

ЗАОХОЧЕННЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто заохочення як спосіб підвищення ефективності діяльності персоналу. Особливу увагу приділено питанню заохочення як найбільш ефективному адміністративно-правовому засобу попередження та припинення корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України.

Ключові слова: заохочення, стимулювання, корупція.

Рассматривается поощрение как способ повышения эффективности деятельности персонала. Особое внимание уделяется вопросу поощрения как наиболее эффективному административно-правовому средству предупреждения и пресечения коррупции в Государственной уголовно-исполнительной службе Украины.

Ключевые слова: поощрение, стимулирование, коррупция.

The article considers the incentives as a way to increase the efficiency of staff. Particular attention is paid to promote the most effective administrative and legal means of preventing and curbing corruption in the State Penitentiary Department of Ukraine.

Key words: encouraging, stimulation, corruption.

Проблема боротьби з корупцією в системі державної служби останніми роками в Україні стала однією з актуальних тем. Особливе значення вона має для пенітенціарної системи, де нині такі правопорушення набувають масового характеру. У Державній кримінально-виконавчій службі України склалася катастрофічна ситуація, що викликана насамперед серйозним недофінансуванням державою. Унаслідок такого недофінансування співробітники отримують зарплати без надбавок, премій та інших підвищень у розмірі від 30 до 50 % від розміру, встановленого законодавством України залежно від установи виконання покарань. І. М. Микитась, наприклад, вважає, що неналежне фінансування кримінально-виконавчої служби України та банкетні заохочення для персоналу створюють умови для поширення корупції й хабарництва¹.

Р. О. Халфіна доречно звертає увагу на те, що про право нерідко створюється помилкове уявлення як про систему покарань і (меншою мірою) заохочень². Так, П. А. Сорокін, аналізуючи положення про подвиги і нагороди у правовій науці, справедливо зазначав, що якщо одному розряду фактів соціального життя (злочини – покарання) науковці приділяють особливу увагу, то інші факти, які є не менш важливими і відіграють не меншу соціальну роль (подвиг – нагорода), майже зовсім ігноруються тією самою науковою думкою. Злочини і покарання були і є досі єдиним об'єктом дослідження представників суспільних наук і теоретиків кримінального права. Подвиги і нагороди – як абсолютно рівноправна категорія, як величезний розряд соціальних явищ – більшості юристів і соціологів навіть невідомі. Якщо наука про злочин і покарання виросла до величезних розмірів і отримала характер гіпертрофічний, науки про подвиги і нагороди немає серед наукових дисциплін³.

Тому А. В. Малько вважає, що не буде перебільшенням твердження, що недостатній рівень розвитку багатьох соціально цінних суспільних відносин безпосе-

редньо пов'язаний з недостатнім рівнем використання заохочувальних заходів. Адже заохочення нині розглядається як додатковий спосіб правового впливу⁴. Заохочення і покарання є сильнодіючими правовими інструментами. І хоча й «батіг» (покарання), і «пряник» (заохочення) досить значущі фактори, покликані істотно впливати на мотивацію поведінки суб'єктів, заохоченню традиційно приділялося і приділяється менше уваги⁵. Проте заохочення, а не покарання вважаються в окремих випадках більш ефективними засобами при їх порівнянні з останніми, бо в ситуації позитивної мотивації як спонукальної сили бажаної поведінки виступають не тільки зовнішні приписи, але і власний інтерес суб'єкта, його зацікавленість⁶. Заохочення так само, як і покарання є способом стимулювання правомірної поведінки та попередження правопорушення. Заохочення і покарання є кореляторами одне одного. Отже, підстави і порядок заохочення не менш важливі, ніж підстави і порядок призначення покарань⁷.

У юридичній літературі існує тенденція щодо вживання понять «заохочення» і «стимулювання» як синонімів. Слід зазначити, що сутність заохочення досить точно розкрив К. С. Бельський, розглядаючи його як особливий вид управлінського тиску, такий державний вплив, який не підпорядковує, але специфічно спрямовує волю особи на дії, корисні для інтересів колективу і суспільства⁸. С. В. Венедиктов розуміє стимулювання служби і праці працівників органів внутрішніх справ як систему застосовуваних спеціально уповноваженими суб'єктами заходів морального, правового і матеріального характеру, пов'язаних з публічним виявленням пошани до особи рядового чи начальницького складу за успішне і сумлінне виконання своїх посадових обов'язків і досягнуті результати у службово-трудовій діяльності⁹.

С. Е. Арутюнова, формулюючи визначення державних службовців «стимулювання», зазначає, що воно являє собою метод здійснення управлінських функцій у системі державної служби, що виражається в конкретних заходах, формуючи у державного службовця мотивацію не просто належної, а зразкової державно-значимої поведінки. За результатами проведеного аналізу застосовуваних до державних службовців стимулюючих заходів, у тому числі різних переваг у вигляді пільг, привілеїв та імунітетів, визначення подібності та відмінності між ними С. Е. Арутюнова обґрунтовує думку про те, що в типології наявних заходів стимулювання державних службовців головне місце займає заохочення¹⁰.

С. Дериволков у статті «Щодо визначення заохочення як методу забезпечення трудової дисципліни державних службовців» зауважує, що поняття стимулювання і заохочення у праві (у трудовому також) співвідносяться як ціле та частина. Стимулювання правомірної трудової поведінки здійснюється не лише за допомогою заохочувальних заходів, але й через установлення дисциплінарної відповідальності за невиконання або неналежне виконання працівником трудових обов'язків. Тобто стимулювання, на його думку, може бути як позитивним, так і негативним. Заохочення ж завжди позитивне за сутністю. Формула співвідношення цих понять буде такою: будь-яке заохочення є стимулюванням правомірної поведінки, але не всі стимулювальні заходи є заохоченням¹¹.

Заохоченням є публічне визнання заслуг людини, її нагородження, вияв громадської пошани за досягнуті нею успіхи в роботі чи при виконанні громадського обов'язку. Заходи заохочення можуть бути моральними, матеріальними та морально-матеріальними. Деякі вчені виокремлюють метод стимулювання, пояс-

нюючи це тим, що метою методу переконання є вироблення у громадян звичок добровільно виконувати конкретні правові норми, тоді як метод стимулювання спрямований на заохочення певної поведінки об'єкта управління¹². А. Ф. Наздрачов розуміє під заохоченням заходи морального і матеріального характеру, пов'язані з публічним визнанням заслуг і наданням громадської пошани державним службовцям за успішне і сумлінне виконання посадових обов'язків, досягнуті результати в державній службі¹³.

На думку С. Дериволкова, заохочення є одним із ефективних засобів забезпечення трудової дисципліни на підприємстві, в установі, організації. Він визначає такі ознаки цього методу: «1) загальною підставою його застосування є трудова заслуга працівника; 2) виражає правове схвалення трудової поведінки працівника; 3) має добровільний характер; 4) є вигідним як для роботодавця, так і для працівника»¹⁴.

В. І. Шкатулла визначає заохочення як позитивну санкцію, заслужену міру схвалення, як правило, публічне визнання заслуг, відзнак та успіхів персоналу в тому чи іншому виді діяльності, що виступає як спосіб соціального контролю, правового регулювання трудових відносин, засіб впливу на суб'єктів, їх інтереси, цілі та інші мотиви, покликані підкріплювати позитивне, і перевершує звичайні вимоги поведінки¹⁵.

В. Льовіна у статті «Заохочення та порядок їхнього застосування» вважає, що «заохочення застосовується за успішне та сумлінне виконання посадових обов'язків, виконання особливо важливих завдань, багаторічну працю тощо. Це важливий засіб виховання працюючих і зміцнення трудової дисципліни. Заохочення сприяє формуванню свідомого ставлення до справи, розвитку ініціативи, рішучості та впевненості у своїх діях, мобілізує на переборювання труднощів. Заохочення найкращих працівників підвищує їхній авторитет, надає їм пошану і, що найважливіше, позитивно впливає на колектив співробітників. Завдання полягає в тому, щоб за допомогою засобів матеріального та морального заохочення, одночасно з іншими формами та методами виховного впливу, забезпечити правильне розуміння роботодавцями та працівниками своїх обов'язків, сумлінного ставлення до їхнього виконання»¹⁶. Узагальнюючи, В. Льовіна підкреслює, що «заохочення до праці є правом, а не обов'язком роботодавця, а відтак він має право на власний розсуд вирішувати доцільність застосування заходів заохочення. У законодавстві немає обмежень щодо кількості заохочень, які одночасно можна застосовувати до працівника, тобто в КЗпП України коментується, що до працівників підприємств можуть застосовуватися будь-які заохочення, що містяться в затверджуваних трудовими колективами правилах внутрішнього трудового розпорядку. При застосуванні заохочення роботодавець також може врахувати думку трудового колективу. За допомогою засобів матеріального та морального заохочення вирішується правильне розуміння обов'язків працівників, виховується трудова активність, покращується результат діяльності тієї чи іншої організації»¹⁷.

В. В. Волкова вважає, що, як метод діяльності виконавчої влади, заохочення характеризується такими особливостями: 1) фактичною підставою для нього є заслуга, діяння, позитивно оцінювані суб'єктами влади; 2) пов'язане з оцінкою вже зроблених діянь; 3) персоналізоване, застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів; 4) полягає в моральному схваленні, наділенні правами, пільгами, матеріальними цінностями й іншими благами; 5) побічно,

через інтереси, емоції, свідомість впливає на волю заохочуваних, стимулюючи, спонукаючи їх. Заохочення пов'язане з існуючою у більшості людей потребою в оцінці їхніх справ, у визнанні їх заслуг і просто уважного ставлення до того, чим вони займаються¹⁸.

Отже, «одним з найпотужніших та найефективніших засобів стимулювання персоналу до творчої та активної праці є заохочення. Заохочення є закономірним результатом позитивної оцінки дій працівника та результатів його праці. Воно реалізується внаслідок публічного визнання заслуг працівника. Правовими нормами встановлюється ціла система стимулювання праці, яка включає в себе види заохочень, підстави для заохочень та порядок їх застосування»¹⁹.

Підстави для заохочення, на думку В. А. Григор'єва, можуть бути такими: успішне і сумлінне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків; тривала і бездоганна служба; виконання завдань особливої важливості; виконання завдань особливої складності. Слід звернути увагу на те, що всі підстави сформульовано з використанням так званих оціночних понять. При ознайомленні з цими підставами виникає питання про те, що таке «сумлінне та успішне виконання обов'язків», «тривала і бездоганна служба», «завдання особливої важливості», «завдання особливої складності». Отже, у всіх без винятку випадках прийняття рішення про заохочення залежить від розсуду особи, наділеної правом заохочення. А там, де є розсуд, завжди існують умови для корупції²⁰.

Слід звернути увагу на те, що різноманіття заохочувальних норм і заснованих на них правовідносин зумовлено різноманітністю видів заохочення, форм, юридичних актів, учасників правових зв'язків, що накладає свій відбиток і на механізм, що забезпечує їх реалізацію, що вимагає досить розгалуженої системи процедур для того, щоб уникнути суб'єктивного підходу у визначенні кола заохочування, розмірів заохочення²¹.

В. І. Гайовий звертає увагу на те, що непоодинокими є факти суб'єктивізму, допущені деякими керівниками центральних і місцевих органів виконавчої влади, при визначенні кандидатур для нагородження, що посилювало недовіру в суспільстві до органів державної влади, ставило під сумнів об'єктивність оцінки заслуг кандидатів, поданих до нагородження, уможливило зловживання та корупцію. Серед нагороджених необгрунтовано високою була частка керівників, державних службовців, що не відповідає соціальній структурі суспільства²². Також слід зазначити, що «організація нагородної справи залишається значною мірою непрозорою та закритою для широкої громадськості, не створено умов для належного контролю з боку суспільства за вирішенням питань у цій сфері. Тому насамперед необхідно здійснити заходи, спрямовані на забезпечення більшої прозорості, відкритості нагородного процесу, посилення гарантій захисту прав нагороджених державними нагородами України та колишнього СРСР, підвищення престижу державних нагород у суспільстві, вдосконалення критеріїв оцінки заслуг кандидатур, які представляються до нагородження»²³.

О. В. Куракін зауважує, що недостатньо послідовно визначено також процесуальний порядок застосування заохочень, а також застосування та зняття дисциплінарних стягнень. Щодо інституту заохочень і нагороджень державного службовця, то він має враховувати такі принципи, які дозволять заохочувати тих, хто відзначився, і гідних державних службовців, а також застосовувати заходи дисциплінарного впливу до тих керівників, які заохочують службовця не за ділові чи професійні якості, а керуючись власною корисливою зацікавленістю²⁴.

Так, у статті «Заохочення працівників» зазначено, що для того, щоб людина цінувала свою роботу та намагалась виконувати її якомога краще, треба, щоб вона ставилась до неї свідомо. Кожного працівника слід переконати, що він є членом команди, що від його праці залежить кінцевий результат роботи всього колективу. Іншими словами, працівник повинен бути матеріально зацікавленим у результатах роботи всього підприємства, адже розмір матеріальної винагороди колективу і працівника безпосередньо залежить від результатів роботи всього підприємства. Поєднання матеріальних і моральних стимулів і правильне співвідношення форм матеріального і морального заохочення є необхідною умовою їх ефективності для формування у робітників і службовців правильного ставлення до праці²⁵.

Слід зазначити, що матеріальне стимулювання працівників – це сукупність форм і методів забезпечення та підвищення матеріальної зацікавленості працівників у досягненні певних індивідуальних та колективних результатів. Матеріальне стимулювання працівників може бути грошовим і негрошовим. Матеріальне грошове стимулювання регулює поведінку людей на основі використання різних видів грошових заохочень і санкцій. Воно здійснюється на основі застосування ефективних систем організації заробітної плати, науково обґрунтованої тарифної системи, норм і нормативів трудових витрат, форм оплати праці, заохочувальних виплат, надбавок і доплат до заробітної плати, методів формування фондів оплати. Матеріальне грошове стимулювання засноване на використанні тих благ, які є дефіцитними або не можуть придбаватися за гроші (бенефіти – житло, автомобіль, гараж, стоянка, земельна ділянка, дача, місця в дитячих установах, путівки, позики, кредит тощо²⁶. На думку О. І. Хамазіної, матеріальне стимулювання, пільгово-правова політика державних службовців, забезпечення не тільки змісту чиновника, а й його діяльності, привілеї, правові імунітети, заохочення, нагороди за чесну і бездоганну службу формуватимуть основу процесу правового стимулювання як найбільш важливого заходу впливу на корупційні відносини. Саме це значною мірою визначає ефективність боротьби з корупцією²⁷.

Отже, інститут заохочення є потужним способом стимулювання персоналу до підвищення ефективності його діяльності та найефективнішим адміністративно-правовим засобом попередження та припинення корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України.

1. *Микитась І. М.* Діяльність персоналу Державної пенітенціарної служби України [Електронний ресурс] // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – № 2. – 2011. – С. 170–174. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prpd/2011_2/30Mukut.pdf 2. *Халфина Р. О.* Право как средство социального управления. – М., 1988. – С. 3. 3. *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество [Электронный ресурс] / Общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Соколова; Пер. с англ. – М., 1992. – 543 с. – Режим доступа : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Sorok2/04.php 4. *Малько А. В.* Льготная и поощрительная политика. – СПб. : Юридический центр-пресс, 2004. – С. 162. 5. *Волкова В. В.* К вопросу о поощрении служащих // Современное право. – № 3. – 2008. – С. 103. 6. *Кудрявцев В. Н.* Право и поведение. – М., 1978. – С. 155. 7. *Григорьев В. А.* Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – Режим доступа : http://mic.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_11273.doc 8. *Бельский К. С.* Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятие, формы, факторы укрепления) : Учебное пособие. – М., 1988. – С. 90. 9. *Венедиктов С. В.* Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ України : теоретичний

аспект : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – 20 с. **10.** *Арутюнова С. Э.* Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2007. – 190 с. **11.** *Дериволков Степан.* Щодо визначення заохочення як методу забезпечення трудової дисципліни державних службовців [Електронний ресурс] // Публічне право. – 2011. – № 4. – С. 90–96. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pubpr/2011_4/Derivolkov.pdf **12.** Адміністративне право: Навчальний посібник / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К. : Правова єдність, 2008. – 536 с. **13.** *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : Учебник для подготовки государственных служащих. – М. : Статут, 1999. – 592 с. **14.** *Дериволков Степан.* Щодо визначення заохочення як методу забезпечення трудової дисципліни державних службовців [Електронний ресурс] // Публічне право. – 2011. – № 4 – С. 90–96. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pubpr/2011_4/Derivolkov.pdf **15.** Настольная книга государственного служащего: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации». – М., 1999. – С. 189. **16.** *Льовіна В.* Заохочення та порядок їхнього застосування [Електронний ресурс] // Юридичний журнал. – № 1. – 2009. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3123> **17.** Там само. **18.** *Волкова В. В.* Поощрение – способ повышения эффективности деятельности государственных гражданских служащих [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/the-modern-view-of-jurisprudence-c112/11887-c112-021> **19.** *Чефранов Андрій.* Заохочення працівників [Електронний ресурс] // Справочник кадровика. – Режим доступу : <http://www.kadrovik.kiev.ua/info/art3.html> **20.** *Григорьев В. А.* Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – Режим доступа : http://mic.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_11273.doc **21.** *Волкова В. В.* О понятии и содержании поощрительных норм : В 3 ч. – Ч. II [Электронный ресурс] // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов : Грамота. – 2011. – № 2(8). – С. 44–47. – Режим доступа : http://www.gramota.net/articles/issn_1997-292X_2011_2-2_11.pdf **22.** *Гайовий В. І.* Проблеми правового регулювання інституту державних нагород [Електронний ресурс] // Держава і право. – Випуск № 47. – К., 2010. – С. 158–163. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/DiP/2010_47/3-9.pdf **23.** Там само. **24.** *Куракин А. В.* Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы Российской Федерации : Автореф. дис. ... докт. юрид. наук [Электронный ресурс]. – Люберцы, 2008. – 48 с. – Режим доступа : http://rta.customs.ru/rta/attachments/155_Avtoreferat_Kurakin.doc **25.** *Чефранов Андрій.* Заохочення працівників [Електронний ресурс] // Справочник кадровика. – Режим доступу : <http://www.kadrovik.kiev.ua/info/art3.html> **26.** *Куракин Дмитрий.* Материальное стимулирование работников [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hr-ua.com> **27.** *Хамазина О. И.* Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Электронный ресурс]. – Саратов, 2008. – с. 30. – Режим доступа : http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1279342#_ftnref5