

М.А. Мовчан,
кандидат юридичних наук
С.Г. Осьмак

ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розкрито історичні витoki та соціально-психологічні передумови феномену корупції. Висвітлено психологічні складові та індикатори корупційної поведінки працівників органів внутрішніх справ. Запропоновано шляхи протидії корупції в органах внутрішніх справ.

Ключові слова: працівники органів внутрішніх справ, мотивація, корупція, індикатори.

Раскрыты исторические истоки и социально-психологические предпосылки феномена коррупции. Освещены психологические составляющие и индикаторы коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел. Предложены пути противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Ключевые слова: работники органов внутренних дел, мотивация, коррупция, индикаторы.

The paper is about historical sources and social-psychological preconditions of the phenomenon of the corruption. Moreover the paper shows several psychological components and indicators of the corruptive behavior of the officers of law enforcement agencies.

Keywords: officers of law enforcement agencies, motivation, corruption, indicators.

Одним із важливих аспектів сучасної державної правової політики в Україні є реформування системи запобігання і протидії корупції. Досягнення успіху у цьому процесі є передумовою для формування у суспільства довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

З 2011 р. в Україні функціонує принципово нова антикорупційна система, яка має переважно превентивний характер і орієнтована на створення в суспільстві ефективних механізмів попередження корупції. За таких умов посилюється значення вимог до доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які мають бути ними засвоєні як норми повсякденної поведінки.

Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками державних органів та органів місцевого самоврядування, так і суспільством в цілому. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції.

Термін “корупція” (від лат. *corrumpere* – псувати) означає використання посадовою особою своїх владних повноважень і довірених їй прав з метою особистої вигоди, що суперечить законодавству і моральним установкам. Найчастіше термін застосовується до бюрократичного апарату і політичної еліти.

В Законі України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI *корупція* визначається як “...використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 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 обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в ч. 1 ст. 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” [2].

Детальний аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду дозволяє зробити висновок про те, що сам феномен корупції має історичні витоки та соціальні передумови і ґрунтується на двох взаємопов’язаних складових:

суто правовий аспект, пов’язаний із визначенням кола суб’єктів і конкретних корупційних діянь, правова оцінка яких має широкий спектр від громадського засудження до адміністративної чи, навіть, до кримінальної відповідальності. В більшості європейських країн корупція належить до кримінальних злочинів;

морально-етичний та психологічний аспекти, що включають: історично складену біполярність суспільної свідомості – від беззастережного засудження корупційних діянь до припущення і, навіть, прийняття їх існування в умовах сучасного суспільства.

Наявні форми корупції та ймовірні ризики виникнення нових її форм зумовлені широким колом об’єктивних і суб’єктивних причин, що є характерними для умов кардинальних політичних і соціально-економічних перетворень у суспільстві та державі. Серед таких причин поширеності корупції в Україні можна визначити такі:

Психологічні витрати перехідного періоду у житті суспільства. Розпад старої системи моральних та інших духовних цінностей спричинив ситуацію втрати значною частиною населення моральних орієнтирів, духовних опор і, одночасно, до широкого поширення цинізму, аморальності та криміналізації суспільної свідомості. Все це призводить до роз’єднаності людей, байдужості, індивідуалізації поведінки особистості у побуті та професійній діяльності, втрати неформального соціального контролю за поведінкою особистості.

Становлення нової державності й руйнування старої. Стара вертикаль державного управління поступово замінюється новою, яка стабілізується й зміцнюється після прийняття Конституції України. Але повної стабільності ні в структурі органів державної влади в цілому, ні, зокрема, в кадровому складі правоохоронних органів ще не досягнуто. Досить частим реорганізаціям піддається система центральних органів влади – міністерств, відомств. Вони скорочуються, об’єднуються, реорганізуються, потім знову поновлюються, відроджуються. Зрозуміло, що в таких умовах вірогідність корупційних діянь значно зростає.

Перерозподіл державної власності. Після проголошення незалежності України розпочався процес зміни державності у нові її форми: створення акціонерних товариств, передача в оренду, розпродаж і перехід у приватну власність земель, підприємств тощо. Цей процес супроводжується чисельними корупційними діяннями, пов’язаними як з оцінкою вартості об’єктів, так і з передачею (продажем) їх новим господарям.

Кризові економічні явища. Спад виробництва, скорочення об’ємів продукції, відсутність оновлення основних фондів у всіх галузях народного господарства сприяють тому, що все більше підприємств, юридичних і фізичних осіб вимушені шукати кредити, позички і дотації. За таких обставин збільшується кількість і розширюється коло звернень до чиновників відповідних міністерств і відомств і, як наслідок, більш поширеною і усеосяжною стає корупція, захоплюючи все нові й нові сфери суспільства.

Тінізація економіки. Тіньовою економікою називають економічну діяльність, яка не враховується і не контролюється офіційними державними органами, або спрямована на отримання доходу шляхом порушення чинного законодавства. Тіньова економіка підриває основи існування держави, розкладає державний апарат, оскільки однією з умов її наявності є широкий підкуп працівників державних органів.

Зменшення надходжень до державного бюджету. Скорочення асигнувань на утримання працівників бюджетної сфери, в тому числі правоохоронних органів, скасування інституту пільг, обмеження фінансування соціальних програм підтримки найбільш уразливих верств населення.

Незавершеність формування правового поля в Україні. Суперечливість вимог одного закону вимогам інших законів стає причиною масового тиску на державні органи, створює сприятливі умови до корупційних дій з боку посадових осіб державних установ, організацій і підприємств різних видів власності.

Стан справ у боротьбі зі злочинністю. В умовах криміналізації суспільства, поширення особливо тяжких злочинів, боротьба з корупцією за рангом важливості поступається місцем перед замовними убивствами, розбійними нападами тощо. Разом з тим, відсутні науково обґрунтовані і дієві методики та методичні прийоми щодо виявлення і фіксації корупційних діянь, їх ефективного попередження, зокрема, в правоохоронних органах, де такі діяння старанно та професійно приховуються.

Кадрове забезпечення інституту управлінської ланки в органах державного управління. Практична робота з персоналом, який виконує завдання в умовах корупційних ризиків потребує врахування не тільки наявності провокуючих чи сприятливих чинників професійної діяльності на конкретній посаді, але передусім психологічних особливостей особистості. Роль останніх сьогодні практично не враховується при висуненні кандидатів на керівні посади як внаслідок консервативного “анкетного” підходу до роботи з кадрами, що залишився у спадщину від старої адміністративно-командної системи, так і слабкого науково-методичного забезпечення професійного психологічного відбору та подальшого психологічного супроводження професійної і управлінської діяльності.

Особливо широких масштабів корупція набуває в кризових ситуаціях, у періоди розкладання соціально-політичних режимів, падіння суспільної моралі, а також під час посилення боротьби з хабарництвом, різких змін у політиці.

На думку фахівців, зменшення передумов корупції, підвищення соціальної ціни державної служби (престиж, соціальна забезпеченість) та збільшення ризику вчинення корупційного діяння, – це ті складові, які є підґрунтям антикорупційної політики. Саме такі напрями протидії корупції були магістральними в Сінгапурі, який, за визнанням міжнародної спільноти, досяг значних успіхів у цій сфері [1, с. 285].

У момент набуття незалежності (1965) Сінгапур був країною з високим рівнем корупції. Тактика її зниження побудована на низці вертикальних заходів: регламентації дій чиновників, спрощенні бюрократичних процедур, суворому нагляді за дотриманням високих етичних стандартів. Центральною ланкою стало автономне Бюро з розслідування випадків корупції, до якого громадяни можуть звертатися зі скаргами на державних службовців і вимагати відшкодування збитків. Одночасно з цим було посилено законодавство, підвищена незалежність судової системи (з високою зарплатою і привілейованим статусом суддів), уведено економічні санкції за давання хабара або відмову від участі в антикорупційних розслідуваннях. Це поєднувалося з дерегулюванням економіки, підвищенням зарплат чиновників і підготовкою кваліфікованих адміністративних кадрів.

Як свідчать результати досліджень останніх років, складність розуміння і визначення шляхів ефективного попередження та безпосередньо боротьби з

корупцією певною мірою зумовлені взаємодією мультиполярних політичних, правових, економічних, соціальних і психологічних чинників, що становить визнану сьогодні сутність феномену корупції як соціально-психологічного явища [1; 3; 4; 5 та ін.].

Останнє, зокрема, зумовлює необхідність пошуку і вивчення психологічних складових феномену, визначення їх місця і ролі у механізмі корупційних діянь як на рівні суспільної, так й індивідуальної свідомості.

Разом з тим, психологічний аналіз змісту протиправної діяльності, форм і видів корупційних діянь дозволяє виокремити загальну для них і, мабуть, провідну складову – мотив особистої і, перш за все, корисної зацікавленості. Саме користь, як мотив протиправної діяльності, є базовою для розуміння соціально-психологічної суті феномену корупції. Вже в самому класичному понятті користі імпліцитно присутній і визначається безпосередньо мотив вигоди, матеріальної зацікавленості.

Безумовно, що будь-яка професійна діяльність людини зумовлена не одним якимось мотивом, а їхньою сукупністю, певним чином організованої системи мотивів, у тому числі і економічних. Для реалізації останніх велике значення має зв'язок між зусиллями, якістю роботи, що виконується, та винагородою: оплата праці, компенсаційні та соціальні виплати у сучасній психології праці віднесені до базових мотиваційних чинників, які частіше викликають незадоволення персоналу.

В теперішній соціально-економічній ситуації у державі визначальне значення для працівників має саме система винагород. Але буде помилковим вважати, що є універсальний тип таких винагород, оскільки люди мають різні потреби. До того ж, наявна категорія людей, які за своїми морально-етичними та психологічними особливостями особистості ніколи не були орієнтовані на внутрішнє оцінювання своєї праці – внутрішні позитивні оцінки результатів праці.

В цьому зв'язку особливої психологічної “ваги” набуває і другий факт, визначений і підтверджений, якщо не класичною психологією, то історичним досвідом і становленням громадської думки про те, що гіпертрофований мотив корисної зацікавленості не є загальним для всіх членів суспільства, але притаманний окремим особам із певними психологічними особливостями особистості.

В умовах ринкової економіки особливого і, в першу чергу, психологічного (провідного для формування професійної мотивації і відповідного механізму морального контролю) значення набуває система соціальних гарантій для найбільш уразливих верств населення – осіб із фіксованими доходами.

Серед зовнішніх чинників, що становлять психологічне підґрунтя ризику корупції в правоохоронних органах, багатьма дослідниками визначається низький рівень соціального захисту їх співробітників, що змушує цих осіб шукати інші джерела отримання коштів для підтримання нормального рівня життєдіяльності.

Соціальний захист кадрів правоохоронних органів базується на законодавчо визначених формах та видах матеріально-технічного, фінансового й соціально-побутового забезпечення, що включає насамперед надання матеріальних виплат, послуг та пільг їх співробітникам.

Порівнюючи механізм правового регулювання зазначеного питання в Україні та інших країнах, слід звернути увагу на деякі відмінності: зміст норм про грошове забезпечення співробітників правоохоронних органів зарубіжних країн (зокрема, військовослужбовців) включає, крім окладу за посадою; окладу за спеціальне звання; відсоткової надбавки за вислугу років; додаткових видів грошового забезпечення, що надаються щомісячно (надбавки за вчене звання і науковий ступінь, кваліфікацію та умови служби), і компенсацію за неоднакову вартість життя у різних регіонах та місцевостях країни (у Франції, Іспанії, Італії) або,

навіть, містах (в Англії); надбавку на утримання сім'ї (у ФРН); допомогу на дітей (у Туреччині), вартість продовольчого пайка (у Росії) [6].

Водночас, наприклад, скасування інституту пільг і прав, передбачених чинним законодавством України, суттєво погіршило стан соціальної захищеності працівника органів внутрішніх справ та викликало у них неоднозначне і, в цілому, негативне ставлення до цього. Останнє, враховуючи саме соціально-психологічну сутність феномену корупції, апіорі стало суттєвим доповненням до складових механізму корупції і є додатковою причиною, яка “запускає” його в дію на рівнях суспільної і особистісної свідомості завдяки специфіці організації та змісту професійної діяльності в органах внутрішніх справ. Мається на увазі те, що вже на початковому етапі вибору людиною професії правоохоронця, пов'язаної з постійним ризиком для життя і здоров'я, негативних впливів з боку суб'єктів професійної діяльності, кандидат на роботу в органи внутрішніх справ орієнтувався на певне коло гарантованих законодавцем пільгових привілеїв, що мали компенсувати всі зазначені негативи обраної професії.

За багаторічну історію міліції така наявність інституту пільг і прав для правоохоронців укоренилася у суспільній свідомості на рівні стереотипу, а з огляду на досвід правоохоронних (поліцейських) структур в інших країнах світу, почала сприйматися як необхідний атрибут взагалі професійної діяльності у небезпечних умовах (як і у шахтарів, працівників АЕС, медиків тощо). Ігнорування зазначених обставин має вже зараз і буде мати у подальшому низку негативних наслідків не тільки для психологічної надійності персоналу щодо протистояння ризикам корупційних діянь, але й у цілому для кадрової роботи в органах внутрішніх справ.

Накопичений досвід боротьби з корупцією визначає хоча й не повний, але достатній для діагностування набір проявів (ознак) поведінки корумпованого працівника. У повсякденному житті деякі з таких ознак вважаються нейтральними або навіть позитивними, зважаючи на особливості професійної діяльності працівника органів внутрішніх справ. Водночас, поширеність корупційних діянь серед працівників органів внутрішніх справ, сучасні загальновизнані вимоги суспільства до морально-етичних і професійних якостей правоохоронців та вимога стосовно професійної надійності персоналу у широкому розумінні дають підстави розглядати окремі особливості поведінки (а тим більше – при їх певних сполученнях) у повсякденному житті й у процесі виконання службових обов'язків як застережні сигнали (індикатори) наявності корумпованості конкретного працівника органів внутрішніх справ:

а) загальні індикатори корупції

стиль життя, який впадає у вічі, вимагає значних витрат, і не має пояснень; демонстрація чи, навпаки, приховування атрибутів матеріального благополуччя;

тісні приватні контакти між працівником і громадянами, пільги від третіх осіб (особливі умови при здійсненні покупок, резервування місць у ресторанах, запрошення від громадян на приватні або службові заходи);

опір, без пояснення причин, проти зміни кола виконуваних завдань або переведення на іншу роботу, особливо коли це пов'язано з підвищенням по службі чи більш високим окладом, або, принаймні, такими перспективами;

робота за сумісництвом без відповідного дозволу керівництва;

нетипова поведінка (наприклад, через шантаж або докори сумління);

замкненість, різкі зміни у стосунках з колегами та керівництвом;

збільшення дистанції у відношенні до керівництва;

нехтування чи несподівана зміна пріоритетів щодо виконуваних завдань;

проблеми соціального характеру (наприклад, зловживання спиртним);

вихваляння службовими та приватними зв'язками;

поява спонсорів при вирішенні особистих питань.

Крім загальних індикаторів, є й такі, які можна вважати типовими емпіричними індикаторами доволіно-суб'єктивного тлумачення нормослухняної поведінки, їх необхідно розглядати вже як такі, що безпосередньо свідчать про можливу присутність корупції:

б) сигнали тривоги

зловживання, перевищення, незастосування (у випадках, що передбачають таке застосування) владних повноважень;

особисте встановлення або сприяння забороненим зв'язкам з об'єктом діяльності;

використання недозволених засобів, методів та прийомів при вирішенні службових завдань;

недотримання інструкцій;

накопичення “невеличких відхилень” від норм у службовій діяльності;

розбіжності між реальним ходом справи та пізніше оформленою документацією;

нетипові рішення без обґрунтувань;

різниця в оцінці та прийнятті рішень у однотипних справах, але стосовно різних громадян;

надання дозволу (наприклад, звільнення від фінансової відповідальності осіб) в обхід інших відповідальних інстанцій;

викривлення чи приховування певної документації;

надзвичайно короткий термін розгляду справи при окремих позитивних рішеннях;

надання переваги інтересам певних громадян;

намагання впливати на рішення, які не належать до власних компетенцій і за яких йдеться про інтереси третіх осіб;

замовчування неправильних дій, особливо протизаконних;

розділення доручень для отримання умов самостійного прийняття рішень;

відмова від збору альтернативних пропозицій;

значні або повторні перевищення передбачених фінансових меж;

закупки за неринковими цінами; безглузді витрати;

занадто часті “арифметичні помилки”, виправлення у звітах про виконану роботу;

копіткє доопрацювання справи;

часті “відрядження” до окремих регіонів;

ухилення від контролю на тих ділянках роботи, де він особливо необхідний;

відсутність реакції на події та випадки, що викликають підозру.

До тривожних сигналів також відносять натяки колег, чутки, анонімні повідомлення. Жоден з індикаторів сам по собі, і навіть у певному їх сполученні, не є абсолютним доказом корумпованої поведінки співробітника. Водночас, такі сигнали слід вважати тим більш загрозливими, небезпечними у тих випадках, коли вони повторюються та акцентуються на конкретних особах, що потребує їх ретельної перевірки та аналізу.

Отже, корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище. А тому зміст і спрямованість профілактичних заходів правового, організаційного, управлінського та психологічного характеру повинні сприяти вирішенню одного з основних завдань, які постають у цьому зв'язку, – зробити корупцію справою ризикованою і не вигідною. Зокрема, правовий і соціальний статус посадової особи, у діяльності якої завжди присутня спокуса використати надані їй владу або посадові повноваження у особистих інтересах чи інтересах третіх осіб, повинен стимулювати її до законослухняної

поведінки. Не страх бути викритим (“попастися на гарячому”), а свідоме розуміння наслідків вчиненого корупційного діяння повинно лягти в основу правомірної поведінки посадової особи [1, с. 285].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Мельник М.І.* Корупція : сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI ” // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
3. *Новицький Г.В.* Щодо визначення поняття “Корупційне діяння”. Міжнародний досвід : матеріали наук.-практ. конф. “Боротьба з корупцією : міжнародний досвід і його актуальність для України”, Київ, 12 груд. 2002 р. / СБ України. – К. : НАСБ України, 2003. – С. 40.
4. *Кирпичников А.И.* Взятка и коррупция в России / А.И. Кирпичников. – Санкт-Петербург : Альфа, 1997. – С. 17.
5. *Мельник М.І.* Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.
6. *Дмитренко Ю.П.* Слабкий соціальний захист співробітників як ризик корупції в правоохоронних органах : матеріали наук.-практ. конф. “Боротьба з корупцією: міжнародний досвід і його актуальність для України”, Київ, 12 груд. 2002 р. / СБ України. – К. : НАСБ України, 2003. – С. 47–48.

Отримано 20.11.2014