

УДК 354.1

О. А. Мосякіна, аспірантка кафедри
державної служби та митної справи
Академії митної служби України

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРОЯВІВ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

З'ясовано причини та наслідки недосконалості механізмів державного управління у правоохоронній сфері, що призвело до виникнення корупції в системі органів внутрішніх справ. Розкрито шляхи подолання корупції на основі вдосконалення механізмів державного управління та впровадження нових підходів до організації діяльності органів внутрішніх справ України.

Ключові слова: корупція; важелі подолання корупції; корупційні дії в системі органів внутрішніх справ; система покарання; реформування органів внутрішніх справ; професійна деформація.

The article examines the main problems of the Interior – corruption. The author gives consideration to this problem, the cause of corruption in the police system and its possible solutions. Ways to combat corruption through improvement of mechanisms of governance and new approaches to the organization of the internal police system were uncovered.

Key words: corruption; instruments to combat corruption; corrupt practices in the police system; system of punishment; police reform; professional deformation.

Постановка проблеми. Питання реформування державного управління в усіх сферах суспільного життя – одне з найважливіших на сучасному етапі державотворення. Особливо гостро це питання стоїть у правоохоронній галузі, котра наразі – найкорумпованіша. Проблема корупції в Україні значно впливає на подальший розвиток держави у напрямку європейської інтеграції. Прогресивний розвиток України як суверенної держави залежить від здійснення цілеспрямованої політики захисту її інтересів, передусім, від внутрішніх руйнівних факторів, чільне місце серед яких належить корупції. Розв'язання цієї проблеми значною мірою залежить від успішного використання та вдосконалення механізмів, методів та інструментів державного управління в зазначеній галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безпосередньому осмисленню корупції як соціального, економічного, політичного, правового явища присвячено праці відомих учених: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. В. Бауліна, Д. М. Бахрака, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Є. В. Курінного, Д. М. Лук'янця, О. Г. Кальмана, Є. В. Немержицького, М. І. Мельника, В. В. Сташиса, А. О. Селіванова, С. Г. Стеценко, О. В. Ткаченко, С. А. Шалгунової, котрі внесли помітний внесок у розв'язання цієї проблеми. Проте питання протидії корупції в правоохоронних органах залишається відкритим, продовжується пошук дійових важелів її подолання.

Мега статті – з'ясувати вплив механізмів державного управління на подолання прояву корупційних діянь у правоохоронній галузі та розробити пропозиції з подолання корупції в органах внутрішніх справ, проаналізувавши досвід Грузії.

© О. А. Мосякіна, 2014

Виклад основного матеріалу. Нині державне управління в Україні насамперед пов'язане з державною службою, проте їхня взаємодія залишається недосконалою. Основні кадри у галузі державного управління ще слабо підготовлені до здійснення ефективної протидії проявам корупції у системі державної служби. Попередні принципи й моделі функціонування та формування державного апарату вже відкинута, а нові ще не сформовано [1].

Стратегічним напрямом запобігання корупції на даний час є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток цивільної свідомості й активності у громадському суспільстві. На жаль, корупція вражає майже всі сфери суспільного життя, створює соціальні передумови напруження в суспільстві, породжує у населення недовіру до спроможності влади здійснити організаційні заходи для подолання кризи та відродження України. Дане явище загрожує суспільному розвитку, конституційному та суспільному ладу. Це причина зростання в Україні тіньової економіки, вона поширюється у владних інституціях, залучаючи окремих політичних і громадських діячів, а найголовніше – корупція унеможливує вступ України до ЄС.

Головна проблема – неефективні результати боротьби державних силових відомств із корупцією. Для цього слід удосконалити науково-методичне, правове, організаційне, інформаційне забезпечення боротьби з корупцією, впровадити інноваційні заходи, залучити іноземних фахівців, розробити нові механізми державного управління. Тож разом із реформуванням органів внутрішніх справ (далі – ОВС), яке здійснюється за умови неоднозначних і нестабільних суспільно-політичних процесів у державі, актуальним питанням, що впливає на ефективність діяльності цих органів, є проблема протидії правопорушенням зі сторони самих правоохоронців.

Як вказано у ст. 1 Закону України “Про міліцію”, міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства та держави від протиправних посягань [2]. Але, не секрет, що наділені такими широкими обов'язками співробітники правоохоронних органів чинять правопорушення. Корупція – форма протиправної поведінки працівників органів внутрішніх справ. Вона наявна й у відомстві, що за своїм призначенням має боротися з цим явищем [3]. Корупція – це не лише певні діяння, але й система негативних поглядів, переконань, установок, спосіб мислення, котрий обумовлює спосіб життя [4, 77]. С. В. Степашин зазначає: “...корупція – не просто хабарі, не просто зловживання службовим становищем, не просто завуальовані види підкупу чиновників. Це хвороба глибша, в основі якої – психологічна установка використовувати державну службу як невичерпне джерело для досягнення корисливої мети” [5, 2]. Морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона є потужним фактором деморалізації суспільства, знищення моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології. Корупція нищить духовні та моральні цінності, сприяє поширенню у суспільстві кримінальної психології [3, 52]. Корупція змінює мотивацію службових осіб у сфері державного управління, а також громадян у різних сферах соціального життя, що призводить до блокування механізмів державного управління. Існування корупції в ОВС і в системі правоохоронних органів загалом дає підстави вважати її вкрай небезпечним явищем – одним із проявів професійної деформації свідомості працівників ОВС.

Поширення корупції в ОВС насамперед пов'язане з тим, що ці органи – найбільше правоохоронне відомство, сфера діяльності якого достатньо широка та пов'язана зі здійсненням контролю за дотриманням правил у різних сферах суспільного життя, де порушуються права і свободи громадян. Питання визначення причин та умов, які зумовлюють корупційні прояви серед працівників ОВС, тісно пов'язане з тими, які характерні для всіх категорій працівників державного апарату, а саме: високий рівень впливу на різні сфери суспільного життя згідно з чинним законодавством, низький рівень заробітної плати й соціальної захищеності, впевненість працівників міліції у непокараності. Найбільша шкода від цього явища полягає у тому, що це негативно позначається на довірі суспільства до міліції.

На жаль, нині хабарництво, продаж посад, зловживання владою та службовим становищем із корисливих мотивів – найгостріша форма прояву корупції. О. Г. Кальман звертає увагу

на таку негативну тенденцію, як зрощення представників кримінального бізнесу з корумпованими представниками правоохоронних органів [6, 18–19]. Небезпечно те, що фактично поза державним контролем залишається діяльність посадових і службових осіб у правоохоронних і судових органах. У системі державних органів, які мають здійснювати соціальний контроль, наявна тенденція до створення замкнутого середовища з певною системою взаємопідтримки та самозбереження, з корупційними зв'язками контрольних органів.

Багато зловживань, котрі вчинюють правоохоронці через прагнення отримати матеріальну винагороду. Тому стало нормою надання фінансової допомоги органам внутрішніх справ з боку комерційних структур, які купують у них автомобілі, оргтехніку, меблі тощо. Натомість такі спонсори отримують від керівників правоохоронних органів індульгенції, що дають їм право порушувати законодавство [7, 274]. Працівники міліції сектора забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, використовуючи формений одяг, табельну зброю охороняють підприємств або їхні офіси, чинять “протекцію”, створюючи так званий “дах” підприємцям.

Також болюче питання подолання корупції в ОВС, коли керівники ОВС або прокуратури та їхніх структурних підрозділів дають накази своїм підлеглим про припинення кримінального провадження щодо певних осіб, в яких вони зацікавлені. Це можуть бути не лише працівники правоохоронних органів, але й члени організованих злочинних угруповань. Наприклад, пропонуючи за хабар зберегти робоче місце співробітників правоохоронних органів, який учинив протиправні дії. А це, своєю чергою, карається штрафом або навіть позбавленням волі згідно зі ст. 367–369 Кримінального кодексу України, на що, на жаль, адміністрація нашої держави не звертає уваги [8].

Останнім часом тіснішає співпраця працівників ОВС із представниками світу організованої злочинності, що є однією з форм деформації професійної субкультури правоохоронців. Це проявляється не тільки в окремих дружніх стосунках міліціонера з представником організованого злочинного угруповання (наприклад, його колишнім товаришем чи однокласником), що, до речі, досить розповсюджене явище. Відомі випадки, коли співробітники міліції навіть протегують організованим злочинним угрупованням і ті “працюють” під їхнім контролем. Згадаємо недавні події в нашій країні, коли з міліцією співпрацювали так звані “тітушки”.

Досить поширені й інші факти зловживання службовим становищем працівниками правоохоронних органів, які проявляються в різноманітних формах і не завжди мають корупційний характер. Зловживання владою або службовим становищем, як зазначено в ст. 364 Кримінального кодексу України, – це умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби [8]. Під час учинення таких порушень правоохоронці ніби не виходять за межі наданих їм повноважень і приймають рішення, що належать до їхньої компетенції, але чинять це, незважаючи на інтереси служби, завдання або нормальне функціонування організації. Іншими словами – це правопорушення, в основі яких лежать зловживання службовим становищем та корислива мета або інша особиста зацікавленість. Такі дії визначають сутність корупції, становлять її серцевину.

Перевищення влади або службових повноважень, як зазначено в ст. 365 Кримінального кодексу України, – це вчинення посадовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень, і може виявлятися: у вчиненні дій, які належать до компетенції вищої посадової особи; в одноосібному вчиненні дій, які мають здійснюватися колегіально; у вчиненні дій, котрі не має права ні за яких обставин учиняти жодна посадова особа; у вчиненні дій, які можливі за наявності певних умов або без них.

Корупція у правоохоронних відомствах викликає занепокоєння суспільства, адже ураження цим явищем значною мірою позначається на дотриманні принципу верховенства

права в державі. У структурі Міністерства внутрішніх справ України створено Департамент внутрішньої безпеки МВС, який здійснює нагляд за дотриманням законності у процесі дізнання та досудового слідства, оперативно-розшуковій діяльності й адміністративні практиці, загалом за дотриманням законності в усіх сферах їхньої діяльності. Але якість роботи такого департаменту ще не відповідає потребам дня, рівень корумпованості працівників правоохоронних органів значно вищий, ніж серед суб'єктів корупції. Співробітники департаменту мають вузькі повноваження, а рішення після їх службової перевірки приймає прокуратура. Для запобігання випадкам корупції серед працівників ОВС слід застосовувати комплекс заходів, який спрямований на усунення причин, що спонукають правоохоронців до зловживань і порушень. За результатами проведеного соціологічного опитування громадян портал infolight отримали такі результати щодо довіри населення до основних соціальних і державних інститутів в Україні (рис. 1) [9].

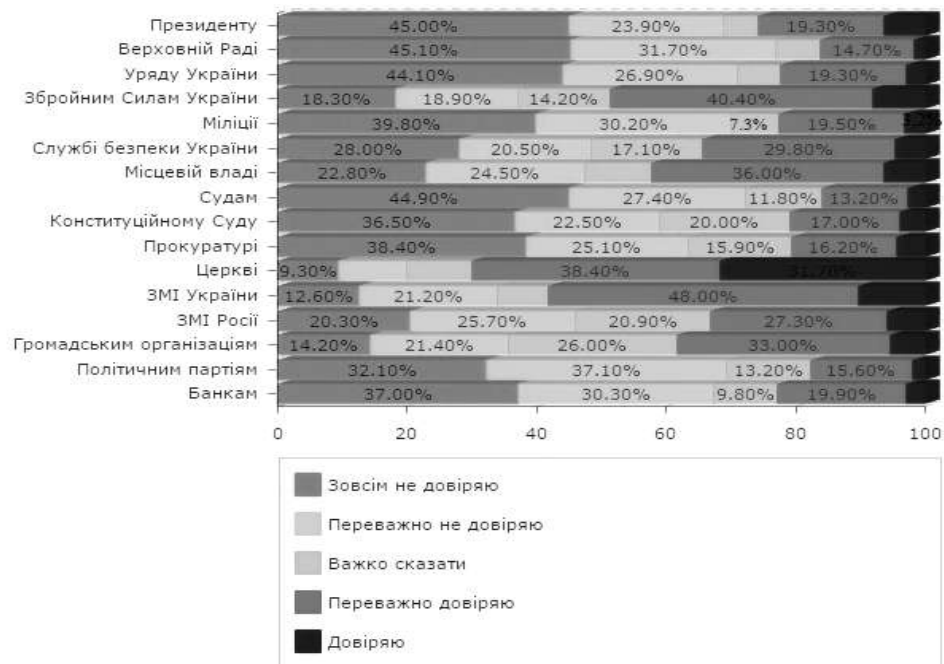


Рис. 1. Рівень довіри населення до основних соціальних і державних інститутів в Україні, травень 2013 р.

Як бачимо, рівень довіри населення до органів державної влади, в тому числі й до міліції, наймовірно низький. Так, лише 3,2 % населення довіряють міліції, проте зовсім їй не довіряють майже 40 %, переважно не довіряють – 30,2 %. Тож проблема люстрації кадрів і впровадження нових форм роботи у правоохоронних органах залишається однією з головних у комплексі заходів щодо посилення протидії корупції у державі.

Нині необхідно розробити нові підходи відбору кадрів на службу в ОВС, застосувати ефективніші заходи боротьби з хабарництвом і правопорушеннями, що скоюють працівники правоохоронних органів. З одного боку, слід удосконалити санкції (люстрація попередніх працівників, суворий підбір кадрів, посилення відповідальності працівників ОВС за свої дії, контроль за дотриманням морально-етичних норм), з іншого – вдосконалити систему

стимулювання – розвитку інструментів самомотивації та мотивування на основі вдосконалення системи матеріального (оплати праці, покращання пакету соціального захисту, преміювання) та морально-етичного заохочення (підвищення іміджу ОВС, престижність служби, стимулювання патріотизму в працівників).

Потрібно впроваджувати реформи. На нашу думку, доречно для нашої влади залучати іноземних фахівців. Це допоможе правильно й ефективно провести реформи, орієнтуючись на закордонний досвід. Ми повинні діяти за прикладом Грузії, адже їхні реформи мали реальний результат. Реформа в Міністерстві внутрішніх справ Грузії почалася з масових, можна сказати, тотальних звільнень. За кілька перших років реформи звільнили 75 тис. співробітників правоохоронних органів з 85 тис. Проведено масову чистку в кримінальній поліції, де з 70 тис. слідчих продовжили працювати лише 16 тис. Згідно зі статистиками до реформи в Грузії було 5000 осуджених, а через рік після реформи – вже 25 000! Надалі для праці у поліцію приймалися люди віком від 19 до 35 років на загальних умовах. Принципово не брали колишніх працівників правоохоронних органів і навіть громадян із юридичною освітою. Патрульну службу майже повністю оновили. У службу детективів приймали й колишніх співробітників, але за умови, що він не має сумнівного минулого, після спеціальних тестів, перепідготовки і на загальних умовах з усіма. Щодо ДАІ: за одну тільки ніч було звільнено 16 тис. працівників ДАІ, за 3 міс. на дорогах Грузії з'явилася патрульна служба, де працювали молоді люди, котрі раніше не мали відношення до органів.

Зважаючи на вищевикладене, на наш погляд, в Україні на державному рівні слід розробити та впровадити такі заходи щодо подолання корупції в ОВС.

1. Здійснити кадрову реформу – зміну кадрів з метою руйнування попередньої корупційної системи, яку вбудовували всі ці роки. Необхідно звільнити правоохоронців, котрі працювали в системі більше 3–5 років (залежно від посади), та набрати нових людей, які не знають цієї системи. Перевірити всіх працівників ОВС на детекторі брехні для виявлення правопорушників і хабарників, впровадити суворе покарання правоохоронців за злочинні дії, як це зробила Грузія.

2. Змінити імідж (нові форма, техніка, автомобілі, підходи до роботи, оновлені механізми державного управління). Новий підхід до підготовки та перепідготовки кадрів. Також вважаємо за необхідне створити 1–2 висококваліфікованих ВНЗ для підготовки кадрів у МВС усією територією України, прибрати контрактну форму навчання в цих вищих навчальних закладах, оскільки, як свідчить практика, якщо людина заплатила за своє навчання чи за те, щоб отримати свою посаду, вона надалі прагнучиме ці гроші “відбити”, тобто цілеспрямовано отримуватиме хабарі.

3. Покращити мотиваційний складник шляхом підвищення заробітної плати, покращання соціального пакету, здійснення безкоштовного медичного обслуговування для правоохоронця та його родини. Але водночас посилити відповідальність за протиправні дії, навіть до позбавлення волі.

4. Виховувати патріотизм у правоохоронців. На державній службі не може працювати людина, котра не є патріотом своєї держави та проповідує думку іншої країни.

Також слід створити сервісні центри, в яких можна буде отримати всі потрібні документи (від паспорта до свідоцтва водія). Слід упровадити електронну систему, оскільки чим менше контактів між держслужбовцями і людьми – тим менший ризик корупції. Зміна кабінетів на загальні робочі зони. Це сприятиме тому, що правоохоронці почнуть працювати, а не грати в ігри, сидіти у соціальних мережах, дивитися фільми чи приймати у своїх кабінетах друзів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Наведено теоретичне узагальнення та авторський підхід до розв'язання проблеми корупційних проявів в ОВС. Запропоновано нові заходи щодо боротьби з корупцією в ОВС із залученням закордонного досвіду.

Список використаних джерел:

1. Марич Є. В. Боротьба з корупцією : посібник для державних службовців / Є. В. Марич, Р. П. Марчук. – К. : Вид-во КМЦППК, 2011. – с. 62.
2. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12>
3. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.
4. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Є. В. Невмержицький ; Ін-т держави і права України НАН України. – К., 1999.
5. Степашин С. Против криминализации России / С. Степашин // Российская юстиция. – 2000. – № 1. – С. 2–3.
6. Кальман О. Г. Організована економічна злочинність і корупція в Україні: проблеми протидії / О. Г. Кальман // Правові проблеми боротьби зі злочинністю : у 2-х кн. – Кн. 2. – Х. : Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2002. – С 5–30.
7. Уманец С. И. Роль и значение феномена гласности в борьбе с коррупцией в органах государственной власти и управления / С. И. Уманец, Е. Е. Тонков // Коррупция в органах власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. – Н. Новгород, 2001. – С. 272–280.
8. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
9. Інформаційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.infolight.org.ua>