

M.M. Sanna*канд. фіз.-мат. і д-р соціол. наук, проф.***M.M. Sappa***Candidate of Phis. & Mathim. Sci
& Doktor of Sociol. Sci., Prof.***P. V. Romas****R. V. Romas**

СОЦІОЛОГІЧНИЙ МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС: КОРУПЦІЙНІ ДІЇ ЯК ОБ'ЄКТ СПОСТЕРЕЖЕННЯ

Abstract. The authors consider the problems of the performance of a sociological monitoring of corruption actions in the internal affairs agencies. The proposals to improve the system of sociological monitorings are given, and the circle of users of the results of a monitoring is defined. The work is a certain development of the viewpoint on the corruption as a social phenomenon.

У роботі [1] на прикладі діяльності комплексу атомної станції та її територіальної інфраструктури було теоретично розглянуто основи організаційної структури системи інформування про діяльність значної за розміром організації, виробничого об'єкта, галузі. Інформаційні дані, якими оперує вказана система, можна дещо умовно поділити на показники функціональної діяльності організації та показники, що відображають її соціальний бік. До функціональних показників належать оперативні відомості про стан організації (поточний стан, екстраординарні події та прогноз їх можливих наслідків), порівняльна інформація щодо відповідності дій організації існуючим нормативним документам, відомості підрозділів організації про їх стан, виконання ними поточних завдань, рівень їх взаємодії та інтеграції, про наступні плани й т.п. До соціальних показників належить інформація про стан соціального середовища організації – внутрішню і зовнішню громадськість та громадське сприйняття діяльності організації. При цьому соціальні показники за характером походження інформації можуть мати як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. До перших належать дані про демографічні процеси в середовищі працівників організації та (якщо організація має виробничий характер) населення в регіоні її розташування, стан їх здоров'я, відомості про плинність кадрів, рівень зарплатні, соціального захисту та соціальних послуг, які надає організація і т.д. До суб'єктивних соціальних показників слід віднести відомості, що надходять по каналах зворотного інформаційного зв'язку адміністрації із внутрішньою та зовнішньою громадськістю (листи, звернення працівників організації та населення, "телефон довіри", матеріали ЗМІ і т.п.), а також стан громадської думки щодо різних аспектів діяльності організації.

Так для постійного спостереження за станом громадської думки щодо діяльності такої значної за розміром організації, як АЕС, у 1991–1992 рр. одним з авторів цієї роботи був запропонований і теоретично розроблений еколого-соціологічний моніторинг АЕС [2; 3], який протягом трьох років практично здійснювався в регіоні діяльності Запорізької атомної станції [4; 5, с.130–133]. У даному випадку екологічний напрям соціологічного моніторингу був обраний тому, що екологічна напруженість населення в регіоні розташування організації була досить суттєвим соціальним показником діяльності ядерно-енергетичного об'єкта.

Але соціологічний моніторинг як частина системи інформування про загальну діяльність організації або про окремі аспекти її діяльності може бути застосований у структурі управління будь-яких значних за масштабами організацій, до яких ми відносимо й органи внутрішніх справ (ОВС) держави.

Метою роботи є аналіз можливості і форм застосування соціологічного моніторингу громадської думки в управлінні діяльністю ОВС, що спрямована на боротьбу з корупцією. Одним із найбільш важливих напрямів цієї діяльності ми вважаємо протидію корупції безпосередньо в системі ОВС.

Зазначимо, що з часу "перебудови" і з розвитком демократичних перетворень в Україні значення громадської думки в оцінці діяльності організацій та державних галузей України постійно зростало. Відбувався цей процес, хоча й досить повільно, і в органах внутрішніх справ. З боку науковців, що вивчали динаміку громадської думки щодо ОВС, активність була помітно більш високою. Однією з віх у розвитку усвідомлення значущості громадської думки як інформаційного джерела для оцінки ефективності діяльності ОВС було дисертаційне дослідження В. Мальцева [6]. Однак автор, враховуючи рівень поінформованості і компетентності громадської думки територіальних громад, пропонує оцінювати за допомогою громадської думки лише діяльність окремих служб: патрульно-постової, дорожньо-патрульної та дільничних інспекторів, та виділяє сім показників для їх оцінки, серед яких корупція розглядається як "окремий критерій" оцінки діяльності органів внутрішніх справ.

Зазначимо, що зростання рівня корупції як в Україні, так і в інших державах, спричинило збільшення інтересу до даного явища з боку журналістів, юристів, економістів, соціологів та інших фахівців. Свідченням цього є поява великої кількості наукових та журналістських статей, монографій. Аналізуючи описові та статистичні джерела інформації, які стосуються явища і поняття корупції, можна констатувати, що єдиної думки в даному напрямі досі не досягнуто.

Походження слова "корупція" йде, як зазначають енциклопедичні словники, від латинського "corruptio", що означає "псування", "розбещення", або "корозія", – що перекладається як "роз'їдання" й "руйнування". Велику кількість визначень поняття корупції наведено як у національних нормативних актах, так і в міжнародних. У ст. 1 Закону України "Про боротьбу з корупцією" під корупцією розуміється "діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг"[7, с. 6]. Одним із прикладів визначення поняття корупції

в міжнародному законодавстві може слугувати "Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку", прийнятий 34-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р., в якому корупція визначається як "зловживання службовим становищем для досягнення особистої чи групової вигоди, а також незаконне отримання державними службовцями користі у зв'язку з займаною посадою" [8, с. 263].

Значимо, що в Законі України "Про боротьбу з корупцією" корупційними діями визначаються: а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; б) одержання особою, уповноваженою на виконання держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством [7, с. 6]. Всі *інші правопорушення, пов'язані з корупцією*, вказані в Законі України "Про боротьбу з корупцією", та правопорушення, відповідальність за які встановлена іншими законами, наприклад КК України (йдеться, про діяння передбачені ст.ст. 191, 364, 368 та ст. 423 КК України), законодавець безпосередньо до корупційних діянь не відносить [7, с. 360]. На нашу думку, така неузгодженість законодавця стосовно визначення поняття корупційних діянь пов'язана перш за все з недостатністю знань про дане явище.

Окрім правової точки зору сьогодні існують і інші погляди щодо визначення корупції. Так, згідно з новою інституціональною економічною теорією, започаткованою Д. Нортон, корупція визначається як угода між організаціями і (або) фізичними особами, яка зменшує транзакційні витрати клієнта (порівняно із звичайними за даних інституціональних рамок) і, порушуючи формальні і (або) неформальні обмеження, збагачує агента, але не має надійних інституціональних механізмів забезпечення (де "клієнт" – це хабародавець, замовник, а "агент" – одержувач хабара, виконавець) [9, с. 67].

Деякі дослідники вважають, що корупція набуває ознак соціального інституту. Але, на наш погляд, із соціологічної точки зору корупцію слід розглядати більш широко, в першу чергу як соціальне явище. До основних ознак корупції як соціально-го явища можна віднести такі:

- наявність учасників корупційних діянь;
- активна поведінка учасників корупційних діянь, що набула масових та постійних форм;
- наявність негативних наслідків даного явища, що позначається зниженням ефективності діяльності соціальних інститутів та організацій;
- захистна реакція соціальних інститутів та організацій, що спрямована на проведення антикорупційних заходів¹ [10].

¹ Прикладом може слугувати прийняття Верховною Радою України в 1995 р. Закону України "Про боротьбу з корупцією".

Основою корупції, як і будь-якого соціального явища, що існує в суспільстві, є певні соціальні дії індивідів, які далі будемо називати корупційними діями. Аналіз відповідної літератури дає підстави віднести до основних видів корупційних дій таке:

- хабарництво;
- зловживання службовим становищем – використання наданих повноважень для надання необґрунтованих пільг чи переваг будь-якій особі або групі;
- непотизм (дружба, кумівство, сімейність) призводить до призначення родичів на ключові посади та надання їм певних переваг – клановості, що сприяє проявам суб'єктивізму в системі управління та організації;
- патронажна система (протекціонізм), метою існування якої є заступництво щодо "потрібних" людей, здатних надавати за подібну "допомогу" різного роду блага або послуги;
- розкрадання ресурсів організації.

Даний перелік корупційних дій є узагальнюючим, бо хоча й на практиці кожна конкретна корупційна дія має багато особливостей, але в цілому, всі їх можна звести до даної класифікації.

Зауважимо, що поняття корупції як у міжнародному та національному законодавствах, так і в визначеннях деяких авторів пов'язане саме з існуванням державної влади та полягає в здійсненні корупційних дій лише особами, які від держави наділені певними повноваженнями [8; 11; 12]. Однак, на нашу думку, корупційні дії можуть виникати в будь-якій організації, що діє. Головними ознаками організації, як відомо, є: цілеспрямованість, керованість, ієрархічність, унормування діяльності персоналу, ідентичність членства [13, с. 317]. Основою кожної організації є, в першу чергу, домовленість, яка зобов'язує її членів діяти певним чином для досягнення визначеної мети організації. Внаслідок такої домовленості організація наділяє своїх членів не тільки правами на певні дії, а й обов'язком виконувати їх необхідним для цілей організації чином. Однак, виходячи з того, що цілі організації можуть поділятися не всіма її членами, можливі і такі дії членів організації, які йдуть на користь деяким її членам, але шкодять самій організації. Наприклад, розкрадання майна організації або спрямування її діяльності на досягнення власних цілей. Тому сутність корупційних дій полягає в тім, що особа, наділена від організації правом на певні вчинки або правом розпоряджатися певними ресурсами для досягнення цілей організації, використовує це право (іноді з допомогою інших осіб) у власних цілях.

Таким чином, безпосереднім суб'єктами будь-якої корупційної дії є особи – члени організації, які використовують у власних цілях надане їм від організації право (обов'язок) виконувати певні дії чи право (обов'язок) розпоряджатися певними ресурсами, які необхідні для досягнення цілей організацій. Тобто, наявність організаційної структури є однією з умов здійснення учасником організації корупційних дій. Саме організація, наділяючи своїх членів правом (обов'язком) виконувати певні дії та розпоряджатися певними ресурсами, має можливість безпосереднього контролю за своїми членами щодо вчинення ними корупційних дій.

Учасниками деяких корупційних дій можуть також виступати особи – клієнти організації, які внаслідок володіння певним власним ресурсом та обміну його на умовах вчинення членом організації корупційної дії отримують необхідну їм вигоду. До таких корупційних дій, в яких обов'язкова наявність осіб – клієнтів організації, можна віднести хабарництво, непотизм (дружба, кумівство, сімейність) та патронажна система (протекціонізм). Відповідно для хабарництва ресурсом, який підлягає обміну, є матеріальні цінності, для непотизму – соціальний капітал, для протекціонізму необхідна наявність будь-якого виду капіталу в особи-клієнта, яким може зацікавитися суб'єкт корупційних дій.

Таким чином, з вищесказаного можна зробити висновок, що корупція – це є складне соціальне явище, яке виникає в будь-яких соціальних організаціях внаслідок вчинення її членами корупційних дій. Основною ознакою будь-якої корупційної дії є те, що ці дії вчиняються учасниками організації, які наділені від неї правом (обов'язком) виконувати певні дії та (або) правом (обов'язком) розпоряджатися певним майном, з метою досягнення власних інтересів, ігноруючи інтереси організації. Безпосереднім негативним наслідком вчинення членами організації корупційних дій є те, що цілі організації досягаються не повною мірою або зовсім не досягаються нею. Наслідки ж корупції як соціального явища є більш масштабними, бо відбуваються не тільки на рівні конкретних організацій, а й на всьому суспільстві, деформує систему соціальних відносин в економічній, політичній, соціальній, правовій, духовній та моральній сферах.

Аналіз поточної наукової літератури за темою показує, що соціологічний розгляд корупції в ОВС був проведений відносно діяльності лише однієї окремої служби – Державної автомобільної інспекції, в суто емпіричному дослідженні [14]. Але було б не зовсім вірним називати проведену роботу моніторингом, вважаючи, що соціологічний моніторинг – це не окреме дослідження, а впровадження певної технології безперервного або періодичного спостереження соціального об'єкта або явища. Зазначимо, що продуктом соціологічного моніторингу є результати постійного, спеціально організованого, статично репрезентативного спостереження поточного стану громадської думки, і він, крім постійного соціологічного спостереження, здійснює ще такі важливі для управління організацією функції, як оцінювання та прогноз – попередження про можливі негативні (або позитивні) явища або процеси та їх наслідки [3].

У роботі В. Мальцева була висунута пропозиція застосування соціологічного моніторингу для оцінки ефективності діяльності ОВС [6]. Однак автор пропонує оцінювати за допомогою громадської думки лише діяльність окремих служб ОВС: патрульно-постової, дорожньо-патрульної та дільничних інспекторів, та відокремлює п'ять критеріїв для загальної оцінки цих служб. При цьому рівень корупції, а також дотримання вимог закону працівниками міліції розглядається в роботі В. Мальцева лише як "окремі критерії" оцінки роботи органів внутрішніх справ і в самому дослідженні не використовуються. Крім того, хоча автор і враховує рівень корупції як окремий критерій при оцінці ефективності діяльності ОВС, однак пропонує обмежитися лише вимірюванням частоти випадків хабарництва.

Для визначення рівня корупції в ОВС за допомогою соціологічного моніторингу необхідно, на нашу думку, дослідити крім хабарництва, яке є лише одним з п'яти видів корупційних дій, й інші види корупційних дій, а саме:

- зловживання службовим становищем;
- непотизм (дружба, кумівство, сімейність);
- патронажна система (протекціонізм);
- розкрадання ресурсів організації.

При запровадженні моніторингу для кожного виду корупційної дії необхідно розробити певні показники, які б надавали можливість більш-менш чіткого вимірювання рівня корупції. Зазначимо, що деякі корупційні дії важко дослідити і виміряти лише з допомогою громадської думки. Тому слід залучати до соціологічного моніторингу статистичні методи – наприклад, вивчення даних внутрішньої статистики ОВС з корупційних правопорушень та ін.

Ще однією суттєвою рисою організації соціологічного моніторингу є попереднє з'ясування кола користувачів інформаційною системою, що накладає певні вимоги до видів та характеру необхідної їм інформації. Як відомо, головним суб'єктом управління боротьбою з корупцією в органах внутрішніх справ виступає керівництво ОВС. Отримана в результаті моніторингу інформація може використовуватись ним для розробки та впровадження відповідних управлінських рішень, спрямованих на зменшення рівня корупції та її подолання. Слід зазначити, що інформація, отримана в результаті проведення соціологічного моніторингу, для керівництва ОВС є саме елементом управління.

Але, як було сказано раніше, корупція є явищем системним, яке може пронизувати всі рівні соціальних організацій. Тому ймовірність того, що боротьба з корупцією в ОВС може в окремих підрозділах і службах вестися формально, є. У такому разі немає повної впевненості в тому, що на основі даних соціологічного моніторингу будуть прийматися відповідні управлінські рішення. З іншого боку, безпосереднім замовником діяльності з охорони існуючого правопорядку є громадськість, яка через певні соціальні інститути доручає цю роботу ОВС. Тому громадськість має безпосередню зацікавленість в здійсненні громадського контролю та в подоланні корупції в ОВС. Вирішення цього завдання можливе лише за умов активної участі громадськості в процесі здійснення соціологічного моніторингу, в проведенні громадською контролю над прийняттям відповідних управлінських рішень на основі результатів моніторингу та їх реалізації. Головною умовою для реалізації зазначених дій є наявність певного рівня громадської свідомості населення та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Виходячи з цього, користувачем інформації, що отримується в результаті проведення соціологічного моніторингу, мусить бути не лише керівництво ОВС, а також і громадськість в особі низки громадських організацій. Саме для громадськості соціологічний моніторинг виступає не тільки як засіб боротьби з корупцією – результати такого моніторингу можуть використовуватися нею при здійсненні громадського контролю діяльності ОВС.

1. *Sanna H.H.* Основы организационной структуры системы информирования о деятельности АЭС (социальные аспекты) / Н.Н. Саппа, Н.В. Пахомова // Препринт ХФТИ 92-16. – Харьков, 1992. – 8 с.
2. *Sanna H.H.* Социологический мониторинг в системе слежения за деятельностью АЭС / Н.Н. Саппа, Н.В. Пахомова // Тезисы докл. междунар. науч.-техн. конф. "Атомная энергетика в топливно-энергетическом комплексе" (Хабаровск, апрель 1991 г.). – Хабаровск, 1991. – С.19–20.
3. *Sanna H.H.* Эколого-социологический мониторинг зоны расположения атомной станции / Н.Н. Саппа, Н.В. Пахомова // Препринт ХФТИ 92-15. – Харьков, 1992. – 10 с.
4. Тревожность населения – неизменна / Н.Н. Саппа, Т.В. Лихолет, Д.М. Милешкин, Д.Н. Мордовенко // Современное общество. – 1993. – № 1. – С. 126–130.
5. *Полторак В.А.* Социология общественного мнения / В.А. Полторак – К. ; Днепропетровск : Арт-Пресс, 2000. – 264 с.
6. *Мальцев В.В.* Громадська думка в системі оцінки діяльності органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... соціол. наук. / В.В. Мальцев – Харків, 2005. – 18 с.
7. Науково-практичний коментар Закону України "Про боротьбу з корупцією" / за ред. М. І. Мельника. – К. : Атіка, 2008. – 372 с.
8. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд.: М.І. Камлик та ін. – К. : Школяр, 1999. – 480 с.
9. Корупція: визначення, причини появи, вплив на економіку / С. Верстюк // Економіка і право. – 2001. – № 3. – С. 66–73.
10. *Ромас Р.В.* Соціологічний моніторинг діяльності ОВС як засіб боротьби з корупцією / Ромас Р.В. // Матеріали II Міжнар. львів. соціол. форуму "Багатовимірні простори сучасних соціальних змін". – Львів, 2008. – С. 434–438.
11. *Невмержицький Є.В.* Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : моногр. / Є. В. Невмержицький- К. : КНТ, 2008. – 368 с.
12. *Мельник М.І.* Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : моногр. / Мельник М.І. – К. : Юрид. думка, 2004. – 400 с.
13. *Рущенко І. П.* Загальна соціологія : підруч. / І. П. Рущенко. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 524 с.
14. Корупція в діяльності автомобільної інспекції : результати соціологічного моніторингу / Ю. О. Свеженцева, О. О. Сердюк, Ю. Л. Білоусов, Д. О. Кобзін, А. М. Черноусов // Укр. соціум. – 2008. – № 1. – С. 46–57.