

## КОРУПЦІЯ У ОЦІНКАХ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: РЕЙТИНГ КОРУМПОВАНИХ СФЕР ТА ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ З КЛІЄНТАМИ

*У статті розглянуті окремі специфічні моменти у сприйнятті проблеми корупції з точки зору соціально-професійної групи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема йдеться про тенденцію до заниження рівня корумпованості власної сфери діяльності. Також висвітлено стратегії поведінки клієнтів щодо чиновництва як однієї зі складових корупційних взаємовідносин.*

**Ключові слова:** державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, корупція, стигматизація, стратегії поведінки.

*В статье рассмотрены отдельные специфические моменты в восприятии проблемы коррупции с точки зрения социально-профессиональной группы государственных служащих и работников органов местного самоуправления. В частности рассмотрена тенденция к занижению уровня коррумпированности собственной сферы деятельности. Также освещены стратегии поведения клиентов по отношению к чиновничеству как одной из составляющих коррупционных взаимоотношений.*

**Ключевые слова:** государственные служащие, работники органов местного самоуправления, стигматизация, стратегии поведения.

*The article observed some specific issues in the perception of corruption problems from the position of civil servants and employees of local governments as social and professional groups. In particular tends to underestimate the level of corruption in own sphere of activity. As one component of corruption relations the basic strategies of customer behavior towards officials are described.*

**Keywords:** government officials, local authorities, stigma, behavior strategies.

У достатньо політизованих хвилях боротьби із корупцією в Україні у фокусі суспільної уваги регулярно опиняються вітчизняні чиновники, які фактично перетворилися на стигматизовану групу, котра сприймається пересічними громадянами як така, що потенційно та реально схильна до корупції. Визнаючи наявність проблеми, поглянемо на означену ситуацію з позиції самих чиновників, які

виступили респондентами в опитуванні «Корупція у оцінках державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (за результатами дослідження у Донецькій області, 1913 р.)». З'ясування того, як ситуацію з корумпованістю чиновницького апарату бачать самі чиновники «зсередини» своєї групи, є важливим для виявлення нюансів проблеми та вироблення заходів щодо мінімізації корупції.

Дослідження проводилося за ініціативою й активним сприянням керівництва і співробітників Донецького обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (ЦППК) у січні-лютому 2013 р. Опитано 470 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Донецької області (теоретична похибка вибірки не перевищує 5% з імовірністю 0,95, критерії репрезентативності – стать та вік); та 25 експертів (які представляють правоохоронні органи, прокуратуру, громадянські організації, ЗМІ).

Проблема корупції через урахування її специфіки та руйнівного потенціалу для суспільних відносин привертає увагу дослідників, у фокусі уваги яких опиняються чинники макро- і мікросередовища, причини корупції та її наслідки. З найбільш відомих ґрунтовних праць назовемо роботу С. Роуз-Аккерман [1], правовий напрямок у вивченні корупції презентує Е. де Сото [2], культурний та напрямок тіньових відносин – Е. Голл, Г. Гофстеде, Б. Гастід, комплексне трирівневе бачення корупції запропонував російський дослідник Г. Сатаров [3]. На необхідності звернення до культурного підтексту корупційних відносин наполягає Ю. Латов [4]. Значною перевагою цих праць є формування наукового погляду на корупцію, що передбачає її осмислення не як кримінального явища, а як соціальної проблеми, котра відкриває абсолютно інше бачення можливих шляхів її обмеження. На особливу увагу заслуговує видання «Звичаяєва корупція? Громадянин та уряд в посткомуністичній Європі», автори якого (В. Мілер, О. Гределанд, Т. Кошечкіна) [5] вивчають корупцію не на рівні гучних політичних справ, а у повсякденному вимірі, з позиції пересічного громадянина перехідного суспільства, з його оцінками дії влади, стратегіями пристосування до існуючих умов тощо. З точки зору специфіки функціонування української державної служби окреслену проблему розглядали М. Мельник, М. Михальченко, О. Михальченко, Є. Невмержицький, О. Прохоренко та інші.

**Метою роботи** є з'ясування окремих специфічних аспектів погляду на проблему корупції з точки зору соціально-професійної

групи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Одним з питань дослідження, що адресувалося посадовцям як пересічним громадянам України, була оцінка вірогідності використання подарунків, грошей та інших видів вдячності особами, які представляють різні сфери надання послуг населенню. При розгляді цих даних мусимо пам'ятати, що вони представляють сукупність суб'єктивних поглядів кожного окремого респондента, які формуються на основі персонального досвіду контактів із представниками різних сфер діяльності, а також під впливом певних соціальних стереотипів, що формують чітку настанову на сприйняття ситуації певним чином, тому не можуть бути однозначно витлумаченими. Однак при цьому як сукупність відповідей вони складають певну об'єктивну картину реальності, яка відображає групову оцінку посадовцями вірогідності корупційних проявів у різних сферах діяльності.

Респонденти оцінювали таку вірогідність за шкалою від 1 (максимально висока вірогідність такої взаємодії) до 7 (мінімальна вірогідність). Зрештою, усі пропонувані сфери взаємодії між посадовою особою та клієнтом, де можуть виникнути подібні форми взаємодії, були згруповані у чотири основні типи.

До першої групи належать такі сфери діяльності, як державна автоінспекція, медицина, правоохоронна та судова діяльність, а також навчальні послуги, що надаються вищими навчальними закладами. Більшість опитаних вважають, що саме в цих сферах вірогідність виникнення корупційних відносин є високою. Позиція респондентів характеризується однотайністю у визнанні високого рівня корумпованості означених сфер взаємодії.

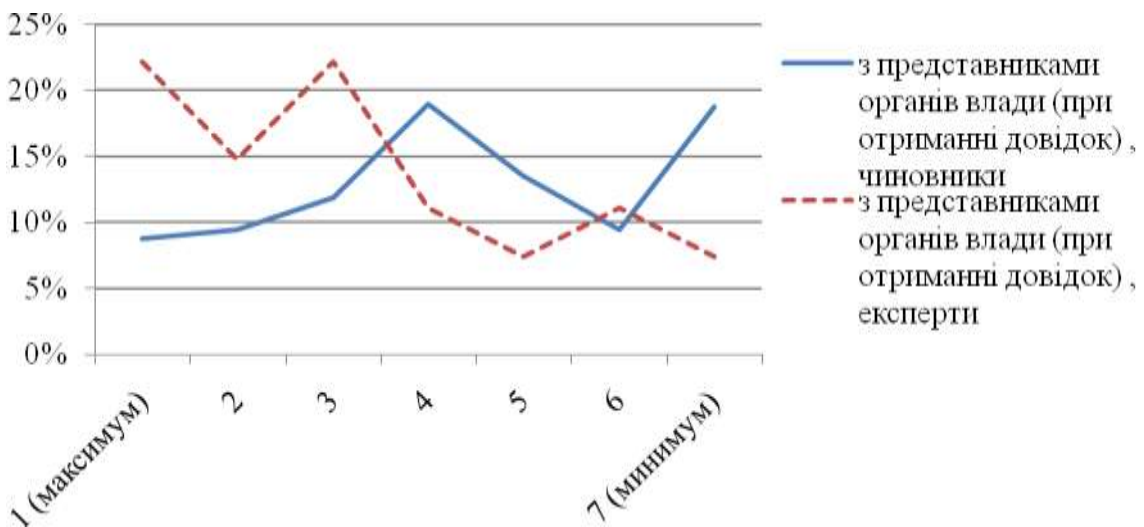
Другу групу формують ситуації контактів з чиновниками з міністерств, депутатами парламенту, представниками контролюючих структур, податкової та митної служб. Означені ситуації поєднані в одну групу через чітко проявлену відсутність у респондентів однотайного бачення ступеня корумпованості кожної з вказаних сфер взаємодії, що може бути певною мірою зумовлено наявністю чи відсутністю власного досвіду такої взаємодії або суттєвою відмінністю такого досвіду всередині групи за кожним із видів взаємодії (приблизно рівною є кількість опитаних, які оцінюють ці сфери як сильно заражені корупційними відносинами; не розцінюють ситуацію з корупцією у цих сферах фатальною; а також які вважають можливість прояву корупційних відносин у цих сферах мінімальною).

До третьої групи увійшли сфери взаємодії, які характеризовані переважно однотайними оцінками респондентів як слабо заражені

корупційними відносинами: контакти з представниками пенсійного фонду, працівниками житлово-комунального господарства.

І, нарешті, у четверту групу поєдналися сфери діяльності, де, за оцінками респондентів, можливість корупційних відносин є скоріше невисокою (із акцентом на оцінці «мінімальна»): з працівниками виконавчих органів, депутатами місцевих рад, керівниками (при отриманні посади), представниками органів влади (під час отримання довідок), чиновниками від місцевого самоврядування. При цьому дані оцінки характеризуються переважною однотайністю всередині групи.

З огляду на набір сфер взаємодії, що утворили четверту групу, та з урахуванням специфіки респондентів, можемо стверджувати про наявність феномену «групового захисту» або «групового виправдання» власної дії: корупція – це завжди щось, що відбувається з кимось іншим. Останнє легко підтверджується зіставленням оцінок посадовців із відповідями експертів щодо однієї з указаних позицій, яка передбачає взаємодію із «зовнішніми» споживачами державних послуг:



**Рис. 1 Ступінь корумпованості органів влади за оцінками респондентів-посадовців та респондентів-експертів**

Як бачимо, графік, складений за оцінками експертів, має майже зворотну конфігурацію порівняно із графіком оцінок посадовців. Більшість експертів вважають сферу взаємодії населення та представників влади (при отриманні довідок) сприятливою для розвитку корупційних відносин. Аналогічне співвідношення оцінок посадовців та експертів маємо і за іншими позиціями взаємодії, об'єднаних у четверту групу. Означене свідчить про недостатнє усвідомлення посадовцями ступеня корумпованості власної сфери

професійної діяльності, про намагання занижувати масштаби проблеми, подати свою сферу діяльності як менш заражену корупційними відносинами, ніж інші, виправдати її через категорію «вдячність клієнта за послугу» тощо.

Однак додамо, що подібні стратегії спостерігаються всередині будь-якої групи, котра певною мірою відчуває свою згуртованість. Наприклад, серед експертів нашого дослідження, що у своїй більшості представляють правоохоронні та судові структури, відзначається аналогічне заниження ступеня корумпованості власних сфер діяльності у порівнянні з оцінками посадовців. Зважаючи на це, при вибудовуванні стратегії зниження ризику корупційних відносин мусимо враховувати те, що проблема корупції у певній сфері є більш значною, ніж здається зсередини групи, яка цю сферу презентує.

У другому уточнюючому питанні анкети респонденти мусили обрати три сфери взаємодії, де корупційні відносини виявляються з найбільшою вірогідністю та інтенсивністю. На основі відповідей на це питання стало можливим складання загального рейтингу сфер взаємодії залежно від вірогідності прояву там корупційних відносин.

Лідерами в обох рейтингах (як за оцінками посадовців, так й експертів) стали медицина (68,7% – чиновники; 59,3% – експерти), державна автоінспекція (44,7% – чиновники; 40,7% – експерти), надання освітніх послуг у вищих навчальних закладах (30,4% – чиновники; 37,0% – експерти) та система судочинства (29,4% – чиновники, 22,2% – експерти). Наявність цих сфер серед «лідерів» рейтингу певною мірою зумовлюється інтенсивністю взаємодії, частотою контактів у їх межах, а також підвищеною увагою до корупції у цих сферах з боку ЗМІ. Далі спостерігаємо певні розбіжності у рейтингах, про специфіку яких йшлося вище: посадовці та експерти схильні зменшувати проблему корупції та її масштаби у власній сфері.

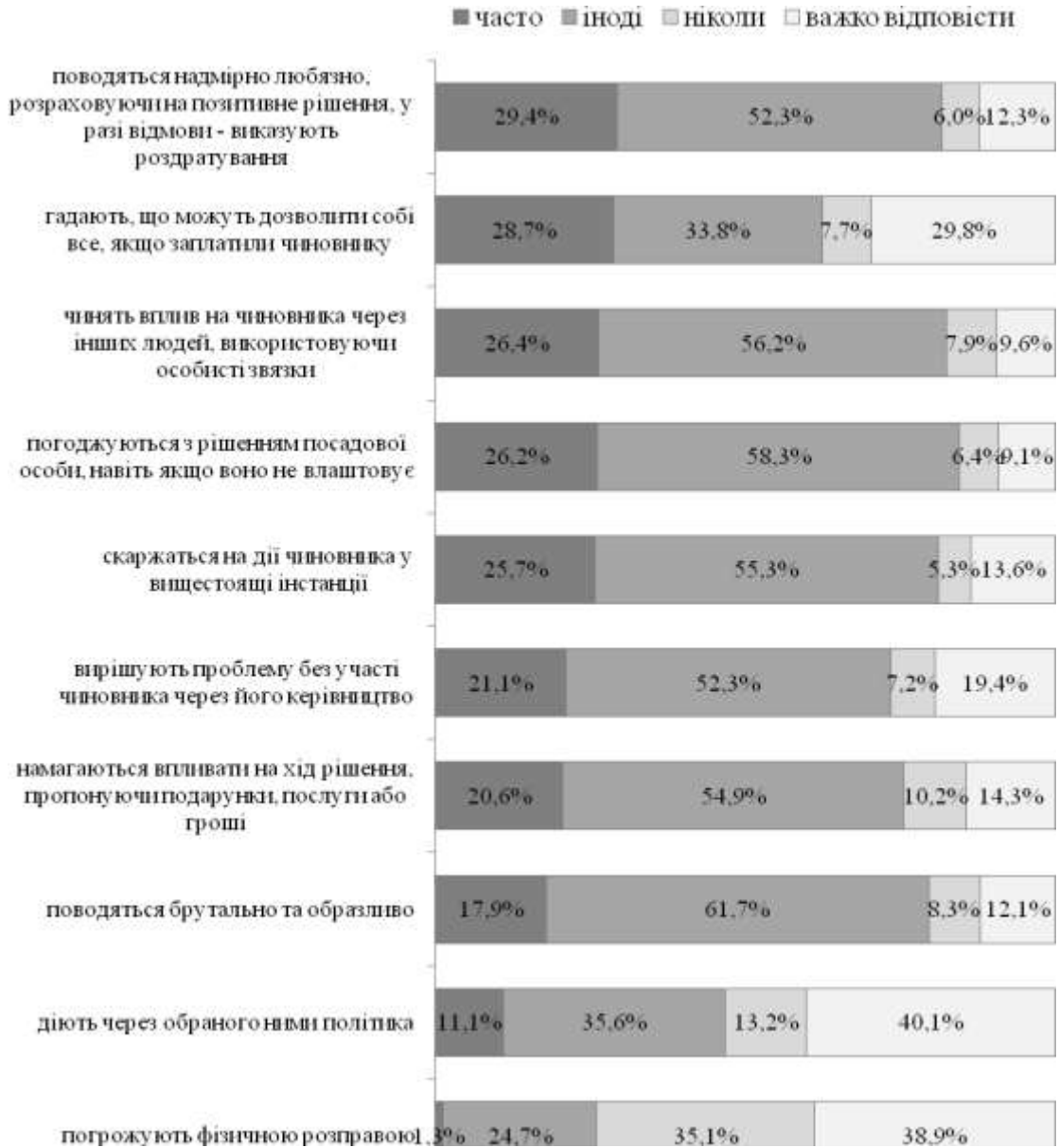
Додатковим питанням у виявленні оцінок щодо масштабів корумпованості кожної окремої сфери соціальної взаємодії, а також значущості цієї проблеми для соціуму було питання анкети щодо того, у якій сфері корупційні відносини завдають найбільшої шкоди соціальним відносинам, життю суспільства в цілому. Перші шаблі цих рейтингів посіли медицина (70,7% – чиновники; 55,6% – експерти), правоохоронна сфера (59,5% – чиновники; 51,9% – експерти) та судова система (49,3% – чиновники; 63,0% – експерти), тобто ті сфери діяльності, що несуть відповідальність за первинні цінності (життя та безпеку кожної людини), дотримання її основних прав.

Ще одним важливим аспектом даної проблеми є те, як бачить пересічний державний службовець роль клієнта у корупційних відносинах. Стиль подання інформації про корупцію серед чиновництва України засобами ЗМІ робить її асиметричним, однобічним явищем: чиновники займаються здирництвом – клієнти змушені вдаватися до хабарництва. Натомість останні дослідження корупції акцентують увагу саме на наявності взаємної зацікавленості у корупційних відносинах, оскільки кожен отримує для себе бажане. З іншого боку, самі споживачі державних послуг звертаються до влади, вже маючи стереотипні настанови щодо її корумпованості. При цьому на фоні вкрай низького рівня звернень населення до органів державного управління та місцевого самоврядування воно фактично не може виступати інформантом щодо рівня корумпованості означених структур, оскільки не має власного досвіду давання хабарів чиновникам при вирішенні своєї проблеми.

Відтак маємо, з одного боку, чиновника, людину із власним світоглядом та певною культурою, котра може виявляти як схильність до здирництва, так і мати активну позицію противника корупції; може протистояти тиску обставин і залишатися законотворчою або виконувати правила та настанови організаційної культури власного структурного підрозділу та вдаватися до корупційних дій; здатна регулярно перебувати в ситуації примушення до хабара чи пропозиції подарунка, а може ніколи не перетинатися із потенційним споживачем послуг та не потрапляти у ситуацію пропозиції грошей чи подарунків в обмін на послугу тощо. З іншого боку, маємо клієнта, котрий бажає розв'язати свою проблему вигідно для себе, здебільшого апріорі сприймає чиновника як потенційного хабарника (що зумовлено загальною практикою стигматизації певних соціально-професійних груп), і відтак вдається до різноманітних способів впливу на чиновника, з яких підкуп є чи не єдиним.

Як показало масштабне дослідження корупції, що охопило чотири європейські країни (Україна, Болгарія, Словаччина, Чехія), які переживають близьку за сутнісним наповненням ситуацію системної пострадянської трансформації суспільства, явища здирства та пропозиції сильно впливають на рівень хабарництва та сприяють утворенню постійно відтворюваних корупційних схем. Так, за висновком дослідників, «частота давання клієнтам грошей або дорогих подарунків збільшувалася на 28 відсотків, а маленьких подарунків – на 37, в разі прямого здирства. З іншого боку, ми з'ясували, що чиновники на 22 відсотки частіше брали гроші або дорогі подарунки та на 41 відсоток – маленькі подарунки, якщо мали часті пропозиції від клієнтів» [5, с. 280].

За оцінками чиновників, вони стикаються з такими стратегіями клієнтів:



**Рис. 2** Можливі стратегії поведінки клієнтів щодо чиновників

За оцінками посадовців, вони достатньо часто стикаються з надмірною люб'язністю клієнта, яка у разі негативного рішення переростає у роздратування (29,4% – часто; 52,3% – іноді). При загальній згоді із рішенням чиновника, навіть якщо воно не влаштувало клієнта, останні починають застосовувати інші засоби впливу на посадовця, серед яких відзначимо спроби використати соціальний капітал та «вийти» на чиновника через особисті зв'язки або «натиснути» на нього через його ж керівництво. Значна частина чиновників стикається із ситуацією оскарження прийнятого рішення клієнтом у вищих інстанціях. Споживачі державних послуг намагаються впливати на хід рішення, пропонуючи подарунки,

послуги та гроші. Нерідко поводяться брутально та образливо, іноді навіть погрожуючи чиновнику фізичною розправою (див. рис. 2).

У цілому йдеться не про те, якими невитриманими та невихованими є клієнти, що у будь-який спосіб намагаються розв'язати свою проблему, а про те, наскільки складною часто буває сама ситуація комунікації чиновника та клієнта, обтяжена низкою чинників, мотивів та упереджень. Цей процес комунікації, вочевидь, потребує фахового втручання з обов'язковим урахуванням особливостей обох сторін цієї взаємодії.

У підсумку зазначимо, що вивчення погляду на проблему корупції зсередини певної групи дозволяє виявити та цілеспрямовано працювати з тими настановами, що цією групою напрацьовуються. Із побіжно представленою у статті звернемо особливу увагу на тенденцію занижування рівня корумпованості власної сфери діяльності та намагання знайти шляхи легітимізації власних дій. Не менш важливим є і вивчення другого учасника корупційної взаємодії – клієнта, споживача державних послуг, який відіграє значну роль через наявні у нього стереотипи щодо тотальної корумпованості усіх чиновників, персональну зацікавленість у розв'язанні власної проблеми та вибір методів впливу на чиновника, що не завжди перебувають у легальному чи етичному полі.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Роуз-Аккерман С. Корупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман. – М.: Логос, 2003. – 356 с.
2. Де Сото Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / Э. де Сото. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2008. – 1008 с.
3. Сатаров Г.А. Тепло душевных отношений: кое-что о коррупции / Г.А. Сатаров // Общественные науки и современность. – 2002. – № 6. – С. 18-27.
4. Латов Ю.В. «Плохие» законы или культурные традиции / Ю.В. Латов, Т.А. Нестик // Общественные науки и современность. – 2002. – № 5. – С. 35-46.
5. Міллер В. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд в посткомуністичній Європі / В. Міллер, О. Гределанд, Т. Кошечкіна. – К.: «К.І.С.», 2004. – 328 с.