

Розділ II

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ ТА СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

УДК 351.773

З.Б. Живко

КОРУПЦІЯ: ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ

Проаналізовано проблематику боротьби з корупцією, визначено основні фактори впливу на виникнення корупції та запропоновано механізм протидії корупційним відносинам.

Ключові слова: *корупція, корупційні відносини, механізм протидії, антикорупційна діяльність, відповідальність.*

Проанализирована проблематика борьбы с коррупцией, определены основные факторы влияния на возникновение коррупции и предложен механизм противодействия коррупционным отношениям.

Ключевые слова: *коррупция, коррупционные отношения, механизм противодействия, антикоррупционная деятельность, ответственность.*

In the article problematika of fight is analysed against a corruption, certainly basic factors of influence on the origin of corruption and the mechanism of counteraction corruption relations is offered.

Key words: *corruption, corruption relations, mechanism of counteraction, anticorruption activity, responsibility.*

Постановка проблеми. В сучасних економічних умовах в Україні особливого змісту набуває проблема удосконалення системи протидії корупції в усіх сферах діяльності. Корупція є не лише кримінологічною та правовою, але й соціально-політичною проблемою, яка містить у собі величезну руйнівну силу для держави загалом. Корупція має економічну основу виникнення та економічні наслідки, а, отже, є загрозою для економічної безпеки держави. Це обумовлює потребу глибокого вивчення цього явища з метою забезпечення дієздатності

органів державної влади, забезпечення стабільності в економіці та дослідження теоретичних і методологічних проблем функціонування організаційно-управлінського механізму протидії корупції. Поняття механізму протидії корупції можна розглядати як необхідний взаємозв'язок, що виникає в організації функціонування суспільства щодо попередження корупції в різних сферах діяльності. Нині найважливішим не вирішеним завданням, яке має теоретичне й практичне значення для антикорупційної діяльності, є дослідження власне механізму корумпованих відносин та механізму протидії корупції загалом, що сприятиме більш глибокому й точному визначенню соціально-економічної сутності корупції, її правової природи, умов виникнення корупції і її наслідків та виробленню відповідних заходів антикорупційної діяльності.

Стан дослідження. Корупція виникає тоді, коли люди, які отримують за роботу гроші з державного бюджету, дають або беруть хабарі, подарунки або послуги, зловживають своїм службовим становищем, користуються своїм впливом заради своєї особистої вигоди або ж проявляють протекціонізм чи кумівство (блат), надають переваги конкретним людям. Таким чином, корупція не обов'язково передбачає передачу грошей чи подарунків, але вона практично завжди передбачає зловживання службовим становищем в особистих інтересах.

Поняття корупції у загальноприйнятому розумінні цього явища вперше було сформульовано 34-ю Сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 р. Корупцією було визначено як «виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їх посадових повноважень за винагороду у будь-якій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення» [4].

Науковці визначають різні чинники корумпованості економіки. Так зокрема, М.Л. Ярмач виділяє такі групи факторів: антропологічні (двоїста природа людини, особистий інтерес, егоїстичні мотиви); економічні (стихийний характер ринкового господарства, нерівномірний розвиток секторів економіки, інфляція, коливання обмінних курсів, втрата рівноваги економічною системою); соціальні (соціальна диференціація суспільства, маргіналізація значних верства населення); правові (недосконалість правової бази, що регулює господарську діяльність); соціокультурні (слабкі морально-етичні традиції, протиріччя між формальними законами та неформальними поняттями про справедливість); політичні (відносини влади та крупного капіталу, підривання принципів соціальної справедливості, формування олігархічно-кланової політичної системи) [10, с. 107–108].

Дослідженню проблем виникнення корупції та вивченню методів боротьби з нею присвячені праці багатьох науковців, зокрема, Л.М. Колодкіна, М.І. Мельника, М.І. Камлика, О.О. Дудорова, Г. Гросманна, Ф. Фельдбругге та інших. Однак, й досі дискусійною залишається низка таких питань, як трактування поняття «корупція», «хабар» і «корумповані відносини»; криміналізація економіки; вплив користолюбства на прийняття управлінських рішень державними службовцями; розробка механізму антикорупційної діяльності.

Виклад основних положень. Нормативну базу для боротьби з корупцією формують Кримінальний кодекс, Закон України «Про боротьбу з корупцією», Національна програма боротьби з корупцією, Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» № 1506- VI та Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» із змінами, внесеними згідно із Законом № 1787-VI (1787-17) від 23.12.2009, однак термінологія навіть у них різна [1–5].

У процесі дослідження наукових праць А.А. Хорщака, Е.А. Дідоренка, В.М. Іванова, Б.Г. Розовського чітко простежується трактування: «коли новоявлена буржуазія достатньо сформується, набере силу і усвідомить необхідність формування влади, яка відповідає її інтересам, що забезпечить принцип справедливості, рівного змагання, можна розраховувати на наведення елементарного порядку в країні. Для цього потрібен час і немалий» [9, с. 64]. Існують теорії, які заперечують історичний аспект корупції, вони базуються на ідеологічних засадах і оцінюють корупцію як явище, притаманне лише окремим суспільно-економічним формаціям: радянська політична і юридична доктрини. Через те «більшість енциклопедій і словників радянської доби, які давали тлумачення терміна «корупція», спеціально підкреслювали, що корупція як явище характерне і притаманне лише буржуазній державі і суспільства, де має місце експлуатація людини людиною, де державний апарат знаходиться у підпорядкуванні монополій, де для цього закладені умови у самій економічній і політичній системі капіталістичного суспільства» [6, с. 11].

Саме тому, ідеологічний і пропагандистський характер носили твердження, що корупція притаманна виключно капіталістичному суспільству. Здебільшого спеціальні юридичні енциклопедичні видання того часу взагалі не згадували про термін «корупція» і лише у виданнях – середини 90-х років ХХ ст. почали висвітлювати корупцію «як невід’ємний атрибут будь-якої держави, у тому числі і соціалістичної, наголошуючи при цьому, що у СРСР корупція набрала широких масштабів у так званий «застійний» період, коли загнивання і розкладання

партійної і державної бюрократії супроводжувалися виведенням її з-під громадського контролю і критики» [6, с. 11].

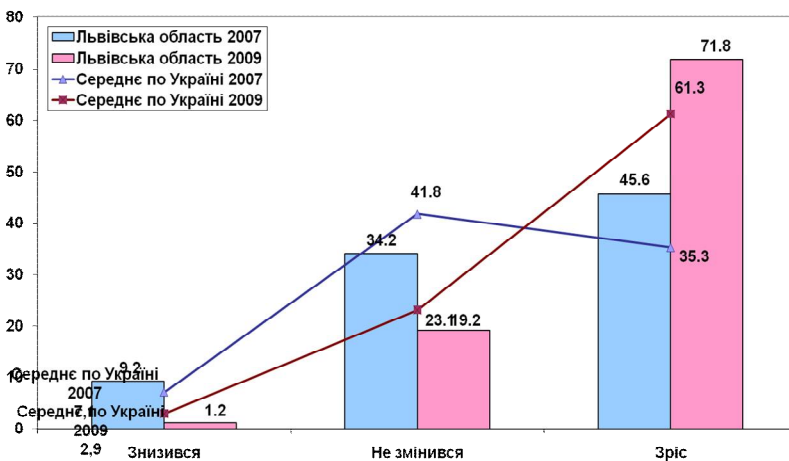
І сьогодні залишається актуальним, використаний М.М. Мінченком як епіграф до своєї статті вислів Шарля Монтеск'є «... відомо вже з досвіду віків, що будь-яка людина, яка володіє владою, схильна зловживати нею, і вона буде йти у цьому напрямку, доки не досягне належної мети», підтверджуючи стару істину, що «скільки б людина не мала і в яку б епоху не жила – володіючи владою вона прагнучиме до збагачення, а значить використовуватиме цю владу у власних цілях» [7, с. 23]. Термін «корупція» набрав модної загальноживаної форми, в зміст якої різними авторами вкладається найрізноманітніша суть: від зведення корупції до такого злочину як одержання хабара, до визначення корупції за допомогою загальних формулювань, які не містять конкретних ознак правопорушення, тобто в яких відсутній стійкий зв'язок, система взаємовідносин тощо. Через особистий корисливий інтерес чиновників корупцію провокують, підтримуючи таким чином безлад в економіці, уповільнюючи і не даючи можливостей завершити важливі соціально-економічні реформи.

В Україні корупція є історичною спадщиною розвитку суспільства та держави, яка за останні роки набула широкого розмаху й активного поширеного впливу на політичні, економічні та інші соціальні процеси. Якщо говорити про існуючий галузевий принцип управління, то корупція йде від службовців, що стоять на чолі підприємств, організацій і установ, мета яких отримати максимальні прибутки незалежно від їх походження, і державних службовців, від яких залежить ступінь реалізації намірів перших. Далі цей ланцюг обривається або подовжується відповідно до повноважень органу управління. Іншими словами, з рівня міністерства, відомства переходить на вищий щабель: до рівня Кабінету Міністрів, його апарату, тобто чиновників. Якщо ж вирішення питання потребує законодавчого рішення, Кабінет Міністрів входить до парламенту із законодавчою ініціативою, де вона може бути підтриманою лише за певної кількості голосів народних депутатів. І тут «першу скрипку» починає відігравати так зване «лобі» [7, с. 33]. Влада діє у власних інтересах, тобто вона регулює ті процеси, які для неї є важливішими, ніж суспільні проблеми, зокрема боротьба з корупцією. За будь-яких умов та у різних формаціях влада толерантно ставиться до корупції з метою задоволення своїх власних інтересів. Разом з цим корупція перетворюється на інструментарій досягнення поставлених цілей суб'єктами господарювання, що і є причиною різкого зростання криміналізації економіки та економізації корупції.

Корупція може існувати лише за умов, коли корупційна діяльність для конкретної особи стає вигідною, дохідною та необхідною. Одночасно така ситуація для потенційного корупціонера залежить від зовнішніх чинників: суспільних відносин у країні; політичних обставин; лобювання окремих проєктів; розвитку бізнесу; конкурентоспроможності продукції тощо. Якщо ж розглядати корупцію з позиції покращання розвитку певного бізнесу, виведення його з тіні, розвитку конкретної сфери чи діяльності, що офіційно сплачує податки, дає робочі місця населенню, то дії, які не є загальноприйнятними в суспільстві, а стали доцільними в певних умовах та за конкретних обставин, можна трактувати як антисуспільні або, враховуючи співвідношення різниці між корисністю та збитком для держави, необхідними на певному відрізку часу. В даному випадку досить складно визначити переваги корисності чи збитків проявів корупції, адже корупційні взаємовідносини з одного боку призвели до спотворення системи прийняття рішень та громадської довіри до влади, а з іншого дали можливість розвинути господарський процес конкретному суб'єктові, тим самим забезпечивши населення регіону продукцією, роботою, перспективою забезпечення благоустрою родин тощо.

За матеріалами дослідження Менеджмент Системз Інтернешнл у співпраці з Київським міжнародним інститутом соціології (2004–2009р.р.) рівень корупції як в Україні, так і у Львівській області у 2009 в порівнянні з 2007 роком зріс відповідно у 1,7 рази та 1,6 рази [11].

Оцінка зміни рівня корупції в Україні з 2004 року



Сьогодні в Україні створення механізму антикорупційної діяльності слід розглядати як організаційно-управлінську складову системи функціонування суспільства щодо забезпечення економічної та національної безпеки держави. Адже не є таємницею, що політична система країни сформувала цілий клан державної еліти (правлячої верхівки на різних структурний рівнях), який згрупований корупційними взаєминами, спільними інтересами і взаємопорукою та не зацікавлений у прозорості ні політичної, ні соціальної, ні економічної систем. Отже, корумпованість влади, криміналізація соціально-економічної системи та економізація корупції, як зазначає С.М.Проява, – це різні сторони однієї медалі [8, с. 8].

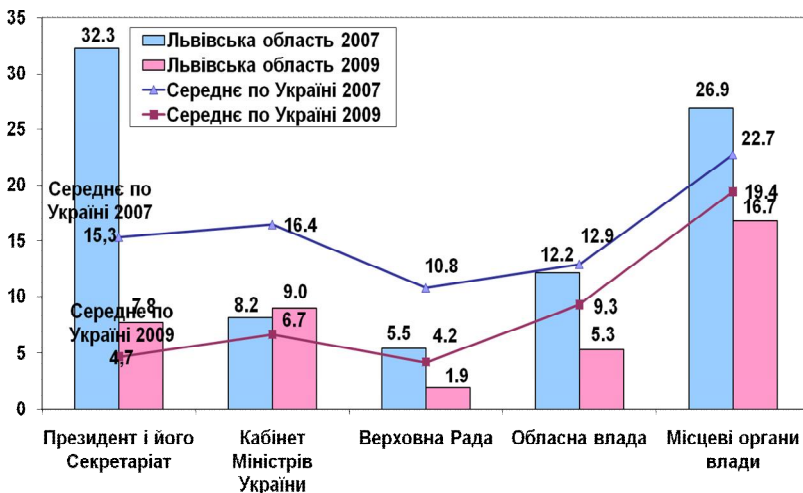
Безпосереднім суб'єктом корупції як особливого виду суспільних відносин може виступати державний чиновник, політик чи функціонер громадської або господарської організації. Користувачами, які отримують вигоду від його дій, можуть бути: фізичні та юридичні особи, вітчизняні та зарубіжні фірми, політичні та громадські організації, служби безпеки підприємств та спецслужби іноземних держав.

Розглядати корупцію можна з різних аспектів корупційних взаємин щодо отримання вигоди певним чиновником в силу наявних обставин, службового становища, родинних зв'язків тощо. Розрізняють наступні види корупційних діянь: розкрадання державного, колективного, приватного майна з використанням посадового становища; зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових становищ, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів, або інтересів інших осіб; незаконне одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг; одержання кредитів, позик, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством, або на які особа не має права; хабарництво; неправомірне втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи тиск на прийняття неправомірного рішення; здійснення тиску безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень, а також пов'язаних з ними можливостей; сприяння з використанням посадового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних чи

інших благ, пільг та переваг; використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах; необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації, або несвоєчасне її надання, або надання недостовірної чи неповної службової інформації; надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень; протекціонізм з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими і професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами; безпосередня участь, посадових осіб, державних службовців та депутатів усіх рівнів і членів їх сімей у комерційній діяльності для одержання особистого чи корпоративного прибутку; надання пільг для своєї корпоративної групи (політичної, релігійної, національної, кланової) з державних ресурсів; використання службового становища для впливу на засоби масової інформації, для здобуття особистої чи корпоративної влади; лобіювання при прийнятті нормативних актів на користь зацікавлених угруповань.

За дослідженням Менеджмент Системз Інтернешнл у співпраці з Київським міжнародним інститутом соціології (2004–2009 рр.) чітко визначається падіння довіри до влади [11].

Довіра до влади



Тому при розробці механізму антикорупційної діяльності слід враховувати специфіку кожного з різновидів прояву корупції. Корупція і обмеження свободи – це складові частини одного і того ж механізму. Отже, враховуючи, що в економіці насильство (зобов'язання, примушення, необхідність) присутнє завжди і всюди, то корупція приречена на вічне існування. Зокрема, це відносини між суб'єктами влади та суб'єктами господарювання при отриманні ліцензій, оформленні патентів, приватизації матеріальних активів, здійсненні контрольних заходів тощо. Власне, корупція у сенсі зловживання державною владою з метою отримання матеріальних благ, є невід'ємним елементом економіки будь-якої країни.

Для організації антикорупційної боротьби недостатньо наукових розробок та досліджень вчених щодо сутності і проблем корупції, так званих «чисток» правоохоронних органів та державної служби, сфабрикованих за дрібними фактами кримінальних справ. Для цього потрібні комплексні заходи і розробка конкретного механізму, скерованого на боротьбу з цим явищем; переосмислення принципів важливості пріоритету державного, народного над особистим; зміна менталітету та погляду на виконання службових та функціональних обов'язків; викорінювання з свідомості нашого народу отримання «легкого хлібу».

Враховуючи, що діяльність кожної людини підсвідомо регулюється її інтересами і цілями, тобто локальним показником мети індивідууму, то спробуємо сформулювати модель його визначення. Локальний показник мети суб'єкта можна визначити як ріст (збільшення) очікуваної оцінки свого стану в суспільстві та набування цінностей, зумовлених цим станом. Економіка – наука, що пов'язана з обліком і проведенням господарських процесів та прийняттям управлінських рішень. Усі процеси та операції в ній можна передати через математичні рівняння і формалізувати у бухгалтерські проведення чи економічні моделі. Тому локальним показником мети суб'єкта буде формалізована математична різниця між оцінюванням можливого отримання вигоди та затрат і видатків, пов'язаних з цим отриманням. Математичний розрахунок очікування результату корупційної діяльності у свідомості людини відбувається у формі суб'єктивного оцінювання, оскільки кожна людина має свій набір цінностей, межу чи порогові значення цінності тих чи інших благ. Лише за власною шкалою визначення цінності благ та витрат і збитків, пов'язаних з їх отриманням, на основі свого персонального чи суспільного досвіду, людина має можливість приймати рішення про вступ або відмову від корупційних відносин.

Особа, яка вступає у корупційні відносини, індивідуально враховуючи низку факторів, вирішує на основі оцінювання прогнозованого локального показника власної мети необхідність корупційних відносин. Фактори у цьому випадку виступатимуть аргументами математичної функції, розв'язавши яку, корупціонер приймає рішення щодо отримання хабара, відмови від нього, надання переваги проектам за відповідне надання послуг тощо. За дослідженням С.М. Прояви, можна виокремити такі основні аргументи вирішальної функції корупціонера: функція очікування; функція втрат; моральна межа; правова межа [8, с. 10]. Крім цих основних аргументів у вирішувальну функцію корупціонера можуть входити й інші аргументи за умови доцільності їх використання, з урахуванням конкретних факторів, підвищення якості рішення чи прогнозування. Тож механізм прийняття певного рішення корупціонером буде відрізнятися від алгоритмів прийняття рішення моделлю людини. Оскільки людина не буде робити розрахунків математичних функцій та досліджувати їх, прогнозувати очікування та приймати рішення на основі аргументів та розрахунків вирішувальної функції, однак результат прийняття рішення реальним корупціонером загалом близький до результату, що отримує модель. Формалізовано процес отримання вигод можна подати у вигляді математичного рівняння:

$$\text{ОчПв} = \sum \text{ОчПр} - \sum \text{Вт+Рз} , \leq \quad (1)$$

де ОчПв – очікуване придбання вигід;

$\sum \text{ОчПр}$ – сума всіх очікуваних придбань;

$\sum \text{Вт+Рз}$ – сума всіх витрат та ризиків, пов'язаних з отриманням благ.

Якщо, $\text{ОчПв} > 0$, то приймається рішення на здійснення корупційної оборудки (операції, угоди); якщо $\text{ОчПв} < 0$, то приймається рішення про відмову в корупційних відносинах; якщо $-0,95 < \text{ОчПв} > -0,99$, то це означає, що значення вирішувальної функції знаходиться у межах невизначеності і потребує додаткових даних, розрахунків, уточнень та інтуїтивних підказок для прийняття рішень.

Напрямами щодо запобігання корупції мають стати: розширення та удосконалення законодавчої бази; розвиток лібералізації та дерегуляції економіки; неухильне додержання принципів рівності та справедливості у реагуванні на факти корупційних діянь та інших зловживань посадовим становищем: ретельна перевірка та гласна правова оцінка всіх фактів створення приватного капіталу шляхом використання державної власності.

Висновки. Загальний рівень корупції залишається дуже високим в Україні, хоча і зменшився у 2009 році. Громадяни України де-

монструють зменшення рівня довіри до представників влади всіх гілок та рівнів, і впевненість у тому, що влада загалом не має бажання боротися з корупцією. У сприйнятті громадян поширеність корупції зростає в багатьох державних структурах і функціях держави. На думку громадян сьогодні в середньому одна третина сфер життя в Україні є дуже корумпованими.

Забезпечення ефективної протидії корупції можливе лише за системного підходу, поєднання профілактичних, правоохоронних та репресивних заходів, чітко визначених пріоритетів, а також належного кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, матеріально-технічного забезпечення. Ігнорування хоча б однієї з цих складових суттєвим чином знижує ефективність антикорупційної діяльності у державі. Антикорупційна діяльність повинна бути постійною функцією держави, яка має здійснюватися на підставі науково обґрунтованої Концепції протидії корупції, а також довгострокових та короткострокових програм.

Для запобігання корупції необхідно: цілеспрямовано включати осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів у систему соціально позитивних відносин; перешкоджати вступу їх у корупційні відносини або своєчасно припиняти їх здійснення; проводити постійний аналіз стану дотримання антикорупційного законодавства в органах державної влади; визначати і брати під контроль управлінські процедури, при здійсненні яких найбільш часто вчиняються корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією; прогнозувати поведінку держслужбовців у певних умовах; розробляти щодо них додаткові спеціальні заходи запобігання корупції; розробляти пропозиції щодо проведення антикорупційних організаційних заходів у кадровій політиці; розраховувати очікувані локальні показники мети корупціонера; здійснювати систематичний нагляд за поведінкою державних службовців; виявляти факти вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, та вживати заходи щодо притягнення до відповідальності винних осіб; створювати канали отримання від громадян, підприємств, установ та організацій інформації про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування; проводити спеціальні заняття з державними службовцями, спрямовані на формування знань, морально-психологічних установок щодо неприпустимості вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Найголовнішим завданням антикорупційної діяльності в Україні на сьогодні є те, щоб зробити корупцію справою ризикованою і неви-

гідною. Збільшення ризику вчинення корупційного діяння, збільшення соціальної ціни державної служби (престиж, соціальна забезпеченість) і зменшення передумов корупції – це ті складові, які повинні складати основу антикорупційної політики. Основне завдання конкретних антикорупційних заходів полягає в усуненні (нейтралізації) чинників, які виступають причинами та умовами корупційних діянь.

1. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: Закон України із змінами, внесеними згідно із Законом № 1787-VI (1787-17) від 23.12.2009 // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 692. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/sub/Ivovska/ua/publication/content/9000.htm>.

2. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України № 1506- VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dtk.com.ua/show/2cid07702.html>.

3. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні / [Центр політико-правових реформ]. – Офіційний сайт Міністерства юстиції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/21894#4>.

4. Сайт Інформаційного вісника Української Національної Коаліції за Добросесність. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nobribes.org>

5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 року №3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 24. – 184 с.

6. Мельник М.І. Корупція; сутність, поняття, заходи протидії: монографія / М.І. Мельник. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.

7. Мінченко М.М. Корупція і державна служба в Україні / М.М. Мінченко // Фінансовий контроль. – 2003. – № 2 (15). – С. 33.

8. Проява С.М. Економизация коррупции. Механизм противодействия: монография / С.М. Проява. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 159 с.

9. Тенева економіка: опыт криминологического исследования / А.А. Хорщак, Э.А. Дидоренко, В.М. Иванов, Б.Г. Розовский. – Луганск: РИС ЛИВД, 1997. – 203 с.

10. Ярмак М.Л. «Світлова» економіка починається з довіри / М.Л. Ярмак // Проблеми розвитку малого бізнесу. Тіньовий бізнес: тези доп. 2-ї науково-практичної конференції. – Харків–Львів, 2002. – С. 107–109.

11. Стан корупції в Україні (Львівська область). Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009. Для Порогової програми для України Корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС) / Звіт Менеджмент Системз Інтернешнл у співпраці з Київським міжнародним інститутом соціології.