

ЕКОНОМІКА, ПІДПРИЄМНИЦТВО, ЦИВІЛЬНЕ, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 343.341

Є. В. КОВАЛЬОВ,

*доктор економічних наук, професор,
професор кафедри економічної теорії
навчально-наукового інституту права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

КОРУПЦІЙНА ЗАГРОЗА ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Досліджено причини, умови та наслідки існування корупції; запропоновано метод застосування організаційно-економічних заходів її протидії.

Керівництво України ставить важливі завдання з перетворення у короткі строки нашої держави в сучасну, розвинуту країну з модернізованою економікою і високим рівнем життя людей. Однак поширення корупції стає не тільки суттєвою перешкодою у досягненні поставлених цілей, але і загрозою економічній безпеці держави.

В Україні найбільш вагомими результатами у дослідженні проблеми корупції належать таким ученим, як: Л. Аркуша, Л. Багрій-Шахматов, М. Камлик, О. Литвак, М. Мельник, Є. Невмержицький, А. Скрипник, В. Сташис, М. Хавронюк.

З метою ефективної протидії і знищення корупції в Україні було розроблено і прийнято законодавчі акти: Кримінальний кодекс України, Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», Закон України «Про боротьбу з корупцією», Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Але, незважаючи на це, корупція продовжує існувати і заподіювати суспільству значних втрат. Дослідники цієї проблеми вважають, що корупція – це складне економічне, соціальне, політичне, правове та моральне явище, знищення якого є дуже актуальним. Науковому пошуку ефективних заходів системної протидії корупції і присвячується стаття.

Довідник ООН про міжнародну боротьбу з корупцією містить таке визначення досліджу-

ваного поняття: «Корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди з особистою метою».

Дослідження свідчать про значне враження корупцією інститутів влади та органів управління. Її поширення характеризується дуже високими темпами. Так, за даними рейтингового дослідження міжнародної організації Transparency International у 2010 р. Україна за рівнем корупції посідала 146 місце серед 180 країн світу [1, с. 6]. Серед опитаних в Україні різними соціологічними службами 62,8 % переконані в корумпованості державних службовців, 67 % громадян заявили, що були втягнуті в корупційні дії під час вирішення справ із державними посадовими особами [1, с. 7]. У 2009 р. за оцінками тієї ж Міжнародної правозахисної організації Transparency International Україна за рівнем корупції посідала 118 позицію з 180 країн [2]. Тобто всього за рік Україна за поширенням корупції погіршила свій рейтинг на 28 позицій. Про загрозове зростання корупції в останні роки також свідчить те, що за даними МВС сума виявлених у 2008 р. хабарів досягла майже 120 млн грн, що у три рази перевищує аналогічний показник 2007 р. [3].

Як складне і загрозове суспільне явище корупція має соціальні, політичні, морально-психологічні, правові та економічні наслідки.

У соціальній сфері корупція знищує соціальні стандарти, поглиблює нерівність громадян, підвищує соціальну напругу в суспільстві, порушує принципи соціальної справедливості, нищить суспільні цінності.

У політичній сфері корупція дискредитує політичну систему, стимулює зростання радикальних політичних поглядів у суспільстві,

породжує у громадян відчуття некерованості державою, беззахисності людини перед владою, знижує міжнародний авторитет держави, зменшує кількість та погіршує якість її зв'язків з іншими країнами. Це обмежує участь України в прийнятті суспільних міжнародних рішень, скорочує потоки інформації, обмін культурними цінностями, досвідом, технологіями.

У правовій сфері існування корупції в державі ставить під сумнів дієвість, ефективність та, в цілому, доцільність збереження існуючої правової системи. Поряд з офіційним правом, яке формально встановлює норми правових обмежень, починають діяти корупційні поняття, які порушують офіційні норми та дезорієнтують правові погляди людей. Руйнується правове управління суспільством.

У моральній сфері корупція знижує етичні норми, моральні кошовності та принципи людини. Посилюється двоєдушна поведінка, поширюється атмосфера бездуховності та руйнування ідеалів. Особливо великі негативні наслідки це може мати для молодшого покоління країни, яке тільки формує свої життєві погляди.

У економічній сфері корупція руйнує економічну безпеку держави. Будуючи штучні перепони для суб'єктів підприємницької діяльності або несправедливо створюючи особливі умови для розвитку окремих господарських структур, корупція призводить до економічного занепаду, зміцнення недоброякісної конкуренції, зменшення інвестиційної привабливості та стримування економічного розвитку країни. Як закономірність можна відзначити, що між економічними злочинами існує взаємозалежність: один злочин посилює інший. Корупція підштовхує підприємця до «тіньової» економічної діяльності. Замість сплати офіційних податків підприємець розраховується з корупціонером. Гроші ідуть не в державний бюджет, а в кишеню корумпованому службовцю. Тим самим система бюрократичного корупційного управління сприяє поширенню та відтворенню «тіньової» економіки. За даними досліджень Світового банку, у світі щороку щонайменше 1 трлн дол. – це сума хабарів [2]. За різними оцінками, тільки прямі збитки державного бюджету України від корумпованих дій чиновників становлять більше 1 млрд грн. Офіційний (без урахування «тіньового») валовий внутрішній продукт України у 2008 р. дорівнював 948056 млн грн [4]. За нашими оцінками, обсяги «тіньової» економіки в останні роки орієнто-

вно сягають 47 %. Тоді «тіньовий» валовий внутрішній продукт приблизно становить 840729 млн грн, а сумарний валовий внутрішній продукт – 1788785 млн грн. За даними досліджень, близько третини економіки в «тіні» унаслідок дії корупційного фактора в управлінні державою. Тобто близько 280,2 млрд грн під тиском корупції переходить у «тіньову» економіку. Зрозуміло, що це дуже великі втрати, які суттєво послаблюють економічну безпеку держави і стають реальною загрозою в цілому для національної безпеки України. Керівництву держави слід негайно звернути увагу на ці загрозові процеси і вжити невідкладних заходів з ефективною протидією корупції передусім в економічній сфері.

У світовій практиці аналітики виділяють корупцію двох категорій – адміністративна корупція та індекс володіння державою. Обидві мають поширення в Україні.

Перша категорія корупції виявляється в тому, що підприємці дають хабарі чиновникам, які застосовують існуючі закони на вигідних для них умовах, викладаючи закони на свій погляд. Найбільш поширеними формами адміністративної корупції є: хабарництво, зловживання владою або службовим становищем; розкрадання державного, колективного або приватного майна з використанням службового становища; службове сприяння нецільовому використанню бюджетних коштів; зайняття державним службовцем безпосередньо або через посередників та підставних осіб підприємницькою, комерційною або банківською діяльністю з використанням влади або службових повноважень; протегування з особистих інтересів у призначенні на посаду кандидата, який за діловими та професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами; використання з корисливою метою службового становища для сприяння фізичним, юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності.

Друга категорія корупції виявляється в тому, що приватний бізнес за рахунок корупційних дій впливає на державні органи, які приймають необхідні закони та інші нормативні акти. При цьому приватний капітал входить у тісний контакт з державними чиновниками та політиками і домагається прийняття таких офіційних законодавчих актів, які охороняють монополію компаній тощо.

У світі існують дві реальні моделі – азійська і європейська, які ефективно вирішують проблему протидії корупції. Основою азійської

моделі є суворий контроль за діяльністю чиновників та жорстокі покарання за хабарництво й інші прояви корупції. У європейській моделі корупції протидіють на основі усунення її причин і умов, зняття обмежень в економіці, максимальної гласності в державних справах та високих етичних норм.

Аналізуючи ефективність використання азійської моделі протидії корупції, варто розглянути міжнародний досвід щодо застосування жорстоких покарань. Наприклад, у Китаї показові розстріли звинувачених у хабарництві чиновників відбуваються часто. За таких умов кількість хабарників зменшується, але корупційні фінансові обіги не знижуються, тому що суми хабарів миттєво зростають у декілька разів як данина високому ризику. Крім цього, такий підхід призводить до ще одного суттєвого негативного наслідку – різкого посилення впливу іншого прошарку – чиновників правоохоронних органів, оскільки в їх компетенції буде право вирішувати: кого карати, а кого милувати. Логічним продовженням цього стає зростання рівня корупції в правоохоронних органах. Таким чином, держава ризикує послабити або навіть зруйнувати правоохоронні органи, що загрожує національній безпеці країни.

На наш погляд, треба робити наголос не на жорстокості, а на невідворотності покарання і особливо – на посиленні профілактичних заходів запобігання злочину. У цілому ж зрозуміло, що для ефективної протидії корупції треба усувати її причини та умови виникнення. Тому вважаємо, що основною моделлю боротьби з корупцією в Україні повинна стати європейська модель із включенням елементів азійської у вигляді невідворотності покарання злочину.

Найбільш уразливими для корупції залишаються такі сфери суспільного життя: збір податків; реєстрація та ліцензування підприємницької діяльності; митна та судова справи; призначення на керівні посади; вища освіта; медичне обслуговування; місцеве управління.

Найчастіше суб'єктами корупції стають державні службовці.

Характерними рисами сучасної правової системи є нестабільність і складність. Постійне коригування законодавства суттєво ускладнює ведення господарської діяльності. Трапляються випадки, коли зміни, введені різними нормативними актами, стосуються періоду, що вже минув, і суттєво ламають довгострокову стратегію діяльності підприємства. Нестабільність дії законів України – характерна риса

управління державою протягом тривалого часу. Так, у 2000 р. Г. Знаменський відзначав, що Закон України «Про підприємства в Україні» за час своєї дії 42 рази змінювався і доповнювався, а Закон України «Про підприємництво» – 39 разів [5]. У наш час закони України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», які набули чинності 1 січня 2011 р., 5 січня 2011 р. вже втратили законну силу. Така нестабільність, недосконалість законодавчої бази суттєво ускладнює умови підприємництва, створює штучні перепони на шляху господарської діяльності і тим самим сприяє поширенню корупції.

Однією з головних причин існування корупції є прагнення чиновників до швидкого матеріального збагачення. Корупційна мотивація чиновника базується на бажанні одержувати великі доходи при малих зусиллях. Значна кількість чиновників розглядає державну службу як найприбутковіший і найменш ризикований бізнес. На цій основі в Україні розвивається кадрова корупція. Чиновник, даючи хабара керівнику організації, «купує» прибуткову посаду. У подальшій службовій діяльності посада вже використовується чиновником для одержання прибутків у вигляді хабарів. При цьому їх величина швидко зростає. Так, якщо у 2007 р. середній розмір хабара в нашій країні, за оцінками фахівців МВС, становив 3 тис. дол. США, то у 2008 р. – вже 6–7 тис. дол. За цим показником Україна лідирує на всьому пострадянському просторі. 12 червня 2008 р. співробітниками Головного управління з розслідування особливо важливих справ Генеральної прокуратури і Управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ Криму затримали в Сімферополі голову однієї з селищних рад під час отримання хабара в сумі 5,2 млн дол. США [6]. Цей факт свідчить: хабарницький бізнес чиновників стає дедалі більш зухвалим і для свого припинення потребує від держави швидких і нестандартних управлінських рішень.

В Україні практично відсутній механізм звітності, посадових переміщень та відповідальності чиновників за результати професійної діяльності. Відсутність ефективної системи управління професійною діяльністю чиновників посилює їх корупційні дії.

У зв'язку з тим, що основними причинами існування корупції є причини економічні, на нашу думку, доцільно значно посилити роль організаційно-економічних методів у протидії корупції, тим більше, що переважне застосування правових методів не дало до цього часу належних результатів. Вважаємо, що матеріальним інтересам чиновника у вигляді хабара треба протиставити інші матеріальні та моральні стимули. Використання організаційно-економічних методів посилить профілактичну основу боротьби проти корупції.

На нашу думку, основою організаційно-економічних засобів протидії корупції повинні стати:

- значне розширення застосування науково-обґрунтованих штрафних санкцій;
- уведення ефективних систем матеріального і морального стимулювання державних службовців;
- створення ефективної системи конкуренції, оцінювання та посадових переміщень державних службовців.

Правоохоронна система повинна бути налаштована таким чином, щоб кожен прояв корупції був узятий на облік і корупціонер зазнавав адекватного покарання. Яким воно повинно бути передусім за якістю – кримінальним або економічним? Корупція має економічну природу свого походження. Її «ефективність» характеризується дуже високими результатами при малих витратах і відносно низьких ризиках. Якщо корупцію розглядати як вид бізнесу, то її рентабельність за нашими оцінками досягає кількох тисяч відсотків і випереджає за цим показником такі види кримінальної економічної діяльності, як продаж наркотиків, людей та контроль азартних ігор. Це пояснює високу привабливість і живучість корупції. Тому як профілактичні противаги можливим її проявам, на нашу думку, повинні застосовуватись організаційно-економічні заходи. Виходячи з цього вважаємо, що покарання доцільно зробити насамперед економічним. Для корупціонера певному прибутку у вигляді хабара повинен протистояти суттєво більший збиток у вигляді штрафу. Розмір штрафних заходів повинен бути економічно обґрунтованим і в декілька разів перевищувати шкоду, яку хабарник завдав державі. Стягнення такого штрафу, з одного боку, швидко і реально усуває економічну шкоду, яку корупціонер заподіяв суспільству, а з іншого – робить корупцію як вид бізнесу економічно непривабливим і навіть безглуздим.

Безумовно, підвищення заробітної плати державних службовців буде сприяти зниженню рівня корупції, але, на нашу думку, на сучасний момент Україна не в змозі підвищити заробітну платню настільки, щоб за рахунок тільки цього фактору суттєво знизити рівень корупції. Тому ми вважаємо, що більш дієвим заходом стане створення ефективної системи конкуренції, оцінювання та посадових переміщень державних службовців. Очевидно, що корупція – це один із проявів загальної проблеми низької ефективності роботи корпусу державних службовців. Створивши умови їх конкуренції, періодичного оцінювання та посадових переміщень, можна не тільки знизити рівень корупції, але і в цілому значно покращити якість роботи службовців.

У середовищі державних службовців практично немає конкуренції. При існуючій системі управління чиновник побоюється не конкурента, а начальника. Але якщо чиновник призначений на посаду начальником, то і ці побоювання зникають. Більш того, у разі, коли чиновник призначається на посаду на основі «посадової корупції» начальника, він практично уникає будь-якого контролю. Виникає система безвідповідальності чиновника, яка приводить його до корупційних дій. Становище погіршується тим, що в Україні існує дуже слабка та недосконала система оцінювання державних службовців. Їх професійні якості оцінюються в ході періодичних атестацій, які проводяться атестаційними комісіями дуже формально. Атестаційні листи та характеристики у зв'язку з дефіцитом часу та зайнятістю керівника найчастіше складаються самими чиновниками та підписуються їх начальником. Але і ця недосконала форма профілактики професійного рівня чиновників спрацьовує лише наполовину, тому що відповідно до положення про атестацію, більше половини державних службовців (52,1 %) не підлягають атестації [7]. Серед них ті, що призначені на посади органом вищого рівня або колегіальним органом, молоді спеціалісти, жінки, котрі перебувають у відпустках у зв'язку з вагітністю та наглядом за дитиною, а також особи, котрі перебувають на обійманій посаді менше одного року. Отже, більше половини державних службовців залишаються поза контролем.

Численними дослідженнями доведено, що найбільш оптимальний термін роботи службовця на одній посаді 3–5 років. Перевищення терміну частіше всього призводить до зниження

інтересу робітника у виконанні професійних обов'язків, зниженню ініціативи, творчості, утрати гнучкості в прийнятті управлінських рішень. Якщо, крім цього, державний службовець не має в організації чіткої перспективи посадового підвищення, то це стає основою його професійної зупинки і деградації та схилання до корупційних дій. Систематичне (один раз на 3–5 років) обґрунтоване переміщення службовців по горизонталі та вертикалі управління визначає кадрове оновлення організаційних структур, стимулює зростання ділової активності державного службовця, підвищує його прагнення до постійного підвищення кваліфікації, прийняття ефективних рішень та меншу зацікавленість у корупції. Орієнтири мотивації службовця змінюються. На протигагу його корупційним інтересам в організації створюється система, з одного боку, конкурентного контролю за його діяльністю, а з іншого – реального задоволення матеріальних та духовних потреб на основі професійного зростання, самоствердження та посадового підвищення. При цьому основою системи посадових переміщень повинно стати конкурсне заміщення державними службовцями вакантних посад. Було б доцільно, щоб зайняття всіх посад в організації здійснювалось у ході їх конкурсного заміщення. Конкурс повинен бути відкритим і прозорим – в ньому можуть брати участь як внутрішні, так і зовнішні претенденти. Умови конкурсу мають широко публікуватися у засо-

бах масової інформації. На основі цього в організації виникає зовсім інша атмосфера службової діяльності. Це атмосфера постійної ділової конкуренції. Кожен службовець буде розуміти, що прийде момент, коли він повинен буде брати участь у відкритому конкурсі на заміщення посади з іншими конкурентами. При цьому значення будуть мати не особисті стосунки з начальником, а ділові якості службовця. Перед кожним службовцем відкриється реальна перспектива постійних посадових переміщень на основі його особистих досягнень. Якщо раніше заміщення вакантних посад провадилось епізодично та випадково, не залежало від службовця і породжувало корупційні обставини, то конкурсне заміщення ліквідує посадову корупцію і створює умови, коли сам службовець обирає шляхи реалізації своїх посадових амбіцій. Обійнявши в ході конкурсу бажану посаду, чиновник починає інтенсивно розвиватись, освоюючи нові функціональні обов'язки та напрямки діяльності. Конкурсне заміщення створює умови для притоку в організацію нових високопрофесійних робітників та підйому ділової активності на новий рівень.

Повністю ліквідувати корупцію вдасться ще не скоро, але застосування запропонованих організаційно-економічних заходів дозволить, на нашу думку, значно її знизити та підвищити ефективність державного управління, зміцнити економічну безпеку України.

Список використаної літератури

1. Нагребецька І. Що підгодує вітчизняну корупцію? / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 91.
2. Рижкова Л. Боротьба з корупцією не кампанія, а справжня війна / Л. Рижкова // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 201.
3. Генкин А. Парадоксы нашего времени: коррупция помогает преодолеть несовершенство законов? / А. Генкин // Время. – 2009. – № 140.
4. Статистичний щорічник України за 2008 рік. – К. : Консультант, 2009. – 573 с.
5. Знаменський Г. Л. Державна законодавча політика – важливий фактор детінізації і декриміналізації економіки / Г. Л. Знаменський // Детенизация экономики: опыт экономико-правового и экономико-математического исследования : сб. науч. тр. / редкол.: В. К. Мамутов (отв. ред.) и др. – Донецк, 2000. – 250 с.
6. Генкин А. Поймали на «горячем» / А. Генкин // Время. – 2008. – № 109.
7. Камлик М. І. Корупція в Україні / М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький. – К. : Знання, 1998. – 183 с.

Надійшла до редколегії 03.04.2011

КОВАЛЕВ Е. В. КОРРУПЦИОННАЯ УГРОЗА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Исследованы причины, условия и последствия существования коррупции; предложен метод применения организационно-экономических мероприятий противодействия ей.

KOVALIOV Y. THE CORRUPTIONAL MENACE FOR ECONOMIC SAFETY OF UKRAINE

The reasons, conditions and consequences of existence of corruption are researched; the method of application of organizational and economic actions for its counteraction is offered.