

Берега О.Д.,

аспірант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ

Корупція у сфері державного управління як стримуючий фактор соціально-економічних реформ

У статті досліджується питання корупції у сфері державного управління як стримуючого фактора соціально-економічних реформ. З цією метою проаналізовано міжнародні рейтинги, звіти, рекомендації, досвід Грузії щодо соціального реформування, а також новели вітчизняного антикорупційного законодавства. Відзначено наслідки в соціально-економічній сфері від корупційних схем у державному управлінні. Як перспектива для подальших наукових досліджень визначена розробка заходів підвищення ефективності державної антикорупційної політики та показників (індикаторів) її ефективності.

Ключові слова: корупція у сфері державного управління, індекс сприйняття корупції, соціально-економічне реформування, державна антикорупційна політика.

Берёза А.Д. Коррупция в сфере государственного управления как сдерживающий фактор социально-экономических реформ

В статье исследуется вопрос коррупции в сфере государственного управления в качестве сдерживающего фактора социально-экономических реформ. С этой целью были проанализированы международные рейтинги, отчёты, рекомендации, опыт Грузии по социальному реформированию, а также новшества отечественного антикоррупционного законодательства. Отмечены последствия в социально-экономической сфере от коррупционных схем в государственном управлении. В качестве перспективы дальнейших научных исследований определена разработка мер повышения эффективности государственной антикоррупционной политики и показателей (индикаторов) её эффективности.

Ключевые слова: коррупция в сфере государственного управления, индекс восприятия коррупции, социально-экономическое реформирование, государственная антикоррупционная политика.

Bereza O.D. Corruption in the sphere of public administration as deterrent of socioeconomic reforms

The article studies the issue of corruption in public administration sphere as deterrent of socioeconomic reforms. For this purpose, it is analyzed international rankings, reports, recommendations, experience of Georgia for social reform and also novels of national anti-corruption legislation. It notes effects in socio-economic sphere from corrupt practices in public administration. As the prospects for further research it is proposed to develop measures of improving the effectiveness of state anti-corruption policy and indicators of its efficiency.

Key words: corruption in the sphere of public administration, corruption perception index, socioeconomic reforms, state anti-corruption policy.

Постановка проблеми. В Україні корупція просочилася в усі сфери суспільних відносин та стала однією з фундаментальних причин кризи української державності. У результаті ураження більшості державних інститутів вірусом корупції відбувається руйнація соціально-економічної сфери, спостерігається деградація правоохоронних і судових органів, системи охорони здоров'я, а також вітчизняної науки й освіти. Фактична корумпованість всієї країни, зрештою, підірвала її життєздатність та стала на заваді впровадженню вкрай необхідних соціально-економічних реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Здійснюючи огляд останніх публікацій та досліджень розглядуваної проблеми, слід відзначити монографію доктора наук з державного управління В.М.Соловйова “Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України”, в якій науковець із посиланням на світову практику зауважує, що зменшити рівень бідності та соціальних диспропорцій удаючись тільки до проведення економічних реформ неможливо. На заваді цьому стоїть

неефективність державного управління та корупція, яка негативно впливає здебільшого на уразливі верстви населення [1, с. 243].

Кандидат економічних наук М.І.Флейчук у роботі “Легалізація економіки та протидія корупції у системі економічної безпеки: теоретичні основи та стратегічні пріоритети в умовах глобалізації” обґрунтувала концептуальні основи моделі та стратегії системної протидії корупції і детінізації економіки в процесі збалансованого соціально-економічного розвитку, стратегічною метою якого визначено покращання якості життя та людського капіталу, забезпечення пропорційності економічного зростання з урахуванням критеріальних обмежень економічної безпеки, вичерпання ресурсів, інтересів майбутнього, несприятливих внутрішніх та зовнішніх чинників впливу, і тактичною – досягнення динамічної конкурентоспроможності на різних рівнях ієрархії управління економікою [2, с. 34].

П.Мауро, досліджуючи вплив корупції на показники соціально-економічного розвитку, дійшов висновку, що високий рівень корупції у сфері державного управління позбавляє доцільності індивідуальну антикорупційну боротьбу і веде до появи “*несприятливої*” *рівноваги*, яка характеризується постійним рівнем корупції, низькими обсягами інвестицій і слабкими темпами економічного зростання [3, с. 4].

С.Роуз-Аккерман, аналізуючи реформування державної служби, визначає негативний вплив хабара, подарунків, чайових та роздачі державних посад на економічний розвиток [4, с. 2–3]. Р.Маркс у своїй книзі “Капітал. Прикінцева промова для людей” стосовно проблеми корупції підкреслює, що тільки демократичним конституційним державам з урядом, контрольованим парламентом, незалежними судами та вільною пресою досі вдавалося розв’язати проблему корупції на тривалу перспективу [5, с. 264–265]. В Альтернативному (тіньовому) звіті про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами третього раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії, відзначено, що з 2010 р., з часу другого раунду моніторингу АКМ ОЕСР, корупція в Україні набула ще більш загрозливих форм та масштабів і стала настільки нестерпною для українців, що перетворилась на один із ключових чинників масових протестів, що відбулися в Україні в листопаді 2013 – лютому 2014 р. [6, с. 3].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на те, що нині існує ціла низка наукових праць і публікацій, корупційна проблематика вивчається здебільшого в контексті проведення окремих досліджень питань політичних, правових, економічних та соціальних наслідків корупції. Однак системного вивчення потребує питання корупції в державному управлінні як стримуючого фактора соціально-економічних реформ. Саме недостатня розв’язаність вказаної проблеми і зумовила необхідність вибору автором тематики дослідження.

Тож *метою статті* є дослідження корупції у сфері державного управління як стримуючого фактора соціально-економічних реформ. Для досягнення зазначеної мети поставлене *завдання* проаналізувати вплив корупції у сфері державного управління в контексті впровадження соціально-економічних реформ.

Виклад основних результатів. За роки незалежності корупція в Україні планомірно вразила всю сферу державного управління, перетворившись на її характерну особливість, та призвела до викривлення характеру і стимулів соціально-економічного зростання. У лексиконі українців навіть з’явилися терміни “червоні директори” за часів правління Кравчука, “олігархи” за Кучми, “куми” при Ющенкові

та “сім’я” за часів Януковича. У результаті слова “розвиток” і “реформа” взагалі припинили викликати позитивні емоції у суспільстві й стали породжувати лише недовіру й скептичні зауваження. Об’єктивно можна констатувати, що, незважаючи на існування в Україні антикорупційної стратегії та плану дій, а також низки законів, серед яких найбільш важливими є новий Кримінальний процесуальний кодекс, закони України “Про правила етичної поведінки”, “Про адміністративні послуги”, зміни до антикорупційного законодавства щодо криміналізації корупції, встановлення відповідальності юридичних осіб щодо конфлікту інтересів, у державі не вдалося побудувати цілісну антикорупційну інфраструктуру: ні в аспекті формування політики, ні в частині законодавства, ні щодо інституційного забезпечення [6, с. 3].

Існують такі концептуальні моделі антикорупційної системи: тоталітарна, авторитарна, олігархічна, ліберальна та правова демократична [7, с. 64–66].

У СРСР було відтворено авторитарну модель антикорупційної системи, в якій існувала вибіркова відповідальність за вказівкою “зверху”, як правило, представників правлячої партійної еліти [7, с. 64]. Домігшись у 1991 р. незалежності, українська еліта в цілому ставилася до політики як до іграшки, користуючись нею в інтересах глибоко криміналізованої й корумпованої олігархічної системи [8]. Прибутки кримінальних угруповань, отримані в процесі приватизації та від нелегального бізнесу, використовувалися не тільки для оплати послуг державних посадових осіб, а й “інвестувалися” для проникнення в легальний бізнес. У таких умовах національна антикорупційна система України, особливо в останні роки, остаточно трансформувалася в олігархічну модель з реалізацією відповідальності за клановим принципом “свій – чужий” [7, с. 65].

Натомість уособленням концепції правової демократичної держави є правова демократична антикорупційна модель, у рамках якої забезпечується рівність усіх перед законом і зводяться до мінімуму юридичні та фактичні імунітети [7, с. 66].

На жаль, в Україні ідея розбудови правової демократичної держави, пов’язаної з успішною реалізацією важливих соціально-економічних реформ, поступилася місцем корупційному прагматизму та пристосуванню, які спричинили буквально розгул корупції у сфері державного управління.

У 2013 р. Україна за рівнем сприйняття корупції в державному секторі посіла 144-те місце зі 177 країн світу [9]. Високий рівень корупції в органах державної влади апоріорі прирікає Україну на невдачу в будь-яких спробах здійснити необхідні соціально-економічні перетворення. Експерти відносять нашу державу до групи країн так званого кумівського капіталізму (*crony capitalism*), для яких характерними є наявність корупційних зв’язків між державним та приватним секторами, хабарництво, відсутність конкуренції та механізмів регулювання, а також передача за заниженими цінами державних активів у власність приватному сектору [10].

Водночас соціально-економічне зростання країни забезпечується розвитком приватного сектору та ефективністю його регулювання за допомогою відповідних державних інститутів.

Аналізуючи дані щорічного аналітичного огляду Федерації роботодавців України “Вплив контролюючих органів на роботу бізнесу”, пропонуємо звернути увагу на такі найбільш кричущі факти з точки зору ефективності державної антикорупційної політики [11]:

– в Україні нараховується 70 контролюючих органів, які мають право здійснювати перевірки підприємств;

– у 2013 р. обсяг реально стягнутих до бюджету фінансових санкцій становив лише 7% від загальної суми накладених фінансових санкцій;

– один візит представника контролюючого органу на підприємство обходиться державі в 11,6 тис. грн, а середній розмір надходжень від штрафів у розрахунку на одну перевірку становить 180 грн.

З огляду на зазначене не дивно, що в 2013 р. експерти Світового банку поставили Україну за ступенем сприятливості умов для підприємницької діяльності на 112-те місце серед 189 країн [12, с. 3]. Відзначимо, що корупційні схеми в державному управлінні стають причиною низки руйнівних наслідків у соціально-економічній сфері.

1. *Погіршення інвестиційного клімату.* Іноземні підприємці готові платити за отримання доступу на внутрішній ринок України, проте їх відлякує необхідність давання хабара в нашій державі за користування своїми ж правами.

2. *Дестимулювання підприємницької ініціативи.* В Україні розкрадання коштів Державного бюджету перетворилось на справу з рентабельністю набагато вищою ніж розвиток власного бізнесу. Крім того, система “відкатів” і хабарів суттєво знижує прибутковість у приватному секторі, що й послаблює підприємницьку ініціативу.

3. *Посилення тиску на національну валюту.* Тіньові доходи, джерелом яких є хабарі та неформальні платежі, утворюють тіньовий сектор економіки, непідконтрольний Національному банку та урядові України. Критичне зростання грошової маси в тіні здатне серйозно дестабілізувати будь-яку національну економіку.

4. *Неефективність витрачання бюджетних коштів.* Сучасні корупційні схеми, спрямовані на розкрадання коштів Державного бюджету, еволюціонували в корупційні мережі, в які ангажуються на умовах “підряду” державні чиновники, співробітники правоохоронних органів та судді. У результаті корупційні мережі почали впливати на формування пріоритетів державної політики виходячи з власних корупційних інтересів, нехтуючи соціально-економічними потребами держави.

5. *Розрив у доходах різних верств населення.* Тіньові доходи зумовлюють несправедливий розподіл національного прибутку, оскільки корупціонери й хабарники, акумулюючи в себе суттєву частину фінансових ресурсів держави, направляють їх на фінансування імпорту товарів розкоші, а також на валютний ринок, посилюючи тиск на платіжний баланс країни. Крім того, корупційні прибутки, заради забезпечення їх безпеки й секретності, як правило, виводяться з вітчизняної економіки за кордон, позбавляючи її фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення соціально-економічного зростання.

У підсумку сповільнення темпів економічного зростання, розвиток недобросовісної конкуренції, руйнування ринкових механізмів та економічної системи держави, зниження рівня конкурентоспроможності, скорочення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, порушення відносин власності, монополізація, криміналізація та тінізація економіки призводять до економічного занепаду [4, с. 2–3].

Проте в аспекті нашого дослідження пропонуємо звернути увагу, що корупційні схеми у сфері державного управління, спричиняючи нераціональне витрачання державних видатків [3, с. 5], сприяють їх концентрації лише в обмеженій кількості суб’єктів господарювання та окремих осіб [2, с. 347]. Поза увагою держави опиняються групи населення, які найбільше потребують її соціальної підтримки.

До недоліків чинної в Україні системи соціального захисту громадян належать: надмірна забюрократизованість, складність процедур звернення громадян за призначенням соціальної допомоги чи наданням соціальних послуг [1, с. 245]. Наведені недоліки дають підстави говорити про необхідність переосмислення державної соціальної політики перерозподілу в бік політики розподілу, оскільки [5, с. 166–168]:

1. Соціальна політика, зосереджена на простому перерозподілі, опускає людей, яким треба допомогти, до рівня звичайних пасивних одержувачів державної допомоги. Проте в такому разі відсутня належна увага до реальних людських потреб, пов'язаних не тільки із втратою доходів, а й з раціональною діяльністю та соціальними контактами.

2. Концентрація соціальної політики на перерозподілі оминає увагою інші соціально важливі сфери державної політики, насамперед сімейну та освітню, які значною мірою орієнтовані на майбутнє.

3. Соціальна політика перерозподілу дійшла меж своїх можливостей, проте від неї можливо запозичити певні принципи і, насамперед, солідарність.

Говорячи про досвід переходу держави до соціальної політики розподілу, пропонуємо звернути увагу на соціальну реформу в Грузії, сутність якої полягає в більш ефективному розподілі коштів державного бюджету з урахуванням його загальних можливостей. У результаті проведеної реформи держава почала брати на себе виключно соціальні зобов'язання, які дійсно може виконати [13, с. 154].

Керівництво Грузії позбавило нову соціальну програму знеособленості, що було головним недоліком попередньої держпрограми. Сьогодні соціальні служби Грузії за допомогою комп'ютерної програми шляхом тестування різних показників, визначених на основі статистичної інформації, виявляють громадян, які дійсно потребують допомоги, і надають їм адресну соціальну підтримку. Застосування вказаної програми позбавляє методологію оцінювання суб'єктивності, що є надійним антикорупційним захистом. Крім того, нужденна родина знає, що відомості, подані нею на розгляд, будуть загальнодоступними. Їх відкритість пояснюється принципом: оскільки громадянин сплачує податки, з яких надають підтримку тій або іншій родині, він має право знати, хто отримає його гроші. Водночас достовірність наданої інформації перевіряється соціальним агентом при заповненні соціальної анкети. Якщо дані викликають сумнів, то підключається група контролю, яка більш уважно вивчає стан справ у конкретному домогосподарстві [13, с. 155].

Отже, в основу ідеології сучасної соціальної політики Грузії по суті були покладені принципи ефективної антикорупційної політики: цілісність і добросовісність, відкритість, а також звітність і відповідальність. У 2004 р. Грузія в міжнародному рейтингу сприйняття корупції посідала 133-тє місце [14], проте в 2013 р. ця країна спромоглася піднятися на 55-ту сходинку [9]. Тобто передумовою до всього комплексу грузинських соціально-економічних реформ стала реалізація заходів ефективної антикорупційної політики.

З метою виконання завдання щодо подолання високого рівня корупції у сфері державного управління фахівцями Світового банку грузинській владі були рекомендовані 10 ключових принципів боротьби з корупцією: поява сильної політичної волі, формування довіри на початковому етапі, тотальний наступ на корупцію, залучення нових кадрів, обмеження ролі держави, використання нестандартних методів, зміцнення єдності на основі спільних цілей і тісна

координація, адаптація міжнародного досвіду до місцевих умов, використання нових технологій, стратегічне використання засобів комунікації [15, с. 10–11].

Зрозуміло, що з огляду на наявність у кожній країні власних особливостей соціально-економічних умов й інституціонального устрою, розбудова національної антикорупційної системи повинна відбуватися з урахуванням міжнародного досвіду антикорупційної боротьби, але з позицій адаптування та вмілого поєднання найкращого досвіду.

Так, 4 травня 2014 р., набув чинності Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв’язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України” від 13 травня 2014 р. № 1261-VII, яким удосконалюється низка положень вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема:

- встановлюється більш жорсткі види покарання за корупційні правопорушення як щодо фізичних, так і щодо юридичних осіб;

- посилюються гарантії захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення;

- закріплюється можливість повідомляти про корупційні правопорушення анонімно, а також порядок розгляду таких повідомлень;

- чітко розмежується компетенція правоохоронних органів, відповідальних за боротьбу з корупцією;

- поширюється юрисдикція України на іноземців та осіб без громадянства, які вчинили у співучасті із службовими особами, які є громадянами України, злочини, пов’язані з активним та пасивним хабарництвом, зловживанням впливом, або якщо вони вчинили зазначені злочини щодо вказаних службових осіб чи навпаки, а також доповнюється об’єктивна сторона всіх злочинів згаданої категорії елементом “обіцянка”;

- поширюються положення щодо відповідальності за активну та пасивну форми підкупу на осіб, які працюють на будь-якій посаді на підприємствах, установах, організаціях приватного сектору;

- забезпечується процедура спеціальної конфіскації по предикатних злочинах.

Водночас в Україні досі нереалізованими залишаються такі ключові реформи: створення антикорупційних інституцій, реформування прокуратури й органів кримінальної юстиції, публічної служби, створення системи запобігання конфлікту інтересів, подолання корупції в державних закупівлях, запровадження механізмів запобігання політичній корупції [6, с. 5–6].

Керівництво багатьох держав, які прагнуть зробити свої країни заможними і процвітаючими, усвідомило, що з метою покращення ситуації у соціально-економічній сфері, крім здійснення відповідних реформ, необхідно подолати корупцію у сфері державного управління. Тому останнім часом спостерігається поява ініціативи комплексного впровадження реформ щодо зміни характеру і стимулів соціально-економічного зростання разом із заходами підвищення ефективності державної антикорупційної політики. Зазначені реформи проводяться навіть ціною різкого сповільнення темпів економічного зростання, проте в остаточному підсумку, завдячуючи їх успіху й ефективності, відбувається стрімке покращення ситуації в соціальній сфері, а вітчизняна економіка активно демонструє ознаки одужання завдяки поліпшенню інвестиційного клімату, податкових надходжень, а також доступу до світових ринків товарів і послуг.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз корупції дає підстави стверджувати, що корупція у сфері державного управління дійсно виступає в ролі стримуючого фактора соціально-економічних реформ.

Існує обернено пропорційна залежність між ефективністю соціально-економічних реформ та рівнем корупції. Тобто рівень корумпованості сфери державного управління може розглядатися як потужний декаталізатор реформ, сила впливу якого прямо залежить від рівня корупції.

До основних негативних наслідків корупції слід віднести: надмірне втручання контролюючих органів у роботу підприємств приватного сектору; послаблення підприємницької ініціативи; підвищення цін на продукцію й послуги за рахунок корупційної складової, закладеної у їх вартість; недоотримання коштів Державним бюджетом; розвиток тіньової економіки; нераціональне і нецільове використання бюджетних коштів; посилення тиску на національну валюту та платіжний баланс держави; великий розрив у доходах різних верств населення; погіршення інвестиційного клімату.

Корупція у сфері державного управління підриває роботу вітчизняної системи соціального захисту населення, яка характеризується великою кількістю різних видів грошової допомоги та пільг, процедура звернення на отримання яких надмірно бюрократизована і які не підкріплені можливостями бюджетного фінансування. Фактично існуюча система соціального захисту є середовищем, сприятливим для корупційних проявів. Водночас більш ефективною і позбавленою корупційної складової виглядає соціальна політика розподілу, яка передбачає надання нужденним верствам населення замість простих аліментів адресної допомоги, вигляд і розмір якої залежать від потреб нужденного.

В основу соціально-економічних реформ можуть бути покладені добре відомі принципи ефективної антикорупційної політики: цілісність і добросовісність, відкритість, а також звітність і відповідальність.

Ефектом від реалізації соціально-економічних реформ у комплексі із заходами підвищення ефективності державної антикорупційної політики має стати відкриття можливостей для зростання національної економіки та забезпечення справедливості державної соціальної політики.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень вважаємо розробку заходів підвищення ефективності державної антикорупційної політики та показників (індикаторів) її ефективності з урахуванням зміни характеру і стимулів соціально-економічного зростання.

Список використаних джерел

1. *Соловійов В. М.* Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія / В. М. Соловійов. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2012. – 508 с.
2. *Флейчук М. І.* Легалізація економіки та протидія корупції у системі економічної безпеки : теоретичні основи та стратегічні пріоритети в умовах глобалізації / М. І. Флейчук. – Львів : Ахілл, 2008. – 660 с.
3. *Mauro P.* The persistence of corruption and slow economic growth / P. Mauro // IMF Working Paper N 02/213. – Washington: International Monetary Fund, 2002. – 23 p.
4. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман ; пер. с англ. О. А. Алякринского. – М. : Логос, 2003. – 356 с.
5. *Маркс Р.* Капітал. Прикінцева промова для людей / Р. Маркс : пер. з нім. І. Андрущенко. – К. : Темпора, 2013. – 296 с.

6. Альтернативний (тіньовий) звіт про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами третього раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії. Результати громадської оцінки станом на лютий 2014 [Електронний ресурс] / за заг. ред. Р. Рябошапка, О. Хмари. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/what-we-do/research/4653.html>
7. Качкина Т. Б. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей : учеб. пособие / Т. Б. Качкина, А. В. Качкин. – Ульяновск : ОАО “Област. типогр. “Печат. двор”, 2010. – 80 с.
8. Вайс Эндрю С. Попытки склонить Украину на свою сторону могут привести к ее краху [Електронний ресурс] / Эндрю С. Вайс, Дж. Голдгейер / Моск. центр Карнеги. – Режим доступу : <http://carnegie.ru/2014/05/07/попытки-склонить-украину-на-свою-сторону-могут-привести-к-ее-краху/ha8o>
9. Corruption perceptions index 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>
10. The new age of crony capitalism [Електронний ресурс] // The Economist. – 2014. – March 15th. – Режим доступу : <http://www.economist.com/news/leaders/21598996-political-connections-have-made-many-people-hugely-rich-recent-years-crony-capitalism-may>
11. ФРУ презентувала на Форумі підприємців у Києві свій другий щорічний огляд діяльності контролюючих органів [Електронний ресурс] // Федерація роботодавців України. – Режим доступу : <http://fru.org.ua/ua/events/business-events/fru-prezentovala-shchorichnyi-ohliad-diialnosti-kontroliuiuchykh-orhaniv>
12. Ведение бизнеса 2014: понимание регулирования деятельности малых и средних предприятий / Совместная публикация Всемирного банка и Международной финансовой корпорации. – Вашингтон : Группа Всемирного банка, 2013. – 35 с.
13. Буракова Л. А. Почему у Грузии получилось / Л. А. Буракова. – М. : ООО “Юнайтед Пресс”, 2011. – 271 с.
14. Corruption perceptions index 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004
15. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Междунар. банк реконструкции и развития ; Междунар. ассоциация развития. – Вашингтон : The World Bank, 2012. – 108 с.