

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

В.А. ПРЕДБОРСЬКИЙ,

д.е.н., професор, Національна академія внутрішніх справ МВС України

Нові явища корупційних процесів

У статті розглядаються причини виникнення явища вертикальної корупції в Україні, їх суттєвого поширення.

Ключові слова: вертикальна корупція, гібридизація (синкретизм) влади і бізнесу, експолярні економічні форми.

В статье рассматриваются причины возникновения явления вертикальной коррупции в Украине, их существенного расширения.

Ключевые слова: вертикальная коррупция, гибридизация (синкретизм) власти и бизнеса, эксполярные экономические формы.

The article discusses the causes of the phenomenon of vertical corruption in Ukraine, their substantial expansion.

Keywords: vertical corruption, hybridization (syncretism) between business and government, expolyar nye economic forms.

Постановка проблеми. Масштабна тонізація соціально-економічних відносин тісно зв'язана з дисфункцією державного управління, корупція як системне явище тіньового використання адміністративного ресурсу виступає як форма кризи державного управління економікою. Найважливішими факторами посилення цієї кризи є, з одного боку, загальні фонові явища посилення ролі менеджменту в сучасних корпоративних процесах, запозичення бізнесових методів до реформування адміністративної системи, державного управління зокрема, з іншого – змішування бізнесу і влади в Україні і у зв'язку з цим об'єктивне поширення методів діяльності одної складової цього змішування на іншу. Це сприяло виникненню і поширенню явища «вертикальної» корупції.

Необхідність протидії тіньовій економіці та корупції знайшла відображення у ряді важливих законодавчих, нормативно-правових актах держави, таких як Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011), Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки (схвалена Указом Президента України від 21.10.2011 №1001), Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» (2003, №84/2003), проект Державної програми детінізації економіки, Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» (2005, №1615/2005), постанови Кабінету Міністрів України з питань відстеження процесів тінізації економіки та розроблення рекомендацій щодо обмеження її зростання, цілий ряд відомчих актів тощо.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. До вітчизняних дослідників цих небезпечних соціально-економічних явищ належать В.Д. Базилевич, А.В. Базиліук, О.І. Барановський, В.М. Бородюк, З.С. Варналій, А.С. Гальчинський, С.О. Коваленко, І.І. Мазур, В.О. Мандибур, В.М. Попович, О.В. Турчинов та ін. У той же час у зв'язку з недостатнім системним вивченням як явища тіньової економіки, так і корупції як органічної ланки дисфункційного розвитку державного управління, масштабних обсягів їх поширення в трансформаційний період, сутність корупційних процесів у вітчизняних умовах, причин виникнення нових її видів та їх розвитку потребує подальшого спеціального вивчення.

Мета статті – розглянути причини виникнення та розвитку такої інституційної складової корупційних процесів в Україні як «вертикальна» корупція.

Виклад основного матеріалу. Протягом останніх років тема бюрократичної корупції в Україні набула особливої гостроти. Масштаб поширення цього явища у владних і політичних інститутах дозволяє характеризувати бюрократичну корупцію як невід'ємний атрибут їх повсякденної діяльності. Бюрократична корупція охопила всі гілки та інститути державної влади, місцевого самоврядування і є головною перешкодою на шляху подальшого розвитку України, як повноцінної демократичної держави. Можна стверджувати, що саме корупція не дозволила Україні використати шанс на здійснення радикальної внутрішньої модернізації та наближення до європейських стандартів у різних сферах.

Адміністративна еліта України виявилася не готовою сприйняти не корумпований стиль політичної поведінки і владної діяльності, а відтак – не готовою до повномасштабної і, головне, реальної протидії політичній корупції. Внаслідок цього звинувачення в корупції стали лише інструментом політичної боротьби та публічної риторики політиків.

Проблема поширення та руйнівного впливу корупції на базові інституційні матриці набула особливої актуальності в міжнародному порядку денному в 1990-х роках – як відповідь на її поширення та руйнівні економічні та політичні наслідки. В цей час проблемами протидії корупції почали активно опікуватися міжнародні та регіональні об'єднання, був започаткований процес розробки відповідних міжнародно-правових документів, створювалися спеціальні антикорупційні організації різного статусу. Вважається, що бюрократичною корупцією уражені переважно країни, що розвиваються та/або перебувають у трансформаційному стані. Проте гучні скандали, що час від часу виникають у країнах розвинутих демократій, свідчать, що вони також не мають стійкого імунітету проти бюрократичної корупції.

Головним критерієм розмежування політичної і бюрократичної видів корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики (прийняття політичних рішень, створення «правил гри»), тоді як бюрократична («звичайна», «дрібна») – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень).

Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в характері політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядницька діяльність) функцій. Так, суб'єкти політичної корупції можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати «обхідні шляхи» для ігнорування інших норм тощо. Корупційні ж дії суб'єктів бюрократичної корупції є порушенням встановлених норм і правил.

Водночас це розмежування не є досить чітким, коректним, зважаючи на проблематичність розмежування між політичними та адміністративними функціями в цілому, а в українських реаліях – з огляду на відсутність чіткого законодавчого розрізнення політичних та адміністративних посад і можливість поєднання політичних та адміністративних функцій

в обов'язках однієї посадової особи (що є нормальною практикою для посадових осіб вищого рівня) [1, с. 2–3].

Крім того, як політична, так і бюрократична корупції охоплюються як процес прийняття рішень, так і їх реалізації. Скоріш справа тут у рівнях суб'єктів державно-владної системи, на яких скоюються корупційні дії, а не розрізнення особливостей їх функціональної компетенції і, відповідно, механізму корупційних дій. Політичну корупцію, на наш погляд, слід розглядати, перш за все, як форму бюрократичної, як ту, що охоплює вищі (політичні) поверхні державно-владної системи.

Загальноприйнятого визначення бюрократичної (політичної) корупції немає як у вітчизняних і зарубіжних теоретичних працях з відповідної проблематики, так і в обігу різних організацій і структур, які здійснюють практичну діяльність у сфері протидії корупції. Внаслідок цього різні автори та організації формують (чи приймають) різні визначення цього явища.

Під корупцією (від лат. corruption – підкуп, псування, занепад [2]) у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» розуміється використання особою (яка є суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення) наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі (яка є суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення), або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Одне з найчастіше цитованих західних визначень корупції, що належить Джосефу ла Паломбара, є хибним у разі застосування до Східної Європи. Він класифікує як політичну корупцію будь-яку дію чиновників, якщо вони відходять від своїх визначених законом обов'язків в обмін на особисті вигоди. Однак у Східній Європі «корумповані» чиновники часто роблять саме те, що вони все одно робили б згідно з законом. (Проте ступінь їхньої свободи дій – це інша справа). По-друге, і це трапляється не тільки в Східній Європі, чиновники можуть відходити від норм закону через почуття лояльності й без будь-яких особистих надбань чи *quid pro quo* (з лат. – послуга за послугу); таку схему часто застосовують у випадках, пов'язаних із фінансуванням партій [3, с. 2–3].

До найтипівіших проявів корупції в Україні відносяться такі як підкуп чиновників і державних діячів усіх рангів, хабарництво за надані блага чи переваги, протекціонізм працівників за принципом особистої відданості, родинних зв'язків, дружніх стосунків тощо. Найбільше корупція поширюється, коли в суспільстві і державі бюрократія перетворюється на особливий корпоративний соціальний прошарок, наділений широкими повноваженнями. При цьому чим більша взаємна роз'єднаність членів суспільства, тим менш можливий їхній контроль за діяльністю бюрократичного апарату, тим більше можливостей для підміни загальних інтересів особистими інтересами

цього апарату, тим більше у представників останнього прагнення видавати виконання формальних управлінських процедур за зміст управлінської діяльності, підкоряти інститути управління своїм корисним, кастовим цілям, спрямованим на подальше поширення тіньової влади.

Корупція у вітчизняних умовах – це не тільки і не стільки форма злочинного збагачення бюрократичного державного апарату шляхом персоніфікованої «тіньової» взаємодії з господарськими й іншими структурами життєдіяльності суспільства, скільки форма протиправної приватизації державної влади тіньовими структурами. За всіх часів вона була, є і буде основним засобом і гарантом криміналізації системи державного управління, його деградації. Корупція є як умовою, так і наслідком функціонування тіньової економіки, посилення майнової диференціації суспільства, кризи і деградації суспільно-політичного життя, кадрової кризи у системі державного управління тощо.

В сучасних умовах з'являються нові форми корупційних процесів, які справляють найсуттєвіший вплив на стан та результати діяльності всієї державно-владної системи. До таких форм слід віднести так звану «вертикальну» корупцію.

Високий рівень вертикальної корупції у вітчизняних умовах, її вкрай негативний вплив на всю соціально-економічну структуру суспільства вимагає пошуку причин, закономірностей їх розвитку. Їх слід шукати у цивілізаційних особливостях українського суспільства та, зокрема, його інституційної організації.

Вертикальною корупцією, на нашу думку, є девіантна форма системного використання механізму державно-владної вертикалі для скоєння корупційних діянь за допомогою вертикально спрямованого потоку корупційної ренти.

Причини сучасного поширення цього явища слід шукати у розвитку протиріч такої інституційної форми взаємоіснування, влади і бізнесу як їх гібридизація, нерозчленованість (синкретизм) [4, с. 221–226].

Компаративний аналіз інституційних особливостей вітчизняних структур потребує порівняння їх з домінуючими західними. Так, взаємовигідне економічне співробітництво, взаємодія підприємницьких та владних структур є невід'ємним атрибутом ринкової західної економіки, в яких функціонально ролі держави та господарюючих (підприємницьких) структур є роз'єднаними. Теорія угод виділяє наступні сфери діяльності, які в модернізованому суспільстві повинні функціонувати як диференційовані, роз'єднані підсистеми: ринкова, індустріальна, громадянська, традиційна, економічна, проектна, суспільної думки та творча [5, с. 19].

Західним системам іманентно притаманне відокремлене існування цих сфер одна від одної, зокрема ринку від інших сфер. Так, вільний ринок передбачає такий режим свого функціонування, коли він позбавлений спільних механізмів впливу від політичної, соціальної чи традиційної підсистеми. Як антитеза йому тіньовий ринок виникає всюди, де «економіка повністю не відділена від інших сфер діяльності». І якщо утворення надійного бар'єру між ринком і суспільством зна-

ходилося у центрі трансформації західних країн у XIX–XX століттях, то функціонування країн селянської цивілізації, зокрема України, йшло, великою мірою, зворотним шляхом. Це, зокрема, було характерним для радянської системи. Симбіоз партії і держави – стрижневий елемент радянської системи, який передбачав тісне переплетіння політичних, адміністративних і економічних функцій, наприклад, єдність політичного і господарського керівництва економікою, їх гібридизацією (змішуванням).

Гібридизація (синкретизм), змішування для цієї соціально-економічної структури є не тільки не випадковою, стохастичною подією, але одним із головних іманентних чинників її розвитку, що визначають цивілізаційні переваги суспільної організації і водночас обумовлюють існування асиметрично більшого по відношенню до пануючої розвинутої структури західного суспільства тягаря проблем, пов'язаних, зокрема, з тінизацією економічних відносин¹.

У зв'язку з необхідністю подолання вищезазначеного протиріччя слід звернутися до зауважень відомого англійського дослідника селянської цивілізації Т. Шаніна, який радив зосередити увагу на так званих маргінальних соціально-економічних формах, що, на його думку, притаманні селянському суспільству [6, с. 12–17]. Це експоларні (позаполюсні), нечисті економічні форми, які відбивають об'єктивно властиву цьому суспільству якісно більшу різноманітність змішаних форм, що значною мірою, формують економічну структуру, альтернативну пануючій у даний час розвинутій ринковій. Експоларні, змішані форми – це форми, які гносеологічно функціонують поза існуючі інваріанти домінуючої прозахідної економічної моделі і відбиваються у такий спосіб у перетворених формах у базових важелях економічної політики, виявляють себе там і як відповідні їй тіньові засади організації реальної економічної влади.

Гібридизація влади і бізнесу свій частковий, але важливий прояв, зокрема, має у найтіснішому зв'язку чиновника від влади та бізнесмена, чи, що не рідше, реалізації функцій влади і бізнесу однією особою. У зв'язку з цим принципи, методи вітчизняної бізнесової діяльності іманентно притаманні сучасній владній вертикалі, перекочують до неї. Принцип вітчизняного бізнесу – «перш за все власне збагачення» – активно застосовується до вертикалі влади, що утворює в її структурі вертикальний потік (знизу доверху) корупційної ренти, перетворюючи функцію влади у певний корупційний бізнес-проект, який вимагає перепланування цього «бізнесу», що здійснюється під дахом адміністративних реформ.

¹ Гібридизація (синкретизм) суспільних відносин, як відображення генетики селянського соціуму та його архаїзація в умовах кризи, має найпоширеніший розвиток. До її форм прояву у сфері економіки слід віднести величезний розвиток «другої економіки», поєднання бюджетного фінансування з комерціалізацією навіть у таких соціальних антиринкових сферах, як освіта, охорона здоров'я тощо. Один із лідерів авіаційно-промислового комплексу України АНТК ім. Антонова, наприклад, разом із науково-технічною діяльністю займається наданням авіаційно-транспортних послуг. Таких прикладів гібридизації суспільних відносин в Україні існує безліч.

Слід звернути увагу на визначальне значення менеджменту у забезпеченні сучасного економічного розвитку. Це і обумовило інтерес вітчизняного бізнесу для реалізації адміністративних бізнес-проектів.

Фонові фактори для посилення інтересу вітчизняної бізнес-еліти до адміністративних бізнес-проектів були наступними.

У сучасних умовах відносини управління здійснюють стрімку метаморфозу із суттєвого, але опосередкованого чинника соціально-економічного зростання на його найсуттєвіший, безпосередній та пануючий елемент, де здійснюються сучасні економічні процеси. Невипадково третій сектор економіки – сфера послуг, у тому числі і насамперед управлінських, фінансово-кредитних, біржових, посередницьких, представницьких, страхових, консалтингових, маркетингових, торгових, юридичних, факторингових, лізингових і т.ін., у розвинених країнах становить переважачу частину національної економіки, в якій зайнято приблизно 70 відсотків усіх працюючих [7, с. 44].

Здійснюється перехід від організаційної раціоналізації, заснованої переважно на нагромадженні досвіду управління, до всебічного застосування сучасних інформаційних та телекомунікаційних мереж. Отримують розвиток процеси інтеграції в управлінні (утворення асоціативних структур і альянсів, в тому числі організації транснаціонального рівня), комплексного реструктуризування, переходу до організацій з «внутрішніми ринками», тенденції до скорочення розмірів організаційних ланок, використання цільових груп, матричних структур і самоосвітніх організацій.

У той же час методи, форми бізнес-менеджменту активно переносяться, перекладаються на систему державного управління.

Так, зокрема, для підвищення ефективності діяльності державного апарату адміністрація США починаючи з 1992 року в централізованому порядку проводить запровадження концепції загального управління якістю (TQM) у діяльність апаратів федеральних міністерств та відомств (фінансів, внутрішніх справ, оборони тощо). В цій країні була створена централізована система контролю впровадження TQM з боку віце-президента і затверджена щорічна президентська премія за якість для федеральних відомств.

Реформа відомств США на основі TQM проходила за наступними напрямками: 1) системне уявлення предметної діяльності управління за всіма рівнями ієрархії з подальшою її декомпозицією на функції та процедури; 2) виділення критеріїв та метрик якості в цій діяльності; 3) застосування новітніх інформаційних технологій та засобів управління; 4) формування процедур забезпечення якості, впровадження контролю за якістю управління та системи стимулювання якісної роботи службовців.

До сфери державних та суспільних послуг, охоплених діяльністю щодо підвищення якості, увійшли: виконавча діяльність уряду та місцевих органів влади, освіта, охорона

здоров'я, правоохоронна діяльність, залізничний транспорт, оподаткування, засоби зв'язку, комунальні служби.

Принципи якості в діяльності держслужби були визначені в Національній доповіді адміністрації США:

- основна функція уряду – виконання, а не керівництво;
- основний вид діяльності – надання послуг;
- основний об'єкт діяльності – споживач, а не законодавство;
- мета діяльності – задоволення вимог споживача, а не бюрократії;
- фінансування не діяльності, а її результатів;
- необхідність чіткого розуміння держслужбовцями цілей та завдань;
- обов'язковість виміру та оцінки результатів діяльності у відповідності з розробленими методиками та критеріями.

Опанування вертикаллю державного управління новою політичною командою здійснюється методами корпоративного рейду, як правило, ворожого² (недружнього, некримінального) у формі поглинання – як засобу перенесення відповідного бізнесового досвіду на реалії вертикалі державного управління. Адміністративне реформування «захопленої» структури державного управління здійснюється методом руйнації старої команди, встановлення новою командою свого контролю й управління над всіма управлінськими «активами» старої структури, в тому числі і корупційної ренти.

Висновки

Бюрократична корупція охопила всі гілки та інститути державної влади, місцевого самоврядування і є головною перешкодою на шляху подальшого розвитку України, як повноцінної демократичної держави. Можна стверджувати, що саме корупція не дозволила Україні використати шанс на здійснення радикальної внутрішньої модернізації та наближення до європейських стандартів у різних сферах.

Одне з найчастіше цитованих західних визначень корупції, що належить Джозефу ла Паломбара, є хибним у разі застосування до Східної Європи. Він класифікує як політичну корупцію будь-яку дію чиновників, якщо вони відходять від своїх визначених законом обов'язків в обмін на особисті вигоди. Однак у Східній Європі «корумповані» чиновники часто роблять саме те, що вони все одно робили б згідно з законом. (Проте ступінь їхньої свободи дій – це інша справа). По-друге, і це трапляється не тільки в Східній Європі, чиновники можуть відходити від норм закону через почуття лояльності й без будь-яких особистих надбань чи *quid pro quo* (з лат. – послуга за послугою); таку схему часто застосовують у випадках, пов'язаних із фінансуванням партій.

У сучасних умовах з'являються нові форми корупційних процесів, які справляють найсуттєвіший вплив на стан та

² Ворожі (недружні) поглинання відрізняються від дружніх лише супротивом менеджменту корпорації – цілі цьому поглинанню. Кримінальне захоплення зв'язане із залученням до захоплення власності на корупційній основі силових і правоохоронних структур, а також судейського корпусу.

результати діяльності всієї державно-владної системи. До таких форм слід віднести так звану «вертикальну» корупцію.

Вертикальною корупцією, на нашу думку, є девіантна форма системного використання механізму державно-владної вертикалі для скоєння корупційних діянь за допомогою вертикально спрямованого потоку корупційної ренти. Причини сучасного поширення цього явища слід шукати у розвитку протиріч такої інституційної форми взаємостановлення, влади і бізнесу як їх гібридизація.

Гібридизація влади і бізнесу свій частковий, але важливий прояв, зокрема, має у найтіснішому зв'язку чиновника від влади та бізнесмена, чи, що не рідше, існування особи від влади і бізнесу в одній особі. У зв'язку з цим принципи, методи вітчизняної бізнесової діяльності іманентно притаманні сучасній владній вертикалі, перекочують до неї. Принцип вітчизняного бізнесу – «перш за все влади збагачення» – активно застосовується до вертикалі влади, що утворює в її структурі вертикальний потік (знизу доверху) корупційної ренти, перетворюючи прихід до влади у певний корупційний

бізнес-проект, який вимагає перепланування цього «бізнесу», що здійснюється під дахом адміністративних реформ.

Список використаних джерел

1. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії // Національна безпека і оборона. – 2009. – №7. – С. 2–31.
2. Словник іншомовних слів // Головна редакція УРЕ. – К., 1977. – 776 с.
3. Політична корупція перехідної доби / [За ред. С. Коткіна та А. Шайо]. – К.: «К.І.С.», 2004. – XX. – 440 с.
4. Предборський В.А. Детнізація економіки у контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології: монографія / В.А. Предборський. – К.: Кондор, 2005. – 614 с.
5. Олейник А.Н. Тюремная субкультура в России: от повседневной жизни до государственной власти / А.Н. Олейник. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 418 с.
6. Шанин Т. Иное всегда дано... / Т. Шанин // Знание–сила. – 1990. – №9. – С. 12–17.
7. Гальчинський А.С. Основи економічної теорії / А.С. Гальчинський, П.С. Єщенко, Ю.І. Палкін. – К.: Вища школа, 1995. – 471 с.

О.Ю. РУДЧЕНКО,
д.е.н., професор, завідувач відділом, Науково-дослідний економічний інститут Мінекономрозвитку України,
Н.Ю. РОМАНОВСЬКА,
начальник відділу, Науково-дослідний економічний інститут Мінекономрозвитку України

Механізм управління державним корпоративним сектором

У статті розглядаються актуальні питання формування механізму управління державним корпоративним сектором.

Ключові слова: механізм, управління, державний корпоративний сектор.

В статье рассматриваются актуальные вопросы формирования механизма управления государственным корпоративным сектором.

Ключевые слова: механизм, управление, государственный корпоративный сектор.

The article deals with topical issues of mechanism of state corporate sector management.

Keywords: mechanism, management, state corporate sector.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів подальшого економічного розвитку України, що визначений у 2013 році у Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України, є підвищення ефективності управління державним майном, запровадження дієвої моделі управління державним сектором, яка має забезпечити позитивний вплив на конкурентоспроможність національної економіки в цілому [1]. В повному обсязі це

стосується й державного корпоративного сектору, який є важливою складовою як державного сектору, так і взагалі корпоративного та включає найбільш потужні суб'єкти господарювання, що здійснюють суттєвий вплив на проведення державної економічної політики в певній сфері. Зокрема, широко визнаною є думка фахівців щодо того, що на близьку перспективу створення корпоративного сектору стає пріоритетним напрямом ринкових реформ, а роль держави в цьому процесі полягає насамперед у забезпеченні сприятливих умов для розвитку корпоративних відносин та подальшому формуванні найбільш адекватних реаліям економіки України корпоративних структур [2, с. 155]. На аналогічних питаннях концентрують увагу й фахівці країн пострадянського простору, що стикаються з необхідністю подальшого ринкового реформування національних економік. Зокрема, на думку Р. Кучукова, для Росії необхідною є орієнтація на формування державно-корпоративної та планово-регульованої економіки, котрий зазначає, що «тільки завдяки державно-корпоративній формі власності як провідної можливо успішно, планове проведення великомасштабної неіндустріалізації національної економіки» [3, с. 22]. Це зумовлене тим, що саме корпоративний сектор представляє собою визначальний