи з усього цього, модуль покликаний мотивувати на протидію корупції та боротьбу з нею, а також забезпечити міцне підґрунтя для оцінки та вибору належних заходів реагування на корупцію в публічному секторі й відповідних превентивних заходів.

Варто визнати, що зусилля з протидії корупції мають чимало обмежень. Але це не означає, що ми маємо припинити боротися з нею. У дослідженні на тему обмежень антикорупційної діяльності (Гейвуд і Роуз, 2015; Кірбі, 2018) стверджується, що приділення уваги лише боротьбі з корупцією може бути контрпродуктивним, бо надто велика підзвітність може зупинити продуктивну поведінку і призвести до невдоволення працівників. У ньому також стверджується, що покладання на дискрецію є невідворотним, неминучим і бажаним за багатьох обставин. Тому просте прагнення обмежити або навіть ліквідувати корупцію є в певному сенсі неамбітною метою. Ба більше, самі люди не бажають, щоб публічні посадові особи були просто «некорумпованими», або ж просто відповідали лише мінімальним стандартам публічної служби. Натомість люди хочуть, щоб дії публічних службовців були справді гідними похвали й перевищували мінімальні стандарти посадових обов'язків. А це вимагає встановлення вищих морально-етичних цілей.

З огляду на це, для досягнення такої важливої цілі урядування, як боротьба з корупцією, ми повинні розглядати її в контексті ширшої, амбітнішої, гнучкішої та продуктивнішої з погляду політики стратегічної мети. Ця мета була концептуально оформлена як побудова «суспільної доброчесності» (Кірбі, 2018) у спробі визначити ідеал належного урядування, який би зробив публічних службовців справді гідними довіри й поваги з боку суспільства. Подальше розкриття теми переходу від простого прагнення до протидії корупції до досягнення вищих рівнів доброчесності міститься в Модулі 13 Серії модулів УНЗ ООН з протидії корупції. Крім того, питання суспільної доброчесності докладно розглядається в Модулі 13 Серії модулів УНЗ ООН з доброчесності та етики.

> Джерела

Апполони, Андреа, і Жан Марі Мушагалуса Ншомбо (Appolloni, Andrea, and Jean Marie Mushagalusa Nshombo) (2014). Публічні закупівлі і корупція в Африці: огляд літератури (Public procurement and corruption in Africa: a literature review). За ред. Франческо Декароліса і Марка Фрея. Місце публічних закупівель у світі: зміни в напрямку сталості та інновацій (In: Francesco Decarolis and Marco Fray, eds. Public Procurement's Place in the World: The Charge towards Sustainability and Innovation), Palgrave MacMillan, м. Бейзінгстоук.

Армстронг, Філіп (Armstrong, Philip) (2015). Корпоративне урядування і державні підприємства (Corporate Governance and State-owned Enterprises). Ethical boardroom, без дати.

» Доступ за посиланням: <https://ethicalboardroom.com/corporate-governance-and-soes/>.

Ерроусміт, Сью (Arrowsmith, Sue) (2014). Закон про публічні закупівлі і закупівлі комунальних послуг (The Law of Public and Utilities Procurement). Лондон: Sweet and Maxwell.

За ред. Ерроусміт, Сью, і Пітера Кунзліка (Arrowsmith, Sue, and Peter Kunzlik, eds.) (2009). Соціальна і екологічна політика в законодавстві Європейського Співтовариства у сфері закупівель. Нові директиви і нові напрями (Social and Environmental Policies in EC Procurement Law: New Directives and New Directions). Cambridge University Press.

Служба новин Бі-Бі-Сі (2014). Південнокорейський пором «затонув унаслідок недбалості, корупції», 8 липня.

» Доступ за посиланням: www.bbc.com/news/world-asia-28205785.

Бйорнсков, Крістіан, і Мартін Палдам (Bjørnskov, Christian, and Martin Paldam) (2004). Тенденції щодо корупції (Corruption Trends). За ред. Йоханна Графа Ламбсдорффа, Маркуса Таубе і Маттіаса Шрамма. Нова інституційна економіка корупції (In: Johann Graf Lambsdorff, Markus Taube, Matthias Schramm, eds. New Institutional Economics of Corruption). Routledge.

Бобоніс, Густаво, Луїс Р. Камара Фуертес і Райнер Швабе (Bobonis, Gustavo, Luis R. Cámara Fuertes, and Rainer Schwabe) (2016). Моніторинг продажних політиків (Monitoring Corruptible Politicians). American Economic Review, т. 106, № 8, с. 2371-2405.

» Доступ за посиланням: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/aer.20130874>.

Боденшатц, Анна, і Бернд Ірленбуш (Bodenschatz, Anna, and Bernd Irlenbusch) (2019). Чи справді двоє дають менше хабарів, ніж один? Експериментальне дослідження принципу чотирьох очей (Do two bribe less than one? – An experimental study on the four-eyes-principle). Applied Economics Letters, т. 26, вип. 3, с. 191-185.

Чева, Емануела, і Марія Паола Ферретті (Ceva, Emanuela, and Maria Paola Ferretti) (2017). Політична корупція (Political Corruption). Філософський компас (Philosophy Compass), т. 12, вип. 12

Коррадо, Джермана, і Фьямметта Россетті (Corrado, Germana, and Fiammetta Rossetti) (2018). Державна корупція: дослідження регіонів Італії (Public Corruption: A Study across Regions in Italy). Journal of Policy Modeling, т. 40, вип. 6, с. 1126-1139.

Дебські, Джулія, та інші (Debski, Julia, and others) (2018). Гендер і корупція: знехтувана роль культури (Gender and corruption: the neglected role of culture). European Journal of Political Economy, т. 55 (грудень), с. 526-537.

Де Сімоні, Франческо, і Шруті Шах (De Simone, Francesco, and Shruti Shah) (2012). Моніторинг закупівель громадянським суспільством: виклики і можливості (Civil society procurement monitoring: challenges and opportunities). За ред. Едуардо Бооркеса і Деніз Деврім. Нова роль громадян у публічних закупівлях. Нью-Мексико: «Транспаренсья Мексикана» (In: Eduardo Bohorquez and Deniz Devrim, eds. A New Role for Citizens in Public Procurement, New Mexico: Transparencia Mexicana).

» Доступ за посиланням: www.cmi.no/publications/4868-civil-society-procurement-monitoring

Ді Телля, Рафаель, і Ернесто Шаргродські (Di Tella, Rafael, and Ernesto Schargrodsky) (2003). Роль заробітної плати та аудиту в придушенні корупції в Буенос-Айресі. *Journal of Law and Economics*, т. 46, № 1 (квітень), с. 269-292.

Донг, Бін, і Бенно Торглер (Dong, Bin, and Benno Torgler) (2011). Демократія, право власності, рівність доходів і корупція (Democracy, Property Rights, Income Equality, and Corruption). FEEM Working Paper.

» Доступ за посиланням: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1756816.

Eyewitness News (2017). У лікарні Шарлот Максеке впав дах (Roof Colapses at Charlotte Maxeke Hospital), 2 березня.

» Доступ за посиланням: <https://ewn.co.za/2017/03/02/roof-collapses-on-5th-floor-of-charlotte-maxeke-hospital>.

Фергюсон, Джеррі (Ferguson, Gerry) (2018). Корупція і публічні закупівлі (Corruption and Public Procurement). Дж.Фергюсон. Глобальна корупція: право, теорія і практика (Global Corruption: Law, Theory and Practice).

» Доступ за посиланням: <https://icclr.org/publications/global-corruption-law-theory-and-practice/>.

Фісман, Раймонд, і Едвард Мігель (Fisman, Raymond, and Edward Miguel) (2007). Корупція, норми й охорона правопорядку: факти на основі паркувальних талонів для дипломатів (Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets). *Journal of Political Economy*, т. 115, № 6 (грудень), с. 1020-1048.

Джеррінг, Джон, і Стром С. Текер (Gerring, John, and Strom C. Thacker) (2005). Чи стримує корупцію неоліберальна політика? (Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?) *International Organization*, т. 59, вип.1, с. 233-254.

Гоел, Раджив К., і Майкл А. Нельсон (Goel, Rajeev K., and Michael A. Nelson) (2010). Витоки корупції: історія, географія і державна влада (Causes of Corruption: History, Geography and Government). *Journal of Policy Modeling*, т. 32, вип. 4, с. 433-447.

Грейкар, Адам (Graycar, Adam) (2015). Корупція: класифікація та аналіз (Corruption: Classification and Analysis). *Policy and Society*, т. 34, № 2, с. 87-96.

Грунендейк, Ніко (Groenendijk, Nico) (1997). Модель корупції за теорією принципала-агента (A principal-agent model of corruption). *Crime, Law and Social Change*, т. 27, вип. 3-4 (травень), с. 207-229.

Грооп, Катарина (2013). Підзвітність і корупція: дослідження політичних інститутів як арбітрів між принципалами й агентами (Accountability and corruption: a study into political institutions as referees between principals and agents). Åbo Akademi University Press.

Гейсті, Джennifer (Nasty, Jennifer) (2005). Радощі корупції: бажання і дисципліна в ганській політичній культурі (The Pleasures of Corruption: Desire and Discipline in Ghanaian Political Culture). *Cultural Anthropology*, т. 20, вип. 2 (травень), с. 271-301.

Еролес, Ф.Р. (Heróles, F.R.) (2012). Громадяни і ринок: пробудження союзника. За ред. Едуардо Бооркеса і Деніз Деврім. Нова роль громадян у публічних закупівлях. Нью-Мексико: «Транспаренсья Мексикана» (In: Eduardo Bohorquez and Deniz Devrim, eds. A New Role for Citizens in Public Procurement, New Mexico: Transparencia Mexicana).

Гейвуд, Пол, і Джонатан Роуз (2015). Приборкання корупції чи сприяння доброчесності? Зондування прихованого концептуального виклику (Curbing Corruption or Promoting Integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge). За ред. Гарді та інших. Дебати щодо корупції (In: Hardi and others, eds. Debates of Corruption).

Міжнародний валютний фонд (2016). Корупція: ціна та стратегії зменшення (Corruption: Costs and Mitigating Strategies). Вашингтон, округ Колумбія.

» Доступ за посиланням: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf.

Кауфманн, Деніел, і Шан-Цзінь Вей (Kaufmann, Daniel, and Shang-Jin Wei) (1999). Чи справді «масні гроші» прискорюють рух коліс комерційної діяльності? (Does “grease money” speed up the wheels of commerce?) NBER Working Papers, № 7093. Кембридж, Массачусетс, Національне бюро економічних досліджень.

Кавері, Меґа (Kaveri, Megha) (2018) Одна особа загинула, 32 поранено під час обвалу будівлі в Ченнаї, рятувальні дії ще тривають (One dead, 32 injured in Chennai building collapse, rescue operations still underway). The News Minute, 22 липня.

» Доступ за посиланням: www.thenewsminute.com/article/one-dead-32-injured-chennai-building-collapse-rescue-operations-still-underway-85185

Кенні, Чарлз (Kenny, Charles) (2006). Вимірювання і зменшення впливу корупції у сфері інфраструктури (Measuring and Reducing the Impact of Corruption in Infrastructure). Робочий документ з політичних досліджень Світового банку.

» Доступ за посиланням: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4099>.

Кхюн, Сюзанн, і Лора Шерман (Khün, Susanne, and Laura Sherman) (2014). Приборкання корупції у сфері публічних закупівель. Практичний посібник (Curbing Corruption in Public Procurement – A Practical Guide). Берлін: Transparency International.

» Доступ за посиланням: www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide.

Кірбі, Ніколас (Kirby, Nikolas) (2018). Концепція суспільної доброчесності «спочатку інституції», створення програми доброчесності (An “Institution-First” Conception of Public Integrity, Building Integrity Programme). Робочий документ Школи управління імені Блаватника.

» Доступ за посиланням: www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/institution-first-conception-public-integrity.

Клітгаард, Роберт (Klitgaard, Robert) (1988). Контроль за корупцією (Controlling Corruption). University of CA Press.

Клітгаард, Роберт (Klitgaard, Robert) (2004). Лідерство за умов системної корупції (Leadership under systemic corruption).

Котляр, Дмитро, і Лора Поп (Kotlyar, Dmytro, and Laura Pop) (2016). Декларації про активи: загроза недоторканності приватного життя або потужний інструмент протидії корупції? (Asset Declarations: A Threat to Privacy or a Powerful Anti-Corruption Tool?) Документ Світового банку.

» Доступ за посиланням: www.worldbank.org/en/news/opinion/2016/09/26/asset-declarations-a-threat-to-privacy-or-a-powerful-anti-corruption-tool.

Кун, Стівен (Kuhn, Steven) (2019). Дилема в'язня (Prisoner's Dilemma). За ред. Е.Залта. Стенфордська енциклопедія філософії, Центр досліджень мови та інформації, Стенфордський університет (In: Edward N. Zalta, ed. The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Center for the Study of Language and Information, Stanford University).

» Доступ за посиланням: <https://plato.stanford.edu/entries/prisoner-dilemma/>.

Квон, Іллоонг (Kwon, Illoong) (2014). Мотивація, дискреція і корупція (Motivation, Discretion and Corruption). Journal of Public Administration Research and Theory, т. 24, вип. 3 (липень), с. 765-794.

Ланделл-Міллс, Пьер (Landell-Mills, Pierre) (2013). Громадяни проти корупції: звіт з передової (Citizens against Corruption: Report from the Front Line). Troubador Publishing.

Ла Порта, Рафаель, та інші (La Porta, Rafael, and others) (1999). Якість управління. Journal of Law, Economics, and Organization, т. 15, № 1, с. 222-279.

Ледерман, Деніел, Норман Лоайза і Родріґу Рейш Суареш (Lederman, Daniel, Norman Loayza, and Rodrigo Reis Soares) (2005). Підзвітність і корупція. Політичні інституції мають значення (Accountability and Corruption: Political Institutions Matter). Робочий документ з політичних досліджень. Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк.

» Доступ за посиланням: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19420>.

Лесса, Кароліна (Lessa, Carolina) (2017). Одебрехт: чи може найгучніша в історії справа підкупу іноземних посадових осіб мати наслідком краще дотримання правил? (Odebrecht: Can the largest foreign bribery case in history lead to more compliance?) Accuity Blog, 11 травня.

» Доступ за посиланням: <https://accuity.com/accuity-insights-blog/odebrecht-can-the-largest-foreign-bribery-case-in-history-lead-to-more-compliance/>.

Лессіґ, Лоуренс (Lessig, Lawrence) (2018). Скомпрометована Америка (America, Compromised). Чикаго: University of Chicago Press.

Лінтікум, Кейт (Linthicum, Kate) (2017). У новому звіті йдеться про те, що причиною обвалу будинків під час землетрусу в Мехіко 2017 року була корупція (Corruption caused the collapse of buildings in 2017 Mexico City earthquake, a new report finds). «Лос Анджелес Таймс», 12 вересня.

» Доступ за посиланням: www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-mexico-earthquake-20180912-story.html.

мегапроект: слон, якого ніхто не помічає, існує! (Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room!) International Journal of Project Management, т. 45, вип. 03, с. 252-268.

Луо, Ядун (Luo, Yadong) (2005). Корупція з погляду організації (An Organizational Perspective of Corruption). Management and Organisation Review, т. 1, вип. 1 (березень), с. 119-154.

Макрей, Джон (Macrae, John) (1982). Недостатній розвиток і економіка корупції: підхід на основі теорії ігор (Underdevelopment and the Economics of Corruption: A Game Theory Approach). World Development, т. 10, вип. 8 (серпень), с. 677-687.

Маркетт, Хізер, і Керин Пайффер (Marquette, Heather, and Caryn Peiffer) (2015). Корупція і колективні дії (Corruption and Collective Actions). Берген, Норвегія: Центр антикорупційних ресурсів U4, Інститут Кр. Мікельсена.

» Доступ за посиланням: www.u4.no/publications/corruption-and-collective-action.pdf.

Мартін-Ортега, Ольга, і Клер Метвен О'Браєн (Martin-Ortega, Olga, and Claire Methven O'Brien) (2019). Публічні закупівлі і права людини: можливості, ризики й дилеми для держави як покупця (Public Procurement and Human Rights: Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer). Edward Elgar Publishing.

Маттарелла, Бернардо Дж. (Mattarella, Bernardo G.) (2014). Конфлікт інтересів публічних службовців: правила, стримування і стягнення (The Conflicts of Interests of Public Officers: Rules, Checks and Penalties). За ред. Жана-Бернара Обі, Емманюеля Бреєна і Тома Перро Корупція і конфлікт інтересів: порівняльний правовий підхід (In: Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen and Thomas Perroud, eds. Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach), Челтнем, Велика Британія, Edward Elgar.

Майлгаупт, Кертіс Дж., і Маріана Паржендлер (Milhaupt, Curtis J., and Mariana Pargendler) (2017). Проблеми управління державними підприємствами, зареєстрованими на біржах, в різних країнах світу: національний досвід і механізм реформування (Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform). Cornell International Law Journal, т. 50, вип. 3, с. 473-542.

» Доступ за посиланням: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1907&context=cilj>.

Інститут управління природними ресурсами (Natural Resource Governance Institute) (2019). Корупція (Corruption). Доступ за посиланням: <https://resourcegovernance.org/topics/corruption>.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2003). Управління конфліктом інтересів на публічній службі: керівні принципи ОЕСР і досвід окремих країн (Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences). Париж.

» Доступ за посиланням: <https://www.oecd.org/governance/ethics/conflict-of-interest/>

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2005а). Електронний уряд для кращого урядування (E-government for better government). Париж.

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/gov/digital-government/e-governmentforbettergovernment.htm.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2005b). Управління конфліктом інтересів у публічному секторі: інструментарій (Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit). Париж.

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2007a). Підкуп у сфері публічних закупівель: методи, суб'єкти і заходи з протидії (Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter Measures). Париж.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2007b). Корупція: глосарій міжнародних кримінальних стандартів (Corruption: A Glossary of International Criminal Standards). Париж.

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/corruption/anti-bribery/39532693.pdf.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2007c). Людський капітал: як те, що ви знаєте, формує ваше життя (Human Capital: How what you know shapes your life). Париж.

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/insights/37966934.pdf.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2014). Звіт про підкуп іноземних посадових осіб (Foreign Bribery Report). Париж.

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2016). Запобігання корупції у сфері публічних закупівель (Preventing Corruption in Public Procurement). Париж.

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf.

Палдам, Мартін, і Герт Тінггаард Свендсен (Paldam, Martin, and Gert Tinggaard Svendsen) (2002). Нестача соціального капіталу та перехідний період у Східній Європі (Missing social capital and the transition in Eastern Europe), *Journal of Institutional Innovation, Development and Transition*, т. 5, с. 21-34.

Парафіна, Редемпто (Parafina, Redempto) (2015). Уряд здатний платити за участь громадян (The government can pay for citizen participation). *Open Government Partnership*, 18 листопада.

» Доступ за посиланням: www.opengovpartnership.org/stories/the-government-can-pay-for-citizen-participation/h.

Пенг, Майк В. та інші (Peng, Mike W., and others) (2016). Теорії (державної) фірми (Theories of the (state-owned) firm). *Asia Pacific Journal of Management*, т. 3 (травень), с. 293-317.

» Доступ за посиланням: [www.utdallas.edu/~mikepeng/documents/Peng16_APJM_BrutonStanHuang_33\(2_June\)293-317.pdf](http://www.utdallas.edu/~mikepeng/documents/Peng16_APJM_BrutonStanHuang_33(2_June)293-317.pdf).

Перссон, Анна, Бу Ротштейн і Ян Теорелль (Persson, Anna, Bo Rothstein, and Jan Teorell) (2013). Чому антикорупційні реформи закінчуються поразкою: системна корупція як проблема колективної дії (Why Anticorruption Reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem). *Governance*, т. 26, вип. 3 (вересень), с. 449-471.

Пресслі, Лінда (Pressly, Linda) (2018). Наймасштабніший випадок підкупу іноземних посадових осіб в історії (The largest foreign bribery case in the history). *Служба новин Бі-Бі-Сі*, 22 квітня.

» Доступ за посиланням: www.bbc.com/news/business-43825294.

РwC (2013). *Public Procurement: The Costs we pay for corruption*. РwC (2013). Публічні закупівлі: ціна, яку ми платимо за корупцію (Public Procurement: The Costs we pay for corruption).

» Доступ за посиланням: https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-07/pwc_olaf_study_en.pdf.

Роуз-Акерман, С'юзан (Rose-Ackerman, Susan) (2014). Корупція і конфлікти інтересів (Corruption and Conflicts of Interest). За ред. Жана-Бернара Обі, Емманюеля Бреена і Тома Перро Корупція і конфлікт інтересів: порівняльний правовий підхід (In: Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen and Thomas Perroud, eds. *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach*), Челтнем, Велика Британія, Edward Elgar.

Роуз-Акерман, С'юзан, і Бонні Дж. Паліфка (Rose-Ackerman, Susan, and Bonnie J. Palifka) (2016). Корупція та влада: причини, наслідки та реформи (Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform). Cambridge University Press.

Салісу, Мохаммед (Salisu, Mohammed) (2000). Корупція в Нігерії (Corruption in Nigeria). Робочий документ 2000/006, Школа управління Ланкастерського університету (Working Paper 2000/006, Lancaster University Management School).

» Доступ за посиланням: <http://eprints.lancs.ac.uk/48533/1/Document.pdf>.

Скотт, В. Річард (Scott, W. Richard) (2004). Інституційна теорія (Institutional Theory). За ред. Георга Рітцера. Енциклопедія соціальної теорії (In: George Ritzer, ed. Encyclopedia of Social Theory), SAGE Publishing.

Шах, Анвар (Shah, Anwar) (2006). Корупція й децентралізоване публічне урядування (Corruption and Decentralized Public Governance). Серія робочих документів з політичних досліджень Світового банку. Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк.

» Доступ за посиланням: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8805/wps3824.pdf>.

Шлейфер, Андрей, і Роберт В. Вішни (Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny) (1993). Корупція (Corruption). The Quarterly Journal of Economics, т. 108, вип. 3, с. 599-617.

Сьорейде, Тіна (Søreide, Tina) (2002). Корупція у сфері публічних закупівель: причини, наслідки, засоби лікування (Corruption in Public Procurement: Causes, consequences, cures). CMI Reports. Берген, Норвегія; Інститут Кр. Мікельсена.

» Доступ за посиланням: www.cmi.no/publications/file/843-corruption-in-public-procurement-causes.pdf.

Стенсьота, Гелена, Річард Свенссон і Лена Венгнерюд (Stensöta, Helena, Richard Svensson, and Lena Wängnerud) (2015). Гендерні питання і корупція: посередницька сила інституційної логіки (Gender and Corruption: the mediating power of institutional logics). Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions, т. 28, № 4 (вересень), с. 475-496.

Ініціатива з повернення вкрадених активів (Stolen Asset Recovery Initiative), 2009. Посібник з повернення активів (Asset Recovery Handbook). Вашингтон, округ Колумбія: Світовий банк і Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності.

» Доступ за посиланням: <https://star.worldbank.org/sites/star/files/Asset Recovery Handbook.pdf>.

Танці, Віто (Tanzi, Vito) (1998). Корупція і бюджет: проблеми та рішення (Corruption and the Budget: Problems and solutions). За ред. Арвінда К. Джейна. Економіка корупції (In: Arvind K. Jain, ed. Economics of Corruption), London: Kluwer Academic Publishers.

Тейлер, Річард, і Касс Санстейн (Thaler, Richard, and Cass Sunstein) (2008). Мистецтво підштовхування: вдосконалення рішень щодо здоров'я, багатства і щастя (The Art of the Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness). Нью-Гейвен: Yale University Press.

Томпсон, Барні (Thompson, Barney) (2018). Колишній відповідальний співробітник «Алстом» визнаний винним у корупції в тривалій справі Служби з боротьби з тяжким шахрайством (Alstom ex-executive guilty of corruption in long-running SFO case). «Файненшл Таймс», 19 грудня.

» Доступ за посиланням: www.ft.com/content/549cb57e-03a6-11e9-9d01-cd4d49afbbee3

Томпсон, Денніс (Thompson, Dennis) (1995). Етика в Конгресі (Ethics in Congress). Вашингтон: Brookings Institute.

Трейсман, Деніел (Treisman, Daniel) (2000). Причини корупції: міжнаціональне дослідження (The causes of corruption: a cross national study). Journal of Public Economics, т. 76, вип. 3 (червень), с. 399-457.

Організація Об'єднаних Націй (2016). Використання інформаційно-комунікаційних технологій для імплементації Конвенції ООН проти корупції (The use of information and communications technologies for the implementation of the United Nations Convention against Corruption).

Конференція держав-учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, 22-24 серпня. САС/COSP/WG.4/2016/2.

» Доступ за посиланням: www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2016-August-22-24/V1603242e.pdf.

Організація Об'єднаних Націй (2018). Системи розкриття активів та інтересів (пункт 5 статті 8 Конвенції ООН проти корупції) (Asset and interest disclosure systems (article 8, paragraph 5, of the United Nations Convention against Corruption)). Конференція держав-учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, 5-7 вересня. САС/COSP/WG.4/2018/3.

» Доступ за посиланням: www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2018-September-6-7/V1804202_E.pdf.

Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН) (2013а). Посібник з протидії корупції в публічних закупівлях і управління публічними фінансами: належні практики забезпечення дотримання статті 9 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances: Good practices in ensuring compliance with Article 9 of the United Nations Convention Against Corruption). Відень.

» Доступ за посиланням: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf.

Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН) (2013b). Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: стратегія недопущення корупції під час ключових публічних заходів (The United Nations Convention against Corruption: A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events). Відень.

» Доступ за посиланням: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84527_Ebook.pdf.

Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) (2017). Боротьба з корупцією серед публічних службовців: міждисциплінарний погляд на те, що спрацює (Combatting Corruption Among Civil Servants: Interdisciplinary Perspectives on What Works).

» Доступ за посиланням: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/Combatting_Corruption_Among_Civil_Servants_-_Interdisciplinary_Perspectives_on_What_Works.pdf.

Вільямс-Елегбе, Сопе (Williams-Elegbe, Sope) (2012). Боротьба з корупцією в публічних закупівлях: порівняльний аналіз заходів із дискваліфікації та заборони доступу (Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures). Оксфорд: Hart Publishing.

Вільямс-Елегбе, Сопе (Williams-Elegbe, Sope) (2018). Системна корупція і публічні закупівлі в країнах, що розвиваються. Чи існують бодай якісь рішення? (Systemic Corruption and Public Procurement in Developing Countries: Are there any solutions?) Journal of Public Procurement, т. 18, вип. 2, с. 131-147.

Світовий банк (2012). Заява Світового банку з приводу проекту «Падма Брідж», 29 червня.

» Доступ за посиланням: www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/06/29/world-bank-statement-padma-bridge.

Ціннбауер, Дітер (Zinnbauer, Dieter) (2012). Підзвітність через зовнішнє середовище: боротьба з корупцією тоді й там, де вона трапляється (Ambient Accountability: Fighting Corruption when and where it happens).

» Доступ за посиланням: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168063



Вправи

У цьому розділі містяться пропозиції щодо навчальних вправ для проведення під час занять і перед ними, а завдання після занять для оцінювання того, як студенти зрозуміли модуль, надаються в окремому розділі.

Вправи, наведені в цьому розділі, найбільше підходять для навчальних груп до 50 осіб, де студентів можна легко поділити на невеликі підгрупи для обговорення конкретних прикладів або виконання вправ, після чого представники підгруп можуть надавати відповіді всій аудиторії. Хоча таку саму структуру з невеликих груп можна створити й у великих групах із кількох сотень студентів, це завдання, утім, є складнішим і, можливо, викладачеві буде варто скорегувати методи ведення занять, щоб забезпечити достатній час для дискусій у підгрупах, а також для відповідей перед усією аудиторією. Найпростіший спосіб виконати вимогу про обговорення в малих групах, якщо аудиторія є великою, – це попросити студентів обговорювати питання разом з чотирма-п'ятьма іншими студентами, які сидять поруч. З огляду на часові обмеження, не всі підгрупи зможуть представити відповіді в кожній вправі. Викладачеві рекомендується довільно обирати ту чи іншу підгрупу та намагатися дати кожній підгрупі можливість висловитися принаймні один раз під час заняття. За наявності часу викладач може організувати дискусію за участю всіх студентів після того, як усі підгрупи висловлять свою думку.

Усі вправи цього розділу можуть виконувати студенти як бакалавріату, так і магістратури. Водночас з огляду на можливі істотні розбіжності в попередніх знаннях та досвіді студентів із цих питань, рішення про доцільність виконання вправ мають ухвалюватися залежно від відповідного освітнього та соціального контексту. Викладачеві пропонується зіставити та поєднати кожну вправу з розділом «Ключові питання» модуля

Викладачам також рекомендується із самого початку заняття створити сприятливу та дружню атмосферу, яка має панувати до того, як розпочнеться перша вправа. Цього можна досягти, якщо в дусі підтримки встановити зі студентами контакт, дізнатися, з дотриманням поваги, про їхнє початкове ставлення до корупції та виявляти справжній інтерес до їхніх поглядів. Щойно студенти побачать, що викладач ставиться з повагою та щирим інтересом до їхніх поглядів на матеріал, а також послідовно припиняє будь-які кпини чи недружні зауваження з боку присутніх, таке безпечне середовище сприятиме ефективному навчанню та розвитку.

➤ Вправа № 1. Встановлення довірливих відносин

Примітка: встановивши зі студентами довірливі та підтримуючі відносини під час першої вправи, викладач може побудувати сприятливу та атмосферу емпатії на початку заняття. Ця вправа передбачає, з дотриманням поваги, проведення опитування про поточне ставлення студентів до корупції та виявити справжній інтерес до їхніх поглядів. Щойно студенти побачать, що викладач ставиться з повагою та щирим інтересом до їхніх поглядів, а також послідовно припиняє будь-які кпини чи недружні зауваження з боку присутніх в аудиторії, це означатиме впевнене просування шляхом створення безпечного освітнього середовища.

Вправа 1 може включати роботу в малих групах; студентам ставиться завдання визначити термін «корупція в публічному секторі» та розповісти про корупцію в публічному секторі, про яку вони чули, або яку відчували на собі. Попросіть студентів зазначити, в яких, з їхнього погляду, сферах публічного сектору їхньої країни процвітає корупція й чому. Дайте завдання представникам кожної групи представити бачення групи всім студентам та організуйте обговорення їхніх відповідей. Якщо за певних обставин ця тема є надто чутливою, й студентам, можливо, буде некомфортно відкрито про неї говорити, викладач може скористатися онлайн інструментами, як-от pollev.com¹⁶, щоб отримати відповіді студентів в анонімній формі та обговорити їх в аудиторії.

➤ Вправа № 2. Тематичні приклади

Розділіть студентів на групи з п'яти-шести осіб і дайте кожній групі завдання обговорити наступні тематичні приклади (один або більше). Для спрямування дискусії попросіть студентів визначити, в чому, на їхню думку, полягає порушення закону або етики, та висловити припущення щодо ролі, яку це порушення відіграє в тому типі корупції, який відображено в тематичному прикладі. Кожна група призначає спікера, який доповідає про висновки групи в аудиторії. Відтак викладач може спрямувати подальшу дискусію, порівнявши між собою висновки груп щодо одного й того самого тематичного прикладу, або попросити групи порівняти різні тематичні приклади.

Тематичний приклад 1. Працевлаштування друзів і членів сім'ї.

Директор Національної служби здоров'я країни А призначив свого колишнього колегу директором з фінансів. Директор здійснив це призначення без жодних рекомендацій, документів про підтвердження відповідності кандидата критеріям добору, записів співбесіди чи порівняльних звітів. Директор і фінансовий директор почали далі працевлаштовувати своїх родичів (включно з дружинами й дітьми), колишніх ділових партнерів та друзів на цілу низку посад у Національній службі здоров'я, часто відмовляючи при цьому більш кваліфікованим кандидатам. З огляду на малі розміри країни А, ці призначення отримали широкий розголос. Крім того, ця пара осіб маніпулювала процесами у сфері закупівель в інтересах своїх родин і партнерів.

¹⁶ Доступ за посиланням: <https://pollev.com/>

Тематичний приклад 2. Купівля офісних стільців

Відділ закупівель органу виконавчої влади оголосив тендер з постачання офісних стільців. Критеріями вибору були ціна і період доставки. Постачальник за найнижчою ціною отримав 80 балів. За неціновим критерієм учасник торгів, який пропонував період поставки від 5 до 6 місяців, отримав 5 балів, від 4 до 5 місяців – 10 балів, між 3 і 4 – 15 балів і менше 3 місяців – 20 балів. Жодних балів не нараховувалося, якщо строк поставки становив понад 6 місяців. Заявки подали дві компанії, виставивши майже однакову ціну. Перша компанія запропонувала строк поставки в 4,5 місяців (позначивши цей строк у відповідній клітинці тендерних документів), а другий учасник навмисно не вказав строків постачання. Корумпований чиновник за хабар проставив відмітку в клітинці «менше трьох місяців» у заявці другої компанії після її подання. Цей чинник був вирішальним для оголошення переможця на тендері та укладення контракту. У реальності ж поставка офісних стільців відбулася через вісім місяців після укладення контракту.

Тематичний приклад 3. Під'єднання до електромережі

У країні, що розвивається, чиновники публічної електроенергетичної компанії мали ухвалити рішення про під'єднання нових абонентів до електромережі і виконати під'єднання. Було з'ясовано, що в ряді містечок представники населення подали заявки про під'єднання до електромережі, на що окремі посадові особи відповіли, що за чималу неофіційну суму вони можуть під'єднати їх до лічильників інших осіб, і їм узагалі не приходимуть рахунки за електрику. Ті мешканці, які відмовилися від цієї пропозиції, мали чекати кілька місяців на легальне підключення. А тих, що погодилися й були здатні сплатити гроші, під'єднали негайно й вони отримали «безкоштовну» електрику.

> Вправа № 3. Розуміння корупції у сфері закупівель

Продемонструйте відеоматеріал тривалістю 7 хвилин під назвою «Ризики корупції в публічних закупівлях» з розділу «Додаткові навчально-методичні матеріали» та проведіть дискусію про важливість публічних закупівель без корупції. Дайте студентам завдання охарактеризувати систему публічних закупівель в їхній країні і визначити, які зміни необхідні для її покращення.

➤ **Вправа 4. Культурні аспекти корупції в публічному секторі – подарунки і конфлікт інтересів**

Це завдання покликане заохотити студентів поміркувати над складними питаннями, які виникають внаслідок практик, що в одному контексті можуть бути прийнятними з погляду культури, а в іншому – ні. Наведені нижче приклади присвячені культурній практиці подарунків, яка в певних суспільствах може суперечити антикорупційному законодавству. Дайте студентам завдання поміркувати над тим, чи можна вважати ці сценарії випадками корупції (у певних суспільствах буде зроблено наголос на тому, що така практика немає нічого спільного з корупцією), і як розв'язати проблему, пов'язану з культурами, що по-іншому сприймають традиції дарування.

1. Компанія у США має у своїй власності курортний заклад і безкоштовно запрошує суддів, політиків та бізнесменів високого рангу для спільного проведення часу і спілкування.
2. Чиновник мерії одного з міст Нової Зеландії, який відповідає за надання дозволів на будівництво, запрошується забудовником на дорогий обід, а потім – на футбольний матч, за яким він спостерігає з корпоративної ложі.
3. У сільській місцевості в Мексиці корумповані представники влади діляться з місцевою громадою частиною незаконно накопиченого багатства, фінансуючи заходи з безкоштовними стравами та алкогольними напоями.
4. Міністр уряду штату Квінсленд, Австралія, відповідальний за інфраструктурні проєкти, отримує з великою знижкою акції гірничодобувної компанії, яка планує інвестувати в нову шахту та супутню інфраструктуру.

Ці приклади взято зі статті Марка Бермана і Джеррі Маркона у «Вашингтон Пост» під назвою «Чому суддя Скалія безкоштовно відпочивав на курорті в Техасі?» (“Why Justice Scalia was staying for free at a Texas resort”) (2016) та з наукової статті Адама Грейкара і Девіда Янчича під назвою «Подарунки і корупція» (“Gift Giving and Corruption”), опублікованої у виданні International Journal of Public Administration, т. 40, вип. 12, с. 1013-1023.

Рекомендована структура занять

У цьому розділі містяться рекомендації щодо послідовності викладання, також часу, протягом якого планується досягти результатів навчання в межах тригодинного заняття. Можливо, викладач вважатиме за доцільне пропустити або скоротити деякі з наведених нижче сегментів, щоб запланувати більше часу на інші елементи, включно зі вступом, прийомами подолання скутості аудиторії, висновками або короткими перервами. Цю структуру можна адаптувати до триваліших або коротших занять з урахуванням того, що в різних країнах тривалість занять є різною.

Вступ – 15 хвилин

- Виконання Вправи № 1, що дасть студентам можливість обговорити розуміння корупції в публічному секторі та власний відповідний досвід (10 хв).
- Представлення модуля та огляд його ключових питань (5 хв).

Огляд питання корупції в державному секторі – 45 хвилин

- Представлення й огляд різних підходів до боротьби з корупцією в публічному секторі. Основа: розділ «Ключові питання» цього модуля та матеріали для ознайомлення перед заняттями, насамперед USAID (2017) (15 хв).
- Виконання вправи № 2 (30 хв).

Причини корупції в публічному секторі – 45 хвилин

- Представлення і розгляд причин корупції в публічному секторі. Основа: розділ «Ключові питання» цього модуля та матеріали для ознайомлення перед заняттями, насамперед Віто Танці (1998) (20 хв).
- Дайте студентам завдання підготувати пропозиції щодо зменшення можливостей для корупції в конкретних сферах публічного сектору (наприклад, у сферах надання послуг з охорони здоров'я, публічної освіти, судочинства, поліції) та проведіть обговорення пропозицій студентів в аудиторії (25 хв).

Розуміння корупції у сфері закупівель - 40 хвилин

- Виконання вправи № 3 (20 хв).
- Після обговорення відбувається подальше інформування про корупцію у сфері закупівель на основі розділу «Ключові питання» модуля та матеріалів для ознайомлення перед заняттями, насамперед Тіни Сьорейде (2002) (20 хв).

Культурні аспекти корупції в публічному секторі – подарунки та конфлікт інтересів – 30 хвилин

- Виконання Вправи № 4.

Висновки – 5 хвилин

Основна література

У цьому розділі наведено список матеріалів, які перебувають (здебільшого) у вільному доступі; викладач може дати студентам завдання прочитати ці матеріали до початку занять за цим модулем.

Басу, Каушик (Basu, Kaushik) (2011). Чому для певного типу хабарів акт давання хабаря має вважатися законним (Why, for a Class of Bribes, the Act of Giving a Bribe should be Treated as Legal).

» Доступ за посиланням: https://dea.gov.in/sites/default/files/Act_Giving_Bribe_Legal.pdf.

Фергюсон, Джеррі (Ferguson, Gerry) (2017). Глобальна корупція: право, теорія і практика (Global Corruption: Law, Theory and Practice).

» Доступ за посиланням: <https://icclr.org/publications/global-corruption-law-theory-and-practice/>.

Грейкар, Адам (Graycar, Adam) (2015). Корупція: класифікація та аналіз (Corruption: Classification and Analysis). Policy and Society, т. 34, № 2, с. 87-96.

Гюбертс, Лео, і Алайн Гукстра (Huberts, Leo, and Alain Hoekstra) (2016). Управління доброчесністю в публічному секторі: нідерландський підхід (Integrity management in the public sector: The Dutch approach). Гаага: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

» Доступ за посиланням: www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach.

Майлгаупт, Кертіс Дж., і Маріана Паржендлер (Milhaupt, Curtis J., and Mariana Pargendler) (2017). Проблеми управління державними підприємствами, зареєстрованими на біржах, в різних країнах світу: національний досвід і механізм реформування (Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform). Cornell International Law Journal, т. 50, вип. 3, с. 473-542.

» Доступ за посиланням: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1907&context=cilj>

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2005b). Управління конфліктом інтересів у публічному секторі: інструментарій (Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit). Париж.

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2016). Запобігання корупції у сфері публічних закупівель (Preventing Corruption in Public Procurement). Париж.

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf.

Перссон, Анна, Бу Ротштейн і Ян Теорелль (Persson, Anna, Bo Rothstein, and Jan Teorell) (2013). Чому антикорупційні реформи закінчуються поразкою: системна корупція як проблема колективної дії (Why Anticorruption Reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem). Governance, т. 26, вип. 3 (вересень), с. 449-471.

Шах, Анвар (Shah, Anwar) (2006). Корупція й децентралізоване публічне урядування (Corruption and Decentralized Public Governance). Серія робочих документів з політичних досліджень Світового банку. Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк.

» Доступ за посиланням: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8805/wps3824.pdf>.

Сьорейде, Тіна (Søreide, Tina) (2002). Корупція у сфері публічних закупівель: причини, наслідки, засоби лікування (Corruption in Public Procurement: Causes, consequences, cures). CMI Reports. Берген, Норвегія; Інститут Кр. Мікельсена.

» Доступ за посиланням: www.cmi.no/publications/file/843-corruption-in-public-procurement-causes.pdf.

Танці, Віто (Tanzi, Vito) (1998). Корупція в усьому світі: причини, наслідки, поширення і засоби лікування (Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures). Робочий документ МВФ. Міжнародний валютний фонд.

» Доступ за посиланням: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf.

Transparency International (2016). Що таке велика корупція і як ми можемо її зупинити? (What is Grand Corruption and How Can We Stop It?) 21 вересня.

» Доступ за посиланням: www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it.

Програма розвитку ООН (ПРООН) (2018). Передові практики в галузі вдосконалення роботи публічного сектору в цілях запобігання корупції (Good Practices in Public Sector Excellence to Prevent Corruption).

» Доступ за посиланням: www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/library/democratic_governance/good-practices-in-public-sector-excellence-to-prevent-corruption.html.

Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) (2017). Боротьба з корупцією серед публічних службовців: міждисциплінарний погляд на те, що спрацьовує (Combatting Corruption Among Civil Servants: Interdisciplinary Perspectives on What Works).

» Доступ за посиланням: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/Combatting_Corruption_Among_Civil_Servants_-_Interdisciplinary_Perspectives_on_What_Works.pdf.

Вільямс-Елегбе, Сопе (Williams-Elegbe, Sope) (2018). Системна корупція і публічні закупівлі в країнах, що розвиваються. Чи існують бодай якісь рішення? (Systemic Corruption and Public Procurement in Developing Countries: Are there any solutions?) Journal of Public Procurement, т. 18, вип. 2, с. 131-147.

Ціннбауер, Дітер (Zinnbauer, Dieter) (2012). Підзвітність через зовнішнє середовище: боротьба з корупцією тоді й там, де вона трапляється (Ambient Accountability: Fighting Corruption when and where it happens).

» Доступ за посиланням: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168063.

Додаткова література

Ця література рекомендується для студентів, зацікавлених у докладнішому вивченні тем цього модуля, а також для викладачів цього модуля.

Аббінк, Клаус (Abbink, Klaus) (1999). Ротація персоналу: потужна зброя проти корупції? (Staff Rotation: A Powerful Weapon Against Corruption?)

» Доступ за посиланням: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.587.6075&rep=rep1&type=pdf>.

Амбе, Інтахер, і Джоанна Баденхорст-Вейсс (Ambe, Intaher, and Johanna Badenhorst-Weiss) (2012). Виклики, пов'язані з закупівлями, у публічному секторі Південної Африки (Procurement challenges in the South African public sector). *Journal of Transport and Supply Chain Management*, т. 46, № 1 (листопад), с. 242–261.

» Доступ за посиланням: <https://jtscm.co.za/index.php/jtscm/article/view/63>.

Анек'яріко, Френк, і Джеймс Джейкобс (Anechiarico, Frank, and James Jacobs) (1996). У пошуках абсолютної доброчесності: як управління стає неефективним внаслідок контролю за корупцією (The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective). Чикаго: University of Chicago Press.

Ерроусміт, Сью, Джон Лінареллі і Дон Воллес мол. (Arrowsmith, Sue, John Linarelli and Don Wallace Jr.) (2000). Регулювання публічних закупівель: національні і міжнародні перспективи (Regulating Public Procurement: National and International Perspectives). Гаага: Kluwer Law.

Азійський банк розвитку і Організація економічного співробітництва і розвитку (2008). Боротьба з хабарництвом у сфері публічних закупівель в Азії і Тихоокеанському регіоні (Fighting Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific).

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838411.pdf.

Басселл, Дженніфер (Bussell, Jennifer) (2015). Типології корупції: прагматичний підхід (Typologies of Corruption: A pragmatic approach). За ред. С'юзан Роуз-Акерман і Поля Лагунеса Жадібність, корупція і сучасна держава: есеї з політичної економії (Greed, Corruption and the Modern State: Essays in Political Economy), Лондон: Edward Elgar Publishing.

За ред. Хосе Едгардо Кампоса і Санджая Кумара Прадхана (Campos, Jose Edgardo, and Sanjay Kumar Pradhan, eds.) (2007). Багатолика корупція: відстеження вразливостей на секторальному рівні (The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level). Вашингтон, Світовий банк.

» Доступ за посиланням: <http://documents.worldbank.org/curated/en/571831468315566390/The-many-faces-of-corruption-tracking-vulnerabilities-at-the-sector-level>.

Делла Порта, Донателла, і Альберто Ваннуччі (Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci) (1999). Корупційні обміни: суб'єкти, ресурси і механізми політичної корупції (Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption). Нью-Брансвік: Transaction Publishers.

Фазекаш, Михай, Іштван Янош Тот і Лоуренс Пітер Кінг (2013). Посібник з корупції для початківців – «технології» корупції в публічних закупівлях з прикладами з Угорщини (Corruption manual for beginners – “Corruption techniques” in public procurement with examples from Hungary). IENAS Discussion Papers. Будапешт, Академія наук Угорщини.

» Доступ за посиланням: www.econstor.eu/bitstream/10419/108320/1/MTDP1339.pdf.

Федеральне міністерство внутрішніх справ Німеччини (2015). Запобігання корупції у федеральній адміністрації: звіт за 2015 рік (Preventing Corruption in Federal Administration: Annual Report 2015). Берлін.

» Доступ за посиланням: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2016/corruption-prevention-report-2015.pdf?_blob=publicationFile&v=3.

Грейкар, Адам, і Тім Пренцлер (Graycar, Adam, and Tim Prenzler) (2013). Розуміння корупції і запобігання їй (Understanding and Preventing Corruption). Бейзінгстоук, Велика Британія, і Нью-Йорк: Palgrave Macmillan.

Гюбертс, Лео (Huberts, Leo) (2014). Доброчесність урядування: що це таке, що ми про неї знаємо, що зроблено і куди рухатися (The Integrity of Governance: What it is, What we Know, What is Done and Where to go). Бейзінгстоук: Palgrave Macmillan.

Міжнародний валютний фонд (2019). «Fiscal Monitor»: Приборкання корупції (Fiscal Monitor: Curbing Corruption). Вашингтон, округ Колумбія.

» Доступ за посиланням: www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019.

Левтвіч, Адріан (Leftwich, Adrian) (2010). Поза межами інституцій: переосмислення ролі лідерів, еліт і коаліцій в інституційному формуванні «держав розвитку» і стратегій (Beyond Institutions: Rethinking the role of leaders, elites and coalitions in the institutional formation of developmental states and strategies). Forum for Development Studies, т. 37, вип. 1 (березень), с. 93-111.

Лейте, Карлос, і Єнс Вейдманн (Leite, Carlos, and Jens Weidmann) (1999). Чи є корумпованою матінка-природа? (Does mother nature corrupt?) Природні ресурси, корупція і економічне зростання (Natural resources, corruption, and economic growth). Природні ресурси, корупція і економічне зростання (Natural resources, corruption, and economic growth). Серія робочих документів МВФ. Вашингтон, округ Колумбія, Міжнародний валютний фонд.

» Доступ за посиланням: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf.

Міллер, Шеймес (Miller, Seamus) (2018). Корупція (Corruption). За ред. Е.Залта. Стенфордська енциклопедія філософії, Центр досліджень мови та інформації, Стенфордський університет (In: Edward N. Zalta, ed. The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Center for the Study of Language and Information, Stanford University).

» Доступ за посиланням: <https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/corruption/>.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2008). На шляху до створення міцної системи доброчесності: інструменти, процеси, структури і умови реалізації (Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation). Париж.

» Доступ за посиланням: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1h](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1h).

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2017). Рекомендації щодо суспільної доброчесності (Recommendations on Public Integrity). Париж.

» Доступ за посиланням: www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/.

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (2018). Ідеї зі сфери поведінки для суспільної доброчесності: використання людського чинника в цілях протидії корупції (Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption). Париж.

Філп, Марк (Philp, Mark) (2017). Концептуалізація політичної корупції (Conceptualizing political corruption). За редакцією Майкла Джонстона. Політична корупція (In: Michael Johnston, ed. Political Corruption), Routledge.

Пауер, Майкл (Power, Michael) (2003). Оцінювання вибуху в сфері аудиту (Evaluating the Audit Explosion). Law & Policy, т. 25, вип. 3 (липень).

Родвін, Марк А. (Rodwin, Marc A.) (1995). Ліки, гроші й мораль: конфлікти інтересів серед лікарів (Medicine, Money, and Morals: Physicians' conflicts of interest). Oxford University Press.

Роуз-Акерман, Сюзан, і Бонні Дж. Паліфка (Rose-Ackerman, Susan, and Bonnie J. Palifka) (2016). Корупція та влада: причини, наслідки та реформи (Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform). Cambridge University Press.

Ротштейн, Бу (Rothstein, Bo) (2011). Якість управління. Чикаго та Лондон: University of Chicago Press.

Сакс, Джеффри, і Ендрю М. Ворнер (Sachs, Jeffrey, and Andrew M. Warner) (1997). Джерела повільного зростання в африканських економіках (Sources of Slow Growth in African Economies). *Journal of African Economies*, т. 6, № 3, с. 335–376.

» Доступ за посиланням: <https://academic.oup.com/jae/article/6/3/335/993260?searchresult=1>.

Сартор, Міхал А., і Пол В. Біміш (Sartor, Michal A., and Paul W. Beamish) (2019). Корупція в приватному секторі, корупція в публічному секторі й організаційна структура іноземних дочірніх компаній (Private Sector Corruption, Public Sector Corruption and the Organizational Structure of Foreign Subsidiaries). *Journal of Business Ethics*, с. 1-20.

» Доступ за посиланням: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-019-04148-1>.

Соудрі, Охад (Soudry, Ohad) (2007). Аналіз підзвітності в публічних закупівлях на основі теорії «принципала-агента».

» Доступ за посиланням: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.499.2945>.

Саїд, Хуссейн Алатає (Syed, Hussain Alatas) (1990). Корупція: її природа, причини і функції (Corruption: Its Nature, Causes and Functions). Avebury.

Transparency International (2006). Посібник з подолання корупції в публічних закупівлях (Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement). Берлін.

» Доступ за посиланням: www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement.

Transparency International (2007). Глобальний звіт про корупцію за 2007 р.: корупція в судових системах (Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems). Cambridge University Press.

» Доступ за посиланням: www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems.

Transparency International (2015). Прозорість у публічних закупівлях (Transparency in Public Procurement). Позиційний документ «Великої двадцятки» (G20 Position Paper).

» Доступ за посиланням: www.transparency.org/files/content/activity/2015_TI_G20PositionPaper_PublicProcurement.pdf.

Transparency International. 2016. Що таке велика корупція і як ми можемо її зупинити? (What is Grand Corruption and How Can We Stop It?) 26 вересня.

» Доступ за посиланням: www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it.

Transparency International (2017). 10 антикорупційних принципів для державних підприємств (10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises). Берлін.

» Доступ за посиланням: http://transparency.no/wp-content/uploads/10-Anti-Corruption-Principles-for-State-owned-Enterprises_Report_vF_web-002.pdf.

Програма розвитку ООН (2017). Усунення ризиків для доброчесності в урядових контрактах: можливість розблокування ресурсів для сталого розвитку в Азії і Тихоокеанському регіоні (Tackling integrity risks in government contracts: an opportunity to unlock resources for sustainable development in Asia and the Pacific). Таїланд.

» Доступ за посиланням: www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/democratic_governance/tackling-integrity-risks-in-government-contracts.html.

Управління ООН з наркотиків і злочинності (United Nations Office on Drugs and Crime). (2013). Посібник з протидії корупції у сфері публічних закупівель і управління державними фінансами - належні практики забезпечення відповідності статті 9 Конвенції ООН проти корупції (Guidebook on Anti-corruption in Public Procurement and the Management of Public Finances - Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption). Відень.

» Доступ за посиланням: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf.

Вільямс-Елегбе, Сопе (Williams-Elegbe, Sope) (2012). Боротьба з корупцією в публічних закупівлях: порівняльний аналіз заходів із дискваліфікації та заборони доступу (Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures). Оксфорд: Hart Publishing.

Світовий банк (2000). Допомога країнам у боротьбі з корупцією (Helping Countries Combat Corruption). Вашингтон, округ Колумбія.

» Доступ за посиланням: <http://documents.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/Helping-countries-combat-corruption-the-role-of-the-World-Bank>.

Юкінс, Кристофер (Yukins, Christopher) (2011). Універсальна призма: оцінювання права у сфері закупівель на основі моделі «принципала-агента» (A Versatile Prism: Assessing Procurement Law Through the Principal-Agent Model). Public Contract Law Journal, т. 40, № 1, с.63-86.



Оцінювання знань студентів

У цьому розділі містяться пропозиції щодо завдань після занять для оцінювання того, як студенти зрозуміли модуль. Пропозиції щодо завдань до та під час занять містяться в розділі «Вправи».

Це завдання покликане заохотити студентів до вивчення причин корупції за допомогою опитування і висунення пропозицій щодо рішень, які б відповідали цим причинам у конкретних сферах діяльності публічного сектору.

1. Дайте студентам завдання написати есе обсягом 2,5 тис. слів на таку тему:

Оберіть одну сферу в публічному секторі (наприклад, надання послуг з охорони здоров'я, публічна освіта, судочинство, поліція) і розгляньте зміни, які можна було б запровадити для зменшення можливостей для корупції в цій сфері.

2. Запропонуйте студентам провести співбесіду з особою, яка працює публічним службовцем, і яка, бажано, має певну дискрецію щодо використання публічних ресурсів. Студенти мають запитати таку особу про ризики корупції в його/її установі або в його/її роботі, а також про те, які заходи з мінімізації корупції спрацюють або не спрацюють, і чому. Студенти мають робити нотатки під час співбесіди та подати ці нотатки разом із власним аналізом співбесіди. Для досягнення оптимального ефекту це завдання має виконуватися поетапно, з допомогою з боку викладача, наприклад, у питанні вибору особи, з якою проводитиметься співбесіда, щоб увага студентів не відхилялася від тем цього модуля (в разі вибору цієї вправи важливо зорієнтувати студентів у питаннях недоторканності приватного життя і конфіденційності, а самі студенти повинні запитати в опитуваної особи, чи бажає вона зберігати анонімність).

3. Як варіант, можна дати студентам можливість записати відеоматеріал, де були б відображені наслідки корупції, а також їхній аналіз цього конкретного прикладу корупції. У цій вправі можна вибрати й тему публічних закупівель товарів і послуг, проте студентам потрібно буде знайти певні докази, як-от статті в газетах або доповіді комітетів, того, що саме корупція, а не, скажімо, недбала робота, була причиною того, що сталося.

4. Попросіть студентів вибрати певне державне підприємство (ДП) у своїй країні або регіоні і спробувати знайти правила, які визначають управління ДП і його функціонування. Студенти можуть скористатися відповідним законодавством щодо свободи інформації, за його наявності, а також за наявності часу, для отримання такої інформації. Робота студентів з оцінювання повинна включати таке: назву, напрямок діяльності й масштаб (наприклад, бюджет, кількість працівників) ДП; роботу, яка була виконана для отримання відповідних правил; результати пошуку; що ці результати свідчать про рівень прозорості ДП. Студентам можна дати додаткове завдання знайти норми, які регулюють діяльність приватних компаній такого ж розміру, які і вибране ними ДП, і які мають бути відображені в законодавстві про компанії і корпорації. Потім студенти можуть порівняти рівень прозорості, передбачений нормами, що регулюють приватні компанії і ДП, і зробити висновок про те, яке це має значення для боротьби з корупцією.

5. Якщо є прагнення дати студентам складніше завдання, яке вимагає підготовки до початку заняття, попросіть їх взяти участь у дебатах у складі всієї групи на тему ДП, що буде елементом їхньої роботи з оцінювання. Студенти повинні підготуватися, прочитавши певні матеріали, як-от Керівні принципи з корпоративного управління державними підприємствами Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) від 2015 р. (2015 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) (www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm), а потім вони мають отримати завдання навести аргументи за або проти одного чи обох наступних тверджень:

(1) Держава не повинна бути власником підприємств, оскільки ризик корупції є надто великим, а комерційну діяльність слід віддати приватним суб'єктам.

(2) Держава повинна мати змогу керувати ДП у відносно непрозорий спосіб, оскільки вона має зберігати конфіденційність чутливої інформації.

Після дебатів викладач має провести опитування для з'ясування того, що студенти справді думають з цього питання і чому.

Додаткові навчально-методичні матеріали

У цьому розділі містяться посилання на відповідні навчальні матеріали, як-от відеоматеріали та тематичні приклади, які можуть допомогти у викладанні питань, включених до цього модуля. Викладачі можуть адаптувати до своїх потреб слайди та інші ресурси.

> Відеоматеріали:

Ця серія відеоматеріалів на тему ініціатив щодо колективної дії підготовлена Центром колективної дії Базельського інституту урядування і містить інтерв'ю з деякими провідними експертами з питань протидії корупції та колективної дії, які розповідають про те, що таке колективна дія, яка від неї користь для ринку і суспільства, хто в ній бере участь і якими є успішні стратегії з реалізації ініціатив колективної дії.

» Доступ за посиланням: www.collective-action.com/conference2018/videos.

Що таке корупція? (What is Corruption?) (2018) Філ Ніколс (Phil Nichols), Університет Пенсильванії (15 хвилин). Це відео є елементом онлайн курсу Університету Пенсильванії на тему корупції, доступного на платформі Coursera.

» Доступ за посиланням: www.coursera.org/lecture/wharton-corruption/1-2-what-is-corruption-KghqQ.

» Доступ до курсу за посиланням: www.coursera.org/learn/wharton-corruption.

Ризики корупції у сфері публічних закупівель (Corruption Risks in Public Procurement) (2018). Ініціатива «Математика в Африці» (African Maths Initiative) (7 хвилин).

» Доступ за посиланням: www.youtube.com/watch?v=27lr2DygNIY.

> Вебсайти:

Серія робочих документів Центру імені Сафри Гарвардського університету (The Safra Centre at Harvard University Working Paper Series). Ця база даних містить понад 500 наукових праць на тему корупції, опублікованих колишніми і нинішніми членами Дослідницької лабораторії імені Едмонда Дж. Сафри в Гарвардському університеті (Edmond J. Safra Research Lab at Harvard University).

» Доступ за посиланням: https://papers.ssrn.com/sol3/JELJOUR_Results.cfm?form_name=journalbrowse&journal_id=2228977.

ANTICORRP – «Перегляд антикорупційної політики: глобальні тенденції і відповіді Європи на виклик корупції» (ANTICORRP – The Anticorruption Policies Revisited: Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption) – це дослідний проєкт, який фінансується Європейською комісією. Цей проєкт включає 20 дослідницьких груп у 15 країнах Європейського Союзу, він розміщує різні публікації на теми, пов'язані з корупцією.

» Доступ за посиланням: <http://anticorrrp.eu/>.

> Тематичні дослідження, новинні повідомлення і блоги:

CoST International (2019). Прозорі системи закупівель: благо для суспільства, приватного сектору і Цілей сталого розвитку (Transparent procurement systems: good for the public, the private sector and the SDGs), 27 вересня.

» Доступ за посиланням: <http://infrastructuretransparency.org/news/transparent-procurement-systems-better-for-business-and-communities-alike/>.

Іхеуквумере, Марвелес (Iheukwumere, Marvellous) (2019). Використання блокчейну для боротьби з корупцією у сфері закупівель. Глобальний антикорупційний блог, 19 серпня.

» Доступ за посиланням: <https://globalanticorruptionblog.com/2019/08/19/leveraging-blockchain-to-combat-procurement-corruption/>.

Москіні, Сільвіна (Moschini, Silvina) (2019). Прозорість і технології разом можуть зберегти гроші платників податків. Всесвітній економічний форум, 26 серпня.

» Доступ за посиланням: www.weforum.org/agenda/2019/08/transparency-and-tech-together-can-safeguard-taxpayers-money/.

Політцер, Малія (Politzer, Malia) (2019). Корупція: зігнорована перешкода на шляху досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я (Corruption: A neglected obstacle to achieving UHC). Devex, 30 вересня.

» Доступ за посиланням: www.devex.com/news/corruption-a-neglected-obstacle-to-achieving-uhc-95603.

«Гардіан» (2018). Три відповідальні співробітники «Алстом» винні у змові в корупційних цілях (Three Alstom executives guilty of conspiracy to corrupt), 19 грудня.

» Доступ за посиланням: www.theguardian.com/law/2018/dec/19/alstom-executives-found-guilty-of-conspiracy-to-corrupt.

Transparency International (2019). 25 корупційних скандалів, які сколихнули світ (25 Corruption Scandals that Shook the World), 5 липня.

» Доступ за посиланням: www.transparency.org/en/news/25-corruption-scandals.

Райт, Том, і Джослін Кеневет (Wright, Tom, and Josselin Canevet) (2019). Чому лікар бере хабарі? (Why would a doctor take a bribe?) Transparency International, 7 серпня.

» Доступ за посиланням: <https://voices.transparency.org/why-would-a-doctor-take-a-bribe-5c140a540e0e>.

> Інші матеріали:

KickBack: The Global Anti-Corruption Podcast (Глобальний антикорупційний подкаст «Відкат») У цьому подкасті регулярно розміщуються інтерв'ю з провідними експертами в сфері протидії корупції: науковцями, політиками, активістами, журналістами тощо. Подкаст ставить на меті активізацію серйозних дебатів і дискусій з низки різних поглядів із важливих питань у цій сфері. З урахуванням тривалості кожного епізоду (45 хвилин у середньому), викладач може використати цей матеріал як завдання для виконання перед початком занять.

» Доступ за посиланням: www.icrnetwork.org/what-we-do/kickback-global-anticorruption-podcast/.

Рекомендації з підготовки окремого курсу

У цьому модулі описується заняття загальною тривалістю в три години. Водночас теми, що містяться в ньому, можуть бути опрацьовані докладніше для створення окремого курсу. Обсяг і структура такого курсу будуть визначатися окремими потребами, пов'язаними з конкретним контекстом, разом з тим, тут подано пропозиції щодо його можливої структури.

Заняття	Тема
1.	Вступ до теми корупції в публічному секторі
2.	Розуміння причин корупції в публічному секторі
3.	Проникнення організованої злочинності до органів публічної влади для досягнення корупційних цілей
4.	Корупція у сфері публічних закупівель
5.	Корупція у сфері охорони здоров'я
6.	Корупція у сфері захисту довкілля
7.	Корупція в управлінні транспортом
8.	Корупція в судовій системі
9.	Корупція в управлінні природними ресурсами
10.	Корупція в освіті
11.	Корупція у сфері планування і придбання оборонної продукції
12.	Корупція на митниці
13.	Викривачі корупції: проблеми реалізації і моральний клімат в організаціях
14.	Правові й законодавчі заходи реагування на корупцію в публічному секторі
15.	Реагування з боку керівництва на корупцію в публічному секторі
16.	Блокчейн: його можливості щодо покращення публічного управління і зменшення корупції в публічному секторі
17.	Роль електронного урядування у зменшенні корупції в публічному секторі



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

Vienna International Centre, P.O. Box 1400, 500 Vienna, Austria
Tel.: (0-26060 (1-43+, Fax: (5866-26060 (1-43+, www.unodc.org