

Государственное управление социальной сферой представляет собой систематически осуществляемое целенаправленное воздействие государства на состояние и развитие социальной сферы, общественных процессов, на сознание, поведение и деятельность человека и гражданина в целях реализации государственной социальной политики.

В связи с этим решение научной проблемы формирования государственной социальной политики в условиях социально-экономических трансформаций приобретает все большее значение и требует теоретико-методологического и прикладного с целью активизации эффективных методов и механизмов государственного управления.

### Литература

1.Щедрова Г.П. Громадянське суспільство і соціальна, демократична, правова держава: становлення функції, тенденції розвитку в сучасній Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути, етнополітична конфліктологія. Національні та політичні процеси та технології (політичні науки)» / Г.П. Щедрова – Київ, 1996. – 35 с.

2.Григорьева И. Социальная политика и социальное реформирование в России в 1990-х годах / И. Григорьева. – СПб., 1998. – 145 с.

3.Крупнік А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства: монографія / А.С. Крупнік. – Одеса, 2002. – 169 с.

4.Закон України „Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 964 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст.351. – (із змін. Та допов.).

5.Дегтяр А.О. Підвищення ефективності державно-управлінських рішень щодо розв'язання демографічних проблем в Україні / А.О. Дегтяр, Д.В. Карамішев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2006. – № 2 (29). – Ч. 2. – С. 16–24.

*Рецензент докт.экон.наук, профессор Е.А. Подолонко*

*Луценко В.Г., аспирант,  
Донецкий государственный университет управления*

## СООТНОШЕНИЕ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ КАК ВЕКТОР К МИНИМИЗАЦИИ КОРРУПЦИИ

Проблема борьбы с коррупцией актуальна сегодня практически во всех странах мира. Так, по расчетам аналитиков, 6–7% от ВВП, то есть практически весь экономический рост, «съедается» коррупцией. Возможно, часть этих средств вкладывается в экономику в качестве частных инвестиций, но масштаба проблемы это не уменьшает. Однако низкая прозрачность объекта исследования не позволяет обеспечить точность его результата, так что приведенные могут оказаться и вдвое большими. «Когда уровень коррупции превышает 10% от ВВП, руководство страны не только теряет возможность бороться с этим явлением, но и наступает полный «паралич» власти». Эксперты считают, что в ближайшие годы ожидается сокращение темпов роста ВВП на 20%. В среднем в год из-за коррупции наблюдается сокращение темпов роста на 5% [1].

Различные аспекты коррупции как социально-экономического феномена и явления исследуют в своих трудах современные ученые. Например, П.Гельтищев рассматривает методологические разработки по борьбе [1], А.Дегтярев проводит институциональный анализ деловой коррупции [2], М.Левин и Г.Сатаров исследуют явление коррупции как современный социально-экономический феномен [3], Т.Нестик оценивает взаимосвязь коррупции и культуры [4], С.Роуз-Аккерман анализируют влияние государства на причины, следствия коррупции и разрабатывают возможные пути реформ для снижения уровня коррумпированности экономики [5]. При этом меры, предлагаемые учеными и политиками, в решении данной проблемы можно разделить на две группы: «карательные» и превентивные. Последние направлены против причин, а не внешних выражений коррупции, а потому лишены многих недостатков, присущих «методу войны» [6].

Трудности исследования феномена коррупции связаны с его многогранностью и проникновением в различные сферы, традиционно являющиеся объектами изучения различных общественных наук, применяющих различный инструментарий и использующих собственный понятийный аппарат. Для учёного коррупция – это не столько проверка слухов о том, что чиновник (бюрократ, политик, начальник) получил от бизнесмена (подчинённого) взятку в определённом размере за ускорение какого-то его дела, сколько – изучение объективных условий и социальных фактов и реальных практик, способствующих её возникновению, её росту или возможному

ограничению, анализ разнообразия её видов, её негативные и, если таковые имеются, также её позитивные последствия. Одновременно, в научных публикациях остается открытым вопрос причинно-следственных связей возникновения коррупции в результате неэффективного соотношения власти и управления в экономике. Именно этим и обусловлено то, что целью статьи ставится научно-практическое обоснование стратегической возможности снижения уровня коррумпированности экономики путем выработки направления к достижению баланса рычагов власти и управления в национальной экономике. Для достижения цели предлагается решение таких задач:

- определиться с трактовкой и понятием термина «коррупция»;
- выявить особенности возникновения коррупции при несбалансированном соотношении власти и управления в экономиках различных стран;
- разработать рекомендации относительно минимизации коррупции на основе сбалансированности властных и управленческих рычагов регулирования национальной экономики.

Исследование экономической теории коррупции требует анализа проблемы моделирования коррупции как социально-экономического и политического явления, обзора существующих направлений моделирования коррупции, подходов к исследованию основных категорий и понятий, связанных с коррупцией, классификации моделей коррупции, рассмотрения стратегии предотвращения коррупции в управлении государственными ресурсами.

Анализ научной литературы показывает, что существует достаточно много определений коррупции. Например, А. Шлейфер и Р. Вишни [6, с.23-34] определяют коррупцию как продажу государственными служащими государственной собственности в частных целях. В Законе Украины «Про боротьбу з корупцією» от 1995 г. [7], под коррупцией понимается деятельность лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, направленная на противоправное использование данных им полномочий, для получения материальных благ, услуг, привилегий и других преимуществ. Однако этот закон утратил силу и в новом законе, вступившем в силу в 2012 г. приводится более широкое определение. А именно «корупція - використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, 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, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, 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» [8]. В Федеральном законе России «О противодействии коррупции» [9], дается практически аналогичное определение, а именно - не предусмотренное законом принятие материальных и нематериальных благ и преимуществ субъектами с использованием их официального статуса и связанных с ним возможностей, а также подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами благ и преимуществ.

Для понимания коррупции как социально-экономического явления полезно различать верхушечную и низовую коррупцию. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т.п.). Вторая распространена на среднем и низшем уровнях, и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации и т.п.).

Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной организации. Большинство специалистов, изучающих коррупцию, относит к ней и покупку голосов избирателей во время выборов. В случае покупки голосов избиратель и кандидат вступают в сделку, в результате которой избиратель, нарушая упомянутую норму, получает деньги или иные блага, а кандидат, нарушая избирательное законодательство, надеется обрести властный ресурс. Понятно, что это не единственный тип коррупционных действий в политике.

Коррупция существует и в негосударственных организациях. Сотрудник организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами; он также обязан следовать уставным задачам своей организации; у него также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации, в пользу второй стороны, получающей от этого свои выгоды.

Если исходить из положения, что эффективность общественных институтов зависит от взаимного соответствия формальных и неформальных норм, социальных норм и реальных практик, то уровень коррупции должен отражать меру неэффективности институтов общества. Очевидно, что в трансформирующихся обществах ослабление институциональных систем приводит к стабилизации

отклонения социальных практик от действующих формальных норм, приобретению ими устойчиво не правового характера.

При этом данный процесс имеет положительные обратные связи: опора государства на бюрократию не может не вести к усилению коррупции, а усиление коррупции усиливает бюрократию, что, в итоге делает практически невозможными эффективный рынок и соблюдение прав частной собственности. Сама по себе проблема неформальных контрактных связей и коррупции как одного из её видов является не столько причиной «аморальности» участников этого рода сделок, сколько следствием «размытости» тех реальных значений и смыслов «правил игры» и «рамочных условий», которые устанавливают «высшие агенты».

Совокупность многообразных массовых практик формирует реальную жизнь российского общества. Однако не все социальные практики носят институциональный характер. Институционализируются преимущественно те из них, которые отличаются большей значимостью и массовостью, а также устойчивостью и традиционностью. В здоровых обществах и в нормальных условиях государственные законы и нормы воспринимаются большинством граждан как справедливые и реализуются в массовых социальных практиках. К сожалению, в современной Украине коррупция теряет криминальный статус, «как бы» легализуется – становится повсеместной практикой.

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика является следствием общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации [5, с.120-147].

Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двухсторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать снижению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы, ее порождающие, и, во-вторых, решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям.

К общим проблемам, порождающим коррупцию, относятся те, которые свойственны странам, находящимся в стадии модернизации и переживающим переходный период от централизованной к рыночной экономике и ее становление.

1. Трудности преодоления «наследства» периода действия административно-плановой системы, а именно: медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти, способствовавших процветанию коррупции.

2. Экономический упадок и политическая нестабильность. Обнищание населения, неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают к нарушениям, приводящим к массовой низовой коррупции. Это подкрепляется старыми традициями «блата» как одной из форм низовой коррупции.

3. Незрелость и несовершенство законодательства. В процессе преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно обгоняет их законодательное обеспечение. Незрелость законодательства проявляется в низком качестве законов, в несовершенстве правовой системы, в нечеткости законотворческих процедур. Здесь различные виды коррупции порождаются [4]:

противоречивостью законодательства и отдельных законов, что позволяет коррупционерам создавать себе идеальные условия для вымогательства;

незавершенностью законов, изобилующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами;

отсутствием законодательно установленных процедур подготовки и принятия нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов (законов, президентских указов, постановлений правительства и т.п.), что существенно облегчает возможности для коррупции. Все это усугубляется общим пренебрежением к процедурной строгости.

4. Неэффективность институтов власти. Тоталитарные режимы строят громоздкий государственный аппарат. Чем сложнее и неповоротливее система управления, чем больше несоответствие между ней и проблемами, которые она должна решать, тем легче в ней прижиться коррупции.

5. Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти. Ни низовая, ни верхушечная коррупция не могут быть подавлены без усилий общественных организаций.

6. Неукорененность демократических политических традиций. Проникновению коррупции в

политику способствуют:

несформированность политической культуры, что отражается, в частности, на процессе выборов, когда избиратели отдают свои голоса за дешевые подачки или поддавшись заведомой демагогии;

неразвитость партийной системы, когда партии не в состоянии брать на себя ответственность за подготовку и продвижение своих кадров;

несовершенство выборного законодательства, чрезмерно защищающего депутатский статус, не обеспечивающего реальной зависимости выборных лиц от избирателей, провоцирующего нарушения при финансировании избирательных кампаний. Тем самым последующая коррумпированность представительных органов власти закладывается еще на этапе выборов.

Реальная политическая конкуренция служит противовесом и ограничителем для коррупции в политической сфере, с одной стороны, и для политического экстремизма – с другой. Так, в соответствии с исследованиями, убеждению большинства респондентов (восьми из десяти человек), исключительно коррумпированными являются политические партии. Наиболее коррумпированными институтами во всем мире были признаны административные учреждения и парламент [10].

Согласно рейтингам 2011 г., Украина является одной из наиболее коррумпированных стран. Так, по показателям распространенности коррупции и взяточничества Украина занимает 24-е, предпоследнее место в Европе перед Россией. О высоком уровне коррупции в Украине и отсутствии борьбы с ней заявляли, в частности, в ЕС и НАТО [11]. Описанные далее проблемы являются продолжением тех, которые по проявлению или происхождению уходят корнями в советский период [3]. Некоторые из них усугублены условиями переходного периода.

1. Слабость судебной системы. Так, в 2010 г. украинцам задавали вопрос: "Какая институция, по вашему мнению, наиболее коррумпированная?" (по 5-бальной системе: 1- наименее коррумпирована, 5 – полностью коррумпирована). Больше всего баллов – 4,4 – получила судебная система. Меньше всего – 2,3 – религиозные организации. Правоохранители получили 4,3 бала из 5-и. На третьем месте находятся депутаты. Законодательная власть в рейтинге коррупции в Украине получила 4,1 бала. По 4 бала получили система образования и политические партии. Для отчета Transparency International в Украине было опрошено 1000 человек с 10 по 22 июня 2010 г. [10].

2. Неразвитость правового сознания населения порождена укорененной при советском режиме системой партийного квазиправа.

3. Привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту исключительно "интересов государства" и "общенародной собственности" является свойственной Украине проблемой. Защита прав и интересов граждан, в том числе частных собственников, еще не стала центральной задачей. В итоге предприниматели, не находя защиты в сфере права, ищут ее в сфере свободной купли-продажи незаконных услуг чиновников. Так, более 33 % граждан Украины прибегали к взяткам в 2010 г. Надо отметить, что в 2009 году в подобных действиях признались 21% украинцев. Одновременно, среди стран СНГ лидирует в рейтинге коррупции Азербайджан, где к взяткам прибегают 47% граждан. В Молдове таким образом решают свои проблемы 37% опрошенных, в Беларуси – 27% граждан. В России хотя бы раз давали взятки 26% граждан, а Армении – 22%. Самый лучший результат продемонстрировала Грузия, которая, впрочем, вышла из состава СНГ. В этой стране к взяткам прибегали только 3% граждан [10].

4. Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику имеет в Украине, как и в России, корни более древние, чем 70 лет коммунистического режима.

Главный вклад в рост коррупционного рынка вносит рост среднего размера взяток. В отношении определения числа активных предприятий в 2001г. при проведении исследования использовались данные официальной статистики, сокращенные в 2 раза. В 2005 г. официальные цифры пришлось сократить в 2,5 раза. По мнению Г. Сатарова - главы фонда «Информатика для демократии» (ИНДЕМ), госстатистика учитывает предприятия, которые являются однодневками или "мертвыми". Средний размер взятки в абсолютном выражении с 2001 года вырос в 13,5 раз, а в относительном – в 7 раз. Что касается роста в относительных единицах доли коррупции в выпуске, то в 2001 г. она составляла 6,3%, а в 2005 г. – 30,8%. Взятки суперверхушечной коррупции не входят в анализ, и речь идет о минимальных оценках коррупции, охватывающих бизнес от малого до крупного, но не включая олигархический [12, с.57-59].

В отношении структуры распределения коррупционного дохода, Г.Сатаров отметил, что «главным поглотителем» взяток 2001-2005 гг. стала исполнительная власть. Это объясняется «чрезвычайно зарегулированной экономикой». При этом жизнь бизнеса определяется не столько правоприменительными практиками, сколько усмотрением исполнительной власти» [12, с.24].

По расчетам аналитиков [12], рынок коррупции в России составляет 55% ВВП. Таким образом, экономика оказывается «недооценена» за счет теневого компонента. Уровень коррупции на всех уровнях власти и в органах всех ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной) характеризуют данные Фонда ИНДЕМ «Диагностика российской коррупции – социологический анализ» (табл.1).

Таблица 1

Структура рынка коррупционных услуг по уровням и ветвям власти (2002 г.)

	Объем (млн. долл)	Доля (%)
Федеральный уровень		
Исполнительная власть	1657,75	4,95
Законодательная власть	2,85	0,01
Судебная власть	14,4	0,04
Региональный уровень		
Исполнительная власть	6631,00	19,80
Законодательная власть	11,39	0,03
Судебная власть	57,62	0,317
Муниципальный уровень		
Исполнительная власть	24866,2	74,20
Законодательная власть	42,713	0,13
Судебная власть	216,075	0,65
Всего	35500,00	100,00

Согласно полученной информации, «пальма первенства» на коррупционном рынке принадлежит исполнительной власти на муниципальном уровне: этот сектор занимает рыночную «нишу» объемом в 24,866 млрд. долл. (74,2% всего коррупционного рынка России) [2, с.103-107]. Основываясь на результатах проведенного исследования «Региональные индексы коррупции», представляется возможным произвести и оценку структуры рынка деловой коррупции в 40 регионах РФ по состоянию на 2001 г. В итоге стоимостные расходы предприятий (предпринимателей) на вынужденные платежи чиновникам в 2003 г. составили от 3300 руб. на одного работника по Республике Башкортостан до 10100 руб. по Москве и Тюменской области (табл. 2).

Таблица 2

Финансовые потери фирм при проведении инспекций (в %) [2, с.107]

	Доля платежей, не основанных на официальной шкале		
	2001г.	2002г.	2003г.
Налоговая инспекция	13	18	2
Соцстрах	н.д.	16	22
Санэпидемнадзор	26	38	3
Милиция	43	59	73
Лицензирующие органы	38	25	31
Пожарная инспекция	25	41	43
Сертифицирующие органы	27	31	15
Административно-техническая инспекция	26	35	22
Экологическая инспекция	43	47	2
Охрана труда	22	2	28
Госторгинспекция	н.д.	31	23

В свою очередь в Украине Министерство юстиции впервые подготовило отчет "О результатах проведения мероприятий по предупреждению и противодействию коррупции в 2011 году". Ведомство опиралось на информацию правоохранительных структур, общественных и международных организаций. В отчете, который теперь будет составляться ежегодно, утверждается, что в 2011 году органы прокуратуры и МВД выявили около 17 тыс. должностных преступлений — на 25% больше, чем в 2010 году, причем наиболее распространенным ее видом является взяточничество. Уровень коррупции в Украине имеет очень высокие показатели и остается стабильным на протяжении последних 10 лет. 83% населения воспринимают коррупцию как обычное явление", — говорится в документе. Факты коррупции зафиксированы практически во всех сферах жизни. Если 10 лет назад при получении медицинских услуг с требованием платить взятку сталкивались 54,2% украинцев, то теперь — 60,3%. Чаше стали давать взятки при прохождении таможенного контроля (с

38,6% до 42,1%), устройстве на работу в госучреждение (с 31% до 36,2%), начислении социальных выплат (с 16,3% до 20,4%) [13].

Согласно отчету, один из наиболее высоких уровней коррупции отмечен в судах. Так, 12% наших соотечественников сталкивались с коррупцией в ходе судебных разбирательств. "Средний размер неофициальных платежей составляет 1320 грн, большинство таких сумм превышает 2000 грн", — говорится в отчете [13]. При этом за совершение коррупционных деяний прокуратурой привлечено к уголовной ответственности 1330 человек за прошлый год. Большинство из них — 624 человека — это местные чиновники. На втором месте — 385 человек — сотрудники органов внутренних дел.

Отметим, что общий показатель коррупции по всем странам мира вырос за последнее время. Тем не менее, исследование отмечает и некоторые позитивные тенденции. Так, в настоящее время доложить о факте коррупции готовы семь из десяти респондентов [11].

На основании изложенного материала и в соответствии поставленным в статье задачами можно сделать такие выводы: несмотря на множество определений термина коррупция, главенство принадлежит толкованию, приведенному в Законе, хотя оно и не отражает полноту социально-экономического содержания; уровень коррупции возрастает по мере снижения степени сбалансированности применения рычагов власти и управления в экономике, что проявляется в росте показателей коррумпированности и уходе экономических агентов в тень; для достижения более устойчивого баланса властно-управленческих рычагов в экономике, что способно привести к снижению уровня коррупции в Украине в долгосрочном периоде целесообразно мотивировать власть на сотрудничество с бизнесом (не только крупным, но и средним и малым) путем создания среды постоянной комфортной корпоративной коммуникации, развития инструментов влияния на общественное мнение и чиновников через СМИ, коллекционирования и распространения опыта «позитивных образцов» взаимодействия с властью и антикоррупционных стратегий. Более того, возможны разработка, внедрение и контроль выполнения стандартов деловой этики, а также наложение санкций на их нарушителей и создание единой службы мониторинга изменений законодательства и своевременного доведения необходимой информации непосредственно до экономических агентов.

Дальнейшие свои исследования автор планирует посвятить разработке и обоснованию стратегических шагов выработки эффективной модели соотношения власти и управления в национальной экономике Украины.

#### Литература

1. Гельтищев П. Борьба с коррупцией по-научному. Проблемой мздоимства в России занялась Академия наук / П.Гельтищев// Комитет по борьбе с коррупцией РФ. - [Электронный ресурс]: <http://www.anticrimecom.org/cgi-bin/page.cgi?id=237> - Дата доступа: 27.10.2012.
2. Дегтярев А. Институционный анализ деловой коррупции в России. / А.Дегтярев, Р.Маликов// Вопросы экономики. – 2005. – №10. – С. 103-117.
3. Левин М. Явление коррупции России / М.Левин, Г.Сатаров // Независимая газета от 10.02.1997.
4. Нестик Т.А. Коррупция и культура. / Т.А.Нестик//Экономическая теория преступлений и наказаний. – 2002. - №4/2
5. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы / С.Роуз-Аккерман. - М.: Логос, 2003.
6. Экономика преступлений и наказаний. / Под редакцией Ю.В. Латова. - М.: РГГУ, 2006. с.23-34.
7. Закон України Про боротьбу з корупцією // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. - N 34. - ст. 266.
8. Закон України Про засади запобігання і протидії корупції. Із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 13 березня 2012 року N 4496-VI, від 5 липня 2012 року N 5083-VI. - [Электронный ресурс]: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/T113206.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T113206.html) - Дата доступа: 30.11.2012.
9. Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ. - [Электронный ресурс]: <http://www.rg.ru/2008/12/30/korruptcia-fz-dok.html> - Дата доступа: 30.11.2012.
10. Transparency International: Главная проблема коррупции в Украине – суды // Газета «Дело» от 09 декабря 2010. - [Электронный ресурс]: <http://delo.ua/ukraine/kazhdij-tretij-ukrainec-pribeg-148717/> - Дата доступа: 27.11.2012.
11. Минюст определил уровень коррупции в Украине и назвал самых злостных взяточников. - [Электронный ресурс]: <http://rus.newsru.ua/ukraine/18apr2012/korruptc.html/> - Дата доступа: 27.11.2012.
12. Бизнес и коррупция: проблемы противодействия 2006. Региональный общественный фонд "Информатика для демократии" (Фонд ИНДЕМ). Аренда и покупка недвижимости и земли для нужд малого бизнеса: итоговый доклад / Г.Сатаров и др. - Москва: Фонд ИНДЕМ, 2006. – 127 с.
13. Рябчун Ю. Во взятках несчастье. Минюст отчитался об уровне коррупции в Украине / Ю.Рябчун// Газета "Коммерсантъ Украина". - №64 (1554) от 18.04.2012.