

Матюхіна Наталія Петрівна

професор кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»,
доктор юридичних наук

Дискусійні питання щодо корупції в правоохоронних органах (зарубіжний досвід)

Кожна держава зацікавлена у підтримці законності та порядку в країні, що досягається завдяки чіткій роботі всього державного механізму, і, значною мірою, правоохоронних структур. Будь-які збої в діяльності кожної окремої структури відбиваються на якості функціонуванні всієї системи правоохоронних органів. Повною мірою це стосується проблеми корупції в правоохоронних органах. Ця проблема є актуальною для правоохоронних органів різних країн світу. Скрізь вона є зоною посиленої уваги з боку суспільства, викликає гостру занепокоєність, ведеться активний пошук шляхів її вирішення. В той же час визнається, що боротьба з корупцією є надзвичайно складною та важкою справою, вона повинна мати системний характер, охоплювати всі рівні функціонування правоохоронних органів.

Зарубіжними науковцями досліджується широке коло питань щодо цієї проблеми (сутність, витоки, фактори, що сприяють розповсюдженню корупції в правоохоронних органах, форми корупції, типи корумпованих працівників та ін.). Не дивлячись на всю різнобічність цих питань, всіх їх єднає загальна спрямованість на визначення дієвих шляхів запобігання корупції в правоохоронних органах та боротьби з нею.

Корупція в правоохоронних органах має багато різних форм, які зумовлені різними причинами і відповідно вимагають різних стратегій боротьби. На сторінках друкованих видань можна побачити різні підходи до класифікації форм корупції, які у цілому не суперечать один одному. Американські дослідники виділили навіть свого роду піраміду корупції в правоохоронних

органах (на прикладі поліції США). Від найбільш високого рівня корупції до низького рівня (хабарі у невеликих розмірах, фаворитизм - не накладення штрафів на друзів, знайомих та вдячності у формі безкоштовного обіду, кави тощо. Виокремлюють як зовнішню, так і внутрішню корупцію працівників правоохоронних органів. Зовнішньою є корупційні прояви, при яких має місце зв'язок між працівником і громадянами, організаціями і групами інтересів. Внутрішня корупція пов'язана із стійкими неетичними стосунками всередині агентства.

У даній статті головна увага на зосереджена на проблемі так званих "винагород" або "вдячності" працівникам (безкоштовний обід чашка кави, знижки на послуги тощо), навколо якої ведуться активні дебати і, дослідження якої є важливим з точки зору виявлення механізму виникнення корупції в правоохоронних органах.

Учасники дебатів задаються питанням: чи можемо ми розглядати прийняття працівниками "подяк", щорічних подарунків, безкоштовної чашки кави і т. ін. як корупцію - що передбачає використання влади для отримання особистої або групової вигоди? Наведемо декілька узагальнень, які відображають різні погляди щодо цього питання

Стверджується, наприклад, що сама по собі винагорода не передбачає використання працівником влади залежно від подарунка, що пропонується. Навіть, якщо він несе службу в очікуванні винагороди, то зовсім необов'язково, що виконання службових обов'язків буде залежить від отримання подарунка або, що без очікування винагороди, служба не буде забезпечуватись або буде забезпечуватись не так ефективно.

Щодо різниці між хабарами та винагородами, то вважається, зокрема, що хабарі пропонуються і приймаються з метою підкупу влади. Винагороди також можуть мати це за мету, але з точки зору можливої (хоча і необов'язкової) перспективи. Здебільше вони використовуються як добровільна нагорода за належне або таке, що перевищує належне, виконання службових обов'язків. Винагорода - це досить часто жест визнання, вдячності, високої оцінки діяльності. За своїм змістом вона містив в собі, так би мовити, менший коефіцієнт вигоди. Крім того

службовці чітко розрізняють "пристойні" та "інші" винагороди і подарунки. Є і ті, хто бачить це просто як "порціонна чашка кави на роботі", або як невинна винагорода, що робить рутинне виконання роботи більш приємним, або, нагорода від громади за те, що вони роблять таку брудну, але потрібну роботу. Звертається увага також на те, що в декотрих випадках, винагороди - це офіційна політика компанії. Тому їх не слід розглядати як щось особисте. Для компанії - це один із засобів виказати свою вдячність або підтримку діяльності правоохоронних органів. І як ще один із аргументів, доводиться, що проблема «безкоштовної чашки кави» має такі давні і глибокі коріння, що будь-які спроби щодо припинення цієї традиції не будуть мати дієвого характеру. Її заборона лінійними керівниками буде сприйматися підлеглими як прояв докучливості і причепливості.

В протилежність цьому наводяться точки зору, згідно з якими прийняття службовцями правоохоронних органів винагород (подяк) є якщо не корупцією, то, принаймні, шляхом до корупції. Вважається, що нереалістично і абсурдно вимірювати корупцію з точки зору отримання більшої або меншої вигоди. Навіть найменший подарунок, якщо він стає регулярним, створює відчуття обов'язку, привносить новий відтінок у стосунки. Посадова особа, яка попередньо приймала безкоштовну чашку кави, з часом розуміє, що стає вже більш важким бути безпристрасним, коли очікують або просять про заступництво (захист, сприяння тощо), поступово домінуючими стають приватні ділові стосунки та особисті почуття. На думку прихильників даної позиції, ті, хто приймає винагороди (у різних їх виявах), знаходяться на слизькому схилі корупції, на якому надзвичайно важко зупинитись. Грунт на схилі стає все більш м'яким та сипким, і поступово дії посадової особи все більшою мірою визначаються персональними, "корисливими" факторами. Тобто, прийняття службовцями таких "маленьких дрібниць", якими вважаються незначні винагороди, є тим механізмом, який запускає процес падіння.

Підсумовуючи, зазначимо, що, якщо корупцію розуміти як використання владних повноважень з метою отримання особистої або групової вигоди, то прийняття безкоштовної чашки

кави може бути дійсно надто незначним само по собі, щоб мати якусь корумповану вигоду. Люди зазвичай пропонують один одному чашку кави - або як друзі, ділові партнери, або як ознака гостинності, дружби, вдячності і т. п. Цей маленький знак, є достатнім, щоб виказати свою увагу, але він не є достатнім для того, щоб створити щось подібне до обов'язку або повинності. В той же час безкоштовна чаша кави (обід, послуга тощо) може стати початком тривалого зв'язку, прокладаючи шлях до руйнації службової поведінки. Один компроміс тягне за собою інший, ще більш значний і т. ін.

За висновками фахівців з управління правоохоронними органами, корупція у різних своїх виявах більш за все процвітає у погано керованих організаціях, там, де керівники не виконують чітко своїх обов'язків, відсутній постійний контроль за діяльністю підлеглих та ін. У зв'язку з цим на сторінках друкованих видань звертається увага на різні можливості вдосконалення системи управління, кожна із яких є важливою і заслуговує на спеціальний і більш детальний розгляд.

У даній статті особливо підкреслимо значення управління мотивацією працівників. Відсутність мотивації у роботі у працівників або її низький рівень можуть бути пов'язані з різними причинами: невідповідність винагородження, скорочення штатів, реструктуризація, невизнання або несвоєчасне визнання заслуг, складності кар'єрного росту, особливості професійного середовища та ін. В той же час, відомо, що саме потреби працівників є найбільш значущими, як з точки зору їх індивідуального зростання, так і забезпечення ефективності агентства в цілому.

Важливим є ще один аспект визначеної проблеми - це моральність поведінки (як в межах організації, так і поза нею), формування у службовців ставлення до етичних норм як способу мислення. Цьому питанню повсюдно приділяється велика увага. Це стосується спеціальних навчальних закладів, де, обов'язково викладається навчальний курс з професійної етики, центрів початкової підготовки, організації службової підготовки на робочих місцях та ін. Але, в даному випадку, найважливішим (хоча, напевно, і найбільш складним) завданням є не

надання сукупності знань з професійної етики, а формування звичок моральної поведінки, чітке визначення та впровадження етичних стандартів службової поведінки.

Проблеми, що піднімаються в статті, стосуються майже кожної правоохоронної служби в будь-якій країні світу. Не випадково, що за останні десятиріччя ці питання, а також питання щодо ролі правоохоронних органів у суспільстві, їх головних функцій та обов'язків ставали предметом широкого розгляду та обговорення з боку урядів, місцевих влад, широкої громадськості. Відзначалось пріоритетне значення якості персоналу цих органів для забезпечення високої якості їх діяльності. Навіть у широкий обіг увійшла фраза, яка характеризує шлях досягнення правоохоронними органами високої ефективності діяльності, а саме: "якість зсередини назовні". Це означає, що потрібно не шукати винних у тій або іншій ситуації, а знайти помилки та прорахунки у власній системі. Якщо відсутня мотивація працівників, вони не забезпечені всім необхідним для виконання службових обов'язків, коли керівників підрозділів відрізняє низький/недостатній рівень управлінської компетенції, нездатність або невміння налагодити ефективний контроль за діяльністю підлеглих, то яка якість зовнішньої діяльності може бути. Треба спочатку навести порядок у себе, а вже потім вносити якість за межі служби. У даному випадку мова йде вже про якість управління персоналом правоохоронних органів і про якість управління цими органами у цілому.