

УДК 336.025.12

О. С. ЛЕСНАЯ

## ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

*Висвітлено питання сутності й причин корупції на засадах інституціональної теорії.*

*The question of essence and reasons of corruption is reflected on principles of institutional theory.*

**Ключові слова:** корупція, інститут, формальні інститути, неформальні інститути.

Наразі в Україні велика увага приділяється дослідженню такого соціально-економічного явища, як корупція. Цьому питанню присвячено близько 200 нормативно-правових актів, постанов, розпоряджень; статистичних і аналітичних досліджень українських учених і закордонних спеціалістів, проводиться безліч конференцій і “круглих столів”, цим питанням опікуються як державні, так і недержавні суспільні організації та фонди.

У 1999 р. Україна підписала, але так і не завершила ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [2], у 2003 р. Україна приєдналася до Антикорупційної мережі ОЕСР, у 2006 році уклала Угоду між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки для виконання програми протидії корупції та забезпечення верховенства права [3], ратифікувала в 2006 р. – Конвенцію Організації Об’єднаних Націй проти корупції [1].

За останніми даними порівняльного аналізу загальнонаціональних досліджень за період 2007 – 2009 рр. про стан корупції в Україні, підготовленого спільно “Менеджмент систем Інтернешнл” і Київським міжнародним інститутом соціології, більше третини українців (38,1 %) заявляють про зростання рівня корупції в країні, у 2007 р. такої думки дотримувалися 35,4 %. Наразі 51,1 % громадян розглядає корупцію в Україні як ринковий механізм для прискорення рішення проблем і вважає таку поведінку виправданою [7]. Населення звикло розглядати корупцію як уже звичне явище: так вважають 83 % громадян [6].

Найбільшою проблемою, на наш погляд, є той факт, що українці не вірять у бажання уряду побороти корупцію в країні. 7,8 % громадян впевнені в тому, що Кабінет Міністрів України бажає подолати корупцію в країні. Хоча в 2008 р. так вважав 21,1 % громадян. У бажання Президента України і його Секретаріату подолати корупцію вірять тільки 7,3 %, а парламенту – лише 5,7 % громадян [7].

За минулий рік Україна знизилась на 12 позицій у рейтингу найбільш корумпованих країн, який проводить авторитетна міжнародна організація “Transparency International”. За підрахунками “Transparency International”, Україна

посідає 146-е місце з 180 держав, де проводилося дослідження (1-е місце – найнижчий рівень корупції, 180 – найвищий), з 99 місця в 2006 р. до 146 – у 2009. Погіршення стану експерти пов'язують із політичною кризою в країні та толерантним ставленням до цього явища самих українців. За показниками корумпованості, експерти поставили Україну на один щабель із Кенією, Еквадором та Сьєрра-Леоне. Україну випередили майже всі країни СНД, крім кількох середньоазійських держав [12].

Останнім часом у вітчизняній літературі проблемам дослідження корупції приділяється належна увага. Серед останніх праць необхідно виділити Л. Багрій-Шахматов, О. Кальман, В. Корж, М. Мельник, Є. Невмержицький, Г. Омельченко, С. Рогульський, О. Терещук, С. Шалгунова, М. Хавронюк.

Наявність великої кількості наукових і нормативно-правових підходів до визначення корупції, причин її виникнення, можливих шляхів подолання і протидії зумовили актуальність обраної теми дослідження. Метою даної статті є, базуючись на засадах інституціональної концепції, запропонувати авторський погляд на визначення корупції, її причини, притаманні трансформаційним процесам, і визначення можливих напрямків її зменшення.

Згідно з інституціональною концепцією, під інститутами розуміють норми і правила поведінки, які визначають взаємодію між людьми, зменшуючи транзакційні витрати; організації та процедури, що забезпечують дотримання цих правил, механізми контролю та санкціонування.

Необхідно зауважити, що інститути поділяються на формальні (зафіксовані в юридичних нормах, писаному праві), і неформальні (зафіксовані в неписаному або звичаєвому праві – у традиціях, звичаях, стереотипах мислення й ділової поведінки) норми та правила, які структурують взаємодії між людьми в економічній, політичній і соціальній сферах.

Представники інституціональної концепції під правилами розуміють набір існуючих у різних формах розпоряджень щодо заборонених і дозволених дій, які стосуються більш, ніж до однієї людини, й обмежують можливості кожної з них максимізувати свою цільову функцію. Термін “правило”, відповідно до інституціонального підходу, тлумачиться в достатньо широкому сенсі як умова або настанова в ситуації X робити Y. Таким чином сюди включено як норми поведінки та соціальні конвенції, так і юридичні та формальні правила. За своєю природою, інститути повинні ґрунтуватися на деяких загальних концепціях – у цьому випадку інститути будуть дієвими. Механізм, що забезпечує дотримання правил, – це механізм створення витрат для тих суб'єктів, чії дії регламентуються відповідними розпорядженнями. Ефективність функціонування інститутів забезпечується саме наявністю раціональних установлень і механізму *enforcement*'а (механізми примусу до виконання), навіть якщо останній використовує лише м'які, психологічні форми впливу на осіб, залучених до сфери даного інституту. І якщо українська економіка досі не змогла почати функціонування на основі зрозумілих, обов'язкових для всіх законів, з використанням “прозорих” та однакових процедур, то це, перш за все, відбулося через відсутність ефективних публічних механізмів контролю, примусу до виконання та покарання за невиконання, недотримання законів.

Необхідно мати на увазі, що взаємодія між формальними та неформальними правилами може складатися по-різному. В ідеалі вони повинні утворювати гармонійну систему, де неформальні правила не суперечать формальним, а органічно доповнюють, деталізують і конкретизують їх. Але може скластися така ситуація, коли неформальні норми і правила не лише доповнюють, але й витісняють або заміщують формальні правила економічної діяльності, в даному випадку в наявності процес деформалізації правил. Головна причина деформалізації формальних інститутів полягає у відсутності працездатних механізмів контролю за дотриманням законів і контрактних угод, не маючи надійного механізму захисту та контролю формальні інститути припиняють діяти в автоматичному режимі, починають обростати неписаними правилами й нормами використання [9, с. 191].

Взаємодія формальних, неформальних інститутів, організацій і процедур, що забезпечують дотримання цих правил, утворюють інституціональну систему. Інституціональна система може змінюватися в часі за допомогою досягнення формальних або неформальних компромісів між різними групами інтересів у суспільстві. Контроль за формуванням правил стає вирішальним чинником інституціональних змін. Інституціональна система сама по собі не є фактором економічного розвитку в класичному розумінні, в той же час вона впорядковує розподіл та використання основних факторів розвитку, створює рамкові умови діяльності, впорядковує взаємовідносини між економічними агентами, знижує трансакційні та трансформаційні витрати. Роль інституціональної системи в економічному розвитку залежить від ефективності діяльності органів державної влади, бо саме органи державної влади забезпечують контроль і примус до виконання, зумовлюючи дію інституціональної системи.

В Україні збереглася, хоч і набула інших форм, практика вирішення владою долі економічних суб'єктів на власний розсуд і формування економічної політики, користуючись “здоровим глуздом”. Звідси деякі вчені, зокрема російські соціологи, таку форму суспільного устрою називають “номенклатурно-бюрократичним квазікапіталізмом”. Американські ж економісти кваліфікували інституціональну систему, в якій державна влада стає всепрониклою бюрократичною перешкодою для продуктивної економічної активності як феномен “загребущої лапи” (“the grabbing hand”) [11]. Відтак, деструктивний вплив інституціональної системи в перехідних економіках полягає не стільки в трансакційних витратах, скільки у високих “витратах свавілля”. Конфлікт між такою державою й особою полягає в тому, що перша створює додаткові бар'єри для ведення продуктивної діяльності, а друга змушена витратити ресурси на подолання таких бар'єрів [5, с. 19].

Характерною ознакою інституціональної системи України є й так званий “пошук ренти” (rent-seeking) – інститути (діючі норми, правила, порядки) створюються і застосовуються для того, щоб забезпечувати чиновникам додаткові доходи. Теорія пошуку ренти була започаткована роботами американського економіста Г. Таллока (1967 та 1971 рр.), в яких стверджувалося, що витрати ресурсів на лобювання бізнес-інтересів у “формі винагороди бюрократам і політикам за “вирішення справи” є втратами для суспільства загалом і дають у результаті погіршення добробуту. Власне термін “пошук ренти” (rent-seeking) з'явився в 1974 р.

у роботі А. Крюгер. Сучасне змістовне наповнення цього поняття таке: пошук ренти вважається однією з основних вад недосконалої інституціональної системи, що полягає в неефективному витрачанні ресурсів індивідуумами та організаціями, намаганні отримати переваги для себе і свого бізнесу від держави [Там же, с. 24].

Вагомий внесок у розвиток інституціоналізму зробив шведський учений Г. Мюрдаль, який виділяє два види оперативного регулювання приватного сектора: перший застосовується за рішенням чиновника, наділеного правом діяти на власний розсуд, другий здійснюється автоматично, згідно зі встановленими правилами [8]. Якщо переважає перший вид регулювання, підприємцю доводиться прокладати собі шлях крізь хащі адміністративних обмежень, причому головну роль відіграють зв'язки: ті підприємці, які зуміли “залагодити справу” з урядовими чиновниками, одержують за доступними цінами дефіцитні ресурси і гарантії збереження монопольного становища, для них відкриваються лазівки в податковому законодавстві. За цих умов зникають стимули до підвищення продуктивності й удосконалення виробничих процесів.

Існуюча практика доводить, що досить часто представники органів влади інтерпретують існуючі нормативні акти непослідовно й непередбачено, це є стимулом для підприємців до впровадження практики неофіційних платежів для вирішення питання на свою користь. Головною проблемою у взаємовідносинах бізнесу й влади в Україні є корупція та фактори, що її супроводжують (нестабільність законодавства та політична нестабільність).

Недосконалість законодавчої бази і регуляторних актів стимулює розвиток корупції та хабарництва, що поглиблює неефективність формальних правил, дозволяє отримати вигоди в короткостроковому періоді, а загалом збільшує трансакційні витрати. Керівники підприємств, які перебувають у неформальних відносинах із представниками органів влади різних рівнів, успішно вирішують свої проблеми і отримують додаткові переваги. Хоч трансакційні витрати цих підприємств зростають, однак у кінцевому результаті в них з'являються конкурентні переваги. У такому середовищі інститут конкуренції не виконує своєї функції. “Травці за правилами” через опортуністичну поведінку конкурентів втрачають свої позиції й внутрішні стимули до чесного бізнесу. Більшість підприємців змушена пристосовуватися до існуючого середовища підприємницької діяльності. Замість скасування неефективних формальних правил або судового опротестування способів їх застосування укладаються “тіньові” угоди щодо конкретних умов реалізації цих правил певними особами або групами. Корупція дає можливість відносно знизити вартість трансакцій (зокрема, це витрати часу на вирішення проблем) і є своєрідною реакцією бізнесу на неефективні інститути.

Такий механізм діє і серед громадян за умов вирішення необхідних питань (медичних, отримання державних послуг, і таке інше). Особи, які змогли вирішити справу завдяки фінансовим активам, найчастіше прищвидшують процес отримання необхідної послуги. І хоч економічно витрати зростають, ефективність в отриманні послуги підвищується. Ті особи, які не приймають дані “правила гри”, опиняються в гіршому становищі.

Хоча Конституція України гарантує всім громадянам рівні права та обов'язки,

наявність інституціональних дивергенцій, корупцій спотворює дію інституціональної системи і сповільнює економічний розвиток держави.

Причини виникнення корупції добре пояснено в часто цитованому так званому умовному рівнянні корупції, запропонованому Р. Клітгаардом: “Корупція = монополія + свобода дій – підзвітність”. Монополія бюрократа на потрібну для фірми послугу при одночасній відсутності контролю над бюрократом приводить до корупційного свавілля [10].

На думку представників неінституціональної економічної школи, корупція – це угода між організаціями і (або) фізичними особами, яка зменшує трансакційні витрати клієнта (порівняно зі звичайними за даних інституціональних рамок) і, порушуючи формальні й (або) неформальні обмеження, збагачує агента, але не має надійних інституціональних механізмів забезпечення. Інституціональна незабезпеченість означає, що корупційні угоди не мають ефективних механізмів забезпечення свого дотримання, чітко визначеної ціни (яка встановлюється конкретним чиновником, хоча й, зрозуміло, не може перевищувати економії трансакційних витрат). Унаслідок цього корупційна угода може в дійсності як зменшувати, так і збільшувати трансакційні витрати.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що корупція – це зловживання положенням або посадою, яку займає особа з метою отримання матеріальних вигід, непередбачених трудовим договором.

Корупція в суспільстві виникає внаслідок неефективної роботи формальних інститутів, механізмів санкціонування і примусу до виконання. Основною причиною виникнення корупції є неефективна робота формальних інститутів, яка на сучасному етапі в Україні зумовлена так:

– адміністративне, економічне, нормативно-правове поле здійснення економічної діяльності не залишає суб’єктам економічних відносин можливостей отримувати достатній для розширеного відтворення прибуток та спонукає до його порушення;

– “укладення” певних коштів в особу, яка має повноваження, що дозволяють підвищити рентабельність проекту за рахунок заощадження коштів чи отримання певних привілеїв;

– посадовою особою навмисне видаються вимоги, внаслідок чого вимагається плата за послуги, які повинні надаватися безкоштовно.

Отже, чинниками, які сприяють поширенню корупції в Україні, є такі:

– політична нестабільність;

– утрудненість законного здійснення економічної діяльності в легальній системі на прибуткової основі (обтяжлива фіскальна система, низький рівень оплати праці, надмірна зарегульованість дозвільної системи тощо);

– згода значної частини населення входить в корупційні відносини в якості хабародавців, відношення суспільства до корупції, ментальність народу;

– поширення “тіньової” економіки, відтворення якої неможливе без порушення діючих нормативних актів у сфері економіки, нерівні умови ведення бізнесу між підприємцями, які працюють у рамках закону, та тими, хто в тіні;

– суперечливість законодавчих актів, наявність значної кількості нормативних

актів, які припускають довільне трактування закону;

– низький рівень оплати праці державних службовців, слабкий контроль за їхньою діяльністю, особливо на місцевому рівні, неефективність або й відсутність механізмів покарання за перевищення службових повноважень;

– неефективний механізм санкціонування і покарання за порушення закону, що знаходить свій прояв у низькій якості контролю за дотриманням законодавства, та невеликій кількості покарань за корупційну діяльність;

– незнання громадянами власних прав на отримання державних послуг та обов'язків чиновників щодо їхнього надання.

Описані вище процеси свідчать, що за існуючих умов господарювання, які сформувались в Україні внаслідок існування формальних і неформальних інституціональних чинників, подальший розвиток економіки здійснюватиметься за напівлегальною схемою й зосереджуватиметься в тих сферах, де такі схеми побудувати простіше. Щодо зіткнення чинників, то йдеться, перш за все, про зміни в нормативно-правовій базі, які поступово формують правове поле для взаємодії між суб'єктами ринку та ними і державою, а з іншого – про традиції та звичаї, що домінують у системі відносин “державна – громадянин” і спрямовані на протистояння між ними. Лише запровадження економічних методів регулювання та стимулювання змінити ситуацію не вдасться. Необхідно впливати на весь ланцюжок взаємодії “державна – громадянин”, підтримуючи прямими чи непрямыми методами розвиток тих сфер і видів діяльності, які є важливими для гармонійного розвитку всієї країни.

Поділяємо думку В. Дементьєва [4] про те, що підпорядкування інституту держави суспільним інтересам і встановлення громадянського контролю за владою можливе в разі виконання таких умов: створення дієвих механізмів контролю над державою з боку громадянського суспільства через інституції колективної дії; утвердження незалежної судової гілки влади, здатної унеможливити зловживання владою та забезпечити захист прав і свобод суб'єктів економічних відносин від свавілля державного апарату як основного інструменту примусу до дотримання встановлених правил і порядків.

Для запобігання корупції доцільно запровадити такі заходи:

– більш чітко окреслити коло обов'язків і повноважень посадових осіб, з визначенням термінів надання послуг;

– забезпечити гідну заробітну плату;

– підвищити рівень контролю за виконанням обов'язків;

– посилити санкціонування та рівень покарання у разі порушення закону;

– провести державно-політичні заходи з метою впливу на суспільну думку громадян під гаслами “Потураючи корупції, ти шкодиш сам собі” або “Сприяючи корупції, ти наносиш шкоду суспільству і самому собі” з метою посилення негативного ставлення до корупційних діянь.

Інституціональне забезпечення довгострокового економічного розвитку України має ґрунтуватися на такому: 1) засадах формування державної влади через прозорі демократичні процедури і контролю за нею з боку інституцій громадянського суспільства; 2) дійсному впровадженні і сприйнятті суспільством принципів верховенства права; поширенні встановлених норм і правил на всіх без

винятку економічних агентів, незалежно від їх наближеності до влади.

Література:

1. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V // ВВР України. – 2006. – № 50 – Ст. 496.
2. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 р. № 253-V // ВВР України. – 2006. – № 50 – Ст. 497.
3. Про підписання Угоди між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про стратегічне завдання з виконання програми зниження рівня корупції у державному секторі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2006 р. № 593-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. *Дементьев В. В.* Экономика как система власти / В. В. Дементьев ; Мин-во образования и науки Украины ; Донецкий национ. техн. ун-т. – Донецк : Капитан, 2003. – 404 с.
5. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення : [монографія] / О. М. Алімов, А. І. Даніленко, В. М. Трегобчук та ін. – К. : Об'єднаний ін-т економіки НАН України, 2005. – 540 с.
6. Корупція в Україні – 2009: результати соціологічного та аналітичного дослідження корупційних ризиків в публічній адміністрації. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/press/hjk>
7. Корупція в Україні знову пішла вгору : за даними порівняльного аналізу загальнонаціональних досліджень за період 2007 – 2009 років про стан корупції в Україні, підготовленого спільно “Менеджмент систем Інтернешнл” і Київським міжнародним інститутом соціології. – Режим доступу : <http://www.4post.com.ua/gromada/print/135645.html>.
8. *Мюрдаль Г.* Мировая экономика: проблемы и перспективы / Г. Мюрдаль ; пер. с англ. А. В. Еврейскова, О. Г. Келесман) ; под. ред. Ю. Я. Ольсевича. – М. : Изд-во иностр. лит-ры, 1958. – 556 с.
9. *Ходжсон Дж.* Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории / Дж. Ходжсон ; пер. с англ. – М. : Дело, 2003. – 464 с.
10. *Klitgaard R.* Gifts and Bribes / R. J Zeckhauser (Eds) Strategy and Choice. – Cambridge: MIT Press, 1991.
11. *Parsons T.* The Structure of Social Action / T. Parsons. – N.-Y. : Mc Grow – Hill, 1937. – 312 p.
12. Transparency International: корупція в Україні погіршується Р. Дейниченко Київ 17/11/2009. – Режим доступу : <http://www.voanews.com/ukrainian/archive/2009-11/2009-11-17>

*Надійшла до редколегії 11.02.2010 р.*