



З. Р. Кісіль*

ФАКТОРИ ПРОТИДІЇ ПРОФЕСІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ ДЕФОРМАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Професійна злочинність — така ж стара, як і цивілізація, вона стала органічним інститутом ринкового господарства і більшою чи меншою мірою впливає на політику держави. У кризових ситуаціях мафіозні організації можуть навіть відігравати роль тіньового уряду.

Корупція — це обов'язкова складова держави будь-якої її форми. Категорично не можна погоджуватись з тезою, що “корупція — це ціна, якою розплачуємось за свободу”. Вона існувала й існує за будь-яких режимів — авторитарних, тоталітарних, демократичних і т. д. Підтвердженням цього може бути високий рівень корупції у фашистській Німеччині і при радянському партійному та державному апараті.

Враховуючи особливе суспільне значення проблеми професійної деформації, а також правової активності, авторитетні правознавці приділили чимало уваги в висвітленні цього питання. До числа таких учених належать С. Алексєєв, В. Гойман, Р. Калюжний, Д. Каримов, В. Копейчиков, В. Кудрявцев, В. Лазарев, М. Савчин та інші. Незважаючи на всебічний і докладний, на перший погляд, рівень дослідження цієї проблеми, усе ж чимало важливих аспектів не знайшли належного опрацювання. Зокрема, прояви професійної деформації та правова активність ще недостатньо розглянуті як специфічні явища професійної діяльності працівників міліції.

Загально визнано, що в сучасному світі одним з найнебезпечніших соціальних явищ, що прямо зачіпає інтереси суспільства й держави, виступає корупція.

На жаль, це негативне явище стало й для України реальністю сьогодення і є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному, соціально-правовому розвитку держави, що негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну та правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини.

В Україні також упродовж останніх двох десятиріч проблема корупції та боротьби з нею залишалася і продовжує залишатися однією з найпріоритетніших. Розроблена і діє система заходів протидії і боротьби з цим негативним суспільним явищем. Створена та удосконалюється нормативна база по боротьбі з корупційними проявами, хабарництвом та посадовими злочинами. Проте такий досвід боротьби з корупцією та відповідного аналізу, який накопичено в інших країнах, у нашій державі дотепер відсутній.

Законодавча база з протидії корупції в Україні налічує сьогодні більше 100 законів України, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів. Дана система містить багато нормативно-правових актів як базових для усіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин. До останніх відносимо закони України “Про Вищу раду юстиції”¹, “Про банки і банківську діяльність”², “Про Конституційний суд України”³, “Про міліцію”⁴, “Про Національний банк України”⁵, “Про місцеві державні адміністрації”⁶ та ін. Крім законів України, існує низка підзаконних нормативно-правових актів. Проте всі вони приймалися у різні часи, різними органами, у ряді випадків — без наукового обґрунтування, через що і виникали колізії, протиріччя та невідповідність один одному. На жаль, доводиться констатувати, що різноманітні заходи

© Кісіль З. Р., 2008

* доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидат історичних наук, доцент

¹ Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 р. // ОВУ. — 1998. — № 6. — Ст. 206.

² Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. // ОВУ. — 2001. — № 1-2. — Ст. 1.

³ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

⁴ Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.

⁵ Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 24. — Ст. 1087.

⁶ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 18. — Ст. 774.



щодо подолання корупції, які плануються і здійснюються сьогодні в державі, дуже слабо пов'язуються із зусиллями щодо наведення порядку в економіці, а законодавчі акти, які регламентують економічні реформи, нерідко поспіхом прийняті, недосконалі і, головне, не завжди передбачають відповідні механізми з нейтралізації зловживань⁷.

Отже, правова система боротьби з корупцією в Україні ґрунтується на великій кількості законів і нормативно-правових актів: у деяких випадках оцінка дієвості цих правових актів і взаємозв'язку між ними має певні труднощі, що почасти пояснюється їх великою кількістю.

Поглиблений аналіз проблеми протидії корупції дозволив дійти висновку, що поширеність корупції в Україні обумовлено організаційно-правовими, економічними та соціально-політичними факторами. На нашу думку, подальша "тінізація" економіки породжує і характеризує рівень корупції, а кримінальна та адміністративна статистика констатує лише результати протидії.

Така ситуація переважно стала наслідком того, що боротьба з корупцією здійснюється безсистемно, за відсутності стратегії запобігання і протидії їй. Для боротьби з корупцією замало тільки досліджень масштабів корупції, викриття великих афер, зняття з посад державних чиновників, потрібно розглядати та досліджувати не наслідки цього явища, а його причини. Головні зусилля необхідно спрямовувати на усунення причин та умов, що сприяють корупції, а не тільки на реагування щодо конкретних корупційних проявів.

У зв'язку з цим попередження і припинення корупції є вкрай необхідним у всій системі державної влади нашої країни та органах місцевого самоврядування, але особливого значення це набуває в системі виконавчої влади. *По-перше*, суб'єкти виконавчої влади представляють численну групу; з ними громадяни, недержавні об'єднання контактують частіше, ніж із прокуратурою, судами, представницькими органами державної влади. Кількість державних службовців, пов'язаних з виконавчо-розпорядницькими функціями, у багато разів перевищує чисельність усіх службовців, які здійснюють іншу державну діяльність. *По-друге*, суб'єкти державної виконавчої влади здійснюють правозастосування, видають велику кількість нормативно-правових актів, володіють владними повноваженнями. *По-третьє*, вони безпосередньо розпоряджаються величезними матеріальними, фінансовими та трудовими ресурсами. *По-четверте*, органи державної виконавчої влади, їх посадові особи вправі здійснювати позасудовий примус, юрисдикційну діяльність, у їх безпосередньому розпорядженні знаходиться механізм фізичного примусу, захисту (армія, органи внутрішніх справ, кримінально-виконавча система). *По-п'яте*, їх наділено великими владними повноваженнями, що слугує одним із засобів виконання державними органами покладених на них завдань та повноважень. Саме тому припинення корупції у сфері виконавчої влади є першочерговим завданням держави. При цьому така діяльність має спиратися на норми права.

Державне управління передбачає цілеспрямований вплив держави на суспільство в цілому для оптимального функціонування та розвитку останнього. Цей вплив здійснюється, насамперед, шляхом прийняття і виконання численних законодавчих рішень.

У ст. 8 Конституції України закріплено положення про те, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Відображаючи місце і роль права в державі і суспільстві, принцип означає, насамперед, співвідношення права і держави та її інститутів — органів державної влади та інших, тобто підпорядкованість держави та її інститутів праву і його пріоритет стосовно них⁸. Всі органи держави створюються відповідно до прийнятого законодавства і проводять свою роботу виключно в межах наданих повноважень. Що ж стосується їх посадових осіб, то вони зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією і чинними законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Такі повноваження випливають із самої суті правової держави і принципу верховенства права. Право повинно домінувати над органами влади, не допускати можливого свавілля з боку останніх, забезпечувати можливість контролю громадянського суспільства за державною діяльністю, у тому числі за здійсненням функцій державного управління.

⁷ Камлик М. І. Проблеми боротьби з корупцією та напрями протидії // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2002. — № 6. — С. 22.

⁸ Захарова Т. Чим далі від міліції, тим ... краще? // День. — 1998. — 13 червня.



Дія закону в суспільстві, в системі відносин самоорганізації у процесі державного управління поширюється, так би мовити, “згори-донизу”, а вплив права відбувається і “знизу-догори”, та “згори-донизу”. Право повинно домінувати над державою, зокрема над діяльністю органів виконавчої влади, не допускати свавілля з боку останньої, забезпечувати можливість контролю з боку громадянського суспільства за державною діяльністю в цілому. Реалізація принципу верховенства права є дуже важливою передумовою панування у життєдіяльності українського суспільства саме правових принципів, досягнення правового прогресу в суспільному житті України. Це є передумовою створення в Україні нового, що ґрунтується на пріоритеті загальнолюдських цінностей, державного, адміністративного, муніципального права, забезпечення єдності та внутрішньої узгодженості національного законодавства, зміцнення правопорядку в державній діяльності та встановлення нового, властивого саме “державі для людини” співвідношення людини і держави⁹.

Таким чином, правова регламентація взаємодії органів державної влади з особою і з суспільством є найважливішою передумовою ефективної діяльності держави як суб’єкта державного управління. При цьому право виступає як засіб виконання завдань і функцій державної влади і умова її нормального функціонування. Право також здійснює могутній субсидіарний вплив на організацію державної влади, стабілізацію суспільно-політичного життя, забезпечення надійного захисту особи, у тому числі й від корупційних проявів з боку державних службовців, встановлює обмеження державної влади за допомогою правових форм і владно-правових методів. Особливість же державного управління полягає в тому, що держава виступає водночас суб’єктом і об’єктом правового впливу. Держава формує право, механізм його реалізації, контролює виконання. У той самий час держава сама діє в рамках установленого права і дуже важливо, щоб її представники були чесними, “не зараженими корупцією” громадянами, адже корумпованість апарата управління — це системні недоліки організації, що обумовлюють зловживання службовим становищем її персоналу.

Недосконала система державного управління породжує корупціонерів, а продажні чиновники формують “вигляд системи”, створюють умови для її неефективного функціонування. Сама організація управління винна у створенні атмосфери можливості використання чиновником недоліків бюрократичної машини як засобу для задоволення виключно особистих корисливих потреб¹⁰. Злочинність миттєво реагує на безсилля та нерішучість влади, вона нахабніє, набирає темпів зростання і поглинає все на своєму шляху, залишаючись суворою та об’єктивною реальністю.

Проблема подолання корупції зараз ускладнюється істотним порушенням соціально-економічного та морально-етичного стану суспільства, що сприяє виникненню умов постійного підвищення психоемоційної напруженості та професійної деформації практично всіх причетних до цієї справи. Прояви професійної деформації характеризуються негативними змінами особистості, її професійно необхідних якостей і позначаються на професійній спрямованості та професійному мисленні держслужбовця. Професійна деформація виникає внаслідок багаторазового повторення негативних типових ситуацій протягом тривалого часу. Вона є найбільш небезпечною «зміною особистості» державного службовця, бо призводить до правового нігілізму та навмисного порушення вимог закону. Причому йдеться про порушення не тільки окремих положень, а й засадничих вимог діючого законодавства.

Визначити таку деформацію можна як прояв правового нігілізму та протиправних прийомів здійснення службових дій та оцінки їхніх результатів, а також спрощення професійних стереотипів і послаблення морально-вольової надійності працівника міліції. Головною причиною проявів правового нігілізму та протиправних дій є безкарність порушень і недостатній громадський контроль за застосуванням співробітниками ОВС владних повноважень. Із накопиченням професійного досвіду державні службовці все краще орієнтуються у тому, які нормативні акти можна порушувати без особливого ризику для себе.

⁹ Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 рр. Затверджено Указом Президента України від 24.04.1998 р. // ОВУ. — 1998. — № 17. — Ст. 621.

¹⁰ Коментар до Конституції України. — 2-е вид. — К., 1998. — С. 38.



Важливою ознакою професійної деформації є психологічна нестійкість. Вона проявляється в нездатності протистояти негативним впливам у процесі професійної діяльності. Такими впливами вважаються неправомірний тиск з боку правоохоронних органів, окремих посадових осіб (безпосереднього начальника, підприємця та ін.) з метою прийняття незаконного рішення, а також складні зовнішні умови роботи.

Третя ознака — це нахил до спотворення вимог щодо всебічного об'єктивного відображення обставин у державі: внутрішня установка на нехтування реальністю, послаблення самокритичності, невміння критично ставитися до своїх дій та обставин ззовні. При цьому слід вести мову насамперед не про невміння, а про небажання чи втрату уміння об'єктивної оцінки обставин. Тому професійна деформація полягає не в первісній відсутності якості, професійній ненавченості, а в їхній трансформації чи атрофії. Відсутність необхідної якості або недостатня професійна навченість можуть бути лише сприятливим ґрунтом для виникнення професійної деформації.

Все це дозволяє співробітнику ОВС зберігати впевненість у правильності своїх дій, а помилки розглядати як неминучі, викликані зовнішніми обставинами, а тому безпечні. До типових прийомів самовиправдання можна віднести посилання на недосконалість закону та формальність його вимог; на упередженість і необ'єктивність оточення; посилання на об'єктиви та труднощі — перевантаження, дефіцит часу; пояснення незаконних рішень інтересами держави, вказівками керівництва, труднощами виконання своїх обов'язків тощо. Тотальне самовиправдання за будь — яких обставин — це головна ознака професійної деформації державних службовців.

Всі ці зміни визначаються, перш за все, недосконалою організацією та поганими умовами здійснення професійної діяльності. Такі зміни виникають і проявляються на різних рівнях — процесів, станів, властивостей особистості, її свідомості та підсвідомості. Часто сутність найбільш важливих змін полягає в гіпертрофії професійно важливих рис. Так, пильність перетворюється на підозрілість, впевненість — на самовпевненість, спокійність — на байдужість, вимогливість — на прискіпливість, ретельність — на педантизм і т. п. По-друге, це актуалізація і розвиток соціально негативних рис, зокрема, жорстокості, мстивості, брутальності, уседозволеності, цинізму. Виникають і стають домінуючими певні психічні стани (розчарування, нудьга, дратівливість), котрі не сприяють ефективному виконанню службових обов'язків. По-третє, це пригнічення та подальша атрофія окремих рис, що суб'єктивно починають оцінюватися як другорядні, а то й зайві. Втрачається переконаність у законослухняності громадян, можливості ефективної боротьби з правопорушеннями, особливо корупцією. Слід зазначити, що деякі характеристики набувають специфічно перекошеного вигляду. Найбільшою мірою це стосується такої важливої сфери правосвідомості, як ціннісні уявлення про мету, засоби, методи та прийоми професійної діяльності.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що хабар — це тільки одна з ознак професійної деформації співробітника ОВС. Тому потрібен більш кваліфікований і системний підхід до боротьби з корупцією — шляхом усунення причин та умов, що сприяють професійним відхиленням передусім в такій соціальній групі, як працівники міліції.

Потреба у створенні реальних механізмів попередження та протидії корупції зумовила необхідність прийняття ряду нормативно-правових актів, спрямованих на попередження та боротьбу з корупційними діяннями. На жаль, більшість з них декларативно проголошували необхідність боротьби з корупцією та не визначали при цьому правових і організаційних основ для попередження, виявлення та припинення проявів корупції, усунення причин і умов, що їм сприяють.

Не відповідають сучасним вимогам окремі закони і нормативні акти. Аналіз ефективності дії Закону України "Про державну службу"¹¹ показав, що його реальний вплив на вирішення зазначеної проблеми є малоефективним, основні норми спрацьовують слабо, особливо ті, які регламентують атестацію та декларування доходів.

Суттєвих змін і доповнень потребує Закон України "Про боротьбу з корупцією"¹². Він не визначив головного: чітких рамок, які розділяли б поняття адміністративного та

¹¹ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

¹² Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. // ВВР. — 1995. — № 34. — Ст. 266.



кримінального корупційного діяння. Як результат — кримінальне законодавство щодо протидії корупції різко відстає від криміногенної ситуації в державі.

В цілому Закон прийнято без урахування основних чинників корупції, норми його побудовані переважно на забороні займатися тією чи іншою підприємницькою діяльністю. Він вирішив лише одну із проблем — встановив адміністративну відповідальність за корупційні діяння.

Доводиться констатувати, що різноманітні заходи щодо подолання корупції, які плануються і здійснюються сьогодні в державі, дуже слабо пов'язуються із зусиллями по наведенню порядку в економіці, а законодавчі акти, які регламентують економічні реформи, нерідко прийняті поспіхом, недосконалі і, головне, не завжди передбачають відповідні механізми з нейтралізації зловживань. Це обумовило внесення до них чисельних змін і доповнень: до Закону України “Про плату за землю” з липня 1992 р. зміни і доповнення вносилися 36 разів; до Закону України “Про підприємництво” та “Про підприємства в Україні” з 1991 р. відповідно — 44 і 31 раз.

Така нестабільність економічного законодавства, з одного боку, ускладнила його правильне застосування, з іншого, цим максимально скористався злочинний елемент.

Викладене дає підстави констатувати, що рівень діяльності державних і правоохоронних органів та судів щодо обмеження розмірів і впливу корупції на життєво важливі сторони суспільного життя країни та організаційно-правове забезпечення цієї діяльності не відповідають вимогам сьогодення.

Вважаємо, що зрушення ситуації на краще у вирішенні зазначених проблем потребує від виконавчої та законодавчої влади неординарних заходів щодо наведення порядку і законності, у першу чергу, в економіці і, зокрема, посилення контрольних, фінансових і владних функцій.

