

СТАТТЯ НОМЕРА

УДК 351.74+343.353

Н.П. МАТЮХІНА, докт. юрид. наук

Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого

ДОДАТКОВЕ “СТИМУЛЮВАННЯ” ПОЛІЦЕЙСЬКИХ: РІЗНІ ПОГЛЯДИ НА ОДНУ ПРОБЛЕМУ

Щодо проблем поліцейської корупції розглянуті різні точки зору на проблему “винагород” поліцейським.

Кожна держава зацікавлена у підтримці законності та порядку в країні, що досягається завдяки чіткій роботі всього державного механізму, і, зокрема, поліцейських структур, які безпосередньо покликані забезпечувати виконання цього надзвичайно важливого завдання. Будь-які збої в їх діяльності відбиваються на якості функціонування всієї системи поліцейських органів, завдають шкоди їх іміджу, підривають довіру населення. Повною мірою це стосується проблеми поліцейської корупції.

Зарубіжними науковцями досліджується широке коло питань щодо цієї проблеми (сутність поліцейської корупції, її витoki в поліції, фактори, що сприяють розповсюдженню, форми корупції, типи корумпованих працівників та ін.) [1-4]. Не дивлячись на всю різнобічність цих питань, всіх їх єднає загальна спрямованість на визначення дієвих шляхів запобігання корупції в поліції та боротьби з нею.

Поліцейська корупція 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 в поліції, які у цілому не суперечать один одному [1, с.167-171; 3, с.234; 4, с.263]. Дебати переважно ведуться навколо проблеми так званих “винагород” поліцейським (безкоштовна їжа, чашка кави, знижки на послуги, подарунки та ін.), дослідження якої є важливим з точки зору виявлення механізму виникнення корупції в поліції.

Учасники дискусії задаються питанням: чи можемо ми кваліфікувати прийняття офіцерами поліції “подяк”, щорічних подарунків, безкоштовної чашки кави та ін., які можуть бути їм запропоновані, як корупцію – що передбачає використання влади для отримання особистої або групової вигоди? Наведемо декілька узагальнень, які відображають різні погляди щодо цього питання [1, с.171-181; 4, с.263, 270-271].

Стверджується, наприклад, що сама по собі винагорода не передбачає використання поліцейським влади залежно від подарунка, що пропонується. Навіть, якщо поліцейський несе службу в очікуванні винагороди, то зовсім необов'язково (або це не є закономірним), що виконання службових обов'язків буде залежить від отримання подарунка або, що без очікування винагороди, служба не буде забезпечуватись, чи 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 поліцейським службових обов'язків. Винагорода - це часто жест визнання, вдячності, високої оцінки діяльності. За своїм змістом вона несе в собі, так би мовити, менший коефіцієнт вигоди. Хабар вимагає від поліцейського певних службових зловживань, тому спонукаючий мотив має бути достатньо сильним.

Крім того, поліцейські чітко розрізняють “пристойні” винагороди та “інші” винагороди і подарунки. Є і ті, хто бачить це просто як “порціонну чашку кави на роботі” або як вдячність громадян, невинну винагорода, що робить рутинне виконання роботи більш приємним, бо, як нагороду від громади за те, що вони роблять таку брудну, але потрібну роботу. В протилежність цьому існує точка зору, згідно з якою прийняття поліцейськими винагород є якщо не корупцією, то, принаймні, корупційним діянням (або на шляху до корупції). Лунають заклики до того, що поліцейському не слід дозволяти собі приймати ніякої винагороди, навіть безкоштовну чашку кави. Стверджується також, що нереалістично і абсурдно вимірювати корупцію з точки зору отримання більшої або меншої вигоди.

Як бачимо, дебати щодо проблеми, яка розглядається, йдуть кількома паралельними шляхами. Хто правий в цьому спорі? Можливо відповідь на це питання допоможе дати викладення головних аргументів кожної із сторін. Аргументи тих, хто толерантно відноситься до прийняття поліцейськими винагород, є наступними:

1. Цілком природним є виказати свою вдячність тим, хто заслуговує на це, навіть, якщо в цьому полягає їх робота. Коли будь-хто робить свою роботу особливо добре, або коли ми особливо вдячні, ми дякуємо за допомогою несуттєвих винагород. Наприклад, поліція часто допомагає у критичні години, у критичних ситуаціях, і тому є причини для вдячності поліцейським.

2. Переважно заперечення проти прийняття поліцейськими винагород полягає в тому, що вони є своєрідним механізмом купівлі або отримання привілеїв. Аргументують проти цього тим, що більшість винагород є недостатньо суттєвими, щоб говорити про підкуп. Вигода від запропонованого за половину ціни “Біг Мак” (“Big Mac”) або безкоштовної чашки кави – не є вже такою значною,

щоб зробити офіцера поліції зобов'язаним тому, хто це пропонує. Жоден поліцейський не стане втрачати свою роботу через таку дрібницю.

3. В декотрих випадках, винагороди (наприклад, половинна ціна на "Біг Мак") – це офіційна політика компанії. Тому їх не слід розглядати як щось особисте. Для компанії – це один із засобів виказати свою вдячність поліції, посилити її заступництво і, крім того, мати вигоду від поліцейської присутності на території закладу. З точки зору моралі – всі ці цілі є припустимими. Вони є "відкритими", "щирими" і не передбачають ніякої спроби або наміру примусити посадову особу зрадити своєму обов'язку.

4. Ефективність діяльності поліції на території, яку вона обслуговує, певною мірою залежить від встановлення добрих стосунків із представниками місцевого бізнесу. Завдяки цьому поліцейські можуть мати більше інформації про поточні події або проблеми в громаді, зміни або незвичності, разом шукати шляхи виходу із проблемних ситуацій і в кінцевому рахунку налаштовувати більш тісну співпрацю з населенням. У даному випадку прийняття безкоштовної чашки кави або знижка на "Біг Мак" – це невід'ємна частина звичайних "взаємних послуг", які є складовою дієвого поліцейського обслуговування. На посадову особу, яка відмовляється від таких незначних проявів уваги, будуть дивитись "недружелюбно" і не будуть їй довіряти.

5. Безкоштовна чашка кави має такі давні та глибокі коріння, що будь-які спроби щодо припинення цієї традиції будуть мати недовгий характер і можуть призвести (з великою долею вірогідності) до відчуження як у межах, так і поміж поліцейських рангів. Її заборона лінійними керівниками буде сприйматися підлеглими як прояв докучливості і причепливості. Результатом цього може стати поліцейський цинізм.

6. Директиви, які забороняють прийняття безкоштовних порцій кави, вважають поліцейських за «дурнів», які не можуть відрізнити дружню ознаку або ознаку подяки (уваги) від хабара; за немовлят, з точки зору розвитку їх моралі, які не можуть прийняти знак поваги, щоб не встояти перед протекціонізмом, або за шахраїв і жebraків, які намагаються використати кожен можливість, яку дає їм посада, для особистої вигоди. Навпаки, поліцейські добре розуміються на причинах пропонування їм грошових винагород. Вони здатні до обачності щодо таких ситуацій.

Головні ствердження тих, хто виступає проти прийняття поліцейськими "винагород" та отримання інших подібних вигод:

1). Навіть найменший подарунок, якщо він стає регулярним, створює відчуття обов'язку або, принаймні, привносить новий відтінок у стосунки. Посадова особа, яка попередньо приймала безкоштовну чашку кави, з часом розуміє, що стає важко бути безпристрасним, коли очікують або просять про заступництво (захист, сприяння, протегування та ін.).

2). Ті, хто приймає винагороди (у різних їх виявах), знаходяться на слизькому схилі корупції, на якому надзвичайно важко зупинитись. Приймаючи винагороду, посадова особа починає відмовлятися від відносин з іншими, поступово домінуючими стають приватні ділові стосунки та особисті почуття. Грунт на схилі стає все більш м'яким та сипким, і поступово дії посадової особи все більшою мірою визначаються персональними, "корисливими" факторами.

3). Хоча, можливо, більшість поліцейських дійсно здатні до обачливості щодо прийняття винагород, декотрі із

них не спроможні встояти перед ними. Заради цих "слабких" або "недосвідчених" посадових осіб, які є в будь-якій організації, а також заради тієї високої довіри, яку мають поліцейські у суспільстві, для поліції у цілому буде кращим, коли "сильні" та "досвідчені" працівники відмовляться від того, що є для них маленькою і безпечною вигодою.

4). Підприємці, які пропонують безкоштовні чашку кави, бутерброди або обід поліцейським, роблять це з певною зацікавленістю у збільшенні поліцейської присутності. Зрозуміло, що поліцейські, вірогідно, будуть проводити більшу частину свого службового часу саме в таких закладах, ніж в інших. А це, в свою чергу, призведе до несправедливого розподілу поліцейської присутності, що є недемократичним.

Нагадаємо, що стратегія поліцейської присутності застосовується з метою попередження можливих злочинних діянь та переконання громадян в тому, що поліція завжди поряд і готова до надання дієвої і оперативної допомоги. Повною мірою ця стратегія відповідає очікуванням громадян щодо поліції. Кваліфіковані опитування громадян, які проводилися у багатьох поліцейських округах Німеччини, показали, наприклад, що з-поміж очікувань населення відносно поліції на першому місці стоїть саме видима присутність поліції [5, с. 1].

Повертаючись до тези щодо слизького шляху корупції, зауважимо, що прихильники наведених аргументів вважають, що прийняття поліцейськими таких "маленьких дрібниць", якими вважаються незначні винагороди, є тим механізмом, який запускає процес падіння.

Підсумовуючи, можна зазначити, що якщо корупцію розуміти як використання владних повноважень з метою отримання особою або групою 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, клієнти, 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 чашка кави може стати початком тривалого зв'язку, прокладаючи шлях до руйнації поліцейської поведінки. Один компроміс тягне за собою інший, ще більш значний і т.д. (хоча це не є неминучим). Така ситуація є більш типовою для дрібного бізнесу: поліцейська присутність допомагає гарантувати їх безпеку від хуліганів, пограбувань, можливість більш швидкого реагування за надзвичайних обставин та ін. У такому випадку безкоштовна кава подібна до невеличкої за розміром додаткової страхової премії.

Але це, як вже зазначалось раніше, призводить до непропорційності поліцейської присутності, незабезпечення рівних можливостей захисту і безпристрасного поліцейського обслуговування, що суперечить суспільному призначенню поліції. Поліція, яка утримується за рахунок коштів платників податків, не є вільною у забезпеченні обслуговування, вона є відповідальною за чесне і справедливе використання всіх ресурсів з урахуванням потреб всієї громади.

Цікаво, що проблема, про яку йде мова, була об'єктом громадського обговорення ще наприкінці XIX ст. Найбільш занепокоєні громадяни вважали її невід'ємною рисою поліції, яка ігнорувала закони про зловживання спиртними напоями, про азартні ігри і проституцію, якщо така "неуважність" добре оплачувалась. "Нормою" вважалось право поліцейського на безоплатну випивку в салоні, продуктове підношення від власника магазину і т.п. [6, с.46].

Майже через сто років, а саме у 1980 р., один із англійських дослідників зробив дуже песимістичний висновок щодо корупції у поліції (маючи на увазі поліцію Англії). На його думку, було б нереально вважати, що поліція коли-небудь зможе позбавитись від корупції [7, с.161]. І хоча минув вже значний час з моменту цієї публікації у журналі, ця ситуація, як свідчить триваюча дискусія навколо проблеми поліцейської корупції, залишається актуальною і за наших днів.

За висновками фахівців з поліцейського адміністрування, 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 поліцією, кожна із яких є важливою і заслуговує на спеціальний і більш детальний розгляд.

У даній статті особливо підкреслимо значення управління мотивацією працівників поліції. Відомо, що саме потреби працівників є найбільш значущими як з точки зору їх індивідуального зростання, так і забезпечення ефективності агентства в цілому. Про низький рівень мотивації працівників можуть свідчити, наприклад, такі симптоми, як, наприклад: неповага до порядків в організації, терплячість до будь-якої поведінки, низький рівень моралі і т.п. Це підвищує значущість діяльності з нейтралізації подібних симптомів та підвищення рівня мотивації у службі. Причому важливим є те, щоб ця діяльність мала не реактивний, а проактивний характер, була спрямована на формування і закріплення зацікавленого ставлення як організації до працівника, так і працівника до організації.

Пошлемося, у зв'язку з цим, на досвід Німеччини. Поліцейський у цій країні – людина, яка належить до стабільного середнього класу. Важливість його особи підкріплюється державними соціальними гарантіями. Наприклад, поліцейського віком до 27 років можна звільнити за дисциплінарні провини й дрібні правопорушення. Згодом поліцейський отримує довічний статус держчиновника, який не підлягає звільненню. Його не звільнять навіть у разі вчинення ним карного діяння, якщо санкція відповідної статті Кримінального кодексу не передбачає позбавлення волі на термін понад 12 місяців. З такою особою працюватимуть психологи і керівництво, щоб розібратися у причинах провини і призначити відповідне покарання. Зазвичай таких працівників переводять на нижчі посади чи менш відповідальні ділянки роботи. Але в порушника завжди є шанс виправитися і повернутись на колишнє місце служби. В той же час, якщо поліцейський вчиняє тяжкий злочин, то він відповідає за всією суворістю, позбавляючись статусу, який набувався протягом тривалого часу роботи в поліції і котрий гарантував би безбідну старість і забезпечене майбутнє дітям. Це одна із суттєвих причин чому корупція в лавах німецьких правоохоронців

має дуже низький рівень [8, с.22-23].

Важливим є ще один аспект визначеної проблеми - це моральність поліцейської поведінки (як в межах організації, так і поза нею), формування у поліцейських ставлення до етичних норм, як способу мислення. Часто-густо саме моральність стає головним критерієм оцінки дій офіцерів поліції, вибору ними тих або інших альтернатив поведінки. Цьому питанню повсюдно приділяється велика увага. Це стосується навчальних поліцейських закладів, де обов'язково викладається навчальний курс з професійної етики, центрів початкової підготовки, організації службової підготовки на робочих місцях та ін. [9, с.31-45]. Але, в даному випадку, найважливішим (хоча, напевно, і найбільш складним) завданням є не надання сукупності знань з поліцейської етики, а формування звичок моральної поведінки [2, с.86-112].

Проблеми, що піднімаються в статті, стосуються майже кожної поліцейської служби в будь-якій країні світу. Не випадково, що за останні десятиріччя ці питання, а також питання щодо ролі поліції у суспільстві, її головних функцій та обов'язків ставали предметом широкого розгляду та обговорення з боку урядів країн, місцевих влад, керівництва поліції та широкої громадськості. Відзначалося пріоритетне значення якості поліцейського персоналу для забезпечення високої якості поліцейської діяльності. Повною мірою це положення відповідає сьогоденню і орієнтирам розвитку органів внутрішніх справ України

ЛІТЕРАТУРА

1. Kleinig J. The ethics of policing. –Cambridge, 1999. – 335 p.
2. Miller S., Blackler J., Alexandra A. Police ethics. – Sydney: ALLEN and UNWIN, 1997. –240 p.
3. Schmallegger F. Criminal Justice today. –Upper Saddle River. Prentice Hall, 1999. –456 p.
4. Walker S. The Police in America. An Introduction. – New-York, 1992. –412 p.
5. Участковая служба в Германии: обзорная информация: Зарубежный опыт. -М.: МВД России, ГИЦ, 1996. -8 с.
6. Джурканин Т., Негодченко А., Сергеев В. Кадровое обеспечение полиции США: Монография. –Х.: Изд-во НУВС; Д., Лира ЛДТ, 2003. –360 с.
7. Ермолович Г.П. Население и полиция: противостояние преступности в США: Монография. –СПб.: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности "Университет", 2004. –284 с.
8. Погляд на ОВС з "вікна" Баварської поліції // Міліція України. –2004. -№ 6. –С.22-23.
9. Кукушин В.М. Твоя профессиональная этика. –М.: МП "Кодекс", Объединенная редакция МВД России, 1994. –64 с.

Надійшла до редколегії 21.11.2005

МАТЮХИНА Н.П. ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ "СТИМУЛИРОВАНИЕ" ПОЛИЦЕЙСКИХ: РАЗНЫЕ ВЗГЛЯДЫ НА ОДНУ ПРОБЛЕМУ

Относительно проблем полицейской коррупции рассмотрены разные точки зрения на проблему "вознаграждений" полицейским.

MATUYKHINA N.P. ADDITIONAL "STIMULATION" OF THE POLICE OFFICERS: DIFFERENT VIEWS ON ONE PROBLEM

Concerning problems of police corruption the different points of view on a problem of "compensations" are considered by a policeman.