

English text follows after Ukrainian Version

Антикорупційні заходи в Україні на придністровському кордоні

*Брайен Майкл, коледж Лінакр (Університет Оксфорду) і
Наталія Мішина (Одеська національна юридична академія)*

Значний рівень корупції в Україні обумовлює актуальність і нагальність антикорупційних програм і постійний перегляд, оновлення як цих програм, так і нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється підтримка антикорупційних заходів державних, громадських та міжнародних організацій, політичних діячів, вчених. У травні цього року Рада національної безпеки і оборони України, проаналізувавши стан поширення корупції в Україні, відзначила, що він становить загрозу національній безпеці України, - адже корупція спричиняє руйнівний вплив на усі сфери життя суспільства, є серйозною перешкодою для реформ в економіці, гальмує становлення ринкових інститутів, перешкоджає надходженню інвестицій. На сучасному етапі існують різноманітні програми боротьби з корупцією, спрямовані як на допомогу громадянам при корупційних діях проти них, так і на виявлення корупційних дій у державних органах та в органах місцевого самоврядування зусиллями правоохоронних органів. У межах цієї статті автори наводять свої дослідження і міркування з приводу ефективності заходів, запроваджених у 2007 році українськими та молдавськими державними органами з метою зменшити рівень корумпованості у прикордонній і митній службі на пунктах перетину придністровського кордону (під «придністровським кордоном» мається на увазі частина території українсько-молдавського кордону; термін не має відношення до державного утворення Придністровська Молдавська Республіка). У статті автори узагальнили деякі із своїх доктринальних досліджень у сфері боротьби з корупцією та результати практичної роботи у Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові і Україні. У цій статті наведено приватну думку авторів; вона не відображає позицію українських державних органів чи їх міжнародних партнерів.

Питання корупції розглядалися у роботах таких авторів як Р.Клітгаард (одним з перших почав вивчати корупцію з використанням принципів економічної теорії), С.Роуз-Акерманн (вона зробила значний внесок у визначення кількості корупційних діянь за допомогою засобів сучасної економічної науки). Д.Блейк та Р.Блю проаналізували ситуацію з корупцією в Україні взагалі; Ю.Городніченко і К.Пітер спробували оцінити у грошовому визначенні корупцію в Україні за допомогою методів макроекономіки. Питання корупції висвітлюються також у роботах групи вчених, які співпрацюють в рамках порогової програми «Подолання корупції у державному секторі». Зокрема, їхніми зусиллями проведено декілька опитувань з метою вивчення економічної цінності корупції в Україні. Однак, ніхто з цих авторів не застосовує методи економічної науки до прикордонних та митних органів України.

У статті автори доводять, що українським прикордонній та митній службам, коли йдеться про придністровський кордон, не слід покладатися на центральний орган державної влади по боротьбі з корупцією та на Службу безпеки України як на основні органи, які здійснюють боротьбу з корупцією на цій ділянці державного кордону. Натомість, прикордонна та митна служби повинні власними силами вживати

антикорупційні заходи, альтернативні притягненню до кримінальної відповідальності, та сфокусувати свої зусилля на посиленні підрозділів внутрішній безпеки як митних, так і прикордонних органів (замість того, щоб вдаватися до примусових заходів за допомогою владних повноважень правоохоронних органів). Такі заходи допоможуть зменшити розмір хабарів, загальний обсяг яких, за оцінками експертів, становить приблизно 30 мільйонів доларів, - адже ці кошти не надходять до Державного бюджету України внаслідок корупційних правопорушень на придністровському кордоні. У цій статті наводяться аргументи та надаються підсумкові данні із дослідження, з яким читачі можуть ознайомитися в режимі он-лайн [1].

Оцінювання рівня корупції. Корупція, зокрема передача хабарів, виникає, коли фізичні особи, не наділені державно-владними повноваженнями, взаємодіють із державними службовцями. Такий контакт фізичних осіб та представників юридичних осіб із державними службовцями на придністровському кордоні найчастіше зустрічається у випадку, коли особи, що перетинають кордон, зустрічаються із працівниками митної служби або прикордонниками як з українського, так і з молдавського боку кордону (на практиці, перелік посадових осіб може бути розширено, зокрема до нього увійдуть представники санітарної служби, ветеринарної служби тощо).

Державна митна служба України (та аналогічний орган у Молдові) є відповідальною за збір мита з певних видів товарів, а також за контроль того, щоб імпортери та експортери виконували усі правила відповідно імпорту або експорту. Посадові особи митниць також відповідають за те, щоб до країни не ввозилися контрабандні товари (зброя, наркотики і інші заборонені до ввозу у країну товари). Посадові особи Державної прикордонної служби України та аналогічного органу у Молдові перевіряють паспорти (встановлюючи, чи мають особи, які перетинають кордон, законні підстави на доступ у країну) та патрулюють пункти перетину державного кордону і «дикі» кордони (зелені кордони на суші та голубі кордони на водному просторі), щоб пересвідчитися, що ніхто не попадає до країни нелегально. Кожного разу, коли імпортер або фізична особа при в'їзді до країни бажає обійти норми національного права, вони можуть зажадати запропонувати хабар посадовій особі митної чи прикордонної служби.

Із звітів та проведених досліджень можна зробити висновок, що рівень корупції, в тому числі на українсько-молдавському кордоні, є *відносно низьким за національними показниками (хоча надмірним за стандартами Європейського Союзу)*. Так як прямі дослідження і виміри корупції є утрудненими, часто використовують показники непрямих досліджень. Останні вказують на наявність очевидних проблем з наданням послуг посадовими особами митної та прикордонної служб (під наданням послуг мається на увазі своєчасне і повне виконання цими особами своїх службових обов'язків), - часто корупція є симптомом надання послуг низької якості, або так чи інакше пов'язана з цим. Повільне адміністрування у цих органах, відсутність реакції на скарги та потреби фізичних і юридичних осіб також займають не останнє місце серед факторів, що сприяють корупційним діям. Для того, щоб оцінити рівень корупції, в тому числі кількість випадків, які не були виявлені, уявляється доцільним обчислити показник «ризик» корупції, як добуток ймовірності невиявлених випадків і кількості осіб, які брали у них участь. (дивись Схему 1).

Схема 1. Економічний підрахунок корупції на придністровському кордоні.

Оцінювання, яке стосується вартості корупції у міжнародному обміні товарів, є завжди складним для проведення тому, що корупціонери з обох боків кордону не мають жодного наміру розголошувати третім особам будь-яку інформацію про свою корумпованість. Тим не менш, приблизні розрахунки можна зробити, використовуючи метод, запропонований С.Роуз-Акерман [2]. Так, статистичні данні Світового Банку надають відносно надійну оцінку співвідношення вартості товарів, які перевозяться, та проценту грошових коштів, які було передано у якості хабара [3]. Визначимо «хабар – податок» як b . Цей показник впливає на вартість товарів, які переміщуються через кордон у поточному році (визначимо цю вартість як X_t). Сплата хабарів, без сумніву, приносить економічну шкоду підприємцям, які здійснюють торгівлю, хоча з точки зору економісту хабарі часто представляють не що інше, як перерозподіл національного прибутку. Хабарі часто сплачуються для того, щоб підприємці отримали економічні переваги, - такі, як більш низькі податки в результаті завідомого недооцінювання товарів, або навмисного віднесення товарів до іншої категорії. Якщо X_t - реальна вартість товарів, відрізняється від X_r - заниженої вартості товарів, яка заявлена недобросовісним підприємцем, то державний бюджет очевидно втрачає певну суму мита (значення t надається у процентах); розмір втрати залежить від того, наскільки занижена вартість товарів.

Однак, найбільша шкода від корупційних дій на придністровському кордоні виникає з двох причин. По-перше, на кількість та якість продукції, яка переміщується через кордон, може впливати те, що частина зусиль підприємців буде спрямована на поставку іншого товару, або взагалі на іншу діяльність (δ), так як підприємець може уникати поставки таких товарів, за які завідомо потрібно буде дати хабара, замінюючи їх товарами іншого класу або виду. З іншого боку, корупція допомагає підприємцям, тому що вони можуть здійснювати поставки більш швидко та мінімізуючи митні платежі; визначимо вартість їхнього прибутку як (c).

По-друге, наявність корупції при продажу легальних товарів (наприклад, картоплі), часто заохочує, або робить більш ймовірною, торгівлю нелегальними товарами. Якщо θ представляє частину контрабандних товарів по відношенню до легальних товарів, тоді втрати, які зазнає державний бюджет (так як такі товари не оподатковуються митом) можна визначити як θX_t .

Поєднуючи наведені вище розрахунки у формулу, можна стверджувати, що загальна оцінка втрат державного бюджету від корупційних дій становить:

$$bX_t + t(X_t - X_r) + (\delta - c)(X^* - X_t) + \theta X_t$$

Звісно, у цій формулі не знайшли відображення соціальна та інші види шкоди, про які часто йдеться у роботах вчених та політиків.

У відповідності до оцінки, яка була надана при більш розгорнутому дослідженні цього питання [1], корупційні дії є причиною того, що щорічно щонайменше **30 мільйонів доларів** мита із товарів, що переміщуються через придністровський кордон, не надходить до державного бюджету України. Так як потік товарів з України у Молдову є більшим, ніж в зворотному напрямку, державний бюджет Молдови втрачає щорічно приблизно *110 мільйонів доларів* мита з товарів, що переміщуються через придністровський кордон.

Проблемні питання законодавства з питань боротьби з корупцією та створення антикорупційних програм. У центральній та східній Європі значна увага приділяється прийняттю детальних антикорупційних законів, які спрямовані на визнання кримінальними всього спектру діянь, пов'язаних із хабарництвом; більшість країн також запровадило програми боротьби з корупцією на національному рівні. В Україні прийнято низку законів, спрямованих на боротьбу з корупцією, а національні антикорупційні програми затверджено указами Президента. Парламент Молдови прийняв багаторічний Національний антикорупційний план, якій стосується майже усіх державних служб країни. І в Україні, і у Молдові існує нагальна потреба розробити детальні плани дій для митної та прикордонної служб на базі цих загальнодержавних нормативних актів та планів, що мають універсальний характер.

У Таблиці 1 наведено авторську оцінку якості українських та молдавських планів боротьби з корупцією по відношенню до аналогічних планів у інших державах; одиниця є найнижчою оцінкою, п'ятірка – найвищою (детальніше про розрахунок коефіцієнтів і методологію дивись [4]). При складенні таблиці враховувалося, що усі пропозиції з метою підвищення якості норм чинного антикорупційного законодавства не мають вирішального значення для подолання корупції, тому що плани, як правило, містять у вищій мірі неконкретні та не релевантні пропозиції. Порівняння з цієї позиції українського плану із молдавським дає підстави стверджувати, що перший є більш абстрактним; уявляється, що часткова відповідальність за це полягає на міжнародних радників, які надавали допомогу у процесі планування. Але, загальний рівень цих двох планів, як впливає із наведених у таблиці коефіцієнтів, є значно вищим, ніж рівень аналогічних планів, запропонованих такими організаціями як Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) і Азіатський банк розвитку (АБР) для регіонів свого впливу [4].

Таблиця 1. Визначення якості планів боротьби із корупцією [5].

№№	Країна або організація, відповідальна за розробку плану	Детальність проробки	Релевантність
1	Україна	2,3	3,4
2	Молдова	3,9	4,1
3	Косово	1,8	3,2
4	Румунія	2,6	3,8
5	АБР – ОЕСР	1,9	3,6
6	ОЕСР – Стамбул	1,4	3,2

Очевидний – хоча і невірний – підсумок аналізів цих планів дій може бути сформульований так: «антикорупційні закони та підзаконні акти треба змінити та доповнити з метою надання їм більшої юридичної сили та детальності». Тим не менш,

прийняття нормативних актів у сфері боротьби з корупцією та розробка національних програм у цій сфері не має відношення до підвищення ефективності антикорупційних дій. Ф.Стівенс і А.Руссо, використовуючи методи економетричного аналізу, дослідили співвідношення між впровадженням антикорупційного законодавства і рівнем корупції у державі. Вони оцінювали три перемінні. Спочатку ці вчені оцінювали усю діяльність у сукупності (прийняття національних антикорупційних стратегічних планів, до виконання яких залучалися неурядові організації та різноманітні органи виконавчої влади), стан виконання національного антикорупційного плану дій і створення спеціального органу, діяльність якого була б присвячена виключно боротьбі із корупцією. По-друге, вони оцінювали прийняття нормативно-правових актів, зокрема у сфері державної служби, актів про оприлюднення джерел доходів та майнового стану державних службовців та / або політичних діячів, актів про свободу інформації, актів про фінансування діяльності політичних партій, актів у сфері відмивання брудних коштів. По-третє, вони звертали увагу на те, чи були ратифіковані міжнародні стандарти у сфері боротьби з корупцією. Ф.Стівенс і А.Руссо стверджують, що прийняття низки антикорупційних актів має вплив на зменшення кількості випадків корупції (його можна довести за допомогою статистичного методу), хоча прийняття національних планів боротьби з корупцією чи робота у міжнародних консультативних комітетах такого впливу не має [6].

Такі результати є вельми хвилюючими тому, що прийняття антикорупційних законів та підзаконних актів на національному рівні, особливо у сфері кримінального права (у відповідності до рекомендацій конвенцій ОЕСР та Ради Європи) часто використовуються для оцінювання ефективності антикорупційного законодавства. Норми міжнародних конвенцій пропонують запровадити кримінальну відповідальність державних службовців за корупційні дії, не обмежуючись адміністративними або цивільними санкціями. По видимості, більш суворі кримінальні покарання (які було запропоновано у типових нормативних актів, зокрема, ОЕСР) більшою мірою утримують від участі у корупційних діяннях. У той час як більш сувора кримінальна відповідальність, на чому наполягає Конвенція ОЕСР (і таким чином, це є *acquis communautaire*), думається, буде ефективним засобом, наявність кримінальної відповідальності за корупційні дії може зменшити стимули розслідувати та карати випадки корупції в Україні та у Молдові.

Криміналізація корупції може зменшити кількість стимулів боротьби з корупцією в Україні за трьох причин. По-перше, органи Міністерства юстиції України (і Молдови) не в змозі завершити багато кримінальних справ, пов'язаних із корупцією, притягненням винної особи до відповідальності, - із-за обмеженості ресурсів та із-за наявності корупції у цих органах. По-друге, так як вищестоящі державні службовці несуть відповідальність за корупційну діяльність своїх підлеглих, всебічне вивчення обставин правопорушення та притягнення підлеглого до відповідальності за нього буде не в інтересах керівника, - адже і його самого, можливо, буде притягнуто до відповідальності! По-третє, необхідність переконливих доказів для успішного ведення кримінальної справи різко зменшує кількість кримінальних справ, які успішно розслідуються і передаються до суду. Тому уявляється доцільним частіше застосовувати міри не кримінальної, а адміністративної відповідальності проти осіб, які підозрюються у вчиненні таких правопорушень, - у такому випадку навантаження на слідчі органи стане меншим, адже для застосування адміністративного стягнення буде достатнім доказати, що особа скоріше за все скоїла правопорушення, на відміну від притягнення до кримінальної відповідальності, де докази повинні бути переконливішими.

Абсолютна цільність та ризик-менеджмент. Відповіддю на боротьбу з корупцією у багатьох країнах ЄС стало зростання кількості підзаконних актів, які носять антикорупційний характер. Ці підзаконні акти можуть збільшити обсяг паперової роботи посадових осіб прикордонної та митної служб, що не є продуктивним, - адже це відволікатиме прикордонників та митників від виконання їхніх безпосередніх обов'язків. В інших країнах такий підхід заохочує державних службовців присвячувати багато часу, доводячи засобам масової інформації та колегам свою некорумпованість, тим самим відволікаючи їх від виконання покладених на них функцій, в першу чергу – від забезпечення більш легкого та швидкого перетинання кордону та від збільшення надходжень до державного бюджету. Українські прикордонна і митна служби впровадили широкий спектр засобів боротьби із корупцією, – в тому числі, розповсюдження правил проти вимагання та взяття хабарів, психометричне тестування персоналу для виявлення психологічної схильності до корупції, заборону мати кишенькові кошти і використовувати персональні мобільні телефони у робочій час. Ці заходи, а також фінансова підтримка антикорупційних програм в Україні і у Молдові Сполученими Штатами Америки (у розмірі приблизно 50 мільйонів доларів), істотно збільшили рівень контролю.

Однак, прагнення до «абсолютної цільності» (за словами Ф.Анечіаріко і Дж.Якобса [7]) може зашкодити ефективності діяльності прикордонної і митної служб в обох країнах більше, ніж допомогти. По-перше, кожен нормативно-правовий акт істотно впливає на поведінку державних службовців і створює стимул порушити його норми. По-друге, розробка та впровадження цих нормативно-правових актів вимагає певних коштів. По-третє, нормативно-правові акти такого виду посилюють навантаження на службовців, збільшуючи обсяг та перелік їхніх посадових обов'язків, а це шкодить більше, ніж хабарі незначного розміру. З математичної точки зору, впровадження підзаконних антикорупційних акти буде доцільним, якщо:

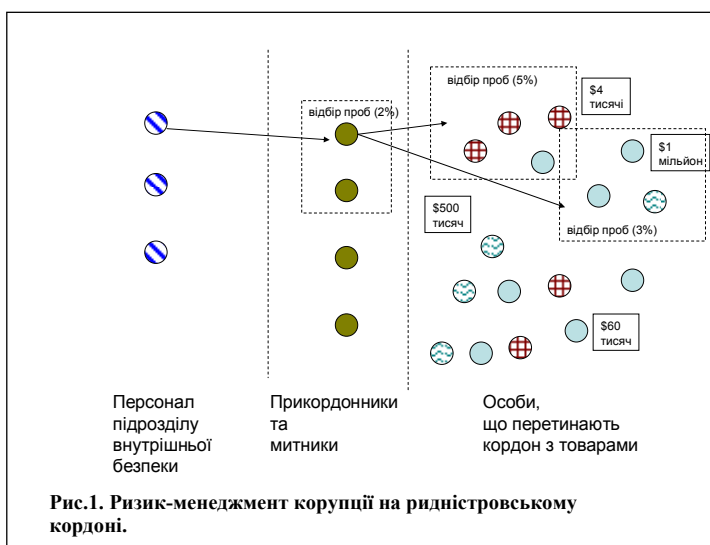
Убутні втрати від корупції продуктивності	>	Убутне збільшення розміру хабара	+	Убутні затрати на впровадження підзаконного акту	+	Убутне зменшення праці
--	---	----------------------------------	---	--	---	------------------------

Замість того, щоб впроваджувати жорсткі правила, уявляється доцільним впровадити систему вибіркового аудиту. Думається, вона буде ефективною з чотирьох причин. По-перше, контроль усіх товарів, які ввозяться до країни або вивозяться з неї, входить у протиріччя із основними принципами економіки (зокрема тих, у яких йдеться про вигоду від торгівлі), а також із принципами численних європейських угод. По-друге, належним чином організований вибірковий аудит виявить таку ж саму частку правопорушень, як і інспекція усіх товарів. По-третє, вибірковий аудит дозволяє звільнити ресурси, які можуть бути використані для розслідування різних правопорушень, в першу чергу таких, що пов'язані із корупцією. І насправді, між обсягом інспекцій та їхньою якістю існують інверсійні (зворотньопропорційні) відносини, а саме – чим більшою є кількість перевірених людей і товарів, тим нижчою буде якість кожної перевірки. В-четвертих, як було зазначено вище, антикорупційні підзаконні акти досить часто підвищують рівень корупції, – таким чином зменшення обсягу та кількості цих актів часто зменшує і рівень корупції.

Сутність вибіркового аудиту полягає в тому, що осіб, які перетинають кордон, та імпортерів (так само як і тих осіб, які здійснюють контроль!) розбивають на групи у залежності від рівня ризику, а потім проводять вибіркову перевірку значної кількості осіб

із групи високого ризику, і тільки декількох – із груп низького ризику. Наприклад, усі партії товарів, відправлені із Росії, мають певний статистичний показник ризику бути оціненими нижче їхньої вартості, а для партій товарів, відправлених із Франції, значення цього показника буде вже іншим. Як правило, для визначення значення цих статистичних показників використовується первісний вибірковий відбір проб (проведення вибірових перевірок). Повторні відбори проб (перевірки) дозволяють посадовим особам контролювати, чи не змінюються статистичні показники, і якщо змінюються – вносити відповідні зміни та корективи до них. Такий вибірковий аудит збалансовує плюси від огляду однієї групи людей чи товарів у порівнянні із довільною інспекцією іншої групи (чи представників від різних груп (докладніше про ці розрахунки та про відбір проб у кожній з груп ризику дивись у статті Б.Майкла [1]).

Для того, щоб виявити випадки корупції, обслуговуючий персонал може також бути підданий вибіровим перевіркам та аудиту. Рисунок 1 ілюструє довільний приклад використання цієї пропозиції. Прикордонники чи митні службовці можуть проводити вибіровий аудит осіб із різних груп ризику, які перетинають кордон. Таким же чином підрозділи внутрішньої безпеки прикордонної і митної служб можуть проводити вибіровий аудит своїх працівників, - в залежності від



показників очікуваної вірогідності того, що ці особи можуть мати відношення до правопорушень, пов'язаних із корупційними діями. Звісно, ризик того, що обслуговуючий персонал є корумпованим, пов'язаний певною мірою із вірогідністю того, що особи, яких вони контролюють, намагаються залучити працівників прикордонної та / або митної служби до відповідних правопорушень. Отже, на Рисунку 1 зображена система із двох ланок, яка спрямована на протидію ризику корупції.

Такий ризик-менеджмент стає все більш і більш поширеним у країнах Європейського Союзу. Тим не менш, так як в інших країнах ЄС ефективність державного управління є вищою, підрозділи внутрішньої безпеки українських (та молдавських) прикордонної і митної служб повинні взяти на себе не тільки функцію нагляду, але й функцію розвинення такого підходу до контролю, проводячи вибіровий аудит не тільки з метою виявлення випадків корупції, але й з метою надання послуг кращої якості. Справа в тому, що якщо ці підрозділи внутрішньої безпеки стануть здійснювати вибіровий аудит тільки з метою виявлення випадків корупції, отриманої вигоди таких дій для суспільства в цілому буде недостатньо для того, щоб стверджувати, що вибіровий аудит є суспільно корисним. Діяльність цих підрозділів може включати також введення посади омбудсману, регулярне проведення тренувань, постійний нагляд за якістю надаваних послуг.

Оптимальне Location Органу боротьби з корупцією в Україні. Починаючи з кінця 1990-х років, міжнародні донорські організації фінансують роботу зі створення антикорупційних координаційних рад чи агенцій у цілому ряді країн, зокрема, у Грузії, Латвії, Литві, Болівії, Нікарагуа, Нігерії, Кенії та деяких інших. Ці Антикорупційні координаційні ради (і у багатьох випадках антикорупційні агенції) були створені тому, що часто випадки корупції мають складну природу. Але, різноманітність організаційних видів таких антикорупційних органів, яка існує сьогодні у світовій практиці, надає підстави для припущення, що запитання щодо оптимальної організаційної структури для органу, метою якого є боротьба з корупцією, залишається відкритим.

Уявляється, що в Україні обрана не сама ефективну організаційну форму для координації боротьби із корупцією. Вивчення досвіду інших країн та теоретичне підґрунтя пошуків найбільш оптимальної організаційної форми (дивись [1]) дозволяє стверджувати, що модель, яка застосовується в Україні на сучасному етапі, є найгіршим варіантом із усіх, які мав можливість обрати український уряд – боротьбу із корупцією координує Рада національної безпеки і оборони України. Але, у випадках, коли президент чи прем'єр – міністр брали на себе відповідальність за результат боротьби з корупцією, – як в Нікарагуа, Уганді, Болівії і Танзанії, – антикорупційні програми зазнають невдачі. Підрозділи внутрішньої безпеки прикордонної і митної служб України здійснюватимуть ці повноваження більш ефективно. Думається, що вони повинні отримати достатньо повноважень для того, щоб очолити боротьбу з корупцією у цих службах, з трьох причин. По-перше, якщо рівень корупції у прикордонній і митній службі залишатиметься таким саме високим, відповідальність на це буде покладена на самі ці служби. Якщо ж в Україні буде утворено центральний орган державної влади по боротьбі з корупцією, відповідальність за те, що рівень корупції на придністровському кордоні залишатиметься високим, можна буде перенести на цей орган. Уявляється однак, що прикордонна і митна служби повинні взяти відповідальність за корупцію своїх працівників на себе, замість того, щоб звинувачувати у неефективності боротьби Генерального прокурора чи центральний орган державної влади по боротьбі з корупцією. По-друге, в усіх країнах, де уряд у боротьбі з корупцією спирався на підрозділи внутрішньої безпеки, а не на центральний орган державної влади по боротьбі з корупцією (за виключенням Гонконгу), ці програми були надзвичайно ефективними. По-третє, і цей аргумент уявляється найбільш переконливим і важливим, український уряд, і це підтверджує ретроспектива національного досвіду, не в змозі вирішити питання, пов'язані із наданням центральному органу державної влади по боротьбі з корупцією компетенції, достатньої для його ефективного функціонування. Рада національної безпеки і оборони України, координуючи (а отже, очолюючи) боротьбу з корупцією у державі, не показує ефективних результатів цієї боротьби. Незважаючи на п'ятилітню донорську допомогу Україні у сфері фінансування законопроектних робіт з оновлення антикорупційного законодавства, відповідні законопроекти так і не були прийняті Верховною Радою. У Молдові ж проголошені урядом наміри боротьби з корупцією були підкріплені детальною програмою заходів, випрацьованою за допомогою донорських організацій, в тому числі, Ради Європи; після прийняття багаторічного Національного антикорупційного плану та отримання допомоги донорів на реалізацію його положень, було досягнуто позитивних змін. На відміну від Молдови, в Україні, стратегію уряду по боротьбі з корупцією і програму відповідних заходів практично неможливо знайти у мережі Інтернет, і місія Ради Європи у Києві функціонувала не так успішно, як в Кишиневі.

Висновки і перспективи подальших досліджень. За останні 20 років країни центральної і східної Європи накопичили достатньо досвіду для того, щоб можна було надати рекомендації, чого не треба робити в Україні (і у Молдові) в рамках боротьби із корупцією. Складення антикорупційної програми для придністровського кордону не повинно обмежуватися тільки планом заходів боротьби з корупцією та імплементацією Україною і Молдовою відповідних міжнародних конвенцій. Зусилля із створення нової системи відомчих антикорупційних підзаконних актів також, скоріше за все, будуть малоефективними. Натомість, найважливішими заходами для боротьби з корупцією уявляються впровадження системи ризик-менеджменту і, так як в Україні, як і у Молдові, прикордонна та митна служби є відносно автономними, - доручення боротьби з корупцією у цих службах їх власним підрозділам внутрішньої безпеки.

Але, коли йдеться про планування антикорупційних заходів, ситуація на придністровському кордоні є дуже нетиповою, - з трьох причин. По-перше, у літературі бракує прикладів моделей, у яких одна чи дві служби досягли б істотних успіхів у боротьбі з корупцією, а в інших органах держави її рівень би не змінився (таким чином, робота на придністровському кордоні, у разі її успішного завершення, надасть корисний матеріал для подальшої роботи над проблемами боротьби з корупцією власними, внутрішніми силами самої корумпованої організації). По-друге, у доктринальних дослідженнях не існує переконливих моделей перетікання корупції з території іншої держави, - як це має місце у випадку з придністровським кордоном між Україною та Молдовою. Тема «імпорту» корупції, на жаль, у науковій літературі поки що досліджена дуже слабо. І по-третє, на території і України, і Молдови функціонує одна з найбільших місій, започаткованих не ООН, - це Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM). У місії працюють майже 200 офіцерів із різних країн – членів ЄС, в тому числі, власними силами проводячи спостереження на придністровському кордоні. Таким чином, українські прикордонна та митна служба має в їхньому обличчі підтримку та водночас – контроль, який навряд чи був би можливим з боку національного центрального органу державної влади по боротьбі з корупцією. Таким чином, якщо українські прикордонна та митна служби запровадять реформи, запропоновані у цій статті, вони, крім зменшення рівня корупції, внесуть значний вклад у міжнародні антикорупційні програми, ставши «островом чесності», про який так багато пишуть дослідники.

Список використаних джерел

- [1] Michael B., Polner M. Fighting Corruption on the Transdnistrian Border: Lessons from Failed and Successful Anti-Corruption Programmes. // Режим доступу: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=989141.
- [2] Rose-Ackermann S. International Handbook on the Economics of Corruption. - New York, NY: Elgar, 2006.
- [3] World Bank (2005). Enterprise Surveys. // Режим доступу: <http://www.enterprisesurveys.org/Documents/EnterpriseSurveys/Reports/Ukraine-2005.pdf>
- [4] Michael B., Bowser D. Improving the OECD's Istanbul Anti-Corruption Action Plan, paper presented at the 3rd Annual NUPI Conference in Oslo // Режим доступу: <http://econpapers.repec.org/paper/ciscei000/006.htm>

[5] Докладніше про методику розрахунків дивись [4].

[6] Steves F., Rousso A. Anti-Corruption Programmes in Post-Communist Transition Countries and Changes in the Business Environment, 1999-2002. - EBRD Working Paper. – 2003. - №85.

[7] Anechiarico F., Jacobs J. The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective. – Chicago: University Of Chicago Press, 1998.

Anti-Corruption on Ukraine's Transdnistrian Border¹

Bryane Michael, Linacre College (Oxford) and
Natalya Mishyna (Odessa Law Academy)

In 2007, both Ukrainian and Moldovan authorities took firm steps to reduce corruption along the Transdnistria border. This paper argues that the Ukrainian Customs and Border Guard Services should not rely on an Ukrainian Anti-Corruption Commission, the Ministry of Interior or the State Secret Police (SBU) as the main actors in fighting against trade-related corruption in the region. Instead, they should apply non-criminal remedies and focus on strengthening the Internal Security Departments of both the Customs and Border Guard Services (instead of putting repressive powers into an Anti-Corruption Agency) in order to reduce the \$30 million in bribes and losses to the state budget which high levels of corruption in Ukraine cause on the Transdnistrian border. This paper outlines the arguments and provides the summary data from a larger University of Paris Working paper which the reader may find online.²

Estimating the Level of Corruption

Corruption, particularly the payment of bribes, occurs when a private individual interacts with a government official. Such interaction with government officials in the Transdnistrian region primarily occurs as border crossers interact with customs officers or border guards on both the Ukrainian and Moldovan sides of the border.³ The Customs Services in Ukraine (and Moldova) are responsible for collecting taxes on particular types of goods, as well as ensuring that importers and exporters follow import/export procedures. Customs officials are also responsible for ensuring that contraband (such as weapons, drugs, and generally prohibited goods and materials) do not enter the country. The Border Guard Service (of both countries) checks passports (to ensure that the individual entering the country has the legal right to enter) as well as patrols border crossing points and the “wild” border (known as green borders on land and blue borders at sea) to ensure that individuals are not illegally entering the country. Any time an importer or an individual entering the country wishes to contravene national regulations, they can bribe customs and border guard officials.

From the reports and survey information available, corruption -- particularly affecting the Ukrainian/Moldovan border -- is *relatively modest by national standards (though excessive by European Union standards)*. While direct measurement of corruption is difficult, indirect measurements are often used to point out obvious problems with customs and border guard service delivery – as corruption is often either a symptom of poor service delivery, or concomitant with poor service delivery. Slow and unhelpful administration often results in corruption. In order to estimate corruption involving these unreported activities, corruption “risk” needs to be calculated -- as the probability of each unreported event occurring multiplied by the number of times it occurs.⁴ Figure 1

¹ For the purposes of this article, Transdnistria shall refer to the region in along the Ukraine-Moldovan border and not to the political name of the entity occupying the Transdnistrian area. The local government and most Russian speakers refer to the areas as Prednistrovia. The views in this article represent the private views of the authors and do not reflect the views of the Ukrainian government or its international partners.

² See http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=989141

³ In practice, several other government departments may be present at the border, including health and safety inspections and veterinary services.

⁴ The calculation involves the most basic math. A probability (p) of an event, such as someone paying a border guard to allow an illegal crossing across a green border can be estimated, however rudely. The estimated amount of involved denoted as X , multiplied by the probability of the occurrence p results in a risk of a single unreported event as pX . For the reader

provides a basic overview of the logic beyond the construction of these estimates.⁵ According to the estimates made in the original University of Paris Working Paper which this short article summarises, at least **\$30 million** in trade-related taxes are not collected by Ukrainian officials for goods from Moldova in route to Ukraine due to corruption.⁶ Reflecting Moldova's much larger import values, roughly **\$110 million** in trade taxes is not collected by Moldovan officials for goods from Ukraine heading to Moldovan markets.⁷

Problems of Anti-Corruption Legislation and Action Planning

In Central and Eastern Europe, a large amount of activity has focused on the adoption of comprehensive anti-corruption laws which criminalise bribery. Most of these countries have also elaborated national anti-corruption action plans. Ukraine (and Moldova) have adopted anti-corruption laws which criminalize bribery and have adopted multi-year anti-corruption action plans. In Ukraine, an Anti-Corruption Action Plan has been adopted by Presidential Decree. The Moldovan parliament has adopted a multi-year National Anti-Corruption Action Plan (until 2008) which covers all the major services. In both Ukraine and Moldova, the customs and border guard services have been tasked with elaborating department specific instructions aimed at implementing the anti-corruption law and the national anti-corruption action plan.

with a background in mathematics, the computation of the total yearly risk is equal to the probability of an occurrence of corruption at any particular site is $\sum_i \sum_j (p_i X_j)$ where i =number of sites and j =the number of time periods or trails.

⁵ As described in the original Working Paper, the data sources for the Ukrainian estimates derive from survey data by Carasciuc (2005) and ACTION (2007).

⁶ For a similarly minded (though more technically complicated) calculation of the size of bribery in Ukraine, see Gorodnichenko and Peter (2006) who estimate the total value of bribery in Ukraine at between 460 and 580 million USD.

⁷ Several USAID financed reports attempt to assess the level of corruption in Ukraine (Specter *et al.*, 2005; Black and Blue, 2005). As the report authors are known experts in the anti-corruption field, the abstract, generalized and highly jargon-laid nature of these reports can probably be attributed to the funder's requirements (USAID). See SIGMA (2006) for a comprehensive governance assessment. SPAI (2002) provides an assessment of Moldova's anti-corruption programme.

Figure 1: An Economic Calculation of Corruption along the Transdnistrian Border

Estimates involving the value of corruption in international trade are always difficult to obtain because parties to corruption have little incentive to disclose their activities to third parties. However, using methods such as those discussed in Rose-Ackermann (2006), approximations can be made. For example, as previously noted, survey data (from World Bank (2003)), can provide reasonably reliable estimates of the value of traders' goods paid in bribes. A "bribe tax" (denoted by b) may affect the value of normal consumer goods flowing across a border in any particular year (X_t).⁸ The payment of bribes is an obvious economic harm to traders (though from an economist's point of view, bribes often represent a simple redistribution of national income). Bribes are often paid, following economic incentives, to provide traders with an economic advantage – such as lower taxes which result from under-valuing or mis-categorising goods. If X_t represents the true value of goods and X_r represents the reported value of goods, then the State budget clearly loses the tax (t as expressed as a percentage) of the difference between the reported value and the true value.⁹

However, the real harm from corruption at the Transdnistrian border occurs for two reasons. First, the value of production may be affected as traders *divert* a fraction of their overall production into other activities (δ) – as businessmen substitute out of activities where bribes are sought and into other economic activities. Offsetting this loss are the gains from faster trade and lower taxes which encourages producers to increase by a fraction their production (c). Second, corruption in legal goods (like potatoes) often encourages – or at least occurs in parallel with -- trade in illegal goods (like contraband). If θ represents fraction of contraband goods which are traded in relation to normal consumer goods, then the total loss to budget (as these goods as are not taxes) is θX_t .¹⁰

Combing these terms results in an overall estimate for the loss due to corruption at:

$$\text{Corruption Loss} = bX_t + t(X_t - X_r) + (\delta - c)(X^* - X_t) + \theta X_t$$

Of course, this estimate does not incorporate the social and other harms often referred to by academics and policymakers.

⁸ These normal consumer goods are contrasted with contraband goods. The previously given formula -- $\sum_j \sum_i (p_i X_i)$ where i =number of sites and j =the number of time periods or trails – can be used as a micro-economic check on this, fundamentally macroeconomic estimate.

⁹ The bribe tax, and the undervaluation estimate, assumes that the civil servant knows the true value of goods. Such an assumption is obvious because if the civil servant did not know the true value, he or she would accept the value claimed by the trader and no need for a bribe would arise.

¹⁰ Indeed, the social harm is higher and can be calculated roughly as the value of earning lost for lives taken by guns and drug addiction.

Figure 2 provides an assessment of the quality of the Ukrainian (and Moldovan) national anti-corruption action plans in relation to other action plans. As shown, the quality of the actual legislation seeking to prevent corruption is relatively immaterial because the plans aiming to implement the law are highly non-specific and irrelevant. In the case of Ukraine, its national plan is significantly more abstract than Moldova’s plan. However, the international advisors previously working with these countries are partly to blame. As also shown in Figure 2, the recommendations for reform offered by organisations such as the OECD and the Asian Development Bank in their action plans for the region are also relatively vague.¹¹

Figure 2: Assessing the Quality of Anti-Corruption Action Plans
(one is lowest score and five is highest score)

Country	Specificity	Relevance
Ukraine	2.3	3.4
Moldova	3.9	4.1
Kosovo	1.8	3.2
Romania	2.6	3.8
ADB-OECD	1.9	3.6
OECD/Istanbul	1.4	3.2

Source: author. (One represents the lowest score and five is highest). See Michael (2005) for a detailed computation of these scores and a further discussion of the methodology.

An obvious – though wrong – implication of these action plans’ weaknesses is that anti-corruption legislation and implementing regulations need to be strengthened. However, the adoption of anti-corruption conventions and work on national anti-corruption programmes do not correlate with more effective action against corruption. Stevens and Rousso (2003) – using econometric analysis – investigate whether the adoption of anti-corruption legislation affects the level of corruption in a country (as proxied by individuals’ perceptions of the level of corruption). They measure three variables. First, they measure the adoption of “omnibus” activities (the adoption of a national anti-corruption strategy which involved NGOs and multiple branches of the executive), the development of a national anti-corruption action plan, and the creation of an anti-corruption agency. Second, they measure the ratification of legal frameworks, specifically a civil service law, a financial disclosure law for civil servants and/or politicians, a freedom of information law, a law on political party finance, and an anti-money laundering law. Third, they measure the ratification of international conventions including membership in the Stability Pact, the OECD Convention and the Council of Europe’s four conventions against corruption. They find that the adoption of laws has a statistically significant correlation with reductions in perceived corruption—though the adoption of national action plans or work in international consultative committees does not.

Such results are worrying because the adoption of national anti-corruption laws, especially those which criminalise corruption offenses (as recommended by conventions promulgated by the OECD and the Council of Europe) are often used as a measure of the strength of anti-corruption

¹¹ Michael and Bowser (2005) covers the problems with the OECD’s work in the area as part of its Anti-Corruption Network for Transition Economies. Most advisors in the region have indicated that the OECD’s working methods, under the cover of the Network, have resulted in expensive and ineffective assessment. The work of the Network will certainly (and hopefully) either be devolved to SIGMA (also in the OECD), to the EU or discontinued.

legislation. These conventions call for the establishment of criminal liability (rather than simply administrative or civil liability for corruption offenses) by civil servants. Ostensibly, the more severe criminal remedies -- proposed by model laws such as the OECD Convention -- provide greater deterrence against engaging in corruption. While the strengthening of criminal responsibility foreseen by the OECD Anti-Corruption Convention (and thus the *acquis communautaire*) is laudable, criminal responsibility for corruption may reduce the incentive to investigate and prosecute cases of corruption in Ukraine and Moldova.

The criminalisation of corruption may reduce the incentives for fighting corruption in Ukraine for three reasons. First, the Ukrainian (and Moldovan) Ministry of Justice can not be relied upon to successfully prosecute many criminal cases of corruption -- given severe resource constraints and the corruption endemic within their own services. Second, as superiors are legally and administratively responsible for the corrupt activities of their sub-ordinates, they have been unwilling to strenuously investigate corruption cases -- in order to avoid prosecution themselves! Third, the level of proof required for a successful criminal conviction reduces greatly the range of cases which may be pursued. Administrative sanctions against corruption based on “balance of probabilities” standard (of the burden of proof) for successful conviction can -- in certain circumstances -- provide greater deterrence against corruption than the ostensibly strong criminal standard which requires proof “beyond a reasonable doubt.”

Absolute Integrity and Risk Management

The response to fighting corruption in many EU accession countries has been to increase the amount of anti-corruption regulations. These regulations can increase the amount of reporting which Ukrainian border guards and customs officers do -- creating an “audit culture.” In other countries, such an audit culture has encouraged civil servants to spend countless hours proving to the media and either colleagues their non-corrupt behaviour -- distracting them from making border crossing easier, faster, and raising more revenue. The Ukrainian Border Guard Service and Customs Service have adopted a wide range of measures to fight corruption -- including the dissemination of rules against taking bribes, psychometric testing of staff to test for psychological pre-dispositions toward corruption, bans on the carrying of pocket money and the use of a personal mobile phone during working hours. With anti-corruption aid to both countries from the United States (of almost \$50 million!) increasing significantly through Millennium Challenge Corporation threshold funding, the amount of control will increase dramatically.¹²

Yet, the pursuit of “absolute integrity” in Anechiarico and Jacobs’s (1998) words, may harm the public administrations of both countries more than it helps them. First, each regulation increasingly distorts the action of civil servants and creates incentives to contravene these regulations. Second, these regulations cost money to create and to enforce -- resulting in an often repeated case where grants of equipment and regulations (“developed through consensus with key stakeholders in order to promote participation and build political will”) lie unused after the donor “experts” leave Ukraine and return to Washington DC. Third, regulations of this kind of de-incentivise staff -- resulting in work effort losses

¹² Foreign aid to Ukraine (and Moldova) aimed at fighting corruption will significantly distort the incentives for right-regulating against corruption as both governments will be paid to implement a number of punitive measures against corruption which will make the benefit of the erroneous anti-corruption programme higher (in the short-term) than the cost imposed by efficiency-reducing regulation. However, in the long-run, these donor financed programmes are likely to increase corruption in the Ukrainian Customs Service if they drastically increase the amount of internal regulations.

which are greater than the harms from petty bribery. Simply put, an anti-corruption regulation should be put in place when:

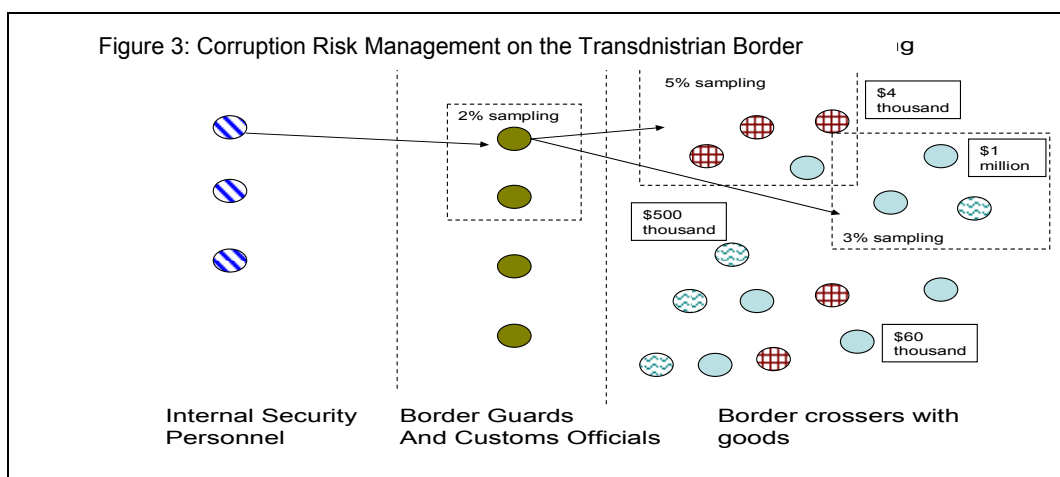
marginal loss from corruption	>	marginal creation of rents	+	marginal cost of enforcement	+	marginal reduced work effort .
----------------------------------	---	-------------------------------	---	---------------------------------	---	-----------------------------------

Instead of seeking to establish rigid rules, a system of guiding principles (such as the “contract test” referred to in the original University of Paris Working Paper) and a system of random audit should be conducted for four reasons. First, controlling all goods goes against the basic tenants of economics (particularly those involving the gains from trade) as well as the principles enshrined in the European treaties. Second, a properly designed random audit will detect the same proportion of offenses as 100% inspection. Third, random audit frees up resources which can be used for the investigation of suspected cases of corruption. Indeed, an inverse relationship normally exists between inspection breadth and quality – namely the higher the percent of people or goods inspected, the lower the quality of each individual inspection. Fourth, (as previously mentioned), regulations potentially result in the creation of rents – thus reductions in regulations often result in decreases in the incentive to seek bribes.

The random audit of border crossers and importers (as well as of Ukrainian law enforcement officers themselves!) should follow a stratified random sampling procedure. Such a procedure divides people or goods into similar groups representing similar risk levels. For example all consignments from Russia may have a statistically significantly different level of risk of under-valuation than those from France. Usually initial random sampling is used to arrive at these estimates. Repeated sampling allows law enforcement officers to change their risk probabilities as the underlying risks themselves change. Such a random audit balances the expected gains from searching one group of people or goods versus randomly inspecting another group – or strata. The University of Paris Working Paper (which this article summarises) provides a way of calculating how much sampling should be done of each risk group.

In order to detect cases of corruption, service staff may also undergo stratified random sampling and audit. As shown in the abstract example portrayed in Figure 3, the border guard or customs service staff may randomly audit differing strata of border crossers. Similarly, the Internal Security department of both services may randomly audit service staff – based on the expected probability that they might be involved in corruption offenses. Naturally, the risk of service staff being corrupt is tied in some way to the probability that the people they are controlling are involving in legal infractions. Thus, the two tiered system described in Figure 3 addresses both regulatory risk as well as corruption risk.¹³

¹³ While not discussed in this article, the careful reader will immediately observe that a hazard function for corruption for each civil servant can be roughly estimated by the sum of the expected risks of legal infraction multiplied by the rent (or bXt as discussed previously).



Such a risk management approach represents increasingly common practice in the European Union. However, as government efficiency is higher in other countries, Ukraine (and Moldovan) Internal Security services need to play a developmental as well as supervisory function – by auditing for better performance as well as the possibility of corruption... as an Internal Security Department which seeks only to control corruption will have difficulties generating enough public value to continue.¹⁴ Such activities could include Ombudsman’s functions, the regular conduct of service delivery surveys and training.

The Optimal Location of Anti-Corruption Authority in Ukraine

Since the late 1990s, the international donor organisations have financed work on the establishment of anti-corruption co-ordinating councils or agencies in a number of countries including Georgia, Latvia, Lithuania, Bolivia, Nicaragua, Nigeria, Kenya and others. These Anti-Corruption Co-ordinating Councils (and in many cases anti-corruption agencies) were created because the often complex nature of corruption cases. Yet, the large variation we observe around the world in anti-corruption organisational design suggests that the optimal organizational structure for fighting corruption remains an open question.

Ukraine has the wrong organisational form for co-ordinating the fight against corruption. The original University of Paris Working paper (which this paper summarises) presents the theoretical models needed to find the optimal organisational government structure for fighting corruption. However, the experience of other countries suggests that the current Ukrainian model is the worst model the Ukrainian government could choose. The National Security and Defense Council of Ukraine (NSDC) heads the co-ordinated fight against corruption – and could be considered as the Article 6 anti-corruption body required by the UN Convention Against Corruption.¹⁵ Yet, in the cases where the Prime Minister or President have taken the principle responsible for fighting corruption – such as in Nicaragua, Bolivia, Uganda, and Tanzania -- the anti-corruption programme failed.

¹⁴ Because of the increasing adoption of New Public Management concepts in government, public audit is seen like private audit. In a private company, an audit department must frequently show that its activities result in a greater cost reduction or reduction in business risks than the audit ties up in staff and other costs. In the same way, an internal audit in a public sector organization should aim at creating more public value than it costs to conduct the audit.

¹⁵ For more information on each of the Ukrainian organisations engaged in fighting corruption, see Anti-Corruption Activities of the Government of Ukraine. Available at:

http://www.acrc.org.ua/file_collection/0_Anti_Corruption_Activities_of_GOU.doc

The Internal Security units of the Ukrainian Customs and Border Guard Services should be given the main competence for fighting corruption for three reasons. First, if corruption remains high in these agencies, then blame can be clearly placed on them. If Ukraine establishes an independent anti-corruption agency and corruption remains high on the Transdnistrian border, then the independent agency could be blamed. The Customs Service and Border Guard Service should take responsibility for corruption in their organisations – instead of allowing blame to fall with the Public Prosecutor or any newly established anti-corruption agency. Second, with the exception of Hong Kong, most governments successfully fought Customs Service related corruption using an Internal Affairs department model instead of relying on an anti-corruption agency. Third, and most pragmatically, the Ukrainian government has been unable historically to resolve the inter-jurisdictional issues required for the successful functioning of an anti-corruption agency (or committee). The National Security and Defense Council of Ukraine (NSDC) leadership of Ukrainian anti-corruption policy has failed to show results. Despite almost 5 years of donor financed work on Ukraine’s outdated anti-corruption law, a new law still requires passing by the Verhovna Rada. In Moldova, the fight against corruption follows a well-articled action plan and donor work by organisations such as the Council of Europe result in swift changes. In Ukraine, in contrast, the government’s anti-corruption strategy and action plan are almost impossible to find online and Council of Europe missions tend to meet with much less success in Kiev than they do in Chisinau.

Conclusions and Unresolved Questions

In some ways, the experience over the last 20 years in Central and Eastern Europe provides useful cases of what not to do in Ukraine (and Moldova). The design of an anti-corruption programme on the Transnistrian border can not rely on more action planning and the adoption of international conventions by the Ukrainian and Moldovan governments. A new system of anti-corruption regulations at the departmental level are also contra-indicated. Instead, standard remedies from public sector reform offer the greatest remedy against administrative corruption on the Transdnistrian border. The implementation of a system of risk management and a coherent organisational form which is able to investigate and successfully prosecute corruption remain the bulwarks of effective anti-corruption programmes. In Ukraine (and Moldova), the Border Guard and Customs Service are relatively autonomous entities who can enact reform quickly. Their Internal Security departments should be allowed to lead the fight against corruption.

Yet, the Transdnistrian situation poses a particularly new situation for anti-corruption programme design for three reasons. First, the literature lacks models of public administrations in which one or two services can achieve dramatic and sustained decreases in corruption when the entire public sector management environment is corruption-ridden.¹⁶ Thus, work on the Transdnistrian border will provide a useful case study for further work looking at the department-specific dynamics of corruption. Second, the literature lacks convincing models of corruption which spills over from foreign territories – as corruption appears to do from the Transdnistrian region into both Ukraine and Moldova. The “import” of corruption represents a tragically under-researched topic in the anti-corruption literature. Third, Ukraine (and Moldova) host one of the largest non-UN missions on their territory – the European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM). With a contingent of almost 200 officers from various EU member states sitting on the Transdnistrian border with binoculars in hand, the Ukrainian Customs and Border Guard Services face an oversight (and support)

¹⁶ Klitgaard (1991) remains a useful exception, providing examples of cases where one particular agency has significantly decreased corruption.

which an independent national anti-corruption agency would never face. So, if the Ukrainian Customs Service and Border Guard services, if they implement the reforms proposed in this paper, may add to the international research on anti-corruption by becoming the “islands of integrity” about which organisations such as Transparency International have written so much.

Bibliography

- ACTION. (2007). Almost One-Third of Ukrainian Import/Export Businesses Experience Corruption When Dealing With Customs Authorities. Available at: http://tcp-ukraine.org.ua/assets/docs/pr_customs_eng.pdf
- Anechiarico, F. and J. Jacobs (1998). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Black, D. and R. Blue. (2005). Concept Paper: Rule of Law Strengthening and Anti-Corruption in Ukraine. Available at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADE680.pdf
- Carasciuc, L. (2005). Analytical report: Exploring the perceptions and experiences with the customs control, services, and border officers in 2002-2005. Chisinau: Transparency International – Moldova. Available at: http://www.transparency.md/Docs/2006/WB_Customs_Report.pdf
- Democracy International, IFES and DPK Consulting. (2006). Moldova Anti-Corruption Assessment Final Report. Available at: http://moldova.usaid.gov/lib/anti_corruption.pdf
- Gorodnichenko, Y. and K. Peter. (2006). Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data. IZA Discussion Paper No. 1987 Available at: <http://ssrn.com/abstract=884322>
- Klitgaard, R. (1991). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kouzmina, L. (2006). Russian Customs Reform Follow-up survey, 2006. Stockholm: SITE. Available at: <http://www.hhs.se/NR/rdonlyres/204BA1DE-164A-4516-93BA-28A226D688B3/0/CustomsSecondRound.pdf>
- Michael, B. and D. Bowser. (2005). *Improving the OECD's Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, paper presented at the 3rd Annual NUPI Conference in Oslo. Available at: <http://econpapers.repec.org/paper/ciscei000/006.htm>
- Rose-Ackermann, S. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. New York, NY: Elgar.
- SIGMA. (2006). UKRAINE GOVERNANCE ASSESSMENT. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/63/37127312.pdf>
- SPAI. (2002). General Assessment Report for Moldova. Available at: http://www.transparency.md/Docs/SPAI_GA_Moldova.pdf
- Spector, B., S. Winbourne, J. O'Brien and E. Rudenshiold. (2005). *Corruption Assessment Ukraine*. Washington DC: USAID Report. Available at: <http://ukraine.usaid.gov/lib/evaluations/AntiCorruption.pdf>
- Steves, F. and A. Rousso. (2003). *Anti-Corruption Programmes in Post-Communist Transition Countries and Changes in the Business Environment, 1999-2002*. EBRD Working Paper No. 85.
- World Bank. (2005). *Enterprise Surveys*. Available at: <http://www.enterprisesurveys.org/Documents/EnterpriseSurveys/Reports/Ukraine-2005.pdf>