

УДК 316+159.9:[343.35: 35.08]

САЛАМАТОВ Володимир Олександрович

*кандидат психологічних наук, доктор наук з державного управління,
професор кафедри філософії і методології державного управління,
Національна академія державного управління при Президентові
України*

**СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ
Й ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПІДГРУНТЯ КОРУПЦІЇ**

У статті наведено якісну класифікацію переліку проблем та перешкод щодо втілення норм і правил антикорупційної поведінки у процесі практичної діяльності державних службовців України. Вихідний перелік сформовано за результатами фокусованих обговорень питань з державними службовцями та на основі аналізу публікацій з питань попередження та боротьби з корупцією в органах державної влади. Комплекс наведених проблем вказує на те, що трансформація системи державного управління повинна спиратися на цілісний підхід, фокусуватися на бутті людини та становленні нової організаційної культури.

Ключові слова: державна служба, корупція, буття людини, цінності, норми, організаційна культура.

Постанова проблеми. Останнім часом експерти все частіше говорять про два основних недоліки українського законодавства: неузгодженість між існуючими законодавчими актами й відсутність механізмів і ресурсів реалізації існуючих правових норм. Вважається, що це суттєво стримує прогрес на шляху суспільно-економічного розвитку та формування ефективної ліберально-демократичної системи управління [13, с. 76-77]. Конкретно тут йдеться про втілення положень Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», низки Указів Президента та Постанов Кабінету Міністрів України щодо забезпечення ефективності, відкритості влади і прозорості її дій, включаючи питання боротьби з корупцією. Визнається, що реалізація правових норм залежить не лише від існування букви закону, але в основному від існуючої практики їх реалізації.

У цьому контексті одним із ключових питань є прояснення обставин, причин, мотивів, що перешкоджають державним службовцям та населенню послідовно наслідувати широко визнані етичні норми поведінки, включаючи відмову від участі у корупційних діях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У результаті багатьох досліджень загроз державі й суспільству внаслідок корупції виявлено, що корупційна поведінка змінює мотивацію службової діяльності посадових осіб. Це, у свою чергу, порушує нормальне функціонування апарату держави, бізнесу та громадян у їхніх взаєминах один з одним і дискредитує органи влади. Державний апарат починає функціонувати для тих, хто оплачує послуги окремих посадових осіб, і відмовляє в цьому тим, хто, по суті, утримує його, сплачуючи податки, збори та інші встановлені національним законодавством платежі. Внаслідок цього він перетворюється на сукупність розрізнено діючих елементів, що виражають не інтереси суспільства й держави, а інтереси окремих осіб чи їх об'єднань, іншими словами – корпоративні інтереси. За таких умов певною мірою ставляться під загрозу фундаментальні інститути демократії: права людини, вільні вибори, свобода економічної діяльності. Корупція знижує інвестиційну привабливість ринків, підвищує транзакційні витрати й ціну кінцевих продуктів і послуг [5; 8; 9].

Вже базові визначення поняття «корупція» в українському законодавстві та у Кодексі поведінки посадових осіб, що було прийнято Генеральною асамблеєю ООН 17.12.78 вказують на те, що явище корупції глибоко пов'язано з суб'єктивною сферою публічної служби й має соціальні коріння.

Історичний аналіз особливостей державної служби, який проведено російськими ученими, призводить до висновку, що коріння корупції знаходяться в общинному світогляді й умовах та традиціях оплати праці державних службовців. Розповсюдженість хабарництва в органах влади, простежується починаючи з XV ст. до часів розпаду Радянського Союзу [3; 4; 16].

Протягом 70-х – 80-х рр. XX ст. в Радянському Союзі корупція в державному апараті набула значних масштабів, держа-

вна бюрократія змикалася з тіньовим бізнесом і мафіозними угрупованнями. З'явилися риси, що свідчать про перетворення бюрократії у спадкову. Це було базою розквіту корупції в нових незалежних державах на протязі 90-х рр. ХХ ст. [6; 17].

Серед факторів, які обумовлюють і дозволяють протягом століть процвітати хабарництву, зловживанню владою, казнокрадству, корупції, дослідники відокремлюють традиційну ідею простору і політичний фактор. На відміну від західноєвропейської людини, яка повинна була концентрувати власні зусилля в обмеженому просторі, тут людина мала можливість вирушати на нові місця життя, коли земля переставала бути родючою, або поселення руйнувались черговими завойовниками, або умови життя ставали нестерпними внаслідок дій влади. Це перешкоджало формуванню звички до розміреної постійної праці, але вимагало смирення й терпіння, що сприяють адаптації до мінливих умов існування. Більшість українців мають високий рівень комунікативності внаслідок необхідності домовлятися з представниками різних сил, що контролювали Україну в різні історичні періоди. Знову і знову повторювані періоди Смутного часу призводили до фаталізму, спирання на традиції українського суспільства, втрати віри в чесну працю і законне господарювання разом з вірою в успішне майбутнє. Праця не була основною цінністю для людини й суспільства. Це знайшло відображення у прислів'ях і приказках: «Від трудів праведних не наживеш палат кам'яних», «Чесних грошей не буває». Звідси – розповсюджене ставлення до власності та багатства, згідно з яким їхня поява вважається від «лукавого», викликає заздрість, ненависть, а також сприйняття державної служби як можливості ексклюзивного доступу до нетрудових доходів через корупцію [3; 17].

На тлі сучасного рівня розвитку технологій, в т.ч. у суспільній сфері, українське суспільство продовжує залишатись значною мірою традиційним. Традиційність в українському психотипі іноді призводить до інерційності мислення й дій. Найбільшою традиційною рисою є Святість Рідної Землі – України [17].

Наступною складовою українського менталітету є поєднання свободи та волі. Для українців воля виступає в ролі абсо-

лютною цінності. У прислів'ях це спостерігається на таких прикладах: «Життя не має ціни, а воля дорожча за життя», «Вільному воля не потрібна». На рівні колективного несвідомого люди відчувають себе «вільними» від держави («Вільному воля не потрібна»). Це допомагає зрозуміти, чому українці шанують Україну, але не занадто шанобливі стосовно своєї держави і писаних законів. Населення здебільшого не розглядає себе як носія влади, але повинно вміти адаптуватися до суспільних умов, зокрема завдяки власній волі і свободі використовувати можливості, що виникають за будь-яких обставин, навіть за можливості обходити писані закони [17].

Констатація наявності певної історичної традиції відношення населення до держави і законності, виявлення геополітичних факторів, що лежать в основі певного типу національної реакції на суспільно-політичні зміни, актуалізують завдання дослідження сучасних причин наявності корупції, зокрема етико-моральних аспектів державної служби. У реальному житті до етико-моральних інтерпретацій і аргументів справедливості, відповідальності, доброчинності, відкритості звертаються, коли офіційний Закон не спрацьовує, коли поведінка одних шокує інших, або вочевидь зачіпає їхні інтереси.

У науковій літературі питання професійної етики обговорюють у широкому контексті нормотворчості (Т. Аболіна), формування морально-етичних засад професійної діяльності (Т. Барабаш, Т. Білоус, Т. Василевська, Т. Кондратюк-Антонова), управління людським ресурсом і організаційною культурою організації (В. Безрученко, Т. Білорус, А. Ліпенцев, М. Мельник), саморегуляції професійної поведінки (Д. Жерліцин, Н. Зикун) [9; 11].

Аналіз вітчизняних публікацій демонструє абсолютне домінування зусиль на розгляді й обговоренні декларативно-символічного, або нормативно-ідеального шару професійної етики в системі державного управління. Лише окремі роботи присвячені емпіричному дослідженню етичності діяльності державних органів влади і поведінки державних службовців.

Метою даної роботи є окреслення і класифікація кола проблем і бар'єрів щодо дотримання формально проголошених етичних норм діяльності державних службовців, зокрема відмови від участі у корупційних діях на основі емпіричних даних, тобто думок державних службовців стосовно цього питання.

Перелік проблем, з якими стикаються державні службовці у професійній діяльності в контексті відмови від участі у корупції, отримано за участі державних службовців і представників органів місцевого самоврядування за допомогою фокусованого обговорення цього аспекту з представниками державного й муніципального управління України під час їхнього навчання в Національній академії державного управління при Президентові України, а також у результаті огляду сучасних публікацій, де зустрічаються посилання на причини існування корупції [1; 3; 5; 7; 8; 9; 14; 17].

Виклад основного матеріалу дослідження. Оціночні дослідження реально діючих «корпоративних» стандартів вітчизняної державної служби дозволяють виділити ряд проблем та перешкод щодо втілення норм і правил антикорупційної поведінки у процесі практичної діяльності державних службовців. Його можливо розділити на декілька груп:

1) *Традиційність неформальних норм і цінностей людей, які регулюють взаємодію між державними службовцями і населенням:*

- суспільна толерантність, терпимість до явищ корупції у владі;
- духовна криза, криза суспільних цінностей;
- поширення аномативності поведінки, неформальне унормування аномативності поведінки.

2) *Правовий нігілізм і відсутність «зовнішніх» обмежень неетичної суспільно-значимої поведінки:*

- неповага суспільства до права;
- примирення з беззаконням;
- незнання або нерозуміння громадянами законів, своїх прав і невміння їх відстоювати;
- відсутність механізмів втілення в реальність норм антикорупційної поведінки;

- несумлінне ставлення державних і муніципальних службовців до своїх обов'язків;
- величезна різниця в реально діючих стандартах відношення правосуддя до поведінки державних службовців вищого рангу й державних службовців середнього та нижнього рівнів;
- неможливість вибіркового застосування правил і норм антикорупційної поведінки в окремо (від суспільства в цілому, де аномативні форми поведінки і правовий нігілізм стають неформальною нормою й умовою адаптації людини до умов життя) взятої галузі, відомстві чи організації;
- структурна неадекватність правоохоронної системи цілям боротьби з корупцією;
- відсутність ефективної адміністративної та кримінальної статистики корупційних злочинів;
- відсутність спеціалізованого позабюджетного фонду з фінансування спеціальних заходів по боротьбі з корупційною злочинністю;
- низька навчально-методична забезпеченість підготовки фахівців у сфері боротьби з корупційною злочинністю.

3) Соціальні умови і громадська думка відносно влади і корупції:

- розповсюдженість відсутності ставлення людей до себе як осіб, які безумовно гідні поваги;
- населення не розглядає себе як носія влади у країні;
- невиразність персоналістської культури та етики відповідальності;
- наявність значної автономності держави і повсякденного життя громадян, які є постійними джерелами взаємних загроз;
- терпимість громадян до проявів корупції;
- психологічна готовність значної частини населення до підкупу державних службовців для реалізації як законних, так і незаконних інтересів;
- вкрай низький суб'єктивно сприймаємий ризик бути притягнутим до відповідальності за вчинення корумпованого діяння.

4) *Умови життя і праці, які ускладнюють належне виконання службових обов'язків державними службовцями:*

– низька заробітна плата переважної більшості державних службовців, їхня соціальна незахищеність і невизначеність майбутнього для них і членів їхніх родин;

– відсутність належного матеріально-технічного забезпечення виконання службових обов'язків;

– абсолютне домінування вертикальних ієрархічних відносин у рамках авторитарної організаційної культури державної служби;

– оцінювання підлеглих за принципом особистісної відданості, а не професійної компетентності;

– ідея затвердження Кодексів етичної поведінки сприймається більшістю державних службовців як ще один механізм, який надає можливість вільного покарання керівниками своїх підлеглих;

– розповсюдженість клановості (навіть всередині окремого колективу) в системі державної служби;

– відсутність об'єктивної системи оцінювання діяльності державних службовців, особливо керівного складу;

– відсутність чіткого визначення загальних цілей і цінностей системи державного управління як критеріїв регуляції професійної діяльності державних службовців;

– відсутність послідовного стратегічного бачення всередині системи державного управління;

– значна плінність кадрів;

– широкі повноваження посадових осіб;

– недостатня гласність та прозорість їхньої діяльності;

– поява досить великого шару людей, які мають надвисокі прибутки і, отже, вільні гроші, що можуть широко використовуватися для підкупу;

– відсутність ефективної ринкової конкуренції, що дозволяє отримувати необґрунтовані надприбутки;

– економічна нестабільність.

5) *Системні умови існування корупції, в основі яких знаходиться недосконалість правових і політичних інститутів, що*

забезпечують внутрішні й зовнішні механізми стримування та попередження корупції:

- відсутність ефективного парламентського контролю за станом корумпованості вищих посадових осіб держави;
- наявність системи оподаткування, яка за своєю суттю створює підґрунтя й спокусу до корупційних дій;
- неузгодженість і суперечність різних законів між собою, а також їх двозначність;
- об'єктивне безсилля законів взагалі в умовах загальної кризи;
- зацікавленість клієнталістської системи управління у збереженні корупції на всіх рівнях влади;
- високий конфліктний потенціал державної служби;
- недостатність силових заходів протидії з боку компетентних правоохоронних органів;
- нестабільна політична ситуація у країні, нестабільність існуючих форм політичного устрою суспільства на всіх рівнях;
- розширюється проникнення в державні органи влади представників організованих злочинних груп і злочинних співтовариств;
- слабкість/відсутність системи недержавного контролю за діяльністю державних органів і посадових осіб;
- професійна некомпетентність бюрократії;
- кумівство та політичне заступництво, які призводять до формування таємних угод, що послаблюють механізми контролю над корупцією;
- низький рівень участі громадян у контролі над державою.

Вище наведено скорочений перелік проблем і бар'єрів щодо реалізації вільної від корупції професійної діяльності на державній службі внаслідок обмеження об'єму публікації. Але, вже він демонструє недостатність спрощеного підходу до усвідомлення природи корупційної поведінки на державній службі та в місцевому самоврядуванні, тобто зведення джерел та причин проблеми до одного-двох аспектів. Ще М. Вебер показав, що в основі етики полягає взаємодія між релігійними віруван-

нями (зараз можливо сказати – між домінуючими світоглядними уявленнями та ціннісними орієнтаціями), статусом і силовою структурою груп, з яких складається суспільство [2, с. 567].

Вочевидь більшість з перелічених проблем зустрічаються в суспільному житті не тільки України. Соціальна культура будь-якої країни включає як стандарти наслідування офіційних норм поведінки й законів, так й навички та традиції обходу та ігнорування формальних законів. Питання стоїть тільки у ступені ігнорування, змісті законів, що суспільство допускає ігнорувати, й переліку соціальних суб'єктів, яким це буває дозволено [1].

За таких умов важливість цілісного підходу до протидії корупції, послідовного системного втілення етичної інфраструктури в органах державної влади й місцевого самоврядування висувається на перші місця політичного порядку денного.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Зведений перелік проблем і бар'єрів щодо вільної від корупції професійної поведінки державних службовців демонструє їхні багатогранність і розмаїття. У кожній з наведених груп факторів, які обумовлюють існування корупції в рамках державної служби, є елементи, що мають історичну, психологічну, соціальну, економічну, політичну природу.

Формування переліку бар'єрів для вільної від корупції поведінки не спрямоване на доказ неминучості хабарництва. Навпаки, це крок до усвідомлення проблемності цього питання за сучасних умов на шляху до свідомого легалізованого трансформування нашого суспільства з опорою на свідомість переважної більшості населення. Виявлення причин участі необхідно для вирішення практичних задач, а саме – прийняття результативних заходів щодо попередження корупції й регулювання та прогнозування її подальшої динаміки, а також наслідків корупційних дій, виявлення корупційних ризиків.

Результати дослідження наочно демонструють необхідність цілісного підходу до попередження і боротьби з корупцією. Щоб радикально трансформувати українське суспільство та систему державного управління, необхідно подолати не тільки

традиційність українського суспільства, його терпимість до практики хабарництва й домінування матеріальних цінностей нестримного споживання. Потрібно зупинити розповсюдження аномативної поведінки в усіх ланках суспільства, подолати правовий нігілізм населення, активніше формувати систему зовнішніх обмежень щодо неетичної суспільно-значимої поведінки, подолати соціальні умови, що сприяють корупції, значно покращити умови праці й життя рядових представників державної служби, вдосконалити правові і політичні інститути, які забезпечують внутрішні й зовнішні механізми стримування та попередження корупції.

Системна модернізація української держави повинна фокусуватись на бутті людини і становленні нової організаційної культури в системі державного управління. У процесі становлення нової організаційної культури ключове значення мають цілі, актуальна поведінка людей і цінності, а значить і загальнолюдська та професійна етика відносин. Потрібно не тільки планувати, але й «жити та діяти як слід» і формувати нову систему за новими принципами і правилами, використовуючи для цього спеціальні інструменти, зокрема, широко використовувати оціночні дослідження і формувати в системі державного управління етичну інфраструктуру. Тоді поступове з'являться люди, які будуть наслідувати ці ідеали. І зовнішні суспільні обставини у певний час стануть сприятливими для нового типу життя. Вони просто будуть виявлені і стабілізовані життям груп людей, котрі організують відповідні ціннісні й етичні схеми, що наслідують їх в якості світоутворюючих понять і світових схем, оскільки ці люди живуть у відповідності з ними й яким вони підкорюють життя інших.

Це питання про світоутворюючі поняття і світові етичні схеми є одним з найскладніших аспектів участі у процесах становлення (соціальної інженерії) [10, с. 23]. У контексті державотворення ці схеми повинні бути представлені не тільки на законодавчому рівні, але й у діяльності системи державного управління, яка бере на себе роль агента змін. «Намагання вирішувати нові проблеми старими методами не дають результатів навіть з

найкращими намірами. Відоме афористичне висловлювання експрем'єр-міністра Росії Віктора Черномірдіна «Хотіли як краще, а вийшло як завжди» стосується й діяльності більшості керівників в Україні. Якщо ж з'ясувати «Чому так сталося?», то відповіддю має бути твердження: «Тому, що діяли як завжди». Тобто, використовували методи, які не відповідають новим обставинам, новим суспільно-політичним і соціально-економічним умовам... Висновок: треба засвоювати нові управлінські технології, нові методи роботи з людьми» [12, с. 21], включаючи етичні аспекти професійної діяльності.

Окремих зусиль заслуговує дослідження причинно-наслідкових зв'язків серед проблем і факторів корупційної поведінки.

На часі також розробка вітчизняної методики психометричного оцінювання наявності факторів та умов, що сприяють корупції на державній службі.

Список використаних джерел

1. Баталов Э.Я. Советская политическая культура (К исследованию распадающейся парадигмы) / Э.Я. Баталов // Политическая наука в России. – М. : МОНФ, 2000. – С. 285 – 319.
2. Бендикс Р. Образ общества у Макса Вебера / Р. Бендикс // М. Вебер. Избранное. Образ общества. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.
3. Ванновская О.В. Историко-психологические предпосылки коррупционного поведения государственных служащих в России / О.В. Ванновская // Известия Уральского государственного университета. – 2010. – № 5(84). – С. 39-45.
4. Елохина Т.П. Психология политического сотрудничества в России / Т. П. Елохина. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 2004. – 260 с.
5. Коков Ю.А. Как победить коррупцию? / Ю.А.Коков // Право и безопасность. № 1-2 (18-19), Июнь 2006. – http://dpr.ru/pravo/pravo_18_14.htm
6. Кордонский С. Рынки власти. Административные рынки СССР и России / С.Кордонский. – М. : ОГИ, 2000. – 240 с.
7. Коррупция // Википедия:<http://ru.wikipedia.org>
8. Маркеева О.Д. Основні шляхи здійснення антикорупційної політики в Україні / Маркеева Оксана Дмитрівна // Боротьба з

організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика), 2008. – № 19. - http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/bozk/19text/g19_12.htm

9. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) / М.І.Мельник : Монографія – К. : Юридична Думка, 2004. – 400 с.

10. Попов С.В. Организационно-деятельностные игры: мышление в зоне риска / Попов С.В. – М., 1994. – 68 с.

11. Професійна етика працівника державної податкової служби як складова етики державного службовця України : Матеріали науково-практичної конференції 15 грудня 2005 р. / Державна податкова адміністрація України, Національна академія Державної податкової служби України. – Ірпінь : Національна академія Державної податкової служби України, 2006. – 384 с.

12. Рубцов В.П. Засоби громадської участі / Валерій Рубцов. – К. : Інститут місцевої демократії; Академія муніципального управління, 2003. – 104 с.

13. Рудакевич О. М. Вплив національної політичної культури на етичну поведінку державних службовців / О.М. Рудакевич // Шляхи вдосконалення етики державних службовців (матеріали науково-практичної конференції, м. Київ, 30 листопада 2002 р.) / За заг. ред. М.І.Рудакевич. – К. : УАДУ, Американські Ради з міжнародної освіти: ACTR/ACCELS, 2002. – С. 72-77.

14. Саламатов В.О. Етика і ефективність державного / суспільного / громадського управління / Володимир Саламатов // Шляхи вдосконалення етики державних службовців. Матеріали науковопрактичної конференції. 30 листопада 2002 р. : [За заг. ред. М.І. Рудакевич]. – К. : УАДУ, Американські Ради з міжнародної освіти : ACTR / ACCELS, 2002. – С. 78–88.

15. Семенникова Л.И. Россия в мировом сообществе цивилизаций : Учебник для вузов по курсу «Отечественная история». 6-е изд., перераб. – М. : КДУ, 2003. – 752 с.

16. Шепелев Л. Е. Феномен чина в России // Родина. 1992. – № 3. – С. 41-46.

17. Rukomeda R. Ukrainian society is in a state of transition from authoritarianism to a democracy of the European type / Roman Rukomeda. - http://www.euractiv.com/europes-east/portrait-ukrainian-analysis-509883#.Tv4_PHKuG_I.email

В.А. Саламатов

**СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ
И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВАНИЯ КОРРУПЦИИ**

В статье приведена качественная классификация перечня проблем и препятствий относительно реализации норм и правил антикоррупционного поведения в процессе практической деятельности государственных служащих Украины. Исходный перечень сформирован на основании результатов фокусированных обсуждений вопроса с государственными служащими, а также на основе анализа публикаций по предупреждению и борьбе с коррупцией в органах государственной власти. Комплекс приведенных проблем указывает на то, что трансформация системы государственного управления должна опираться на целостный подход, фокусироваться на бытии человека и становлении новой организационной культуры.

Ключевые слова: государственная служба, коррупция, бытие человека, ценности, нормы, организационная культура.

V.O. Salamatov

**SOCIAL-PSYCHOLOGICAL
AND ORGANIZATIONAL ROOTS OF CORRUPTION**

The qualitative classification of the problems and obstacles concerning implementation of anti-corruption norms and rules of conduct in the practice of Ukraine civil servants is represented in the paper. The initial list is formed on the base of focused discussions with public officials and the analysis of publications on prevention and fight against corruption in government. The complex of listed problems indicate the transformation of public administration system have to be based on the holistic approach, focus on human existence and development of new organizational culture.

Key words: public service, corruption, human existence, values, norms, organizational culture.

Надійшла до редакції 3.01.2012 р.