

ІВАСЕНКО Сергій Миколайович,
аспірант НАДУ

ЗАГАЛЬНОСВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРОЯВІВ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

Аналізуються загальносвітові тенденції проявів корупції в правоохоронних органах, зокрема доводиться, що основний шлях зниження рівня міліцейської корупції в країнах, що розвиваються і трансформуються, – установлення демократичного контролю суспільства над міліцією.

Ключові слова: корупція, державна антикорупційна політика, державне управління, правоохоронні органи, поліція.

Ивасенко С. Н. Общемировые тенденции проявлений коррупции в правоохранительных органах

Анализируются общемировые тенденции проявлений коррупции в правоохранительных органах, в частности доказывается, что основной путь снижения уровня милиционерской коррупции в развивающихся и трансформирующихся странах, – установление демократического контроля общества над милицией.

Ключевые слова: коррупция, государственная антикоррупционная политика, государственное управление, правоохранительные органы, полиция.

Ivasenko S. M. Global trends of corruption in law enforcement agencies

The global trends of corruption in law enforcement are analyzed, in particular proved that the main way to reduce police corruption in developing countries and translated – the democratic control of society over the police.

Key words: corruption, the state anti-corruption policy, public administration, law enforcement, police said.

Постановка проблеми. Економічна безпека суспільства – це такий стан захищеності та узгодженості інтересів громадян, суб'єктів господарювання, суспільства та держави, за якого забезпечується гармонійний розвиток суспільства, ефективне суспільно-соціальне відтворення шляхом мінімізації впливу загроз. Визначальну роль у функціонуванні механізму забезпечення економічної безпеки відіграють правоохоронні органи. Проблемою для суспільства постає ситуація, коли корупція в органах внутрішніх справ – основної ланки в забезпеченні безпеки – є загрозою. У 2008 р. 2 090 міліціонерів було засуджено за скоєння таких злочинів, як згвалтування, убивство, нанесення тяжких тілесних ушкоджень та хуліганство. Першочерговим завданням реформування системи МВС є викорінення сформованої корупційної системи: хабарі беруть не окремі міліціонери, вибудований фінансовий ланцюжок з передачі хабарів керівництву. Українське суспільство не задоволене роботою міліції та висловлює значну кількість претензій: від грубості у спілкуванні з громадянами до хабарництва, катування тощо. Щоб здійснити реформу міліцейської системи якісно, слід виявити та диференціювати соціальні причини та механізми, що спричиняють значні відхилення в роботі вітчизняної міліції. Корисним при цьому буде й вивчення міжнародних досліджень і досвіду, оскільки зазначена проблема не є притаманною лише Україні, а тією чи іншою мірою зустрічається в багатьох країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом велика увага приділяється проблемі корупції в правоохоронних органах, хоча головним чином висвітлюється проблема корупції в органах внутрішніх справ (праці С. Алфьорова, О. Лунєєва, О. Мартиненка, В. Медведєва, С. Стеценка, О. Ткаченка).

Водночас, незважаючи на таку велику кількість наукових праць щодо запобігання і протидії корупції в правоохоронних органах, існує дуже багато невирішених проблем. Зокрема, недостатньо вивчено закордонний досвід, досвід і специфіку боротьби з корупцією в інших правоохоронних структурах (крім ОВС), що й обумовило вибір теми дослідження.

Мета статті – висвітлення загальносвітових тенденцій проявів корупції в правоохоронних органах.

Виклад основного матеріалу. Працівники органів внутрішніх справ здійснюють значну кількість неформальної економічної діяльності. Таку діяльність можна розділити на два полюси: та, що сприймається суспільством як позитивна

(наприклад, забезпечення охорони, супровід), і та, що є антисоціальною – кримінальна (наприклад, «кришування» бізнесу, хабарництво за відкриття чи закриття кримінальних справ). Незаперечним є те, що кримінальна (корупційна) складова цієї діяльності є найбільш небезпечною, антисуспільною та потребує особливої уваги.

За тематикою економічної діяльності міліції за кордоном проводилися численні емпіричні дослідження. Зокрема, вивчення додаткової зайнятості поліції в США виявило значний обсяг офіційних підробітків, у які було залучено від 20 до 90 % осіб в основному невисокого рангу [1, с. 73]. Проте йдеться саме про офіційну додаткову зайнятість, яка вже понад 30 років регулюється досить чіткими і жорсткими професійними нормами. Дещо інші результати були одержані вітчизняними дослідниками, які показали значний масштаб і різноманітні форми діяльності працівників міліції – від звичайних фальсифікацій до «кришування» бізнесу і здійснення інвестиційної діяльності. Причому в такого роду зайнятість залучені не лише «нижні чини», але й співробітники вищих рангів, що мають високі доходи. Немає вичерпного переліку причин і механізмів, що спричиняють і підтримують неофіційну економічну діяльність міліції в країнах, що зазнають соціально-економічної трансформації, яка впливає на умови роботи бізнесу. Немає також даних про порівняння поширеності і особливостей здійснення корупційних діянь у різних країнах, оцінки того, у який спосіб корупція вкорінена в них.

Дж. Роебак та Т. Баркер, здійснюючи загальну типологію поліцейської корупції в розвинених країнах, виділяють дев'ять сфер такої корупції [8, с. 423 – 427]: корупція влади; «відкати»; крадіжка в разі можливості; одержання хабарів; захист незаконної діяльності; перешкоди кримінальному розслідуванню; пряма злочинна діяльність; хабарі всередині системи поліції; фабрикація доказів.

Розуміння сутності «західної» корупції може бути одержано з робіт, виконаних у межах «підходу з боку моральної цілісності поліції». Цей підхід описує моральну цілісність поліції як системи, що складається з таких чотирьох компонентів:

- якість офіційних правил;
- якість виявлення, розслідування злочинів і дисциплінарних заходів;
- здатність здолати змову мовчання;
- соціальне і політичне довкілля.

Вивчення моральної цілісності поліції базується на дослідженні 11 варіантів корупції: приватне підприємництво працівників поліції, одержання подарунків, хабарів, крадіжки в разі можливості, «відкати» від місцевих бізнесменів, особисті пільги й винагороди, неналежне виконання службових обов'язків, вибіркове інформування про злочини, надмірне застосування сили. Неналежне виконання службових обов'язків охоплює дії, які багато правоохоронців вважають необхідними, щоб запобігти вчиненню злочинів або розкрити їх. Вони можуть полягати в незаконних затриманнях, арештах, використанні неправдивих свідчень [6, с. 209].

Масштаби поліцейської корупції в розвинених країнах є низькими, оскільки там ведеться постійна боротьба з багатьма незначними формами такої корупції. До того ж частота і масштаби «великої» корупції тут є істотно меншими, ніж у країнах, що розвиваються, та країнах з економічною і політичною системою, яка трансформується. У свідомості громадян розвинених країн відсутнє сприйняття того, що з допомогою хабарів можна уникнути штрафів за порушення правил дорожнього руху, зупинити кримінальне розслідування або знешкодити конкурентів по бізнесу. Витрати на корупцію не беруться до уваги у веденні бізнесу, а ставлення до неї в суспільстві вкрай негативне. Проте поліцейська корупція в розвинених країнах існує, і спричинена вона низкою чинників. Класичний економічний підхід у цій сфері передбачає, що корупція в посадових осіб зустрічається тим частіше, чим вищою є одержувана ними за це винагорода і меншою є вірогідність бути покараним. Інакше кажучи, коли вигоди здійснення корумпованої дії перевищують потенційні витрати. Для працівників правоохоронних органів корупційні можливості випливають з особливостей їх ролі, яка передбачає, що саме вони вирішують: застосовувати або не застосовувати закон і як це зробити в тому або іншому випадку. Тому вони можуть одержувати вигоду з продажу або передачі своїх прав, а тоді закони, які ведуть до спотворення роботи ринку, приводять до зростання потенційних виплат, скерованих на корупцію в органах внутрішніх справ. Такий аналіз дозволяє зрозуміти умови, які сприяють появі корупції. Наприклад, у США найбільший рівень корупції спостерігається в децентралізованих групах дуже великих управлінь. Маленька група з контролю за обігом наркотиків у великому місті, що діє в умовах відносної анонімності та відсутності нагляду, у ситуації значних корупційних можливостей

стане «групою ризику», у якій досить вірогідним буде порушення виконання своїх обов'язків [6, с. 220].

Іншим чинником, який призводить до відхилення поведінки правоохоронців від правових норм, є відомчий тиск, скерований на зростання «продуктивності». Виявляються такі мотиви відхилення від норм, як негативне ставлення правоохоронців до правил, що дає змогу злочинцям уникнути покарання в умовах, коли керівники і громадськість вимагають їх затримання, а також задоволення від професійних досягнень і внутрішньогруповий тиск з боку своїх колег [1, с. 75].

Часто це відбувається в межах малої групи, що включає людей, пов'язаних груповою порукою. Системні чинники поліцейської корупції в західних країнах відносно слабкі, тому окремі злочини задля особистої вигоди зустрічаються частіше, ніж «мережева корупція», що охоплює велику кількість працівників правоохоронних органів [7, с. 463 – 465].

Дещо іншою є ситуація із корупцією в органах внутрішніх справ, яка спостерігається в країнах, що розвиваються. На відміну від відносно соціально безпечних форм корупції в розвинених країнах, у країнах, що розвиваються, часто зустрічаються набагато серйозніші її форми: викрадання з метою викупу, наймані вбивства, незаконний обіг наркотиків, здирство, рекет і широко поширене хабарництво, що соціально не засуджується . Високі рівні корупції в цих країнах зменшують економічне зростання, прямі іноземні інвестиції і ефективність економіки загалом.

Масштаби і різноманітність корупції в країнах, що розвиваються, незрівнянно більші, ніж у розвинених. Так, в африканських і латиноамериканських країнах вони особливо великі. У Нігерії поліцію вважають «найкорумпованишою організацією у межах дуже корумпаної держави в цілому». В Аргентині довіра до поліції настільки низька, що в Буенос-Айресі кількість приватних охоронців вища, ніж кількість правоохоронців. У Мексиці через страх і недовіру до поліції потерпілі не повідомляють близько про три чверті всіх злочинів. У Мексиці, Болівії, Гватемалі і Перу останніми роками зафіковано зростання кількості судів Лінча й інших актів самосуду. У Перу жертви злочину, тобто ті, хто понад усе потребує міліцейської допомоги, найчастіше вимушенні давати хабарі, щоб отримати відповідні послуги, але навіть і при цьому їм, як правило, приділяється незначна увага. Вищенаведене

демонструє, що поліція в багатьох країнах, що розвиваються, діє в межах укоріненої корупційної культури, а громадяни не можуть покластися на органи правопорядку, щоб забезпечити власну безпеку. Це виникає через те, що хабарництво розглядається як неминуча властивість системи, а не провина певних посадових осіб. Коли перуанська антикорупційна група провела опитування населення, щоб визначити найбільш популярні жаргонні вирази для хабара, менше половини опитаних дали відповіді з негативною конотацією.

Основні причини поширення поліцейської корупції в країнах, що розвиваються, дослідники шукають серед економічних соціальних чинників, насамперед таких, як бідність і несправедливість, а поряд з ними – слабкий розвиток відповідних соціальних інститутів і відсутність демократичного контролю. З позиції організаційної теорії традиція корупції може бути спричинена низьким рівнем менеджменту, відсутністю суспільного контролю, круговою порукою, статусними проблемами і зрошенням з криміналом. Також було виявлено, що корупція в правоохранних органах уповільнює соціально-економічний розвиток, і цей вплив посилюється за рахунок укорінення корупції в правоохранній культурі, дефектів в організації органів внутрішніх справ і зростанням організованої злочинності. Одним з основних стимулюючих чинників корупції є недостатній рівень заробітної плати правоохранців.

Водночас рівень корупції правоохранних органів у країнах, що трансформуються, істотно відрізняється. Можна виділити три групи таких країн: економічно розвиненіші держави Центральної Європи і Балтії (далі – СЕВ), що є членами Європейського Союзу; країни Південно-східної Європи (далі – SEE); колишні радянські республіки, у тому числі Співдружність незалежних держав (СНД).

За показниками поліційної корупції і її сприйняттям у суспільстві, що орієнтовані на західні підходи до запобігання корупції, – країни СЕВ (такі як Чеська Республіка) є найближчими до моделі розвинених країн. Більшість країн SEE (наприклад, Республіка Боснія і Герцеговина, що раніше входила до складу Югославії) стикаються з серйозними труднощами в подоланні недавніх цивільних конфліктів і страждають від надто високих рівнів корупції поліції. Аналогічною є ситуація в більшості країн СНД, у тому числі й в Україні, де набагато тривалиший

період комуністичного режиму і порушення громадського порядку у перехідному періоді сприяли масовій і системній міліцейській корупції.

Загалом виникнення міліцейської корупції в країнах, що трансформуються, пов'язане з роллю міліції в комуністичній системі, де вона була інструментом контролю над населенням і його придушення з боку правлячої комуністичної бюрократії. У країнах, де комуністична спадщина подолана й побудовані сильні демократичні інститути, переважає демократична модель міліції – вона служить суспільству. Модель міліції в «розшарованому суспільстві» з відсутністю суспільного контролю над державою, природно, створює можливості для зловживань, хабарництва тощо [4, с. 15]. Передбачалося, що з крахом комунізму репресивні функції міліції змінятимуться на забезпечення потреби населення в безпеці, що є нормою в демократичному суспільстві. Проте авторитарні режими, які замінили комуністичну диктатуру в багатьох країнах, що трансформуються, перешкоджали тому, щоб це сталося, і значною мірою зберегли модель «розмежованого суспільства» (як, наприклад, у центральноазіатських країнах СНД).

Якщо в країнах, що трансформуються, існують авторитарні режими, то міліція принаймні підпорядкована державній бюрократії, але в тих, які формально демократичні, але мають слабкі або корумповані державні інститути, вона може стати безконтрольною. У цьому випадку виникає так звана модель «хижакької» міліції, і корупція в ній максимізується, оскільки правоохоронці основним чином займаються особистим збагаченням, а не захистом інтересів населення. Працівники органів внутрішніх справ використовують своє становище, щоб отримати винагороду у формі грошей, товарів або послуг від населення й бізнесу [4, с. 5 – 10].

Значно поширеними є корумповані дії міліції в країнах, що трансформуються, які позначаються на населенні, включають вимагання хабара і крадіжку. Зловживання силою часто стає інструментом для здобуття платежів.

«Заробляння» на бізнесі вважається вигіднішим і є головною сферою міліцейської корупції в країнах, що трансформуються, особливо в країнах СНД. Міліцейська корупція, спрямована на фірми, є, імовірно, найбільш поширеною в Росії, де багато фірм стикаються з вимаганням «хабарів виживання», щоб уникнути націоналізації або поглинання тими, хто пов'язаний з політичною елітою. Основною причиною високого рівня міліцейської корупції в країнах, що трансформуються, є

брак демократичного контролю. Це особливо характерно для тих країн, де міліціонери продовжують виконувати репресивні функції, типові для комуністичного минулого. Поліцейська централізація, що розглядається в деяких країнах, які розвиваються (Мексика, Аргентина), як спосіб подолання корупції, не виконує цієї ролі в країнах, що трансформуються, оскільки робить поліцію ще менш відповідальною перед суспільством і створює умови для її неправомірних дій [2 – 4]. Як і в країнах, що розвиваються, міліцейська корупція в країнах, що трансформуються, виникає через низький рівень заробітної плати, погану освіту, застаріле устаткування, недостатній рівень забезпечення транспортом і зв'язком.

Важлива причина міліцейської корупції в деяких країнах (Росія, Хорватія) полягає в тому, що їх законодавство оцінює майже всі види додаткової роботи міліціонерів як неправомірні дії. Оголошення поза законом такої додаткової роботи, як супровід вантажів або охорона магазинів, призводить до того, що зростають інші форми неправомірних дій міліції, унаслідок чого кількість чесних міліціонерів скорочується [6].

Високий рівень міліцейської корупції в країнах, що трансформуються, підтримується «круговою порукою», яка є досить сильною. Скажімо, у Боснії 51 % опитаних повідомили, що знали про випадки корупції в міліції або самі отримували хабарі. Проте лише 35 % опитаних сказали, що повідомлять про міліціонера, якщо знатимуть про те, що він замішаний у корупції. У більшості країн, що трансформуються, міліція не має загального етичного кодексу. Це особливо важлива проблема для країн, де співробітники міліції нещодавно брали участь у військових діях (як у колишній Югославії і деяких країнах колишнього СРСР) і звикли до надзвичайного рівня насильства і злочинності [6].

І нарешті, міліціонери в більшості країн, що трансформуються, не отримують антикорупційної підготовки або правової освіти. Дослідження в Боснії і Герцеговині показало, що одна третина працівників міліції не мотивована, щоб виконувати основну роботу, а дві п'ятирічні орієнтовані на додаткові заробітки, можливість для яких відкриває служба в міліції, тоді як одна п'ята опитаних погоджується, що для міліціонера повністю прийнятним є використання службового становища для досягнення особистої вигоди [5].

У країнах, що розвиваються і трансформуються, головна причина міліцейської корупції – це відсутність підконтрольності міліції суспільству. Населення в цих країнах не довіряє міліції, яка не може забезпечити людям навіть видимість безпеки. В обох цих групах країн міліцейська корупція часто супроводжується насильством, але в країнах, що трансформуються, переважає економічна корупція. Міліцейська культура підтримує і захищає корупцію, яка в багатьох сферах стала прийнятною для суспільства. З позиції самих правоохоронців, у країнах, що розвиваються і трансформуються, головний чинник корупції – низький рівень оплати праці та відсутність соціальних пільг.

Аналіз наукової літератури та наявні дані емпіричних досліджень з проблеми економічної діяльності міліції (поліції) свідчать, що ця діяльність у розвинених країнах і таких, що розвиваються, а також у країнах, що трансформуються, демонструє деякі загальні й специфічні риси. У розвинених країнах серйозні корупційні порушення є відносно рідкісним явищем і, як правило, ізольованими інцидентами. Основною причиною низького рівня міліцейської корупції в розвинених країнах є демократичний контроль суспільства за діяльністю міліції. Прийняті юридичні й соціальні норми мають антикорупційну сутність, і здебільшого корупційні прояви не системні, а індивідуальні.

У більшості країн, що розвиваються і трансформуються, корупція міліції має масовий характер і пов’язана з серйозними порушеннями, такими як викрадання з метою одержання викупу, наймане вбивство, участь у незаконному обігу наркотиків. Вимагання хабарів з підприємців, змова з організованою злочинністю, крадіжки дуже поширені і, по суті, добре «вбудовані» в поліцейську культуру цих країн.

Основна причина розвитку нелегальної економічної діяльності міліції в країнах, що розвиваються і трансформуються, полягає у відсутності підконтрольності міліції суспільству. Важливим чинником є також вплив організованої злочинності й політичної корупції. Дефекти в освіті, працевлаштуванні, нестача сучасного устаткування так само сприяють вищим рівням корупції. У всіх країнах має місце відсутність суспільної мотивації (виконання «благородної справи»), а кругова порука серед міліції змінює корупцію. Серед пропонованих антикорупційних заходів у країнах, що розвиваються і трансформуються, більшість авторів відзначає посилення демократичного контролю за міліцією, необхідність суворішого покарання за

корупцію. Невідворотність і зрозумілість покарання мають бути продемонстровані, обговорені і проведені в життя. Також необхідні зміни в структурі управління й організації. Найчастіше рекомендується посилити централізацію як засіб скорочення корупції. Вважається, що централізація може поліпшити контроль за міліцією, збільшити її підзвітність суспільству і допомогти провести в життя єдині керівні принципи, які відновлять суспільну довіру до ролі міліціонера, якщо його служба буде скерована на благо населення. Винятком є досвід США. Там організація поліції децентралізована, але значно поширені суспільний контроль і опір населення корупції, що допомагає утримувати її на відносно низькому рівні.

Ефективна антикорупційна реформа повинна включати поліпшення оплати праці міліціонерів, селективний відбір на службу, суворе навчання, постійну подальшу освіту й підвищення кваліфікації, а також забезпечення сучасним устаткуванням. Додаткова зайнятість працівників органів внутрішніх справ має бути не лише дозволена, але й заохочуватись, якщо вона перебуває в законних і розумних межах.

Основний шлях зниження рівня міліцейської корупції в країнах, що розвиваються і трансформуються, – це встановлення демократичного контролю суспільства за діяльністю міліції. У тих країнах, де подібний контроль є, соціальні норми мають антикорупційний характер, масова системна корупція сходить наївець, і здебільшого її прояви мають індивідуальний, ізольований характер.

Висновки. Повне викорінення корупції в Україні не є можливим з огляду на те, що корупція існувала в усі часи та в усіх державах, з відмінністю лише в її обсягах та рівні ураженості державного апарату. Процеси глобалізації привели до об'єднання зусиль держав щодо протидії та попередження корупції. Однак попри намагання зробити методи та прийоми подолання корупції універсальними усе ж ані єдиного механізму протидії, ані навіть універсального визначення поняття корупції не існує, і навряд чи його можна сформулювати, оскільки кожній державі притаманний власний характер корупції та певні особливості її проявів.

Водночас це не означає необхідності відмови від уживання відповідних заходів для її максимального зменшення та попередження. Проблемою на сьогоднішній день у виробленні ефективного механізму протидії корупції є відсутність загального уявлення про дане суспільне явище. Водночас можна з упевненістю стверджувати, що

сучасні дослідники означеної проблеми просунулися значно вперед у розробці такого механізму. Зокрема, надбанням української науки слід вважати поступове усвідомлення комплексності та багатоаспектності корупції як явища реальної суспільної дійсності. Це дозволить підійти до питання вироблення та впровадження методів і прийомів протидії і попередження корупції більш виважено та послідовно, що забезпечить ефективний та відчутний результат на практиці.

Корупція – це явище комплексне, яке виявляється в різних сferах життя та має різноманітні аспекти, а комплексне суспільне явище потребує комплексного підходу до його вивчення та, відповідно, до подолання його проявів. Усі зусилля мають бути зосереджені на максимальному зменшенні всіх її проявів на будь-якому рівні управлінської ланки в кожній зі сфер суспільного життя. Тому сьогодні потрібен комплексний підхід до вироблення та впровадження механізму протидії корупції, який не повинен зводитися лише до посилення відповідальності, а має містити у своєму арсеналі усю сукупність взаємопов'язаних методів та прийомів задля, насамперед, попередження корупції, а потім уже протидії їй. Тому слід ще раз підкреслити основні особливості корупції як суспільного явища, що розкривають її сутність в українських реаліях.

Список використаних джерел

1. **Коленникова О. А.** Коммерциализация служебной деятельности работников милиции / О. А. Коленникова, Л. М. Косалс, С. В. Рывкина // Социол. исследования. – М. : Ск, 2004. – С. 73 – 83.
2. **Brunei J. R.** Blurring the Line Between Public and Private Sectors: The Case of Police Officers' Off-Duty Employment // Public Personnel Management / J. R. Brunet. – 2008. – № 37 (2). – P. 161 – 174.
3. **Davis D. E.** Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico / E. Davis // Latin American Politics and Society. – 2006. – № 48 (I). – P. 55 – 86.
4. **Eaton K.** Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis / K. Eaton // Latin American Research Review. – 2008. – № 43 (3). – P. 5 – 32.

5. **Ivkovic S. K.** The Contours of Police Integrity across Eastern Europe / S. K. Ivkovic, S. T. O'Connor // International Criminal Justice Review. – 2008. – № 18 (1). – P. 59 – 82.

6. **Maljevic A.** Professional Police in Bosnia and Herzegovina: Case Study – Police Corruption // A. Maljevic, D. Datzer, E. Muratbegovic, M. Budimlic // European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice. – 2008. – № 16 (2). – P. 209 – 224.

7. **Marche G. E.** Integrity, Culture, and Scale: An Empirical Test of the Big Bad Police Agency / G. E. Marche // Crime, Law and Social Change. – 2009. – № 51 (5). – P. 463 – 486.

8. **Roebuck J. B.** A Typology of Police Corruption / J. B. Roebuck, T. A. Barker // Social Problems. – 1974. – № 21. – P. 423 – 437.