DCAF Женевский центр по управлению сектором безопасности

Практическое Пособие

по борбье с коррупцией и служебными правонарушениями в органах полиции

Эта публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке Директората политики безопасности – Федерального Департамента обороны, защиты населения и спорта Швейцарии.

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И СЛУЖЕБНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ

ДКВС

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) является международной научно-исследовательской организацией по вопросам эффективного управления сектором безопасности и его реформирования. Центр поощряет введение норм и стандартов, целенаправленно проводит исследования, аккумулирует передовой опыт и рекомендации для налаживания эффективного демократического контроля в секторе безопасности, а также оказывает консультативную поддержку и практическую помощь.

ДКВС выражает искреннюю признательность **Министерству иностранных дел Норвегии** за помощь в подготовке данного Пособия.

Приведенные в этом Пособии точки зрения принадлежат исключительно их авторам и никоим образом не отражают официальную точку зрения организаций, упомянутых или представленных в данном Пособии.

Оформление обложки (сверху вниз, справа налево):
© БСЕ/Михаил Евстафьев
© 2007 Joi Ito., по лицензии Creative Commons Attribution 2.0 Generic license
© Датская полиция (politi.dk)
© 2009 Пекинский патруль. По лицензии Creative Commons Attribution 2.0 Generic license
© KEYSTONE/Фото АП/Шальк ван Зюйдам
© Фото ООН/Кристофер Гервиг
©ДКВС, 2012
Все права защищены
Оригинальное издание на английском языке, 2012

Русская версия, 2014

ISBN 978-92-9222-190-4
ISBN 978-92-9222-261-1
Дизайн, верстка и печать: Artgraf, Болгария
Издатель: ДКВС (Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами)

POB 360
1211 Geneva 1
Switzerland
www.dcaf.ch

Выражаем благодарность

Старшему консультанту по вопросам деятельности полиции (до марта 2011 года) Пьеру Апли (Pierre Aepli), который инициировал этот проект, разработал концепцию и координировал работу по написанию всех девяти глав Пособия;

Марку Реммилару (Marc Remmilard), который руководил работами по проверке и редактированию текста при содействии Рето Брунхарта (Reto Brunhart) и Марты Байаржон (Martha Baillargeon).

Также хотели бы отметить ценные советы и помощь сотрудников ДКВС Даниэлы Абезту (Daniela Abeztout), Алеро Окородуду (Alero Okorodudu) и Софии Гоффманн (Sophia Hoffmann).

Выражаем огромную признательность и нашим привлеченным сотрудникам Кеннету Костё (Kenneth Kostyo) за руководство редакторскими работами и Черри Экинс (Cherry Ekins) за корректорскую работу.

Практическое пособие по борьбе с коррупцией и служебными правонарушениями в органах полиции

Практическое пособие по борьбе с коррупцией и служебными правонарушениями в органах полиции (далее Пособие) призвано помочь органам полиции в разработке эффективных мер по противодействию коррупции в своих рядах, развитию потенциала в борьбе с преступностью, укреплению общественной безопасности и законности, повышению уровня доверия к органам полиции со стороны общества.

Пособие состоит из девяти глав:

1. Введение: Коррупция и правоохранительная деятельность
2. Ценности, правила и модели поведения
3. Организационная структура
4. Поддержка сотрудников полиции в ситуациях нравственно-этического выбора
5. Внутренний контроль
6. Внешний надзор и контроль
7. Расследования
8. Развитие потенциала
9. Инструменты

СОДЕРЖАНИЕ

Несколько слов о Пособии 12
Список используемых аббревиатур 20

Глава 1

1. Вступление к Главе 1 24

2. Определение понятий, имеющих отношение к коррупции в органах полиции 25
   2.1. Что такое коррупция? 25
   2.2. Что такое «полиция»? 26
   2.3. Что такое полицейская культура? 27
   2.4. Что такое коррупция в органах полиции? 27
   2.5. Что такое системная коррупция? 29
   2.6. Виды коррупции и других нарушений профессиональной этики в системе полиции 30
   2.7. Другие виды служебных нарушений и неэтичного поведения сотрудников полиции 32

3. Значение борьбы с коррупцией и нарушениями профессиональной этики в полицейской организации 36

4. Как можно бороться с коррупцией и другими правонарушениями в органах полиции 38
   4.1. Методы борьбы с коррупцией и нарушениями профессиональной этики в полиции 38
   4.2. Потенциальные риски приватизации и аутсорсинга полицейских функций 42
   4.3. Ответственные за борьбу с коррупцией 43
   4.4. Основные направления борьбы с коррупцией в полиции 46
   4.5. Каковы условия успеха антикоррупционных мероприятий, и какие препятствия могут возникнуть на этом пути? 46

5. Борьба с коррупцией и другими правонарушениями в органах полиции с учетом особенностей каждой конкретной страны 48
   5.1. Постконфликтные страны 48
   5.2. Государства переходного периода 52
   5.3. Развивающиеся страны 55
   5.4. Развитые страны 58

6. Успешные стратегии борьбы с коррупцией 60
   6.1. Сингапур 60
   6.2. Гонконг 61

7. Рекомендации и выводы – Глава 1 63

Глава 2

1. Вступление 72
1.1. Что такое организационная культура? 72

2. Значение ценностей, правил и моделей поведения для борьбы с коррупцией 76
2.1. Перемены и их последствия для организационной культуры 76
2.2. Одна культура или несколько? 77
2.3. Положительные и отрицательные стороны полицейской культуры 79

3. Каким образом ценности, правила и модели поведения могут использоваться в борьбе с коррупцией в органах полиции 80
3.1. Улучшение условий труда и жизни сотрудников полиции 81
3.2. Разработка процесса «встраивания» организационной культуры в стратегию борьбы с коррупцией 81

4. Применение ценностей, правил и моделей поведения в конкретных контекстах 95
4.1. Постконфликтные страны 95
4.2. Переходные и развивающиеся страны 97
4.3. Развитые страны 98

5. Практическая реализация кодексов поведения 100
5.1. Поддержка со стороны руководства 100
5.2. Участие сотрудников организации 101
5.3. Сложности, связанные с созданием кодекса поведения полицейской организации 101

6. Выводы и рекомендации к Главе 2 103

Глава 3

1. Вступление 110
1.1. Структура Главы 3 110
1.2. Что такое организация? 111

2. Почему вопрос организационной структуры так важен для борьбы с коррупцией? 113
2.1. Организация как «оболочка» 113
2.2. Организация создает собственную культуру 113
2.3. Организация ответственна перед обществом и перед своими сотрудниками 114
2.4. На уровень коррупции могут влиять организационная структура и процессы 114
2.5. Несовершенство организационной структуры создает благоприятные условия для служебных правонарушений 144
2.6. Меры по укреплению антикоррупционного иммунитета сотрудников должны приниматься на уровне организации в целом 114

3. Как можно усовершенствовать организационную структуру с целью борьбы с коррупцией 115
3.1. Внешняя среда 115
3.2. Стратегия 119
3.3. Организационная структура 123
3.4. Процессы 132
3.5. Уязвимые места 140

4. Проблемы организационной структуры в полицейских ведомствах постконфликтных, посткоммунистических, развивающихся и развитых государств 149
4.1. Постконфликтные государства 149
4.2. Государства переходного периода 149
4.3. Развивающиеся страны 151
4.4. Развитые страны 152

5. Оценочный семинар 153
5.1. Задачи оценочного семинара 153
5.2. Участники семинара 153
5.3. Продолжительность семинара 153
5.4. Методика 153
5.5. Подготовительные мероприятия 153
5.6. Предварительная программа семинара 154

6. Другие важные уроки и факторы успеха 155

7. Выводы к Главе 3 157

Глава 4

1. Вступление к Главе 4 162

2. Почему необходимо оказывать помощь сотрудникам, оказавшимся в ситуации этического выбора 164
2.1. На деятельность органов полиции влияют изменения в обществе, которое они обслуживают 164
2.2. Изменения в обществе усложняют работу полиции 164
2.3. Уровень профессионализма сотрудников полиции возрастает по мере усложнения социальных проблем 165
2.4. Полицейское ведомство должно уметь адаптироваться к новым реалиям 166
2.5. Помощь в решении этих новых проблем необходимо оказывать как на уровне организаций, так и каждого отдельного сотрудника 166

3. Механизмы поддержки и их реализация в деятельности полицейской организации ... 168
3.1. Разработка комплексного подхода 168

3.2. Этическое воспитание 169
3.3. Построение этической инфраструктуры на организационном уровне 169

4. Менеджмент поддержки в различных контекстах 181

5. Пример из практики 183

6. Уроки и выводы, факторы успеха 186
6.1. Факторы успеха при организации системы обучения, подготовки и воспитания в полиции 187

7. Выводы к Главе 4 189

Глава 5

1. Вступление к Главе 5 194
1.1. Что такое контроль 194

2 Какова роль системы внутреннего контроля в борьбе с коррупцией 198
2.1.Внутренний контроль и менеджмент 198
2.2. Внутренний контроль способствует улучшению имиджа полиции 198
2.3. Внутренний контроль и ответственность правоохранительных структур 198
2.4. Внутренний контроль и этические стандарты 198

3. Как эффективно применять механизмы внутреннего контроля в борьбе с коррупцией 199
3.1. Система контроля 199
3.2. Виды внутреннего контроля 202
3.3. Трудности внутреннего контроля в полицейском ведомстве 215

4. Контроль в конкретном контексте 218
4.1. Внутренний контроль в полицейском ведомстве Македонии: 219
4.2. Внутренний контроль в полицейском ведомстве Румынии: 220
4.3. Внутренний контроль в полицейском ведомстве Франции: 220

5. Практические инструменты 221
5.1. Образец комплексного анализа системы внутреннего контроля – на примере системы охраны ресурсов 223

6. Имплементация 225

7. Выводы к Главе 5 226

Глава 6

1. Вступление к Главе 6 230

2. Что такое внешний надзор и контроль? 231

3. Почему наличие органов внешнего надзора и контроля так важно для борьбы с коррупцией? 232
   3.1. Укрепление демократического управления 232
   3.2. Содействие обеспечению доверия населения к полиции 232
   3.3. Обеспечение соответствия международным стандартам по вопросам деятельности полиции и противодействия коррупции 233
   3.4. Улучшение работы полиции 233

4. Какова роль внешних органов надзора и контроля в борьбе с коррупцией? 234
   4.1. Типы внешнего надзора и контроля 234
   4.2. Сопоставление внешнего контроля и внутреннего контроля 236
   4.3. Исполнительная ветвь власти 236
   4.4. Парламент 239
   4.5. Роль судов и прокуратуры 243
   4.6. Специализированные органы надзора и противодействия коррупции 247
   4.7. Организации гражданского общества и средства массовой информации 252
   4.8. Специальные расследования 258

5. Выводы к Главе 6 261

Глава 7

1. Вступление к Главе 7 266
   1.1. Что такое расследование? 266

2. Почему этап расследования имеет такое важное значение в деле борьбы с коррупцией? 268
   2.1. Полиция должна пользоваться доверием 268
   2.2. Преступники заинтересованы в коррумпированности полицейских 268
   2.3. Самозащита в характере полицейской службы 269

3. Как расследование может быть интегрировано в процесс борьбы с коррупцией и неэтичным поведением? 271
   3.1. Определение типа коррупции 271
   3.2. Разработка стратегий расследования 272
   3.3. Стратегии расследований 273
   3.4. Управление процессом расследования 282
   3.5. Процесс принятия решений в ходе расследования 284
   3.6. Роль прокуратуры 286
   3.7. Дела о неправомерных действиях полиции 286

4. Расследование коррупции в особых случаях 288
4.1. Постконфликтные страны 288
4.2. Страны с переходной экономикой 288
4.3. Развивающиеся страны 289
4.4. Развитые страны 289

5. Практические примеры программ, моделей и подходов, связанных с темой настоящей главы. 291
5.1. Независимый подход к расследованию 291
5.2. Подходы к внутренним расследованиям 293

6. Реализация 296
6.1. Семинары 296
6.2. Практическое обучение 296
6.3. Организация 297

7. Выводы и рекомендации к Главе 7 298

Глава 8

1. Вступление к Главе 8 302
1.1 Что такое развитие потенциала? 302

2. Почему развитие потенциала имеет важное значение в борьбе с коррупцией? 308
2.1. Развитие потенциала является актуальным в решении вопроса коррупции в полиции 308
2.2. Развитие потенциала может удержать людей от коррупции 308
2.3. Развитие потенциала способствует уменьшению коррупционной уязвимости организации 308
2.4. Развитие потенциала способствует укреплению антикоррупционной культуры 309
2.5. Развитие потенциала помогает полиции удовлетворить общественные ожидания 309

3. Как развитие потенциала может быть интегрировано в процесс борьбы полиции с коррупцией? 310
3.1. Элементы, требующие особого внимания в процессе развития потенциала 310

4. Развитие потенциала с учетом конкретных условий 330
4.1. Постконфликтные страны и страны с переходной экономикой 330
4.2. Развивающиеся страны 331

5. Примеры программ, моделей и подходов, связанных с коррупцией в полиции 333
5.1. Обучение полиции профессиональной этике 333
5.2. Программа и инструментарий Международной ассоциации руководителей полиции 334
5.3. Методы профессиональной подготовки 335

5.4. Изучение и преподавание теории 335
5.5. Оценка и анализ результатов обучения 336
5.6. Реализация 337

6. Выводы к Главе 8 339

Глава 9

1. Вступление к Главе 9 344

2. Почему тема настоящей Главы является такой важной? 345
2.1. Различные инструменты реализации 345

3. Как применять эти инструменты в случае практического использования пособия 347
3.1. Оценка 347

4. Практическая реализация в конкретных контекстах 377
4.1. Проблема неграмотности 378
4.2. Связь коррупции с другими вопросами 379

5. Выводы, полученный опыт и факторы успеха - Глава 9 380
5.1. Уроки стратегических оценок 380
5.2. Уроки программ дополнительного обучения 381

Глоссарий 384

Дополнительные ресурсы 390

Об авторах 404

Примечания 407

Несколько слов о предлагаемом Пособии:

1. Цель данного Пособия

Основное внимание в данном Пособии уделено вопросу коррупции в органах полиции. В нем даются методические указания и рекомендации, которые ответственные работники и политическое руководство органов полиции могут использовать для противодействия коррупции при исполнении сотрудниками полиции своих служебных обязанностей. С помощью этого Пособия читатели смогут лучше понять природу коррупции и ее последствия для деятельности системы внутренних дел как государственной организации, а также узнать о культурных и этических ценностях, на которых должна строиться деятельность полицейской организации.

Кроме того, это Пособие поможет руководству полицейской организации более эффективно выявлять случаи коррупции и служебных правонарушений и вооружит их необходимыми знаниями для борьбы с коррупцией в своих подразделениях. Еще одна цель данного Пособия состояла в том, чтобы раскрыть читателям сущность взаимоотношений между действующими сотрудниками полиции, кадровыми органами, структурами обеспечения и руководством полицейской организации. Учитывая, что коррупция – это не столько проблема конкретной организации, сколько комплексный вопрос функционирования механизмов контроля и надзора, как и вопрос необходимости реформирования полиции, особое внимание мы уделили проблемам надзора и контроля на уровне законодательной и исполнительной ветвей власти, а также роли руководства полицейской организации в обеспечении безопасности общества.

Это Пособие адресовано как постконфликтным, так и развитым странам, а также государствам переходного периода. Его главная цель состоит в том, чтобы вооружить политиков и руководителей полицейской организации знаниями, необходимыми для утверждения в подразделениях полиции высоких стандартов профессиональной этики и морали с целью предупреждения коррупции или снижения ее масштабов. В этой книге мы хотели особо подчеркнуть, что проблема коррупции в той или иной мере присуща полицейской организации любой страны мира. Здесь мы рассмотрим некоторые аспекты антикоррупционной политики полицейской организации, в том числе вопросы управления переменами, построения стратегий, анализа и оценки рисков, прозрачности, а также внедрения организационной культуры и системы нравственно-этических ценностей.

2. Тематика глав и авторский коллектив:

Глава 1 *«Введение: Коррупция и правоохранительная деятельность»* - Лезли Холмс (Leslie Holmes)
Глава 2 *«Ценности, правила и модели поведения»* - Эрик Кобут (Eric Cobut)
Глава 3 *«Организационная структура»* - Брайан Кингшотт (Brian Kingshott) и Пьер Апли (Pierre Aepli)
Глава 4 *«Поддержка сотрудников полиции в ситуациях нравственно-этического выбора»* - Андрэ Лакруа (Andre Lacroix)
Глава 5 *«Внутренний контроль»* - Лена Андерссон (Lena Andersson)
Глава 6 *«Внешний надзор и контроль»* - Ханс Борн (Hans Born), Эйден Вилз (Aidan Wills), Габриэль Гайслер (Gabriel Geisler) и Маттиас Эрни (Matthias Erny)
Глава 7 *«Расследования»* - Герард Снел (Gerard Snel)
Глава 8 *«Развитие потенциала»* - Алан Бекли (Alan Beckley)
Глава 9 *«Инструменты»* - Эндрю Голдсмит (Andrew Goldsmith)

3. Что такое «коррупция»?

Для того чтобы понять концепцию, лежащую в основе Практического пособия по борьбе с коррупцией и служебными правонарушениями в органах внутренних дел, необходимо разобраться с термином «коррупция в полиции». Согласно определению этого термина, разработанному Экспертной группой Интерпола по вопросам коррупции (IGEC) и закрепленному в Ст. 2 «Глобальных стандартов по борьбе с коррупцией в полицейских подразделениях/службах», коррупция в полиции означает (также см. Главу 1):

a. Требование или принятие офицером полиции или другим сотрудником полицейского подразделения/организации, в прямой или опосредованной форме, каких-либо денежных средств, ценных предметов, подарков, услуг, обещаний, наград или привилегий, для себя или любого другого лица, группы лиц или структуры, взамен какого-либо действия или бездействия, которые уже имели место либо будут иметь место в будущем, во время либо в связи с выполнением любой из функций полиции либо функции, связанной с работой полиции.

b. Предложение или дача офицеру полиции или другому сотруднику полицейского подразделения/организации, в прямой или опосредованной форме, взятки в виде каких-либо денежных средств, ценных предметов, подарков, услуг, обещаний, наград или привилегий, для него или любого другого лица, группы лиц или структуры, взамен какого-либо действия или бездействия, которые уже имели место либо будут иметь место в будущем, во время либо в связи с выполнением любой из функций полиции либо функции, связанной с работой полиции.

c. Любое действие или бездействие во время исполнения офицером полиции или другим сотрудником полицейского подразделения/организации своих служебных обязанностей, которые могут повлечь за собой обвинение или осуждение любого лица за несовершенное им уголовное правонарушение, либо освобождение от уголовного преследования и ответственности любого лица, совершившего уголовно наказуемое правонарушение.

d. Несанкционированная передача офицером полиции или другим сотрудником полицейского подразделения/организации конфиденциальной служебной информации или информации ограниченного доступа с целью получения вознаграждения либо с любой другой целью.

e. Любое действие или бездействие, совершенное во время исполнения офицером полиции или другим сотрудником полицейского подразделения/организации своих служебных обязанностей, с целью получения денежных средств, ценных предметов, подарков, услуг, обещаний, наград или привилегий, для него или любого другого лица, группы лиц или структуры.

f. Любое действие или бездействие, содержащие в себе признаки коррупции согласно законодательству соответствующего государства-члена (Интерпола).

g. Участие в качестве «заказчика» или одного из «заказчиков», а также инициатора, пособника или сообщника до совершения коррупционного действия, либо в качестве сообщника после совершения коррупционного действия, либо в качестве соучастника или в любом другом качестве в совершении или попытке совершения любых действий, перечисленных в предыдущих пунктах.

4. Для кого предназначено данное Пособие?

Данное Пособие призвано помочь читателю разобраться в природе коррупции в полиции и принять соответствующие антикоррупционные меры путем налаживания в полицейских подразделениях надлежащих механизмов управления. Оно ставит своей целью внедрение возможных мероприятий для их последующей реализации ответственными должностными лицами. Данное Пособие адресовано ответственным должностным лицам, руководителям полицейских служб и подразделений, а также офицерам полиции, занимающим должности в:

- Парламентах государств
- Центральных органах исполнительной власти
- Организациях сектора безопасности
- Подразделениях национальной полиции
- Руководстве полиции:
  - руководители старшего звена
  - руководители среднего звена
  - должностные лица кадровых органов
  - Национальные полицейские академии
  - Международные и национальные организации.

5. Структура Пособия

Главы в данном Пособии имеют определенный порядок следования и структуру:

1. Введение
2. Почему эта тема важна с точки зрения борьбы с коррупцией и неэтичным профессиональным поведением?
3. Каким образом эту тематику можно использовать в борьбе с коррупцией и неэтичным профессиональным поведением?
4. Использование этой тематики в конкретных ситуациях
5. Основные рекомендации

6. Основные темы и ключевые факторы, рассматриваемые в каждой из глав Пособия

Пособие состоит из девяти глав, каждая из которых, в свою очередь, включает несколько разделов и подразделов. Содержание Пособия можно изучать несколькими путями. Во-первых, начать с первой главы и продолжить изучение всех последующих глав в порядке их следования. Мы рекомендуем использовать именно этот способ, так как он позволяет читателю получить целостное представление о природе коррупции в полиции и о мерах, которые помогут снизить масштабы этого вида правонарушений. Кроме того, изучение Пособия можно начать с интересующей вас главы, а затем продолжить изучение остальных глав. В обоих случаях читатель сможет получить комплексное представление об этой проблеме, а также о предлагаемых инструментах для снижения уровня коррупции в полицейских подразделениях.

Авторы каждой из глав осуществили соответствующие исследования и привели примеры коррупции в полицейских службах различных стран мира. В каждой главе имеются вставки, где приводятся цифры и факты о конкретных случаях коррупционной практики, и рассматриваются возможные меры противодействия коррупции в подразделениях полиции.

В каждой главе также дается список рекомендаций, которыми читатель может руководствоваться с учетом особенностей своей собственной организации. Явление коррупции характерно для многих сфер деятельности, но данное Пособие рассматривает проблему коррупции в контексте полицейской организации. Речь, в частности, идет об условиях возникновения коррупции в полиции, о влиянии организационной структуры на уровень коррупции и о том, какой должна быть адекватная реакция на случаи коррупционного поведения среди сотрудников полиции. Таким образом, авторы каждой из глав стремились придерживаться определенной структуры изложения материала, для того, чтобы читатель мог лучше ориентироваться в содержании и лучше понимать логические связи внутри этой структуры.

В девяти главах Пособия представлена комплексная картина явления коррупции в полицейской организации, а также описаны инструменты, которые может использовать руководство организации для выявления случаев коррупционного поведения и принятия адекватных мер реагирования. Следует подчеркнуть, что случаи коррупции могут иметь место в любой полицейской организации, даже если в ней функционирует эффективная система антикоррупционных механизмов. Также важно понимать, что организационная структура может способствовать как снижению, так и росту коррупции, что система менеджмента может быть направлена на снижение уровня коррупции либо, наоборот, создавать благоприятные условия для коррупции или несоблюдения норм профессиональной этики, и что к коррупции может приводить и сама деятельность полиции. Проблема преодоления коррупции должна стать неотъемлемой частью программ реформирования и менеджмента перемен в полицейской организации.

Далее приведем краткое содержание всех глав.

Глава 1 - «Введение» дает общее описание масштабов коррупции в полицейских организациях и объясняет содержание термина «коррупция в полиции» на разных уровнях этого явления: т.е. нарушений со стороны отдельных сотрудников, коррупции в масштабах всей организации и системной коррупции. В этой же главе рассматриваются и основные темы из других глав, но под углом зрения главного вопроса, а именно «Как можно снизить уровень коррупции в полицейских структурах?» Из этой главы читатель сможет получить представление о том, что такое коррупция в полиции, и какова ее сущность, а также убедиться в том, что **коррупцию в полиции вполне реально если не победить, то хотя бы снизить ее масштабы.** Данная глава посвящена следующим вопросам:

- Что такое коррупция в полиции? Существует ли общепринятая трактовка этого понятия на международном уровне?
- Почему так важно бороться с коррупцией в полиции?
- Как внедрить в полицейской организации высокие стандарты профессиональной этики и морали, и как добиться соблюдения таких стандартов на уровне каждого сотрудника?
- Как добиться успеха и избежать неудач при реализации антикоррупционных стратегий?
- Какие выводы можно сделать после прочтения этого раздела?

Глава 2 - «Ценности, правила и модели поведения» рассматривает не только культуру, ценности и модели поведения, которые должны принять все сотрудники организации, но также и правила, нормы и требования законодательства, которые обязательны для испол-

нения всеми сотрудниками организации. Автор обосновывает необходимость внедрения в полицейской организации высоких стандартов профессиональной этики и нравственности и тем самым показывает, что практическая реализация соответствующих принципов организационной культуры ведет к сокращению количества случаев коррупции в органах полиции. В этой главе **раскрывается значение целостной организационной культуры как главного условия соблюдения офицерами полиции принципов профессиональной этики и нравственности.**

Создание свободной от коррупции полицейской организации возможно только в том случае, если неучастие в коррупционных действиях станет внутренней потребностью каждого офицера полиции. Фундаментальное значение для успеха антикоррупционной политики полицейской организации имеют организационная культура и соблюдение принципов профессиональной этики каждым сотрудником организации. В данной главе даются ответы на следующие вопросы:

- Какое значение имеют ценности, правила и модели поведения для успеха борьбы с коррупцией?
- Каким образом ценности, правила и модели поведения можно внедрить в общую стратегию борьбы с коррупцией и служебными правонарушениями?
- Возможно ли при этом использовать международные модели и программы?
- Какие выводы можно сделать после прочтения этой главы?

Глава 3 - «Организационная структура» рассматривает взаимосвязь между организационной структурой с одной стороны и коррупцией и неэтичным профессиональным поведением с другой стороны. В частности, автор рассуждает о том, может ли та или иная организационная структура и/или ситуация создавать более или менее благоприятную почву для развития коррупции и профессиональных правонарушений. Кроме того, рассматриваются слабые места полицейской организации в плане уязвимости к коррупции и служебным правонарушениям, приводится методология выявления таких слабых мест, и перечисляются сферы деятельности, наиболее уязвимые к коррупционному риску. Далее речь идет о стиле руководства и процессах, способствующих нормальному функционированию организационной структуры, а также о мерах по снижению уязвимости к коррупционному риску. В частности, приводятся примеры организационных структур, где во главу угла ставиться опыт управления переменами при реформировании полицейских организаций, активно борющихся с коррупцией в собственных рядах. Существование в организационной структуре слабых мест может способствовать развитию коррупции. Поэтому такие **слабые места необходимо своевременно выявлять и ликвидировать.**

В Главе 3 даются ответы на следующие вопросы:

- Каково значение организационной структуры для борьбы с коррупцией?
- Как определить организационный контекст и влияние организационной структуры на функционирование организации?
- Как можно изменить организационную структуру с целью борьбы с коррупцией?
- Каковы слабые места и главные риски организации, находящейся на этапе перемен?
- Какие уроки можно извлечь из международного опыта?

Глава 4 - «Поддержка сотрудников полиции в ситуациях нравственно-этического выбора» рассматривает вопросы организационной поддержки офицеров полиции с целью профилактики коррупции и служебных правонарушений. Автор рассказывает о том, когда и

почему необходимо оказывать такую поддержку, и в чем она должна выражаться. Эта глава имеет строго практическую направленность. В ней приводятся рекомендации и конкретные примеры организационной поддержки, которую полицейские организации могут оказывать своим сотрудникам, оказавшимся в ситуациях нравственно-этического выбора. При этом основное внимание уделяется вопросам **взаимосвязи между мерами организационной поддержки офицеров полиции, создания и внедрения высокой этической культуры и борьбы с коррупцией в рядах полицейской организации**.

Глава 5 - «Внутренний контроль» рассматривает взаимосвязь между уровнем коррупции в полицейской организации и мероприятиями внутреннего контроля. В частности, приводятся примеры того, как хорошо организованная система внутреннего контроля может способствовать деятельности по выявлению и предотвращению случаев коррупции и нарушения служебной этики. Кроме того, описываются процессы, при помощи которых полицейская организация сможет решить поставленные задачи по достижению высоких стандартов профессиональной этики и законности, а также по внедрению эффективных механизмов контроля и строгому соблюдению принципов кадрового менеджмента при пополнении кадрового состава и продвижении по службе сотрудников полицейской организации. Автор излагает основные принципы внутреннего контроля, которые должны стать неотъемлемой составной частью процессов менеджмента, в том числе планирования и объективной отчетности, а также оценки всех внутренних процессов и видов деятельности на предмет законности и эффективности. Из материалов этой главы следует, в частности, что **масштабы организационной коррупции и других служебных правонарушений можно снизить за счет внедрения эффективных механизмов внутреннего контроля.** Главные вопросы, на которые отвечает эта глава:

- Какова роль механизмов внутреннего контроля в борьбе с коррупцией?
- Как можно использовать механизмы внутреннего контроля в борьбе с коррупцией?
- Как можно помочь государствам переходного периода в решении проблемы коррупции в их полицейских организациях?
- Почему нельзя превышать допустимый уровень контроля?
- Какие выводы можно сделать после прочтения этой главы?

Глава 6 - «Внешний надзор и контроль» посвящена вопросам внешнего надзора за деятельностью полицейской организации. Внешний надзор подразумевает контроль не только со стороны законодательной и исполнительной ветвей власти, но и со стороны механизмов судебной власти. Кроме того, он предполагает и общественный контроль, который осуществляют организации гражданского общества и средства массовой информации. Отсутствие механизмов внешнего надзора создает благоприятные условия для роста коррупции в полицейской организации, а все реформы при этом ограничиваются только процессами менеджмента перемен. В этой главе рассматриваются различные виды внешнего надзора, а также пути внедрения этих видов надзора и повышения их эффективности. Далее автор переходит к стратегиям и механизмам анализа и оценки эффективности внешнего надзора. В заключение делается вывод о том, что **коррупции в полиции можно избежать за счет внедрения эффективных механизмов внешнего надзора.** Данная глава дает ответы на такие вопросы:

- Каково значение процессов внешнего надзора для борьбы с коррупцией?
- Каким образом должен быть организован внешний надзор?
- Какова роль органов внешнего надзора?
- Как можно использовать мировой опыт в осуществлении внешнего надзора?
- Как выстроить систему внешнего надзора?

Глава 7 - «Расследования» рассматривает возможности для борьбы с коррупцией, связанные с конкретными следственными мероприятиями. В частности, приводятся примеры того, как при помощи механизмов следствия можно расследовать случаи коррупции и неэтичного поведения и привлекать виновных к ответственности. Кроме того, в данной главе описываются требования к внутренним и внешним расследованиям. При этом подчеркивается, что все следственные действия должны осуществляться на основе законности и уважения к правам человека. Автор дает практические рекомендации, которые основаны на гипотетических примерах и случаях из реальной следственной практики. В заключительной части главы разъясняются механизмы управления следственной деятельностью и механизмы принятия решений по результатам следственных мероприятий**. Эффективные антикоррупционные расследования являются важным инструментом борьбы с коррупцией.** Эта глава освещает следующие вопросы:

- Какова роль следственных мероприятий в борьбе с коррупцией и нарушениями требований профессиональной этики?
- Каким образом можно интегрировать следственные мероприятия в общую стратегию борьбы с коррупцией?
- Что такое эффективное расследование и как должно быть организовано управление следственными процессами?
- Как можно использовать практический опыт при осуществлении антикоррупционных расследований?
- Как можно реализовать конкретные мероприятия для повышения эффективности следственных действий?

Глава 8 - «Развитие потенциала» рассматривает различные процедуры, связанные с развитием антикоррупционного потенциала полицейской организации. Автор дает рекомендации по созданию программы развития антикоррупционного потенциала в сфере нравственно-этического воспитания личного состава, в том числе с использованием целого комплекса различных технологий и инструментов, а также более общих механизмов, основанных на требованиях законодательства, кодексах и моделях поведения, практическом опыте и процедурах. **Развитие антикоррупционного потенциала дает возможности для комплексного и последовательного решения проблемы коррупции.** Данная глава дает ответы на следующие вопросы:

- Почему необходимо постоянно совершенствовать возможности для борьбы с коррупцией?
- Как можно интегрировать мероприятия по развитию антикоррупционного потенциала в деятельность полицейской организации, ведущей борьбу с коррупцией в собственных рядах?
- Как можно интегрировать мероприятия по развитию потенциала в конкретный организационный контекст?
- Можно ли использовать уже имеющийся практический опыт, и как можно его реализовать в качестве модели?
- Как можно реализовать на практике полученные уроки и выводы?

Глава 9 - «Инструменты» дает определения базовых понятий и описывает простую модель для осуществления анализа и оценок в сфере борьбы с коррупций в рядах полиции. В ней описывается методология анализа стратегий и рисков как основы для принятия решений, а также определяются конкретные инструменты для осуществления анализа и оценок. Далее автор предлагает идеальную модель менеджмента перемен, которая мо-

жет использоваться в качестве базовой технологии при построении стратегий борьбы с коррупцией. Кроме того, рассматривается и необходимость учебно-просветительских мероприятий, которые проводятся в виде семинаров и служат важным инструментом реализации конкретных стратегий и политики снижения коррупции в полицейской организации. **Эффективное использование таких инструментов позволяет снизить уровень коррупции в полицейской организации.**

Основные вопросы этой главы:

- Какое значение имеет оценка стратегий для борьбы с коррупцией?
- Как можно использовать базовую модель оценки рисков в интересах собственной организации?
- Как можно организовать анализ и оценку эффективности учебно-просветительских мероприятий?
- Какие специальные инструменты и методики необходимо использовать?
- Как можно реализовать те или иные инструменты в контексте конкретной организации?
- Какие выводы можно сделать после прочтения этой главы, и каковы факторы успеха?

7. Как можно приобрести наше Пособие

Практическое пособие по обеспечению высоких стандартов профессиональной этики и предупреждению коррупции в органах полиции разработано ДКВС в качестве руководства, которое призвано помочь странам и их полицейским организациям взять на себя ответственность за реализацию собственных стратегий борьбы с коррупцией. Это издание можно найти в свободной продаже, а также в библиотеках. Оно было широко презентовано ДКВС и партнерскими организациями в различных странах и полицейских службах всего мира. При необходимости дальнейшей поддержки и консультаций мы с удовольствием окажем такую помощь заинтересованным странам и полицейским службам. Кроме того, они могут обращаться к нам и за помощью в организации специальных учебно-тренировочных мероприятий, которые помогут им внедрить соответствующие программы и укрепить свои возможности по противодействию коррупции в органах полиции.

ДКВС как издатель данного Пособия намерен создать рабочую группу международных экспертов и в дальнейшем координировать ее деятельность по организации учебно-тренировочных мероприятий, которые будут осуществляться при содействии наших партнерских организаций. Во вступлении к данному Пособию содержится описание типовой модели учебно-тренировочного курса, основанного на предложенных здесь рекомендациях. Дальнейшие учебно-тренировочные мероприятия будут организовываться по специальному требованию и только по результатам анализа реальных потребностей. После получения соответствующего запроса заинтересованной стороне будет направлен список вопросов, которые помогут нам проанализировать и оценить ее реальные потребности.

На основе этих оценок международные эксперты помогут нам разработать специальный учебно-тренировочный курс, где будут учтены конкретные потребности и особенности соответствующей страны или организации. Такой подход позволить избежать дублирования с уже существующими проектами и даст нам возможность привлекать к работе партнерские организации, специализирующиеся в соответствующих сферах деятельности. Кроме того, ДКВС рассчитывает на то, что обращающиеся к нам за помощью страны и полицейские организации будут сами активно стремиться к внедрению у себя международных стандартов борьбы с коррупцией в органах полиции. Мы надеемся, что эта ответственная работа послужит залогом стабильности и эффективности усилий по предупреждению коррупции.

Список используемых аббревиатур:

АКП – Австралийская комиссия по преступности (ACC Australian Crime Commission)

АКЗПД – Австралийская комиссия по обеспечению законности правоохранительной деятельности (ACLEI Australian Commission for Law Enforcement Integrity)

ФПА – Федеральная полиция Австралии (AFP Australian Federal Police)

БиГ – Босния и Герцеговина

НПБ – Национальная полиция Бурунди (BNP Burundi National Police)

ПУБ Полицейское управление Балтимора (BPD Baltimore Police Department)

ЦВЕ Центральная и Восточная Европа

СЕ – Совет Европы (CoE Council of Europe)

КСО – Комитет спонсорских организаций (COSO Committee of Sponsoring Organisations)

ЕС – Европейский Союз (EU European Union)

ФБР (США) – Федеральное бюро расследований (FBI (US) Federal Bureau of Investigation)

СИ – свобода информации (FOI freedom of information)

БГК – Барометр глобальной коррупции (GCB Global Corruption Barometer)

БВД – Бюро внутренних дел (IAB Internal Affairs Bureau)

МАРПС – Международная ассоциация руководителей полицейских служб (IACP International Association of Chiefs of Police)

НКПК – Независимая комиссия против коррупции (ICAC Independent Commission Against Corruption)

ЭГИК – Экспертная группа Интерпола по вопросам коррупции (IGEC Interpol Group of Experts on Corruption)

МНПО – международная неправительственная организация (INGO international non–governmental organization)

МО – международная организация (IO international organization)

ИТ – интернет–технология (IT internet technology)

БПБК – Бюро по вопросам предотвращения и борьбы с коррупцией (Латвия)

ОД – образ действий (MO modus operandi)

НАТО – Организация Североатлантического Договора (NATO North Atlantic Treaty Organisation)

НПО – неправительственная организация (NGO non–governmental organization)

ПСНЮУ – Полицейская служба Нового Южного Уэльса (NSWPF New South Wales Police Force)

ДПНЙ – Департамент полиции города Нью–Йорка (NYPD New York Police Department)

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития (OECD Organisation for Economic Co–operation and Development)

ПЭСТЗ – политический, экономический, социальный, технический и законодательный (PESTL political, economic, social, technological and legal)

ПЛАН – пропорциональность, легальность, адекватность и необходимость (PLAN proportionality, legality, accessibility, necessity)

ПСК – Полицейская служба Квинсленда (Австралия) (QPS Queensland Police Service (Australia))

ПС – Полиция Сингапура (SPF Singapore Police Force)

SWOT – (сильные стороны, слабые стороны (недостатки), возможности и угрозы, SWOT – strengths, weaknesses, opportunities, threats)

ТИ – Транспаренси Интернешнел (TI Transparency International)

ОПОП – оценка потребностей в сфере обучения и подготовки (TNA training needs assessment)

СК – Соединенное Королевство (UK United Kingdom, Великобритания)

ООН – Организация объединенных наций (UN United Nations)

КООНБК – Конвенция ООН по борьбе с коррупцией (UNCAC United Nations Convention against corruption)

ПРООН – Программа развития ООН (UNDP United Nations Development Programme)

США – Соединенные Штаты Америки

УБКОПХ – Управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Хорватии (USKOK Croatian Office for the Suppression of Corruption and Organised Crime)

ГЛАВА 1

1

Коррупция и правоохранительная деятельность

Лезли Холмс

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И СЛУЖЕБНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ

1. Вступление к Главе 1

Государства, международные организации (МО), неправительственные организации (НПО) и международные НПО (МНПО) все чаще стали рассматривать коррупцию как одну из серьезных мировых проблем где-то с середины 1990-х годов. Тем не менее, правительства большинства стран мира не очень охотно признают существование проблемы коррупции в своих полицейских организациях и, соответственно, не принимают адекватных мер реагирования.

В некоторых странах к борьбе с коррупцией относятся как к второстепенному вопросу, причем независимо от того, участвуют ли в ней только отдельные нечистоплотные личности («паршивые овцы»), или же эта проблема уже приобретает системный характер (когда «пара паршивых овец» успела «испортить все стадо»).[1] На самом деле коррумпированность органов полиции представляет собой очень серьезную проблему, которая влечет за собой целый ряд негативных последствий – от недовольства участников дорожного движения, вынужденных платить взятки за нарушения, которых они не совершали, до участия коррумпированных сотрудников полиции в деятельности организованных преступных группировок, связанных с незаконной торговлей оружием, наркотиками и людьми.[2]

В этой Главе:

- даются определения основных понятий, имеющих отношение к коррупции в органах полиции и другим нарушениям профессиональной полицейской этики;
- разъясняются важность и значение борьбы с коррупцией и нарушениями профессиональной этики в органах полиции;
- рассматриваются пути сокращения масштабов коррупции и повышения стандартов профессиональной этики в органах полиции;
- рассматриваются сопутствующие проблемы, а также методы борьбы с коррупцией в конкретных условиях и ситуациях;
- описываются и анализируются конкретные примеры стратегий борьбы с коррупцией;
- предлагается методика разъяснения поднятых в этой главе вопросов среди личного состава органов полиции.

Связь с другими главами

В этой Главе дается только общее описание проблемы коррупции в органах полиции, а отдельные аспекты этой проблемы более подробно исследуются во всех остальных главах нашего Пособия.

2. Определение понятий, имеющих отношение к коррупции в органах полиции

Эта глава дает общее представление о том, что такое коррупция, а также рассматривает другие виды нарушений профессиональной этики полицейского.

2.1. Что такое коррупция

Какого-либо общепринятого определения понятия «коррупция» не существует, а полноценная дискуссия по этому вопросу выходит за рамки задач нашего Пособия. Поэтому за основу мы взяли определение коррупции, разработанное Экспертной группой Интерпола по вопросам коррупции (Interpol Group of Experts on Corruption (IGEC)). Согласно этому определению, «коррупция – это любой акт действия или бездействия, совершенный отдельным лицом либо государственной или частной организацией в нарушение законодательства или в результате злоупотребления доверием (т.е. злоупотребления предоставленных законом полномочий), ради получения дохода или выгоды».[3] Это определение относится к действиям как отдельных лиц, так и групп лиц, что в нашем случае подразумевает отдельных сотрудников полиции и полицейские подразделения, а также к государственным служащим и организациям, либо частным лицам и организациям.

Иногда бывает трудно объективно установить признаки коррупции или отнести их к какому-то определенному виду. Решение этой проблемы можно облегчить, если рассматривать ее с учетом двух переменных составляющих.

1. *Нормативно-правовой аспект*. Запрещает ли закон той или иной страны вышеуказанные действия или акты бездействия? Этот аспект рассматривается отдельно для каждой конкретной страны и не подпадает под действие постулатов «культурного империализма» (которые говорят о том, что ценности, характерные для культуры X, не могут оцениваться с точки зрения культуры У, и что ценности культуры X не могут быть лучше или хуже ценностей культуры У).

2. *Восприятие*. Доказано ли результатами социологических исследований на коррупционную тематику, что общество в целом рассматривает то или иное действие или бездействие как признак коррумпированности?

В идеале, объективную картину восприятия коррупции в той или иной стране дает сочетание обеих этих составляющих. Однако в некоторых странах антикоррупционное законодательство либо вообще отсутствует, либо имеет слишком ограниченный и неконкретный характер. В таких случаях необходимы социологические исследования, в частности систематизация и сопоставление результатов опросов различных категорий респондентов, например рядовых граждан и представителей элитных групп общества.

Некоторые могут возразить, что социологические опросы дают только картину восприятия коррупции, но не самой коррупции как таковой. В ответ таким скептикам можно привести два контраргумента. Во-первых, в исследования могут включаться как вопросы эмпирического характера (т.е. относящиеся к реальному опыту), так и вопросы о восприятии (т.е. как респондент воспринимает то, или иное явление). Во-вторых, восприятие – это тоже своего рода *форма реальности*. Другими словами, если общество *воспринимает* какое-то явление как проблему и действует соответственно этому восприятию, это значит, что такая проблема действительно существует, и власти должны принимать меры для ее решения.

Эти две переменные составляющие (т.е. реальная ситуация и то, как она воспринимается людьми) помогут составить представление об отношении к коррупции в данной конкретной стране. Кроме того, полезно было бы проанализировать эту ситуацию и на предмет соответствия международным нормам и стандартам. Это было бы логично, учитывая, что критерии, по которым оценивается уровень коррупции в стране, не всегда соответствуют принятым в этой стране представлениям о «нормальном» поведении.

Явление коррупции очень многолико. Поэтому, прежде чем завершить определение этого понятия, следует рассмотреть и другие классификации коррупции (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Распространенные классификации коррупции

Классификация	Описание
«Травоядная» (реактивная) и «плотоядная» (агрессивная)[4] коррупция	«Травоядная» (или реактивная) коррупция имеет место в случаях, когда сотрудник полиции не отказывается от взятки, которую ему предлагают; «плотоядный» коррупционер взятку требует или вымогает
Активная и пассивная коррупция[5]	Термин «активная» коррупция относится к действиям лица, дающего взятку («донор») с целью подкупа сотрудника полиции, а «пассивная»- к действиям лица, принимающего взятку (коррумпированный полицейский, «реципиент»)
«Черная», «белая» и «серая» коррупция[6]	Данная классификация базируется на двух предпосылках: 1) некоторые проявления коррупции считаются вполне приемлемыми и 2) рядовые граждане и представители верхних слоев общества имеют разные взгляды на то, что является признаком коррупции, а что нет. Исходя из этого, «черная» коррупция – это виды коррупции, которые и те, и другие считают неприемлемыми, «белая» - и те и другие считают приемлемыми, «серая» - одни считают приемлемыми, а другие неприемлемыми.

2.2. Что такое «полиция»?

Согласно определению,[7] полиция – это гражданское военизированное формирование государства, которое отвечает за предотвращение и раскрытие преступлений, а также за охрану общественного порядка. Таким образом, под это определение подпадают все правоохранительные органы, как национального, так и местного уровней, а также специализированные службы (дорожная полиция, налоговая полиция и т.п.), наделенные «полицейскими» полномочиями, в том числе по аресту и задержанию подозреваемых.

2.3. Что такое полицейская культура?

Культура, если следовать самому общему определению, это комплекс коллективных убеждений, ценностей, взглядов и знаний общества. Культура может проявляться в виде общепринятых в данном обществе моделей поведения. Согласно определению, «полицейская культура охватывает ценности и стандарты, определяющие формирование моделей поведения и стиля работы в ходе выполнения полицейскими своих должностных обязанностей»[8].

Любая культура, в том числе и полицейская, состоит из нескольких видов (субкультур) (см. Главу 2). В субкультурах каждой из категорий сотрудников полицейской организации (следователи отделов по расследованию убийств, автоинспекторы, офицеры полиции и вспомогательный персонал) преобладают свои собственные ценности и взгляды. Кроме того, во многих случаях существуют определенные противоречия и между субкультурами на уровне национальной и местной полиции. Эти различия обуславливают и отличия в моделях профессионального поведения представителей различных полицейских субкультур.

2.4. Что такое коррупция в органах полиции?

Для этой главы мы приняли за основу определение коррупции, разработанное Экспертной группой Интерпола по вопросам коррупции (IGEC) и закрепленному в Ст. 2 «Глобальных стандартов по борьбе с коррупцией в полицейских подразделениях/службах».[9] Развернутое определение этого понятия приведено в тексте Вставки 1.

Вставка 1. Определения понятия «коррупция», разработанное IGEC

h) Требование или принятие офицером полиции или другим сотрудником полицейского подразделения/организации, в прямой или опосредованной форме, каких-либо денежных средств, ценных предметов, подарков, услуг, обещаний, наград или привилегий, для себя или любого другого лица, группы лиц или структуры, взамен какого-либо действия или бездействия, которые уже имели место либо будут иметь место в будущем, во время, либо в связи с выполнением любой из функций полиции либо функции, связанной с работой полиции.

i) Предложение или дача офицеру полиции или другому сотруднику полицейского подразделения/организации, в прямой или опосредованной форме, взятки в виде каких-либо денежных средств, ценных предметов, подарков, услуг, обещаний, наград или привилегий, для него или любого другого лица, группы лиц или структуры, взамен какого-либо действия или бездействия, которые уже имели место либо будут иметь место в будущем, во время, либо в связи с выполнением любой из функций полиции, либо функции, связанной с работой полиции.

j) Любое действие или бездействие во время исполнения офицером полиции или другим сотрудником полицейского подразделения/организации своих служебных обязанностей, которые могут повлечь за собой обвинение или осуждение любого лица за несовершенное им уголовное правонарушение, либо освобождение от уголовного преследования и ответственности любого лица, совершившего уголовно наказуемое правонарушение.

k) Несанкционированная передача офицером полиции или другим сотрудником полицейского подразделения/организации конфиденциальной служебной информации или информации ограниченного доступа с целью получения вознаграждения, либо с любой другой целью.

l) Любое действие или бездействие, совершенное во время исполнения офицером полиции или другим сотрудником полицейского подразделения/организации своих служебных обязанностей, с целью получения денежных средств, ценных предметов, подарков, услуг, обещаний, наград или привилегий, для него или любого другого лица, группы лиц или структуры.

m) Любое действие или бездействие, содержащие в себе признаки коррупции согласно законодательству соответствующего государства-члена (Интерпола).

n) Участие в качестве «заказчика» или одного из «заказчиков», а также инициатора, пособника или сообщника до совершения коррупционного действия, либо в качестве сообщника после совершения коррупционного действия, либо в качестве соучастника или в любом другом качестве в совершении или попытке совершения любых действий, перечисленных в предыдущих пунктах.

Если сотрудник полиции участвует в коррупционных действиях, то последствия таких правонарушений в большинстве случаев будут более опасными, чем аналогичные правонарушения должностных лиц других государственных организаций или промышленных корпораций. Это объясняется двумя причинами:

1. Полиция – это государственная организация, на которую общество возлагает задачи по контролю за поведением других людей, в том числе и сотрудников других государственных организаций. Если полиция не пользуется доверием, то общество фактически остается без ведомства, которое обязано обеспечивать законность и правопорядок в этом обществе.

2. Многие виды деятельности полицейской организации остаются вне поля зрения общественности, и часто это касается и работы с субъектами преступлений. По сравнению с деятельностью других государственных организаций работа полиции характеризуется более низким уровнем прозрачности, причем не только для общества, но даже и внутри самой полицейской организации. Если общество соглашается с тем, что определенные аспекты деятельности полиции должны быть скрыты от его глаз, это значит, что оно должно доверять полиции больше, чем другим государственным службам, деятельность которых полностью открыта для общества.

Прежде чем перейти к следующему вопросу нашей главы, рассмотрим некоторые понятия, имеющие отношение к коррупции и нарушениям профессиональной этики сотрудника полиции (см. Вставку 2).

Вставка 2. Три общих особенности полицейской коррупции как одного из видов нарушений профессиональной этики

1. Полицейский вариант круговой поруки или «обета молчания», который еще называют «синей стеной молчания» (по цвету полицейского мундира). Согласно этому негласному закону, полицейский просто предпочитает не замечать явных нарушений своих сослуживцев, однако в отдельных случаях это может подразумевать и пособничество в сокрытии преступлений.

2. Распространенное в полицейской среде мнение о том, что определенных требований профессиональной этики придерживаться необязательно. Для этого вида нарушений, которые являются классическим образцом «серой» коррупции (см. Таблицу 1), даже придумано специальное оправдание - «коррупция с благими намерениями». В таких случаях офицер полиции сознательно обходит или даже явно нарушает закон, руководствуясь при этом принципом «этической относительности». Он может заключить сделку с преступником, например, пообещав ему «скостить срок» или вообще не привлекать к ответственности, если тот сообщит информацию, которая поможет поймать и осудить подозреваемого в более серьезном преступлении.

a) Некоторые вообще не считают это коррупцией, так как в данном случае сотрудник полиции не получает никакой личной выгоды. Тем не менее, офицер полиции при этом сознательно нарушает установленные требования, тем самым нарушая принцип «закон превыше всего» (именно поэтому нарушения такого рода подпадают под пункт «с» определения полицейской коррупции IGEC).

b) В таком случае закон рассматривается как некое относительное понятие, в то время, как верховенство закона базируется на системе абсолютных принципов (перед законом все равны, и закон не имеет обратной силы).

3. «Коррумпированность процесса». В своем стремлении засадить человека за решетку полицейские могут прибегать к фальсификации улик (подбрасывать ложные улики). При этом их действия выходят за рамки законности и нарушают установленные процедуры.

2.5. Что такое системная коррупция?

Для системной коррупции характерна активная и масштабная коррупционная деятельность, при которой коррупционное поведение перестает быть исключением и становится правилом работы в организации. В некоторых случаях системная коррупция является неотъемлемой составляющей системы менеджмента и государственного управления. Системная коррупция отличается как масштабами коррупционной деятельности, так и существованием определенных норм и правил, способствующих такой деятельности.[10]

2.6. Виды коррупции и других нарушений профессиональной этики в системе полиции

Самой распространенной формой коррупции в полиции (или, по крайней мере, самой распространенной по мнению граждан) является взяточничество. Однако существует и множество других нарушений профессиональной этики полицейского, которые, так же как и взяточничество, подрывают доверие людей и общее восприятие полицейской организации в глазах всего общества. Поэтому их тоже необходимо выявлять и принимать необходимые меры противодействия.[11]

2.6.1. Неуважение к закону

В качестве самого простого примера непрофессионального поведения можно привести случаи нарушения сотрудниками полиции правил дорожного движения (превышение скорости, игнорирование сигналов светофора, неправильная парковка), когда в этом нет никакой служебной необходимости. Более серьезным нарушением можно считать несоблюдение сотрудниками полиции прав человека. В 2005 году американское отделение «Амнести Интернешнел» опубликовало отчет, где описывались случаи нарушения американскими полицейскими прав гомосексуалистов и транссексуалов, а французская полиция обвинялась в нарушениях прав человека в пунктах временного размещения нелегальных мигрантов.

2.6.2. Действия в обход требований закона

Серьезным нарушением считаются случаи, когда сотрудники полиции сознательно обходят требования законодательства и перепоручают выполнение некоторых своих задач частным фирмам, прекрасно при этом понимая, что, если полиция будет сама выполнять эти задачи, это неминуемо вызовет резко отрицательную реакцию общества.

2.6.3. Обман

Если сотрудники полиции часто говорят неправду, общество перестает доверять такой полиции. Чаще всего неправду из уст полицейских можно услышать в зале судебного заседания, когда сотрудники сознательно дают лживые показания или утаивают часть правды, чтобы добиться приговора, которого, по их мнению, заслуживает обвиняемый. Это случаи так называемой «коррупции с благими намерениями». Иногда полиция может прибегать и к фальсификации криминальной статистики. В большинстве таких случаев статистические данные о преступности занижаются для того, чтобы искусственно повысить процент раскрываемости преступлений и создать видимость успешной работы. В отдельных случаях бывает и наоборот, когда полиция, в надежде получить дополнительные ресурсы, завышает количество и степень тяжести совершенных преступлений.

2.6.4. Нежелание признавать свои ошибки

Некоторые полицейские организации отказываются признавать критику в свой адрес, а также результаты независимых расследований и опросов общественного мнения, что в конечном итоге означает, что они ставят собственные интересы выше интересов общества.

2.6.5. Неуставные отношения в рядах полицейской организации

Молодые сотрудники полиции часто подвергаются издевательствам со стороны старших коллег, которые таким образом «посвящают» их в реалии полицейской службы. Подобные случаи не подпадают под большинство определений коррупции, однако они могут

послужить плохим примером для остальных, особенно в странах, где власти пытаются бороться с неуставными отношениями в учебных заведениях и с культурой насилия в обществе в целом.

2.6.6. Неправомерное применение силы

Уровень доверия общества к полиции падает и тогда, когда ее сотрудники превышают минимальный уровень силового воздействия, необходимый в той или иной ситуации. Общество должно уважать полицию, а не бояться ее.

2.6.7. Дискриминация и расизм

Многие полицейские организации сталкиваются с различными формами предвзятого отношения своих сотрудников к определенным категориям населения. Сотрудники полиции чаще всего проявляют предвзятое отношение на почве расизма, сексизма, гомофобии, а также к представителям определенных возрастных групп.

Дискриминацию по расовому признаку можно считать одной из форм коррупции, поскольку данный случай содержит признаки превышения служебных полномочий. Даже если подобное поведение не всеми воспринимается как коррупционное («серая» коррупция), мы все же включили его в наш перечень нарушений, учитывая, что оно может нести угрозу для безопасности общества. Сегодня становится все более очевидной необходимость сотрудничества с интегрированными в общество этническими меньшинствами. Это особенно актуально в контексте борьбы с терроризмом, когда антитеррористические подразделения США, Великобритании, Германии и многих других стран мира срывают преступные замыслы «доморощенных» террористов, действующих под эгидой международных террористических группировок. К вопросу расовой дискриминации следует подходить очень взвешенно, так как следует признать, что некоторые представители национальных меньшинств намеренно провоцируют сотрудников полиции на агрессию. Тем не менее, офицер полиции в любом случае должен реагировать на провокацию профессионально и адекватно, независимо от того, от представителей какой группы населения она исходит.

2.6.8. Несовершенство процедур найма и повышения в должности

Очень часто решения о приеме на работу и повышении в должности сотрудников полиции принимаются не по объективным показателям, а на основе личных связей, когда должности распределяются среди членов семьи (кумовство) или друзей и знакомых. Это следует считать нарушением профессиональной этики. Назначения на должности и продвижение по службе должны осуществляться в соответствии с четко установленными прозрачными правилами и только с учетом личных качеств и служебных заслуг того или иного претендента.

2.6.9. Подработки «на стороне»

Отдельные сотрудники полиции во внеслужебное время занимаются своим собственным бизнесом. Во многих странах такая деятельность считается незаконной. Но даже если это и не запрещено законом, некоторые виды такого бизнеса могут быть связаны с нелегальными операциями. Бывают и случаи, когда вполне легальный бизнес затрагивает некоторые функции полиции в сфере охранной деятельности (например, установка систем охранной сигнализации), что влечет за собой конфликт интересов сотрудника полиции и полицейской организации.

2.6.10. Поведение во внеслужебное время

Сотрудник полиции должен понимать, что статус обязывает его придерживаться требований этичного поведения не только на работе, но и в повседневной жизни, так как имидж полиции в глазах общества зависит, в том числе, и от его собственного поведения в различных бытовых ситуациях.

2.6.11. Связи с криминальным миром

Коррупция в органах полиции представляет наибольшую угрозу для безопасности общества в случаях, когда сотрудники полиции вовлекаются в деятельность организованных преступных группировок и террористических формирований. Проблема усугубляется тем, что доказать причастность к подобной деятельности намного сложнее, чем собрать убедительные доказательства участия в других видах коррупционной деятельности. Так, например, к началу 2010 года так и не удалось доказать обвинения, выдвинутые против некоторых сотрудников полиции Северной Ирландии по подозрению в пособничестве боевикам Ирландской республиканской армии при крупном ограблении (около 38 млн. евро) одного из банков Белфаста, которое произошло еще в декабре 2004 года.[12] Еще один пример: при расследовании обстоятельств трагедии в Беслане (2004 г) следствие даже не стало рассматривать версию о том, что этот теракт был осуществлен, в том числе, и благодаря сотрудникам полиции, которым боевики платили взятки за возможность беспрепятственного осуществления своих приготовлений.

В 2009 году исполняющий обязанности заместителя председателя Комиссии австралийского штата Квинсленд по преступности и должностным нарушениям объяснил, почему так трудно доказать связь некоторых сотрудников полиции с криминалитетом.[13] Дело в том, что при отсутствии свидетелей с третьей стороны, или если сотрудники полиции отказываются сами добровольно признать наличие таких связей, единственным источником информации фактически остаются сами представители криминальных кругов. Подобные персонажи уже изначально вызывают к себе недоверие, но хуже всего то, что они при этом могут руководствоваться самыми разными мотивами, в частности, желанием отомстить какому-то конкретному принципиальному полицейскому. Поэтому к их свидетельствам нужно подходить очень критически.

2.7. Другие виды служебных нарушений и неэтичного поведения сотрудников полиции

Коррупция – это только один из видов нарушений профессиональной этики полицейского. В целом, все виды правонарушений в полиции можно разделить на три большие категории: это уголовные преступления, дисциплинарные нарушения и нарушения профессиональной этики. Акты коррупции могут подпадать под любую из этих категорий, но в любую из них могут входить и нарушения, которые далеко не все эксперты отнесли бы к сфере коррупции (см. Главу 2). Более детальное описание различий между нарушением профессиональной этики и служебным нарушением приводится в тексте Вставки 3.

Вставка 3: Что такое неэтичное (неприемлемое) служебное поведение?

Неэтичное поведение может иметь место в случаях, когда сотрудник полиции находится в ситуации этического выбора между «нормой» и «ценностью». Если, например, сержант полиции, будучи за рулем служебного автомобиля, совершит дорожно-транспортное происшествие и попросит находящегося в том же автомобиле молодого коллегу никуда не сообщать об этом инциденте, то как должен поступить находящийся у него в подчинении молодой сотрудник? Должен ли он подчиниться требованию своего начальника, следуя такой ценности полицейской организации, как верность и преданность, или он должен донести на сержанта, как того требуют нормы об информировании соответствующих инстанций о подобных происшествиях, и остаться при этом верным такой ценности, как честность? Если молодой офицер предпочтет первый вариант, это будет проявлением неэтичного профессионального поведения, так как в данном случае будут нарушены ценности, закрепленные в кодексе поведения полицейской организации, даже если этот проступок и не будет иметь признаков уголовного правонарушения. Другими словами, эти два сотрудника не совершат преступления, но, тем не менее, их действия будут считаться нарушением профессиональной этики. Иногда бывает очень трудно провести четкую грань между коррупцией, преступлением и нарушением профессиональной этики, так как они имеют много общих признаков, а их восприятие бывает слишком субъективным и зависит от конкретных обстоятельств, при которых имело место то, или иное нарушение.

В кодексы поведения входят дисциплинарные кодексы, где определенные проявления поведения полицейского, которые не содержат признаков уголовного преступления, классифицируются как неприемлемые, а для нарушителей требований этого кодекса предусмотрены конкретные санкции. Со своей стороны, кодексы профессиональной этики носят скорее рекомендательный характер и описывают модели поведения, которых общество ожидает от сотрудника полиции. Оба этих кодекса наряду с другими документами формируют кодекс поведения, который будет подробно рассмотрен в следующей главе нашего Пособия.

Классификация различных видов служебных нарушений в системе полиции наглядно представлена в Таблице 2.

Таблица 2: Степень тяжести и масштабы нарушений

На горизонтальной оси (слева направо) указаны масштабы коррупции – от отдельных сотрудников и далее в порядке возрастания вплоть до системной коррупции. Ось по вертикали (сверху вниз) отражает градацию нарушений по степени их тяжести – от самых распространенных нарушений профессиональной этики, которые совершаются каждый день, и до особо тяжких коррупционных деяний, приравненных к уголовным преступлениям.

Тип	Масштаб		
	Отдельные сотрудники	Подразделение/ организация в целом	Системная коррупция
Нарушения профессиональной этики			
Дисциплинарные нарушения			
Уголовные преступления			

С практической точки зрения, такая классификация удобна тем, что она позволяет объяснить, почему расследованиями таких нарушений занимаются, как правило, несколько различных ведомств, одни из которых расследуют мелкие и средние нарушения, а другие специализируются на расследовании более серьезных нарушений различных кодексов. Однако, несмотря на это, на практике не всегда легко отличить коррупцию от другого вида преступления или нарушения профессиональной этики, так как определенные виды действия или бездействия могут иметь признаки не одного, а сразу двух или даже всех трех видов нарушений, т.е. 1) нарушения профессиональной этики, 2) дисциплинарного нарушения и 3) уголовного преступления.

Пример 1: Измерение коррупции

Так как официальная статистика о коррупции (всех видов, а не только в полиции) отображает лишь верхушку айсберга реального положения дел, многие эксперты строят свои оценки масштабов и особенностей коррупции в той или иной стране на основе результатов социологических опросов о восприятии коррупции и личном коррупционном опыте.

В 2003 году Транспаренси Интернешнел (ведущая МНПО, специализирующаяся на антикоррупционных исследованиях) опубликовала свой первый рейтинг «Барометра глобальной коррупции» (БГК). Этот рейтинг был составлен по результатам социологических исследований, которые проводились в 2002 году и охватывали 47 государств мира. При этом достоверность этих результатов была подтверждена только в отношении 44-х государств. В исследование было включено пять вопросов, один из которых предлагал респондентам выбрать из 12-ти государственных ведомств то, которое они в первую очередь хотели бы видеть свободным от коррупции. В этом рейтинге полиция заняла третье место после политических партий и судов.[14]

Согласно рейтингу БГК за 2009 год, сотрудники полиции опередили все остальные категории госслужащих, которым граждане при определенных обстоятельствах готовы платить взятки. При этом почти четверть опрошенных, которым в течение предшествующих 12-ти месяцев приходилась вступать в контакт с полицией, признались, что вынуждены были откупаться от полицейских. По этому показателю полиция далеко опередила учреждения судебной системы, которая оказалась на

втором месте с рейтингом 16 процентов.[15]

Еще одним источником сравнительных данных о коррупции в органах полиции является социологическая служба «Евробарометр» (Eurobarometer), которая действует под эгидой Комиссии ЕС. В конце 2009 года Евробарометр провел специальное социологическое исследование, посвященное вопросам коррупции. Это исследование показало, что проблема коррупции в органах полиции волнует европейцев меньше, чем коррупция в других сферах государственной деятельности, в частности, среди политиков всех уровней, а также должностных лиц, принимающих решения по вопросам госзакупок и выдачи разрешений на строительство объектов.[16] На первый взгляд, такие результаты могут показаться весьма обнадеживающими. Однако, если посмотреть на данные по странам, лишь недавно принятым в состав Евросоюза (в основном это государства бывшего Варшавского Договора), то окажется, что там проблема масштабной коррупции в органах полиции беспокоит людей гораздо больше, чем жителей остальных 15-ти стран, уже состоявших в ЕС на момент принятия в него новых членов в мае 2004 года (53 процента и 35 процентов опрошенных, соответственно).[17] Среди стран, где восприятие коррупции в органах правопорядка значительно ухудшилось за те два года, которые прошли со времени предыдущего исследования Евробарометра на коррупционную тематику (осень 2007 г), оказались Испания (+27 пунктов), Кипр (+24), Болгария (+19) и Бельгия (+18).[18] Какой-то четкой тенденции на уровне отдельных государств выявить не удалось, но при этом, например, Бельгия оказалась по этому показателю на одном уровне с некоторыми государствами переходного периода, в частности, Болгарией. С другой стороны, Словакия, которая, как и Болгария, пока еще только стремится догнать остальные страны Евросоюза по уровню развития, заняла первое место среди государств, где за предыдущие два года восприятие коррупции в правоохранительных органах не ухудшилось, а улучшилось.[19]

3. Значение борьбы с коррупцией и нарушениями профессиональной этики в полицейской организации

В третьей части этой главы мы расскажем о том, почему так важно бороться с коррупцией и нарушениями профессиональной этики в органах полиции, учитывая, что оба этих вида правонарушений подрывают легитимность самой полицейской организации, а в некоторых случаях - и всей системы государственной власти. Но даже если коррупции в стране еще далеко до таких масштабов, низкий уровень доверия ведет к разочарованию людей, которые начинают терять веру в легитимность правоохранительной системы и в торжество принципов верховенства закона. В Таблице 3 описаны негативные последствия коррупции и других нарушений служебной этики сотрудников полиции, которые могут выходить далеко за пределы самой полицейской организации.

Таблица 3: Последствия коррупции и других нарушений профессиональной этики в органах полиции

Дурной пример для остальных	Коррупция в полиции может послужить плохим примером для всего общества. Для того чтобы заставить общество уважать закон, государство должно добиться, чтобы те, кому оно поручает охрану законности и правопорядка, сами при этом являлись образцом законности и этичного профессионального поведения. Участие в коррупции может послужить дурным примером не только для общества, но и для остальных сотрудников организации. Если высшие должностные чины полиции настроены на борьбу с коррупцией и проявлениями неэтичного поведения в подведомственных им подразделениях, они сами должны демонстрировать образцовые модели поведения.
Снижение потенциала полицейской организации в борьбе с преступностью	Коррупция в полиции подрывает ее легитимность и может привести к разложению всей системы. Но бороться с полицейской коррупцией важно еще и потому, что общество перестает доверять коррумпированной полиции, а это значит, что полиции будет все труднее выполнять свою основную функцию, т.е. бороться с преступностью. Вот как это объясняет один известный эксперт: Полиция сможет успешно расследовать преступления в том случае, если общество, в частности, жертвы и свидетели, будут предоставлять следователям необходимую информацию, которая поможет установить личности подозреваемых в совершении этих преступлений. Без такой информации полиция ничего не сможет сделать, и никакие ресурсы, выделяемые на мероприятия по расследованию уголовных преступлений, не смогут этого заменить.[20] Неуважение полиции к закону может способствовать росту преступности и ухудшению раскрываемости преступлений

Падение международного авторитета	Авторитет государства на международной арене может пострадать, если другие государства и МО считают, что органы полиции данного государства страдают от системной коррупции высокого уровня. Государство может даже рассматривать коррумпированность полиции другого государства как серьезную угрозу для своей собственной безопасности, в частности, в случаях, если имеются свидетельства ее участия в международной контрабанде вооружений, наркотиков и людей.
Справедливость и равенство	Для того чтобы в обществе господствовала культура уважения к закону, общество должно быть уверено в том, что его правоохранительные органы в целом (за редкими исключениями, потому что «паршивая овца» может завестись в любом стаде) сами придерживаются требований закона, и что при этом они соблюдают принцип равенства всех перед законом.
Дестабилизация ситуации в обществе и ослабление государства	Коррупция и другие нарушения профессиональной этики в органах полиции могут дестабилизировать ситуацию в обществе. Если коррумпированные сотрудники полиции предвзято относятся к представителям определенных рас и при этом закрывают глаза на правонарушения представителей других групп общества, это может привести к углублению противоречий внутри этого общества. Кроме того, коррумпированность полиции может ослабить и само государство. Если это демократическое государство, коррумпированность полиции подрывает его морально-нравственные устои, а в конечном итоге - и общую легитимность государства. В случае недееспособных государств, существует четкая зависимость между общественным восприятием уровня коррупции и положением этого государства в Рейтинге недееспособных государств (Failed State Index), который ежегодно составляет Американский Фонд мира: именно так называемые «недееспособные» государства лидируют в мировых рейтингах по уровню общественного восприятия коррумпированности органов полиции.
Разложение общественной морали	Коррупция в полиции приводит и к такому опасному явлению, как ослабление морально-этических и нравственных устоев общества. Если общество видит, что коррупция в полиции процветает и приносит свои дивиденды, это ставит по угрозу нравственно-этические ценности этого общества и даже может подтолкнуть некоторых его представителей к участию в криминальной деятельности. Другими словами, коррупция в полиции может послужить толчком к ослаблению общественной морали и, в конечном итоге, привести к моральному разложению всего общества.

4. Как можно бороться с коррупцией и другими правонарушениями в органах полиции

Эта часть главы описывает некоторые подходы, которые ведомства национального и международного уровней могут применять и уже применяют для борьбы с коррупцией и повышения стандартов профессионального поведения в органах полиции. Здесь мы рассмотрим четыре вопроса:

1. ***Как*** можно бороться с коррупцией и проявлениями неэтичного поведения в органах полиции?
2. ***Кто*** должен отвечать за борьбу с коррупцией?
3. ***Чему*** следует уделять особое внимание?
4. ***Каковы*** факторы успеха антикоррупционных мероприятий, и какие препятствия могут возникнуть на этом пути?

4.1. Методы борьбы с коррупцией и нарушениями профессиональной этики в полиции

Определение методов борьбы с коррупцией и другими нарушениями профессиональной этики в органах полиции имеет первостепенное значение для успеха мероприятий по построению свободной от коррупции полицейской организации, где будут соблюдаться высокие стандарты служебного поведения.

Все методы, которые могут применять у себя заинтересованные государства и МО, можно разделить на три большие категории: *законодательные, административные и воспитательные*. Далее мы рассмотрим мероприятия в рамках каждой из этих категорий.

4.1.1. Законодательные меры борьбы с коррупцией и нарушениями профессиональной этики в полиции

4.1.1.1. Санкции

Власти должны очень ответственно и серьезно подходить к вопросу борьбы с коррупцией и другими нарушениями профессиональной этики в полицейской организации. Руководители подразделений часто слишком снисходительны к своим подчиненным, допускающим нарушения кодекса профессионального поведения, а во многих странах сотрудники полиции вообще не несут за это никакой ответственности. Такая практика недопустима, так как в условиях безнаказанности требованиями профессиональной этики начинают пренебрегать все больше и больше сотрудников организации. Информация о наказаниях нарушителей должна предаваться широкой огласке, как минимум, в рамках самой полицейской организации. Если все сотрудники организации будут знать о нарушителях и о понесенных ими наказаниях, они поймут, что лучше воздерживаться от подобных нарушений, и что такие действия не останутся безнаказанными.

4.1.1.2. Совершенствование нормативно-правовой базы

Результаты опросов сотрудников полиции показывают, что они не всегда могут с уверенностью ответить на вопрос, содержит ли то или иное действие признаки коррупции или неэтичного поведения. Как правило, это объясняется несовершенством законодательства, которое не дает четких формулировок, содержит множество пробелов и

противоречивых либо неконкретных положений, а в некоторых случаях может вообще не определять конкретных норм поведения. Успех борьбы с коррупцией в органах полиции невозможен без создания новой нормативно-правовой базы либо модернизации уже существующей.

4.1.2. Административные методы борьбы с коррупцией в органах полиции

4.1.2.1. Назначения на должности и ротация личного состава

Назначение на любые должности должно осуществляться только в зависимости от профессиональной квалификации того или иного претендента и его соответствия требуемым критериям (опыт работы, личные качества и т.п.), но ни в коем случае не через личные связи и знакомства. Должны быть разработаны и утверждены четкие критерии назначения на ту или иную должность, в том числе и минимальные требования к уровню образования кандидатов (см. Главу 8).

Эффективным методом отбора подходящих кандидатов является тестирование. Такие проверки способностей и склонностей кандидатов должны выявить их физические возможности (в том числе и быстроту реакции), умственные и психологические возможности (в том числе и то, как претенденты ведут себя в определенных критических ситуациях и какие решения при этом принимают), а также их склонность к насилию и различным нарушениям норм поведения.

Полицейские организации некоторых стран ввели у себя практику ротации личного состава (регулярного перевода сотрудников из одного управления или подразделения в другое). Таким образом, сотрудники не успевают установить слишком тесные взаимоотношения со своими сослуживцами, которые в дальнейшем могли бы послужить основой для возникновения и развития коррупционных схем. Сторонники такого подхода считают, что оптимальный срок пребывания сотрудника в одном и том же подразделении не должен превышать трех лет, но в некоторых странах сроки ротации для старшего офицерского состава органов полиции и других силовых структур составляют менее трех лет.

Однако ротация не всегда дает желаемый эффект, о чем говорят исследования индийских специалистов.[21] Например, руководители различных управлений и подразделений могут договориться между собой об обмене сотрудниками, которые известны им своими коррупционными наклонностями. В результате, на место одних коррупционеров в подразделениях приходят другие. Кроме того, частые ротации личного состава не позволяют поддерживать традиции преемственности в организации, так как вместе с сотрудниками из подразделений уходит и часть их знаний, опыта, умений, навыков и наработанных методик. Поэтому необходимость ротаций необходимо тщательно анализировать и взвешивать.

4.1.2.2. Условия и оплата труда

Риск развития масштабной коррупции увеличивается в случаях, когда условия и оплата труда сотрудников полиции далеки от нормальных. Важнейшую роль в развитии коррупционного потенциала организации играет фактор оплаты труда. Угроза коррупции возрастает многократно, если зарплата сотрудников полиции выплачивается не в полном размере или не в установленные сроки (или даже не выплачивается вообще). Необходимо учитывать и такой фактор, как соотношение уровней оплаты труда в полицейской организации и в обществе в целом. Если служба в полиции приносит ее сотрудникам гораздо меньше дохода, чем они могли бы получать, работая не в таких экстремальных условиях, например, в частном секторе, некоторые из этих сотрудников будут участво-

вать в коррупции и нарушать установленные правила поведения, оправдывая это тем, что работодатель недооценивает их труд и его результаты. Поэтому правительство должно постоянно отслеживать ситуацию с условиями и оплатой труда сотрудников полиции и своевременно вносить необходимые коррективы.

4.1.2.3. Поддержка и помощь государства

Преданность сотрудников полиции своей службе и количество нарушений требований профессионального поведения и этики напрямую зависят от объемов и видов поддержки полицейской организации со стороны государства. Частой причиной роста коррупции и других нарушений правил профессионального поведения являются мягкие приговоры нарушителям или, по крайней мере, широко распространенное мнение о том, что суды слишком снисходительны к коррупционерам и правонарушителям, если те работают в полиции. Теоретически все сотрудники полиции должны беспрекословно придерживаться установленных требований службы. Однако на практике такое вряд ли возможно и даже не всегда полезно. Сотрудники полиции вправе иметь свои точки зрения, а государство обязано прислушиваться к их требованиям и пожеланиям.

Если эти требования касаются мягкости приговоров по делам о коррупции и других нарушений кодексов поведения, государство может решать эту проблему двумя путями одновременно:

1. Проанализировать механизмы принятия решений по таким делам, выявить противоречивые положения и тенденции, обуславливающие принятие неоправданно мягких приговоров, и внести необходимые изменения.

2. Государство должно поддерживать диалог с сотрудниками полиции для того, чтобы из первых уст узнавать об их требованиях и пожеланиях и, со своей стороны, разъяснять и обосновывать алгоритмы принятия решений по таким делам (при условии, если само государство считает их правильными).

4.1.2.4. Изменение гендерного баланса

Правительства некоторых государств пытаются бороться с коррупцией в своих полицейских структурах путем изменения численного соотношения между женским и мужским персоналом. Такой путь избрали, в частности, городские власти Мехико, где в целях борьбы с тотальной коррупцией 1990-х годах личный состав всех подразделений муниципальной дорожной полиции формировался исключительно из женщин. [22] Однако изменение гендерного состава подразделений с частичным или даже полным замещением мужского персонала женским может иметь только кратковременный эффект. Уроки такого опыта свидетельствую о том, что вероятность коррупции и других служебных нарушений в том или ином подразделении полиции определяется не столько его гендерным составом, сколько наличием длительных и устоявшихся отношений между сослуживцами. Если подразделение формируется из новых людей, то пройдет определенное время, прежде чем они узнают друг друга и смогут установить доверительные отношения внутри коллектива. Еще больше времени потребуется для того, чтобы эти доверительные отношения переросли в готовность совместно участвовать в коррупционных схемах. Как правило, в чисто мужском или женском коллективе уровень взаимного доверия будет выше, чем в смешанном коллективе. Поэтому желательно, чтобы личный состав полицейской организации состоял из примерно одинакового количества мужчин и женщин, которые будут «присматривать» друг за другом.[23]

4.1.2.5. Кодексы поведения

Борьба с коррупцией и нарушениями профессиональной этики среди сотрудников полиции должна иметь позитивную направленность. Это значит, что центром такой деятельности должно стать не наказание за допущенные нарушения, а предотвращение таких нарушений путем создания и обеспечения соблюдения новых кодексов поведения, конечной целью которых будет изменение полицейской культуры (см. Главу 2).

4.1.2.6. Анализ коррупционных рисков и коррупционного потенциала

Конечно, нечистоплотные сотрудники могут оказаться в любой сфере деятельности полиции. Но все же существуют отдельные сферы деятельности, где риск возникновения системной коррупции высокого уровня (где фигурируют крупные суммы взяток) всегда будет выше, чем в других. Так, например, значительные возможности для долговременного участия в коррупции высокого уровня, как правило, имеют подразделения, которые занимаются видами преступности, приносящими своим субъектам высокий и при этом стабильный доход (в отличие от таких разовых преступных акций, как, например, ограбления крупных банков, когда лишь одна удачная попытка может принести грабителям огромный куш).

Однако крупные взятки сотрудникам полиции могут предлагать не только преступники. Значительный коррупционный потенциал связан и с подписанием контрактов по обеспечению деятельности полицейской организации, например, на поставки боеприпасов, автомобилей и другой дорогостоящей техники. В середине 1990-х годов несколько компаний, принимавших участие в материально-техническом обеспечении полицейских подразделений некоторых административных районов Германии, обвинялись в подкупе полицейских чиновников с целью получения соответствующих контрактов.[24] Германия здесь, скорее всего, не исключение, так как закупки традиционно входят в число самых коррупционноёмких сфер деятельности полицейских организаций многих стран мира.

При определении приоритетных направлений борьбы с коррупцией в полиции органы государственной власти должны выявить те сферы деятельности полиции, где присутствуют высокий коррупционный потенциал и возможности для незаконного обогащения, и именно на них сконцентрировать свои антикоррупционные усилия. Другими словами, необходимо провести анализ и оценку коррупционных рисков. Во многих странах проблема коррупции особенно остро стоит в подразделениях по борьбе с наркотиками, проституцией и нелегальным игорным бизнесом. При анализе рисков особое внимание необходимо уделять и видам деятельности, связанным с подписанием контрактов и охраной границ (для стран, где существует жесткий режим государственной границы).

4.1.3 Воспитательные меры борьбы с коррупцией в органах полиции

Большинство антикоррупционных мер культурно-воспитательской и просветительской направленности ориентированы на самих сотрудников полиции, а также на общество в целом, а остальные проводятся с участием политиков и средств массовой информации.

4.1.3.1. Семинары

Семинары для сотрудников полиции должны организовываться на регулярной основе. Это позволит постоянно напоминать им о том, каких моделей поведения ожидают от них государство и общество, и какое поведение несовместимо со статусом полицейского, а также своевременно информировать их об изменениях, вносимых в кодексы поведения.

Ценности постоянно меняются, и то, что было нормальным всего несколько десятилетий назад, сегодня уже может считаться нарушением профессиональной этики. Эти изменения должны регулярно доноситься до сотрудников полиции, причем в течение всего срока их пребывания на службе, а не только во время прохождения начального учебно-тренировочного курса.

4.1.3.2. Антикоррупционные кампании

Существует два основных вида антикоррупционных кампаний. Более эффективными считаются кампании первого типа, когда государство активно разъясняет обществу, что такое коррупция, и какой вред она наносит стране и обществу. Кроме того, государство может разъяснять людям, как они могут информировать компетентные органы о случаях коррупции в полиции и других нарушениях кодекса поведения полицейского (например, анонимными звонками на специальные горячие линии). Во втором случае политики начинают усиленно демонстрировать обществу свою озабоченность по поводу проблемы коррупции и рассказывать, как активно они с ней борются. Сегодня общепринятой считается точка зрения о том, что антикоррупционные кампании этого типа не только неэффективны, но часто и просто вредны, так как приводят к обратному результату. Антикоррупционные рекламные кампании обещают снизить или даже полностью искоренить коррупцию в стране и часто организовываются в рамках предвыборных кампаний. Когда же после выборов люди видят, что ничего или почти ничего не изменилось, в обществе нарастает недоверие к политикам, которые, по мнению избирателей, либо не разбираются в подобных вопросах, либо намеренно идут на обман ради получения сиюминутной политической выгоды. Кампании второго типа могут быть эффективными при условии, если они будут целенаправленными и не растянутыми во времени, и если по их завершении общество сможет увидеть конкретные результаты (например, широкое освещение в СМИ процессов и суровых приговоров высокопоставленным чиновникам, признанным виновными в коррупции и злоупотреблении своими служебными полномочиями).

4.1.3.3. Формирование позитивных моделей поведения

Распространение коррупции среди младшего офицерского состава очень трудно остановить, если нарушения норм служебного поведения допускают старшие офицеры полиции. Огромное значение для снижения коррупции в органах полиции имеют позитивные модели поведения, формируемые на уровне старшего офицерского состава. Младшие офицеры не будут придерживаться установленных требований, если их нарушают сами руководители подразделений. Поэтому такие случаи необходимо выявлять, а нарушителей строго наказывать.

4.2. Потенциальные риски приватизации и аутсорсинга полицейских функций

С конца 1970-х годов многие государства начали практиковать передачу некоторых из своих функций структурам частного сектора. С тех пор тенденция приватизации и аутсорсинга государственных функций только усилилась. Рассмотрим три аспекта этого процесса, которые имеют непосредственное отношение к вопросу коррупции в органах полиции.

- Во-первых, это говорит о смещении акцентов в сторону достижения желаемого результата, пусть даже и за счет несоблюдения некоторых установленных процедур. То есть это означает, что достижение поставленных целей (желательно с минимальными затратами) становится важнее соблюдения всех инструкций и правил. Это может приводить к формированию ложной этики, где цель оправдывает средства, в том числе, если это подразумевает и нарушение норм профессионального поведения.
- Во-вторых, решения о приватизации/аутсорсинге функций часто принимаются из соображений рациональности и снижения затрат, и при этом игнорируются такие субъективные понятия, как «общественный капитал» и «верность принципам и долгу». Хотя за последние несколько десятилетий органы полиции в большинстве стран мира не подвергались таким радикальным сокращениям, как другие государственные ведомства и структуры, их сотрудники все равно остаются участниками процессов и тенденций, происходящих в государстве и обществе в целом. Лояльность – это «улица с двухсторонним движением», и если сотрудники полиции считают, что государство недооценивает их тяжелую службу и преданность долгу, они будут чаще нарушать установленные требования, особенно, если таким образом они будут демонстрировать солидарность с представителями общества, которые продолжают хранить верность государству, а именно коллегам из других государственных структур.
- Если два первых следствия имеют общий характер, то третье относится только к некоторым конкретным странам, а именно тем, где органы полиции активно поощряются (а иногда и прямо принуждаются) к сотрудничеству со структурами частного сектора, за счет которого они могли бы покрыть часть расходов на свое собственное содержание. Такой подход нельзя считать оправданным по ряду причин.[25] Так, в обмен на финансовую поддержку некоторые из «спонсоров» могут позволять себе различные правонарушения в расчете на то, что полиция будет закрывать на это глаза (например, в случае поимки за вождение транспортного средства в состоянии алкогольного опьянения). Если органам полиции требуется спонсорская помощь частного сектора ввиду недостаточного государственного финансирования их деятельности, и если частные спонсоры искренни в своем желании помочь полиции и всему обществу, а не самим себе, можно рассмотреть возможность создания так называемых «слепых трастовых фондов». «Слепой траст» – это фонд, бенефициары которого не могут получать информацию об активах фонда и влиять на решения, принимаемые доверительными управляющими (попечителями) фонда; траст называется слепым, потому что такие лица не имеют права делиться информацией с управляющими фондом, соответственно, и управляющие не могут делиться с ними информацией об активах и деятельности фонда.

4.3. Ответственные за борьбу с коррупцией

Один из важнейших аспектов борьбы с коррупцией и другими нарушениями норм служебного поведения в органах полиции связан с распределением обязанностей между теми, ***кто*** должен заниматься решением этой проблемы. В данном случае речь идет о самой полиции, центральных органах исполнительной власти, МО, правительствах других государств, а также о роли негосударственных структур и всего общества в целом.

4.3.1. Органы полиции

Достаточно эффективным инструментом борьбы с коррупцией и другими проявлениями неэтичного служебного поведения служат механизмы внутреннего контроля и надзора, особенно на уровне менее серьезных нарушений (например, нарушений требований

служебной этики или кодексов поведения). В данном случае особая роль принадлежит представителям высшего руководства полиции, в частности, в организациях, где коррупция еще не приобрела системных масштабов, а имеет место на уровне отдельных сотрудников, либо когда коррупционные нарушения незначительны. В некотором смысле их роль так же важна, как и роль в этом процессе руководителей подразделений среднего и старшего звена (см. Главы 6 и 7). Однако при этом возникает проблема эффективности внутреннего надзора и контроля в подразделениях каждого из этих уровней. При этом следует учитывать высокую вероятность того, что те, кто занимаются внутренними расследованиями, будут либо покрывать «своих» нарушителей из-за нежелания «выносить сор из избы» либо, наоборот, слишком ревностно исполнять свои обязанности в стремлении продемонстрировать обществу, как активно полиция борется с коррупцией в собственных рядах.

4.3.2. Центральные органы исполнительной власти

Важную роль в борьбе с коррупцией в полиции играет центральное правительство, поскольку именно правительство в конечном итоге отвечает за деятельность правоохранительных органов и финансирует большую часть их расходов. Один из самых эффективных методов борьбы с коррупцией в полиции предусматривает создание на уровне правительства специальных антикоррупционных комиссий, действующих независимо от самих органов полиции. Потому что, как показывает мировой опыт, ожидать, что полиция будет сама эффективно контролировать свое собственное поведение, не только бессмысленно, но и опасно в том смысле, что отсутствие внешнего контроля только способствует росту коррупции и других серьезных нарушений профессиональной этики (см. Главу 6).

Самые первые антикоррупционные комиссии создавались для осуществления надзора в сфере борьбы с коррупцией на уровне государственного сектора в целом. Наибольшей известностью среди них до сих пор пользуются Сингапурское Бюро расследований коррупционных практик (создано в 1952 году), Независимая комиссия против коррупции, созданная в Гонконге в 1974 г, и Независимая комиссия против коррупции Нового Южного Уэльса, которая функционирует с 1989 года.

В последние годы еще несколько государств создали у себя специальные «независимые» комиссии для борьбы с коррупцией в органах полиции. Так, весьма успешно действует муниципальная Комиссия по борьбе с коррупцией в полиции города Нью-Йорка. Она была основана в 1995 году после обнародования Доклада Комиссии Моллена, которая занималась расследованием коррупции в Нью-Йоркском департаменте полиции.[26] Как утверждает официальный сайт Комиссии, эта структура «полностью независима» от департамента полиции Нью-Йорка. Каждый год Комиссия публикует подробные отчеты о результатах своей деятельности, доступ к которым может получить любой гражданин. Еще одним примером может служить Словения. В этой стране функционирует независимая комиссия, которая подконтрольна парламенту государства. Словения разработала и внедрила национальную нормативно-правовую базу борьбы с коррупцией сразу же после обретения независимости от авторитарного недемократического государства, каким являлась бывшая Югославия.

4.3.3. Международные организации и правительства других государств

Существует множество путей для участия МО в борьбе с коррупцией в органах полиции. Например, МО могли бы стимулировать различные государства к созданию общей терминологической базы по вопросам коррупции, полиции и т.д. Среди МО, принимающих

самое непосредственное и активное участие в борьбе с коррупцией в органах полиции, следует выделить ООН, Интерпол и Всемирный банк. Другой путь состоит в том, чтобы увязать предоставление помощи с выполнением определенных условий. Например, если государство нуждается в финансовой помощи со стороны внешних организаций, эти организации могут стимулировать элиты соответствующего государства к принятию эффективных мер борьбы с коррупцией и нарушениями этики государственной службы. Для этого в их распоряжении имеются инструменты поощрения и наказания (отказ в финансировании, введение санкций с одной стороны, и увеличение финансирования, предоставление членства в организациях развитого мира, в том числе ЕС, с другой стороны). МО могли бы помочь и в организации специализированных антикоррупционных тренингов (например, по вопросам нравственно-этического воспитания), а также поставить необходимое оборудование. И, наконец, МО играют важную роль в распространении передового опыта и его демонстрации государствам, испытывающим трудности при выработке четких стратегий борьбы с коррупцией в различных сферах государственной деятельности.

4.3.4. Гражданское общество (негосударственные структуры)

Хотя большая роль в борьбе с коррупцией в органах полиции принадлежит государствам и МО, в обеспечении эффективного государственного управления[27] участвуют и множество других субъектов, в том числе и гражданское общество. Само понятие «гражданского общества» может трактоваться по-разному, но для нашего Пособия мы приняли определение, которое рассматривает гражданское общество как комплекс четырех составляющих. Это:

1. Средства массовой информации
2. НПО
3. Структуры частного бизнеса
4. Общество в целом.

Каждому из этих элементов отводится собственная роль. СМИ должны действовать в качестве независимого «контролера» и осуществлять компетентные журналистские расследования. Они могут служить и ценным источником информации о случаях коррупции в полиции, которая через СМИ доносится до правительства и общества. Примером того, какую важную роль могут играть национальные и международные НПО в качестве независимых «контролеров» и пропагандистов прогрессивных методов борьбы с коррупцией, является деятельность такой МО, как Транспаренси Интернешнел. И структуры частного бизнеса, и общество в целом вполне способны отказаться от практики подкупа сотрудников полиции и, более того, они могли бы доносить информацию о случаях коррупции до ведома соответствующих компетентных органов. Налаживание такой системы информирования могло бы стать сферой общих интересов и сотрудничества исполнительной власти, МО, НПО и всего общества. Структуры исполнительной власти, МО и НПО создают и финансируют работу горячих телефонных линий, которые граждане затем используют для информирования компетентных органов о случаях коррупционного поведения сотрудников полиции (при этом гражданин вправе не называть своего имени либо, по своему выбору, представиться собственным или вымышленным именем).

Гражданское общество может повысить эффективность надзора за состоянием коррупции в полиции путем налаживания тесных контактов и взаимодействия с органами полиции. Для улучшения результатов правоохранительной деятельности с одной стороны и повышения доверия и взаимопонимания между населением и полицией с другой стороны успешно применяется практика совместной охраны правопорядка, когда местное население и сотрудники полиции активно сотрудничают друг с другом. Такое взаимовыгодное сотрудничество способствует укреплению авторитета полиции среди местного

населения и в то же время позволяет более эффективно бороться с преступностью на вверенной ей территории. Концепция совместной охраны правопорядка будет рассмотрена более подробно в следующих главах нашего Пособия.

4.4. Основные направления борьбы с коррупцией в полиции

Существуют определенные виды деятельности полиции, где коррупционный риск при определенных обстоятельствах всегда будет выше, чем в других. Экономические подходы к борьбе с коррупцией часто базируются на оценке соотношения между потенциальными преимуществами и потенциальными потерями. То есть, чем больше потенциальные выгоды от коррупции превосходят потенциальные потери (вероятность поимки и наказания), тем выше будет мотивация к участию в преступной деятельности. Другой популярный подход основан на анализе коррупционных рисков. Это значит, что некоторые виды деятельности обладают более высоким коррупционным потенциалом, чем другие. Например, в полиции, это, в частности, подразделения дорожной инспекции. Эти два подхода взаимно дополняют друг друга, а при комплексном использовании дают возможность четко выявить те сферы деятельности полиции, которые особенно уязвимы к коррупционному риску. Если говорить в общем, то это те сферы, где потенциальные преимущества коррупции намного превышают потенциальные потери, и где существуют благоприятные возможности для участия в коррупционных схемах.

4.5. Каковы условия успеха антикоррупционных мероприятий, и какие препятствия могут возникнуть на этом пути?

4.5.1. Поддержка всех заинтересованных сторон

Для сдерживания и снижения уровня коррупции в органах полиции очень важно обеспечить условия для активного участия и всемерной поддержки всех заинтересованных сторон. Государственная стратегия борьбы с коррупцией не будет эффективно работать, если такая стратегия будет отвергаться обществом или не найдет в нем хотя бы минимальной поддержки. В круг участников борьбы с коррупцией в органах полиции должны входить политические элиты, органы государственной власти, НПО, МО, МНПО, СМИ, общество в целом и, конечно же, сами органы полиции.

4.5.2. Понятные и реалистичные цели и инструменты

Если нормативно-правовая база и другие инструменты борьбы с коррупцией не дают четких формулировок либо содержат противоречивые или неконкретные положения, такие инструменты, скорее всего, не позволят достичь поставленных целей. Цели борьбы с коррупцией должны быть закреплены в четких и конкретных положениях, а инструменты и планы мероприятий для достижения этих целей должны соответствовать реальным обстоятельствам и возможностям.

4.5.3. Ресурсы

Для решения поставленных задач необходимо достаточное количество нужных ресурсов. Однако недостаточно просто обеспечить необходимое количество материальных ресурсов (финансы, оборудование, программное обеспечение и т.д.). Не менее важную роль играет и человеческий ресурс. Люди, занимающиеся вопросами борьбы с коррупцией, должны быть всецело преданы своему делу. Кроме того, они должны обладать необходимыми знаниями, навыками и опытом. И, наконец, третий важный ресурс – это время. Борьба с коррупцией – это не кратковременная кампания, а длительный непрерывный процесс,

в котором не может быть быстрых решений и успехов. Поэтому команды специалистов должны располагать достаточным временным ресурсом для того чтобы проанализировать источники коррупции в конкретном культурном контексте и учесть все особенности той или иной страны, и по результатам такого анализа разработать и испытать соответствующую стратегию, а затем реализовать ее на практике и оценить полученные результаты.

4.5.4. Просветительские кампании о коррупции и ее последствиях

Во многих странах до сих пор отсутствует четкое понимание того, что такое коррупция, и какой вред она несет государству и обществу. Поэтому необходимо проводить активные просветительские мероприятия, которые помогут людям не только осознать всю пагубность такого явления, как коррумпированность органов полиции, но и, что гораздо важнее, понять, что они сами могут и должны сделать для борьбы с полицейской коррупцией. Как мы уже говорили выше, свою роль в этом процессе должны сыграть правительства соответствующих государств, НПО, МНПО, МО и средства массовой информации.

Однако при этом иногда упускается из виду необходимость проведения подобных просветительских мероприятий и среди самих сотрудников полиции, которые зачастую не очень хорошо представляют себе все потенциальные риски, которые несет с собой коррупция. Полицейские организации часто выбирают неверные тактики борьбы с коррупцией в собственных подразделениях (в частности, это касается чрезмерной терпимости к некоторым проявлениям коррупционного поведения), о чем свидетельствуют результаты соответствующих социологических исследований, которые проводились как среди молодых сотрудников полиции, так и их более опытных коллег (см. результаты опросов в главе «Дополнительные ресурсы»).

4.5.5. Планы действий

Для того чтобы конвертировать свою обеспокоенность по поводу полицейской коррупции в практические меры противодействия, ведомствам и должностным лицам, на которых возложена задача борьбы с коррупцией, необходимо разработать и реализовать соответствующие планы действий. В таких планах должны быть предусмотрены следующие мероприятия:

- Определение основных источников коррупции и сфер действия коррупционных схем.
- Определение конкретных мер по ликвидации источников коррупции.
- Определение ведомств, которые будут отвечать за реализацию этих мер.
- Четкое распределение обязанностей и функций между уполномоченными ведомствами.
- Определение временных рамок для принятия конкретных мер и достижения конкретных результатов.
- Разработка механизмов мониторинга и контроля, а также критериев оценки достигнутых результатов и плана действий в целом.

При этом очень важно, чтобы план действий и все предусмотренные в нем мероприятия были реальными и выполнимыми. Например, сроки достижения конкретных результатов должны быть достаточно жесткими, чтобы стимулировать активность исполнителей. В то же время они должны быть реальными, так как невозможность уложиться в установленные сроки может посеять среди исполнителей разочарование и неверие в успех намеченных планов (см. Главу 8).

5. Борьба с коррупцией и другими правонарушениями в органах полиции с учетом особенностей каждой конкретной страны

Международное сообщество часто пытается бездумно внедрять в разных странах одни и те же подходы к решению проблем, которые только на первый взгляд кажутся одинаковыми, но на самом деле обусловлены совершенно разными культурами и особенностями той или иной страны. В этой части мы рассмотрим четыре разных контекста, в которых существуют и решаются проблемы с соблюдением сотрудниками полиции установленных правил служебного поведения, а также предложим собственные решения. Следует подчеркнуть, что мы искусственно выделили эти четыре контекста только с аналитической целью. В действительности различия между ними могут быть весьма условными, особенно когда речь идет о постконфликтных, переходных и развивающихся странах.

Более высокий или более низкий уровень коррумпированности сотрудников полиции во многом может быть обусловлен культурными особенностями конкретной страны, однако роль этой переменной составляющей часто преувеличивается. На самом деле основные факторы, определяющее масштабы коррупции в полиции, все же связаны с уровнем экономического развития и политической свободы. Это значит, что чем беднее страна, и чем меньше в ней демократических свобод, тем, как правило, выше в ней уровень коррумпированности госслужащих. Но при этом следует очень осторожно подходить к определению такого понятия как «норма». Если рассматривать коррупцию в контексте культурных особенностей разных стран, некоторые эксперты объясняют ее тем, что население отдельных стран относится к коррупции как к вполне «нормальному» явлению. При этом, однако, следует иметь в виду одно очень важное различие в восприятии «нормы». Если в одних странах население считает коррупцию распространенным, а, следовательно, и «нормальным» явлением и не особо беспокоится по этому поводу (культура лояльности или терпимости к коррупции), то в других люди, видя масштабы коррупции в своей стране, просто воспринимают это как данность, с которой они не в силах бороться (культура беспомощности или безнадежности). Конечно, нельзя игнорировать культурные особенности разных стран. Но при этом участники борьбы с коррупцией не должны безоговорочно верить заявлениям национальных элит, которые оправдывают высокий уровень коррупции в своих странах их культурным особенностями, но на самом деле только прикрывают этим свои собственные корыстные интересы.

5.1. Постконфликтные страны

Проблема коррупции и других нарушений норм служебного поведения в органах полиции особенно актуальна для постконфликтных государств. В качестве примера можно привести Анголу, где совсем недавно закончилась гражданская война (1975-2002). В 2007 году одна из ведущих МНПО обнародовала результаты исследования правонарушений сотрудников ангольской полиции. Это исследование, которое продолжалось в период с 2005 по 2007 гг., выявило несколько основных видов правонарушений.[28] Так, сотрудники полиции чаще всего прибегают к такому нарушению, как чрезмерное применение силы. То есть в условиях более стабильной обстановки мирного времени они по инерции продолжают применять те же методы силового воздействия, которые считались более-менее оправданными в военное время. Учитывая, что Ангола жила в условиях гражданской войны почти три десятилетия, в полиции этой страны осталось совсем немного сотрудников, имеющих опыт работы в условиях мира. Это объясняет, почему в полицейской культуре так глубоко укоренилась традиция решения вопросов силовыми

методами, которые были бы более уместными в обстановке военного времени.

Ангольский опыт приводит нас к выводу о том, что международное сообщество должно отдавать приоритет постконфликтным странам, пережившим длительные разрушительные войны, а не тем, где конфликты были кратковременными, а сотрудники полиции еще не успели утратить навыки работы в условиях «нормальной» (невоенной) обстановки. Это во-первых. Второй вывод, который относится к большинству постконфликтных обществ, состоит в том, что в органах полиции должны быть представлены различные группы населения, которые участвовали в конфликте с той или иной стороны. Другие факторы, имеющие отношения к постконфликтным странам, перечислены в Таблице 4.

Таблица 4: Факторы и подходы, имеющие отношение к коррупции в постконфликтных государствах

Контекст: постконфликтные страны			
Масштаб коррупционной проблемы	Основная коррупционная проблема(ы) (в зависимости от условий конкретной страны)	Роль и влияние политического контекста	Выводы стратегического анализа
Очень высокий	Захват политической сферы; Связи с группами боевиков; участие организованных преступных группировок в торговле наркотиками и других видах нелегальной торговли (высокая доходность этих видов преступности способствует росту коррупционного потенциала органов полиции); излишняя склонность сотрудников полиции к насилию; устойчивая тенденция к дискриминации граждан по этническому признаку	Решающая; Во многих случаях- отсутствие политической воли; возобновление военных действий затормозит процесс реформ; существующая система государственного управления, как правило, разбалансирована и требует коренной перестройки.	Национальный дух ослаблен; для успешного продвижения полицейской реформы необходима четкая стратегия развития страны. Такая стратегия может обеспечить необходимые перемены и должна соответствовать общим реалиям в государстве. Нужен широкий диалог для обеспечения необходимого уровня поддержки. Такой диалог должен проходить с участием рядовых сотрудников и организаций гражданского общества;

Очень высокий			Желательно провести анализ ДНВУ. Такой анализ должен охватывать проблемы организованной преступности и социальной адаптации бывших участников боевых действий.
Масштаб коррупционной проблемы	Подход к управлению переменами	Есть ли необходимость во внешней (иностранной) помощи?	Какую роль должно играть гражданское общество?
Очень высокий	Комплексный; необходимо обеспечить развитие антикоррупционного потенциала в условиях дефицита соответствующего опыта и знаний внутри страны. Работа в новых, более свободных условиях потребует применения определенных методик внутри организации. Возможно, потребуется анализ действий полицейских в реальных служебных ситуациях. Такой анализ поможет выявить и ликвидировать слабые места, которые препятствуют дальнейшему продвижению необходимых реформ. Во многих странах придется «с нуля» создавать необходимую учебно-тренировочную базу (объекты+технические средства), для чего потребуется внешняя помощь.	В средне- и долгосрочной перспективе потребуется экспертная помощь и значительная материальная поддержка из внешних источников. Такая помощь должна предусматривать и разработку программ социально-экономического развития, особенно для регионов, живущих за счет производства наркотиков, а также конфликтоопасных регионов.	Может сыграть решающую роль в обеспечении необходимого уровня народной поддержки политики перемен; помочь обществу избавиться от груза недоверия, копившегося в течение многих лет; необходимо минимизировать национальные и другие противоречия в обществе и тем самым поставить в равные условия всех участников диалога, учебно-тренировочных программ и т.д.

В идеале, внутренняя безопасность в посткофликтных странах должна обеспечиваться силами их собственных полицейских структур. Для обеспечения внутренней безопасности в первые годы после окончания «горячей» фазы конфликта во многих случаях не обойтись без привлечения иностранных или международных полицейских контингентов. Такая необходимость может быть обусловлена самыми разными причинами: от «коррумпированности, низкого уровня подготовки местных полицейских структур и их чрезмерной склонности к насилию, либо сочетания всех этих трех факторов»,[29] и до полного отсутствия в стране системы органов полиции как таковой. В первые постконфликтные годы ответственность за обеспечение внутренней безопасности часто берут на себя военные подразделения других государств или международных контингентов (как правило, под эгидой ООН или НАТО).

Если при этом предусмотрено, что внешние силы, действуя в незнакомой для них обстановке, не только обеспечивают внутреннюю безопасность, но и способствуют укреплению доверия, местное население должно видеть, что они решают общие задачи и действуют в полном соответствии с законом. При проведении таких операций существует одна общая проблема, которая заключается в том, что суммы денежных пособий, выплачиваемых офицерам полиции из других государств, намного превосходят доходы местных полицейских, и часть этих сумм они могут расходовать на цели, не соответствующие их роли и статусу. Так, например, во время послевоенной операции Специальных сил международной полиции ООН на территории Боснии и Герцеговины некоторые представители этого международного контингента пользовались услугами местных «жриц любви», которые они щедро оплачивали, причем по «тарифам», намного превышающим местные «стандарты», и тем самым способствовали росту нелегального рынка проституции и торговли людьми в этой стране.[30] Излишне говорить, что подобное поведение совсем не способствует росту доверия и уважения к полиции со стороны местного населения.

Полицейские подразделения иностранных государств должны стремиться к активному сотрудничеству с местным населением, в частности, через механизмы совместной охраны правопорядка. Такое сотрудничество приносит не только очевидные практические результаты (представители международных сил полиции получают возможность изучить местные языки и традиции), но и способствует укреплению взаимного доверия. При планировании таких операций МО, занимающиеся вопросами строительства или восстановления эффективных и легитимных государственных институтов на территории постконфликтных государств, должны учитывать негативное влияние случаев неэтичного поведения представителей международного контингента на уровень доверия со стороны местного населения (т.е., чем больше будет таких случаев, тем ниже будет уровень доверия и наоборот).

Итак, из вышеизложенного видно, что в контексте постконфликтных государств основные усилия должны быть направлены на:

- **Переход правоохранительной системы от методов военного времени к методам, характерным для условий мирного времени.**
- **Обеспечение представительства в органах полиции членов различных групп общества.**
- **Повышение «чувствительности» членов международных полицейских контингентов к местным обычаям, традициям и проблемам.**

5.2. Государства переходного периода

Переходными называют государства, находящиеся на этапе стремительных и фундаментальных перемен после прошедших революций (мирных либо насильственных). Такие перемены затрагивают в основном социально-политические аспекты жизни общества и могут приводить к созданию самых разных государственных систем – от диктатур до молодых демократий. Одна из проблем, с которой сталкивается любое переходное государство, состоит в том, что стабилизация новой системы и принятие нового постреволюционного законодательства происходят не сразу, а через определенный, иногда весьма значительный промежуток времени после падения старого режима и его правовой системы. При этом образуется «правовой вакуум», когда старое законодательство уже не соответствует изменившимся условиям, а новое еще не принято либо не вступило в силу. Но даже если новые законы уже действуют, они не могут быть совершенными уже в силу того, что парламентарии еще не обладают достаточным опытом законотворчества в условиях новой системы. Поэтому такие законы, как правило, содержат массу пробелов и противоречивых либо неконкретных положений. Таким образом, новая система остается в переходном состоянии, так как она продолжает работать над созданием законов, а не в соответствии с ними. Отсутствие четких и обязательных правил затрудняет процесс легитимизации новой системы и создает благоприятные условия для развития коррупции. Кроме того, перемены могут происходить не так быстро, как хотелось бы новой власти. В результате в обществе нарастает чувство незащищенности и неуверенности в завтрашнем дне, и это отражается на жизни сотрудников полиции точно так же, как и на жизни всех остальных членов общества.

В контексте переходных государств особенно остро стоит и проблема роста преступности, сопровождающего процесс стремительных социально-экономических перемен. Государства иногда пытаются решать эту проблему путем значительного увеличения численного состава полицейских подразделений, причем часто это происходит за счет приема на службу неподготовленных людей, имеющих весьма слабое представление о полицейской этике. Подобный подход избрало правительство Эль Сальвадора, который является примером постконфликтного и одновременно переходного общества.[31]

В Таблице 5 перечислены факторы, которые следует принимать во внимание при решении проблем коррупции в переходных государствах.

Таблица 5: Факторы и подходы к проблемам коррупции в переходных государствах

Контекст: переходные государства			
Масштаб коррупционной проблемы	Основная коррупционная проблема(ы) (в зависимости от условий конкретной страны)	Роль и влияние политического контекста	Выводы стратегического анализа
Очень высокий	Влияние старого режима и его сторонники препятствуют внедрению реальных реформ; мелкое вымогательство; связи с организованной преступностью; склонность полиции к неоправданному применению силы; коррумпированность правительства.	Решающая; Во многих случаях - отсутствие политической воли, обусловленное коррумпированностью старой элиты, и, как следствие, недоверие общества к структурам государственной власти. Необходима коренная перестройка системы государственного управления.	Разработка стратегии перемен задаст необходимое направление процессам реформ. Такая стратегия должна учитывать не только реалии полицейской организации, но и ситуацию в стране в целом. Стратегия должна разрабатываться в процессе широкого диалога, без которого трудно будет обеспечить её эффективную реализацию. Такой диалог должен проходить с участием рядовых сотрудников и организаций гражданского общества; Желательно провести анализ ДНВУ на организационном уровне (см. Глоссарий, а также Главы 2 и 9).

Масштаб коррупционной проблемы	Подход к управлению переменами	Есть ли необходимость во внешней (иностранной) помощи?	Какую роль должно играть гражданское общество?
Очень высокий	Комплексный; необходимо обеспечить развитие антикоррупционного потенциала в условиях дефицита соответствующего опыта и знаний внутри страны. Работа в новых, более свободных условиях потребует применения определенных методик внутри организации. Возможно, потребуется анализ действий полицейских в реальных служебных ситуациях. Такой анализ поможет выявить проблемы и определить направления реформ.	Необходима экспертная помощь, потребность в материальной помощи ниже, чем в контекстах развивающихся и постконфликтных стран.	Может сыграть решающую роль в обеспечении необходимого уровня народной поддержки политики перемен; помочь обществу избавиться от груза недоверия, копившегося в течение многих лет.

В переходных государствах бывшего коммунистического лагеря росту коррупции в органах полиции способствуют еще три фактора. Во-первых, в отличие от переходных государств Латинской Америки, Южной Европы и Южной Африки, в посткоммунистических странах меняется не только политическая система, но и вся система экономики. То есть за короткий период они должны осуществить переход от преимущественно государственной плановой экономики к экономике, построенной на принципах частной собственности и свободного рынка. Во многих странах этот экономический переход сопровождался несправедливым переделом собственности и концентрацией капитала в руках отдельных лиц, которые проходили за счет обнищания основной части общества. Понятно, что такое положение не могло удовлетворить «проигравших», которые справедливо считали, что «новые хозяева жизни» нажили свои богатства преступным путем. Многие сотрудники полиции в своей служебной деятельности сталкивались с конкретными схемами обогащения, которые были нечестными, а иногда и откровенно незаконными.

Во-вторых, в большинстве стран коммунистического лагеря действовали мощные структуры тайной полиции. После падения коммунистической системы и появления государств, стремящихся избавиться от наследия тоталитарного прошлого, многие сотрудники этих структур были уволены по сокращению штатов и фактически брошены государством на произвол судьбы. В такой ситуации многие из них не смогли устоять

против заманчивых предложений о сотрудничестве с криминальными группировками, которых бывшие сотрудники спецслужб интересовали как носители знаний о процессах оперативной работы полиции, а также как люди, обученные обращению с оружием и, что немаловажно, имеющие доступ к оружию.

В-третьих, общества переходных государств из бывшего коммунистического лагеря столкнулись с утратой морально-нравственных ориентиров, место которых раньше занимала коммунистическая идеология. Если в диктаторских государствах Латинской Америки и Южной Европы их авторитарные руководители, как правило, не пытались запрещать религиозные организации и другие неподконтрольные государству общественные организации, то коммунистические государства во всех сферах жизни общества стремились насаждать принципы «социалистической идеологии и нравственности». При этом религиозная и другие формализованные системы ценностей откровенно подавлялись. Падение этих государств привело к разрушению и всей их системы мировоззренческих и морально-нравственных ценностей. Этот морально-нравственный вакуум во многом объясняет особый характер коррупции в ряде стран переходного периода. Поэтому этот фактор необходимо должным образом учитывать при разработке эффективных стратегий борьбы с коррупцией в органах полиции этих стран.

Многие из проблем переходных стран не так просто поддаются решению, и если элиты этих стран готовы пройти этот путь до конца, им на помощь могли бы прийти внешние организации. Так, внешние организации могли бы помочь в создании эффективной системы государственного управления, строительстве государственных институтов и построении рыночной экономики, где большая часть собственности находится в частных руках. При этом элиты переходных государств должны открыто выступить против практики обогащения, если она построена на криминальных или полукриминальных схемах. При решении проблемы коррупции в полицейских ведомствах переходных государств внешние участники могут использовать и такой эффективный стимул, как предоставление членства в организациях, куда эти государства стремятся вступить, в частности ЕС, где одним из основных условий будет значительное снижение уровня коррупции в государстве.

Итак, в контексте переходных государств основные усилия должны быть направлены на:

- **Ликвидацию пробелов в законодательстве, препятствующих эффективной борьбе с коррупцией.**
- **Изучение всех рисков, связанных с быстрым увеличением численного состава органов полиции.**
- **Анализ всех факторов, способствующих углублению противоречий между действующими и бывшими сотрудниками полиции и принятие соответствующих мер.**

5.3. Развивающиеся страны

Полицейские ведомства большинства развивающихся стран сталкиваются с такими проблемами, как недофинансирование и плохие условия труда, а также низкий уровень правовой культуры в государстве и обществе в целом. Общей проблемой большинства развивающихся стран, как и многих переходных государств (особенно из бывшего коммунистического лагеря) является низкий уровень развития гражданского общества. В

частности, средства массовой информации во многих случаях находятся под контролем различных элитных группировок. В такой ситуации эффективная борьба с коррупцией в среде правящих элит становится задачей международного сообщества. Снижение коррупции среди правящей элиты может иметь положительный эффект для борьбы с коррупций и на нижестоящих уровнях государственного управления, в том числе и в структурах полиции.

Таблица 6: Факторы и подходы к проблемам коррупции в развивающихся государствах

Контекст: развивающиеся государства			
Масштаб коррупционной проблемы	Основная коррупционная проблема(ы) (в зависимости от условий конкретной страны)	Роль и влияние политического контекста	Выводы стратегического анализа
Очень высокий	Влияние старого режима и его сторонники препятствуют внедрению реальных реформ; мелкое вымогательство; связи с организованной преступностью; склонность полиции к неоправданному применению силы; коррумпированность правительства.	Решающая; Во многих случаях- отсутствие политической воли, обусловленное коррумпированностью старой элиты, и, как следствие, недоверие общества к структурам государственной власти. Необходима коренная перестройка системы государственного управления.	Разработка стратегии перемен задаст необходимое направление процессам реформ. Такая стратегия должна учитывать не только реалии полицейской организации, но и ситуацию в стране в целом. Стратегия должна разрабатываться в процессе широкого диалога, без которого трудно будет обеспечить её эффективную реализацию. Такой диалог должен проходить с участием рядовых сотрудников и организаций гражданского общества; Желательно провести анализ ДНВУ на организационном уровне (см. Глоссарий, а также Главы 2 и 9).

Масштаб коррупционной проблемы	Подход к управлению переменами	Есть ли необходимость во внешней (иностранной) помощи?	Какую роль должно играть гражданское общество?
Очень высокий	Комплексный; необходимо обеспечить развитие антикоррупционного потенциала в условиях дефицита соответствующего опыта и знаний внутри страны. Работа в новых, более свободных условиях потребует применения определенных методик внутри организации. Возможно, потребуется анализ действий полицейских в реальных служебных ситуациях. Такой анализ поможет выявить проблемы и определить направления реформ.	Необходима экспертная помощь, потребность в материальной помощи ниже, чем в контекстах развивающихся и постконфликтных стран.	Может сыграть решающую роль в обеспечении необходимого уровня народной поддержки политики перемен; помочь обществу избавиться от груза недоверия, копившегося в течение многих лет.

Кроме того, в контексте развивающихся стран необходимо учитывать и такой фактор, как низкий уровень образования большинства сотрудников полиции. При этом желательно, чтобы методологии обучения профессиональной этике предусматривали возможность использования вербальных и других инструментов, учитывая, что отдельные сотрудники не умеют читать и писать.

Учитывая вышеизложенное, в контексте развивающихся государств основные усилия должны быть направлены на:

- Разработку оптимальных путей для развития культуры уважения к закону и адаптации к ней местной культуры.
- Создание возможностей для развития гражданского общества, особенно в контексте надзора и контроля за деятельностью органов полиции.
- Создание возможностей для повышения общего образовательного уровня сотрудников полиции, а в случае необходимости – и разработку вербальных и других методик антикоррупционного воспитания сотрудников, не владеющих грамотой.
- Внешние участники должны учитывать особенности местного менталитета и культуры, но при этом критически относиться к аргументам, оправдывающим коррупцию на том основании, что она, якобы, является «нормальным» явлением или «частью местной культуры».

5.4. Развитые страны

В отличие от постконфликтных, переходных и развивающихся стран, жители государств развитого мира в большинстве своем не склонны рассматривать коррупцию в правоохранительных органах как явление, с которым можно мириться. Набор в органы правопорядка в этих странах проводится по результатам тестирования кандидатов на соответствие установленным критериям и требованиям. Сотрудники полиции имеют достойный уровень заработной платы, которая выплачивается в установленные сроки. Кроме того, считается, что культура развитых стран строится на уважении к закону. Однако многочисленные случаи коррупции в органах правопорядка развитых стран говорят о том, что это не такое уж редкое явление даже для благополучных стран.

Таблица 7: Факторы и подходы к проблемам коррупции в странах развитого мира

Контекст: развитые страны			
Масштаб коррупционной проблемы	Основная коррупционная проблема(ы) (в зависимости от условий конкретной страны)	Роль и влияние политического контекста	Выводы стратегического анализа
Разный (от отдельных случаев до системной коррупции)	Часто связана с наркобизнесом.	Значительная; Во многих случаях необходимо изменение законодательной базы; может иметь место недостаток политической воли.	Проведение стратегического анализа уже практикуют большинство стран; основные проблемы часто выявляются благодаря освещению в СМИ. Методология оценки рисков в коррупционноёмких сферах деятельности еще до конца не сформирована.
Масштаб коррупционной проблемы	Подход к управлению переменами	Есть ли необходимость во внешней (иностранной) помощи?	Какую роль должно играть гражданское общество?
Разный (от отдельных случаев до системной коррупции)	Комплексный; строится на основе существующего аналитического потенциала; важно, чтобы руководство было готово к внедрению необходимых перемен (эта готовность не всегда очевидна).	Нет.	Может играть очень важную роль; в частности, необходимо создавать консультативные комитеты, которые будут рассматривать проблемы общественной безопасности и способствовать повышению ответственности общества за деятельность органов охраны правопорядка.

К сожалению, следует признать, что, несмотря на большую аналитическую работу, проведенную в предыдущие годы (доклад о состоянии коррупции в департаментах полиции Нью-Йорка[32] и Филадельфии (доклад Комиссии по преступности штата Пенсильвания, 1974)), а также представленные правительствам предложения по борьбе с коррупцией в органах правопорядка, многочисленные случаи полицейской коррупции в государствах Западной демократии свидетельствуют о том, что эта проблема еще не скоро будет снята с повестки дня. Согласно статистике, уровень коррумпированности сотрудников полиции в странах Запада гораздо ниже, чем в других регионах мира. Но, тем не менее, и там имеют место серьезные коррупционные преступления, на расследование которых тратится масса времени и средств. Поэтому проблема полицейской коррупции актуальна и для развитых стран, и им тоже еще предстоит очень серьезно поработать над ее решением. Уровень правонарушений в органах полиции мене развитых и менее стабильных стран в целом выше, чем в странах развитого мира, но при этом в большинстве случаев коррупция проявляется в виде мелкого вымогательства (чаще всего этим страдают представители дорожной полиции). Однако если рассматривать мелкую коррупцию отдельно от других видов правонарушений сотрудников полиции, то по этому показателю Запад лишь немного уступает постконфликтным, переходным и развивающимся странам.

Как ни странно, но одну из важных причин полицейской коррупции в развитых странах можно объяснить как раз наличием культуры уважения к закону. Наряду с таким фактором, как растущее осознание обществом своей роли в решении социальных проблем, это может подорвать веру в справедливость в сотрудниках полиции, которые считают, что преступник должен понести наказание, соответствующее их собственному представлению о справедливом возмездии.

Итак, ведя борьбу с коррупцией в органах полиции развитых стран основное внимание следует уделять таким вопросам:

- **Борьба с представлением о том, что коррупцию можно оправдать, если она имеет «благородную цель».**
- **Приватизация полицейских функций и ее влияние на уровень коррупции в органах полиции.**

6 Успешные стратегии борьбы с коррупцией

В шестой части первой главы мы рассмотрим два примера успешных антикоррупционных стратегий (планов действий на долгосрочную перспективу), которые на деле доказали свою эффективность.

6.1. Сингапур

Сингапур – это одна из стран, которая добилась больших успехов в снижении коррупции (во всех сферах государственной деятельности, в том числе и в органах полиции) и продолжает успешно сдерживать ее на минимальном уровне. Сингапурский опыт может служить моделью для других стран, желающих внедрить у себя передовые методики борьбы с коррупцией. Согласно результатам большинства опросов общественного мнения, Сингапур уже в течение многих лет входит в число наименее коррумпированных государств мира и имеет самый низкий уровень коррупции среди стран Азиатского региона. Исходя из этого, считаем целесообразным рассмотреть факторы и методы противодействия полицейской коррупции, которые использует правительство этой страны.

Успех антикоррупционной стратегии сингапурских властей можно объяснить наличием четырех ключевых факторов.[33] Во-первых, самым важным фактором успеха антикоррупционных усилий стало наличие политической воли, т.е. стремления и готовности правительства добиться необходимых перемен. Во-вторых, это хорошие условия и достойный уровень оплаты труда полицейских. В-третьих, это условия найма на работу и отбора будущих защитников правопорядка. И, наконец, в-четвертых, это высокий уровень обучения/подготовки и сотрудничества полиции с населением.

Правительство Сингапура решило, что сотрудник полиции будет более устойчив к соблазну принять взятку в случае, если его работодатель, т.е. государство по достоинству оценивает и уважает его труд. В 1972 году, по рекомендации Комитета по регулированию уровня заработной платы, был не только существенно повышен уровень оплаты труда младшего офицерского состава полиции (от 20 до 25%), но и внедрена практика бесплатного медицинского обслуживания и обеспечения бесплатным жильем сотрудников, имеющих собственные семьи. В то же время был введен строгий запрет на совместительство службы в полиции с любыми видами предпринимательской деятельности и работой в любых организациях, не принадлежащих к полицейскому ведомству.

Тем не менее, нельзя сказать, что в Полиции Сингапура (ПС) коррупция отсутствует как явление. Так, в 1999 году к различным срокам заключения были приговорены 17 сотрудников полиции, обвинявшихся в связях с криминальной группировкой А Лонг Сана (Ah Long San), которая специализировалась на незаконных кредитных операциях. Дело А Лонг Сана стало свидетельством еще одного важного преимущества принятой в Сингапуре антикоррупционной стратегии, а именно оперативного устранения выявленных недостатков. Так, уже в том же 1999 году руководство ПС разработало и внедрило программу нравственно-этического воспитания своих сотрудников. Кроме того, в отличие от полицейских ведомств большинства других государств, проблема коррупции в полиции Сингапура обсуждается не абстрактно, а на конкретных примерах коррупционного поведения конкретных сотрудников. Таким образом, борьба с коррупцией переводится

из сферы абстрактного в сферу практического опыта, основанного на реальных фактах и событиях.[34]

Факторы успеха антикоррупционной стратегии Сингапура:

1. Политическая воля.
2. Достойные зарплаты и условия труда.
3. Тщательный отбор кандидатов на трудоустройство в органах полиции, в том числе проверка их анкетных данных и послужного списка.
4. Тщательно продуманная методика воспитания и подготовки личного состава, в том числе на конкретных примерах коррупционного поведения конкретных сотрудников.

6.2. Гонконг

Гонконг (бывшая британская колония, ныне имеющая статус специального административного района в составе КНР) дает нам пример еще одной чрезвычайно успешной государственной стратегии борьбы с коррупцией, в том числе и в правоохранительной системе. Хотя Гонконг немного уступает Сингапуру по уровню общественного восприятия коррупции, он уже долгое время занимает одну из ведущих позиций среди наименее коррумпированных регионов Азии.

Для борьбы с тотальной системной коррупцией, охватившей, в том числе, и органы полиции, власти Гонконга в 1974 году создали Независимую комиссию против коррупции. Этот специальный антикоррупционный орган был учрежден после массовых акций протеста 1966 и 1973 годов, в ходе которых люди обвиняли власть в бездействии и неспособности справиться с коррупцией, особенно в правоохранительных органах. Толчком к акциям протеста 1973 года послужило коррупционное дело одного из руководителей полицейского ведомства, который за время пребывания в должности накопил активов на сумму, значительно превышающую уровень его официальных доходов. Еще в ходе следствия ему удалось бежать из Гонконга, что и вызвало массовое недовольство людей. Чтобы успокоить народ, а заодно и оценить эффективность принятого в 1971 антикоррупционного законодательства, гонконгские власти создали специальную экспертную комиссию, которая должна был изучить ситуацию и представить свои рекомендации. По результатам работы этой комиссии был создан следственный антикоррупционный орган, который действует независимо от полицейского ведомства и других органов государственной власти. Таким образом, обеспокоенность людей по поводу разгула коррупции в органах полиции послужила стимулом к созданию Независимой комиссии против коррупции (НКПК) Гонконга, которая сегодня входит в число самых успешных и авторитетных антикоррупционных ведомств всего мира.

В 1997 году, когда Гонконг вновь перешел под контроль китайских властей, экс-глава НКПК Бертран де Спевилль[35] заявил, что почти за 25 лет своего существования НКПК создала бесценный опыт борьбы с коррупцией, который мог бы пригодиться и другим странам.

Один из важнейших уроков этого опыта состоит в том, что антикоррупционные органы должны быть независимыми, т.е. расследованиями правонарушений, совершенных сотрудниками полиции, должно заниматься не полицейское ведомство, а независимая от него структура.

Уроки гонконгского опыта

- Политическое решение и твердое намерение побороть коррупцию.
- Простое и понятное антикоррупционное законодательство: предусмотрены конкретные санкции за конкретные виды нарушений, установлены четкие критерии доказательности, следственный антикоррупционный орган наделен широкими полномочиями, предусмотрены эффективные меры защиты информаторов.
- Комплексная антикоррупционная стратегия, охватывающая все направления борьбы с коррупцией: расследование случаев коррупции, профилактика коррупции, подготовка и воспитание личного состава.
- Активное участие населения.
- Стабильное и достаточное финансирование.
- Желание не останавливаться на достигнутом, а настойчиво и последовательно продолжать борьбу с коррупцией.

7 Рекомендации и выводы – Глава 1

Рекомендации и выводы, которые можно сделать после прочтения этой главы, обобщены в нижеследующей таблице:

Вывод 1	Результаты сравнительного анализа говорят о том, что антикоррупционная стратегия должна разрабатываться с учетом особенностей и условий каждой конкретной страны. Коррупционное поведение и другие правонарушения сотрудников полиции имеют схожие признаки в большинстве стран мира, но есть и определенные особенности, которые характерны для культур только некоторых стран или даже только одной конкретной страны. Например, развитым странам, в отличие от постконфликтных государств, нет нужды прибегать к помощи иностранных полицейских контингентов для поддержания внутренней безопасности, зато они чаще сталкиваются с такой проблемой, как «коррупция с благородной целью». *Риски* – модель, которая подходит одной системе, может оказаться совершенно неэффективной в системе другого типа. *Возможные проблемы* – устаревшее представление о том, что для решения проблем есть только один «правильный» путь.
Вывод 2	Необходимо значительно усилить воспитательно-просветительское направление антикоррупционной деятельности; сотрудники полиции должны знать и постоянно помнить о том, какой вред наносит коррупция обществу, и какую угрозу она может представлять для безопасности государства. Нужно не просто постоянно напоминать им о том, «что такое хорошо, и что такое плохо», но и объяснять почему. *Риски* - семинары и другие учебно-воспитательные мероприятия слишком формальны и неинтересны для слушателей, или их проводят люди, которых не воспринимает целевая аудитория. В итоге, мероприятие не достигает своей цели, а заложенные в нем идеи не усваиваются сотрудниками полиции. *Возможные проблемы* – высокие затраты, сопротивление и недоверие целевой аудитории.

Вывод 3	Необходимо проводить всесторонние проверки психологических качеств сотрудников полиции и их отношения к профессиональным ценностям, причем не только при приеме на службу, но и в течение всей их служебной карьеры. Психологические тесты могут быть направлены на выявление некоторых скрытых склонностей, например, к насилию или непорядочному поведению, а оценка отношения к профессиональным ценностям может служить мерилом эффективности мероприятий по нравственно-этическому воспитанию. *Риски* – недостаточно продуманная и отработанная методика тестирования может давать ошибочные результаты или не позволит выявить реальных качеств и склонностей тестируемого. Тестирование, если оно проводится в грубой нетактичной форме, может стать причиной ухода со службы некоторых сотрудников. *Возможные проблемы* – недостаток квалифицированных психологов, способных проводить такие проверки; сопротивление со стороны сотрудников, имеющих большой опыт и стаж службы в полиции.
Вывод 4	Эффективная борьба с коррупцией в органах полиции требует более целенаправленных усилий по анализу и оценке рисков и принятию конкретных мер для снижения коррупционных рисков в тех сферах деятельности, где существует больше всего возможностей (или соблазнов) для нарушения установленных норм и правил служебного поведения. Одним из главных направлений деятельности антикоррупционных органов должно стать создание специальных подразделений для борьбы с видами преступности, приносящими их субъектам большой стабильный доход (незаконная торговля наркотиками, оружием и людьми). *Риски* - отторжение честных и высокопрофессиональных сотрудников, если их несправедливо подозревают в большей склонности к коррупции, чем других сотрудников. *Возможные проблемы* – недостаточный уровень квалификации и опыта людей, осуществляющих анализ и оценку рисков

Вывод 5	Нельзя рассчитывать на то, что полицейское ведомство сможет эффективно контролировать работу своих собственных сотрудников. Особенно это касается серьезных коррупционных преступлений и других служебных правонарушений. Государства, твердо настроенные на борьбу с коррупцией в своих полицейских ведомствах, должны создать независимые антикоррупционные следственные органы, которые не будут подчинены руководству полицейского ведомства и других государственных структур. *Риски* – Недостаток убедительных аргументов для создания независимого антикоррупционного органа, что может подорвать морально-психологическое состояние знающих и честных сотрудников. *Возможные проблемы* – недостаток специалистов для комплектования антикоррупционных следственных органов; они должны не только обладать соответствующими знаниями и опытом, но и быть действительно независимыми от полицейского ведомства и/или органов политической власти.
Вывод 6	Очень важно, чтобы власти оперативно принимали меры по ликвидации выявленных проблем и недостатков. Именно оперативность стала одним из факторов успеха антикоррупционной стратегии в Сингапуре. *Риски* – в своем стремлении оперативно решить выявленную проблему власти могут принимать поспешные непродуманные решения без проведения глубокого и всестороннего анализа проблемы, который позволил бы выработать более эффективное решение. *Возможные проблемы* – недостаток квалифицированных специалистов для формирования рабочих групп быстрого реагирования.
Вывод 7	Необходимо повысить уровень взаимодействия между органами полиции и обществом с одной стороны и полицией и органами судебной власти с другой стороны; это позволит улучшить взаимопонимание и взаимное доверие между субъектами и объектами общественной безопасности. *Риски* – В отдельных случаях более активное взаимодействие между органами полиции, обществом и судебной властью может привести не к улучшению, а к ухудшению взаимопонимания и доверия между этими тремя участниками процессов общественной безопасности. *Возможные проблемы* – неспособность сотрудников полиции воспринимать критику со стороны представителей общества при непосредственных контактах; нежелание представителей судебной власти воспринимать критику со стороны сотрудников полиции.

Вывод 8	Технические средства – в том числе программное обеспечение, камеры видеонаблюдения и цифровые средства съемки – постоянно развиваются. Если позволяют возможности (в том числе финансовые), полицейское ведомство должно иметь доступ к самым современным техническим средствам и максимально использовать их в своей работе. *Риски* – некачественное программное обеспечение; нежелание сотрудников находиться под видеонаблюдением без достаточных оснований и убедительных аргументов; неправомерное использование некоторых технологий, в частности, если речь идет о защите права сотрудников на неприкосновенность частной жизни. *Возможные проблемы* – Стоимость и доступность; недостаток технически подготовленных сотрудников, способных эффективно использовать современные технологии.
Вывод 9	Результаты исследований показывают, что для эффективной борьбы с коррупцией большое значение имеет название соответствующей стратегии, т.е. программ, планов действий и т.д. Так, например, сотрудники полиции будут более позитивно настроены по отношению к стратегии повышения стандартов профессионального поведения, чем стратегии борьбы с коррупцией, хотя в действительности содержание этих стратегий, по сути, может ничем не отличаться. Это значит, что стратегия, если ее наименование говорит о позитивной направленности, позволит решать задачи более конструктивно и эффективно, чем такая же стратегия, название которой предполагает меры карательного характера. Точно так же, требование о декларировании связей, подлежащих обязательному декларированию, будет иметь больший эффект, чем требование о декларировании «нежелательных» связей. *Риски* – В некоторых случаях использование в наименованиях антикоррупционных стратегий терминов исключительно позитивной направленности может исказить суть соответствующих программ и подходов; поэтому используемая терминология должна адекватно отражать суть поставленных задач, особенно если речь идет о серьезных проблемах и недостатках.

Вывод 10	Решающее значение для успеха любых усилий по противодействию коррупции и другим нарушениям норм профессионального поведения в органах полиции имеет наличие политической воли руководства. Но наличие политической воли – это только необходимое, но не достаточное условие успеха. Если государство не располагает необходимыми возможностями, то даже самая твердая политическая воля не поможет улучшить стандарты служебного поведения сотрудников полиции. При этом, однако, часто забывают, что борьба с полицейской коррупцией – это не разовая кратковременная кампания, а постоянный, непрекращающийся процесс. Государства, серьезно настроенные на снижение коррупции в органах полиции, и ее успешное сдерживание на минимально возможном уровне, должны относиться к этому как к длительному, долгосрочному проекту. «Быстрая» тактика действительно может оказаться эффективной при борьбе с некоторыми определенными видами правонарушений, но устойчивый длительный эффект может быть достигнут только на основе комплексной долгосрочной стратегии, предусматривающей меры постоянного надзора и контроля, а также внедрение высоких стандартов профессиональной этики в повседневную практику полицейского ведомства. *Риски* - синдром «ложной тревоги» (когда руководство постоянно говорит о своем намерении принять решительные меры для снижения коррупции и предотвращения служебных нарушений в деятельности органов полиции, но в действительности никакие меры не принимаются из-за недостатка ресурсов или по другим причинам) подрывает доверие граждан к своему государству. *Возможные проблемы* – недостаточное финансовое обеспечение; сопротивление со стороны бюрократического аппарата.

Таблица самооценки

Глава 1. «Введение»: Коррупция и правоохранительная деятельность

Итак, вы ознакомились с содержанием первой главы нашего Пособия. Что нового и интересного для себя вы узнали? Почерпнули ли вы какие-то новые сведения, которые пригодились бы вам в дальнейшей деятельности по улучшению стандартов служебного поведения в вашем полицейском ведомстве? Можно ли внедрить перемены в вашем полицейском ведомстве, и если да, то какие?

Ниже мы приводим таблицу самооценки, которая поможет вам дать ответы на эти и другие вопросы. Эта простая анкета поможет вам оценить ситуацию в вашем собственном полицейском ведомстве, выявить проблемы, определить возможные пути их решения, а затем вместе с группой экспертов и представителей руководства выработать план конкретных мероприятий по внедрению необходимых перемен. Для создания комплексного подхода, который в дальнейшем позволит вам применить на практике изложенные здесь концепции и решения, можно организовать специальные учебные семинары или рабочие группы, где будут рассматриваться результаты этой оценки и, при необходимости, вноситься дополнения и изменения. Кроме того, в некоторых случаях может потребоваться помощь специалистов вашей собственной страны, а также международных экспертов, специализирующихся в вопросах борьбы с коррупцией.

ТАБЛИЦА САМООЦЕНКИ

Проблемы/вопросы	Какие меры необходимы?	Как реализовать эти меры?
Проведена ли оценка нашей уязвимости к коррупции и другим правонарушениям	Если нет, можно: • Провести анализ ситуации, используя критерии, приведенные в Таблице 1 (стр.23) данной главы: • Где существуют проблемы? • Какие меры необходимо осуществить? • Есть ли необходимость в дальнейшем изучении этих проблем?	• Коллективное обсуждение • Создание рабочей группы • Проведение совещания рабочей группы • Консультации с внешним экспертом • При необходимости, провести исследование общественного мнения, проанализировать жалобы граждан и связаться с полицейскими ведомствами других стран с целью обмена передовым опытом.

Считают ли сотрудники нашего полицейского ведомства, что некоторые проявления коррупции и другие правонарушения вполне допустимы?	Если да, то мы могли бы: • Выяснить, какие из проявлений коррупции и других нарушений профессиональной этики считаются допустимыми • Какие именно сотрудники/подразделения так считают? • Выяснить, почему они так считают • Подготовить и реализовать необходимые меры	
Определены ли у нас четкие признаки, по которым то или иное поведение можно классифицировать как коррупцию или другое правонарушение? (см. Главы 2, 5 и 7)	Если нет, мы можем: • Проанализировать существующее законодательство и правила • Ввести необходимые правила и инструкции • Довести их до ведома сотрудников полиции • Контролировать соблюдение этих правил и наказывать нарушителей • Привести в соответствие процессы контроля и проведения расследований	
Соблюдаются ли в нашем полицейском ведомстве высокие стандарты профессиональной этики, или планируем ли мы добиться их соблюдения?	Если нет, мы можем: • Провести анализ ситуации • Выявить слабые места • Разработать план соответствующих мероприятий (см. Главы 2, 4 и 8)	
Насколько актуальны для нашего ведомства выводы, приведенные на стр. 63-67	Мы можем: • Определить, какие из них могут быть полезны для нашего полицейского ведомства • Определить, каким образом их можно реализовать на практике • предусмотреть соответствующие мероприятия в планах действий по созданию и обеспечение соблюдения высоких стандартов профессиональной этики в полицейском ведомстве	

ГЛАВА 2

2

Ценности, правила и модели поведения

Эрик Кобут

1. Вступление к Главе 2

1. Вступление

В Главе 2 анализируются вопросы менеджмента, построенного на мотивационных ценностях, а также рассматриваются методологии менеджмента, которые помогут превратить его в эффективный инструмент борьбы с коррупцией. При этом мы уделим основное внимание вопросам ценностей, правил и моделей поведения, на которых должна строиться деятельность полицейского ведомства, и поговорим о том, как они могут работать на снижение и предотвращение коррупции.

Структурно данная глава состоит из таких разделов:

- Во **Вступлении** даются определения понятий организационной культуры, ценностей и кодексов поведения. Это поможет читателю лучше понять процессы, необходимые для повышения стандартов служебной этики и предотвращения коррупции.
- Во **втором** разделе приводятся несколько аргументов, объясняющих роль и значение ценностей, правил и моделей поведения для эффективной борьбы с коррупцией в полицейской организации.
- **Третий** раздел описывает последовательный процесс «встраивания» организационной культуры в стратегию борьбы с коррупцией.
- В **четвертом** разделе на конкретных примерах из реальной практики рассматривается значение организационной культуры для борьбы с коррупцией в определенных контекстах.
- И, наконец, в **заключительной** главе даются рекомендаци по снижению коррупции путем изменения организационной культуры.

1.1. Что такое организационная культура?

В данной главе ***организационная*** *культура* рассматривается как уникальная совокупность норм, ценностей, убеждений, образцов поведения и т.п., которые создала определенная группа людей по мере того, как она училась решать проблемы, связанные с адаптацией к внешней среде и внутренней интеграцией, для достижения поставленных перед ней целей. Следовательно, новых членов группы следует обучать этим правилам, нормам и ценностям как единственно правильному способу действий в реальных ситуациях, связанных с решением подобных проблем.[36]

Определение *организационной культуры* предполагает, что лежащие в ее основе принципы определяются, исходя из целей организации (в данном случае, задач полицейского ведомства). Эти принципы разделяются членами организации и развиваются в течение всего периода ее существования. Следовательно, организационная культура усваивается и проявляется в виде убеждений, ценностей, норм, материальных форм, а также моделей вербального и невербального поведения. Все эти элементы организационной культуры находятся в постоянном взаимодействии друг с другом. Схема их функционирования представлена на Рисунке 1.[37]

Организационная культура не статична. Со временем она видоизменяется по мере появления новых проблем и ограничений. При изменении условий существования организации ее члены создают и усваивают новые методы работы и новые модели поведения.

Они разрабатывают и испытывают на практике новые решения и, в случае необходимости, внедряют их в культуру своей организации.

Рисунок 1. Взаимодействие элементов организационной культуры

Ценности, принципы, убеждения, разделяемые большинством членов организации

Ценности имеют общий, абстрактный характер; они связаны с общими принципами, которые организация считает определяющими для своей деятельности. Для каждого из сотрудников организации любая из этих ценностей является руководством к размышлению и действию. Выбор этих ценностей определяется особенностями той или иной организации, а также ее основными задачами. В полицейских организациях связь между главной задачей и ценностями организации основана на огромном чувстве профессионального долга сотрудников полиции и их ощущении принадлежности к своей организации.

Концепция деятельности полицейской организации представляет собой краткий и простой для понимания документ, где изложены задачи, стратегия и ценности организации. Эти ценности воплощены в виде норм и правил, которые тесно связаны, но не повторяют друг друга. *Правило* определяет то, что нужно делать, выполнять или соблюдать (например, сотрудник полиции не должен принимать подарки в обмен на полезные услуги), в то время, как *норма* просто «фиксирует» стандартные или существующие ситуации (например, коррупция несовместима с работой в органах полиции).

Эти нормы и правила формируют определенные *модели поведения*. Сотрудники полиции в своей повседневной деятельности будут чаще придерживаться норм и ценностей (моделей поведения) в том случае, если они четко определены и сформулированы. Выбор и полезное действие каждого из этих элементов организационной культуры зависят от конкретной полицейской организации. При этом в поиске дополнительных стимулов для соблюдения норм, правил и ценностей, полицейские ведомства могут обращаться за советом к международным организациям (см. Главу «Дополнительные ресурсы»).

1.1.2. Кодексы поведения

Ценности и принципы культуры и различных субкультур внутри организации трансформируются в конкретные нормы и модели поведения через кодексы поведения. Кодексы поведения могут существовать в виде «руководящих принципов», «инструкций» и/или этических, морально-нравственных и/или дисциплинарных кодексов.

Кодексы профессиональной этики, морально-нравственные кодексы и кодексы поведения часто используются одновременно для совершенствования этических стандартов и моделей поведения. Во франкоязычных странах используется термин «деонтологический» (морально-нравственный) кодекс, а в англоговорящих предпочитают термин «этический». В данном Пособии под термином «кодекс поведения» подразумевается совокупность или комбинация элементов всех этих концепций.

Морально-нравственный кодекс следует отличать от этического кодекса, поскольку «постоянное» определяется моралью и этикой, а обязательное относится к сфере нравственности (деонтологии).[38] Что касается коррупции, то морально-нравственный кодекс в основном определяет то, чего нельзя делать без нарушения установленных стандартов поведения или, наоборот, нужно делать для соблюдения этих стандартов. В отличие от морально-нравственного кодекса, этический кодекс определяет нормы поведения личного состава. Таким образом, организация добровольно берет на себя обязательство по соблюдению определенных принципов при осуществлении своей деятельности (см. определение, разработанное ОЭСР).

На практике отличить один вид кодекса поведения от другого не так просто. Важно, чтобы эти кодексы отличались по своему назначению, то есть одни должны предусматривать меры реагирования на определенные события (дисциплинарные кодексы), а другие – определять конкретные стандарты (этические и морально-нравственные кодексы).

Все эти разные виды кодексов поведения призваны не допустить проявлений коррупционного поведения, и могут дополнять друг друга. Коррупцию в полицейском ведомстве невозможно одолеть с помощью только лишь этического или только дисциплинарного кодекса. Значит ли это, что полицейскому ведомству необходимы сразу несколько кодексов разных типов? Вполне возможно, но практика свидетельствует об обратном. В полицейском ведомстве любой страны кодексы поведения существуют в разных формах (законы, ведомственные приказы и распоряжения, регламенты). В зависимости от отличительных особенностей и конкретных проблем, с которыми приходится сталкиваться полицейским ведомствам разных стран, одни будут стремиться к повышению стандартов профессиональной этики, а другие – к улучшению моделей поведения. Но существуют несколько аргументов, которые говорят о целесообразности применения смешанного подхода:

- Его можно строить одновременно на общих концепциях (этические нормы) и конкретных элементах (действия и поведение);
- Его можно видоизменять в зависимости от уровня развития полицейской организации соответствующей страны (постконфликтные, переходные, развивающиеся и развитые страны).
- Его можно в любое время адаптировать под изменившиеся условия, сохранив при этом базовую концепцию (так, например, кодекс поведения полицейского департамента провинции Квебек существует уже более двадцати лет и несколько раз подвергался пересмотру и модернизации).

Вставка 1: Комбинации кодексов могут различаться в зависимости от географических регионов

Во время четвертой Всеафриканской конференции Министров государственной службы (2003 г.) делегаты от Наблюдательного совета государственных служб африканских стран (The African Civil Services Observatory) отмечали, что кодексы поведения полицейских ведомств африканских стран в основном нацелены на воспитание уважения к закону, а также на соблюдение общих для всех обязательств и обязательств, взятых на себя полицейскими ведомствами конкретных стран, и гораздо меньше внимания уделяют этическим нормам и стандартам.

Больше внимания вопросам этического воспитания уделяют те полицейские ведомства, где уровень коррупции среди сотрудников незначителен, и где во главу угла ставятся такие задачи, как, например, «образцовое выполнение сотрудниками своих функций» и «децентрализация». И, наоборот, этические проблемы меньше волнуют полицейские ведомства, где все решения принимаются чиновниками, где коррупция является обычным явлением, и где кодексы поведения лишь описывают модели «надлежащего поведения».

Связи с другими главами

Некоторые темы этой главы рассматриваются более подробно в других главах:

Глава «Введение»

Глава 3 «Организационная структура»

Глава 5 «Внутренний контроль»

Глава 8 «Развитие потенциала»

Глава 9 «Инструменты».

Некоторые связи будут обозначены по ходу изложения материала.

2. Значение ценностей, правил и моделей поведения для борьбы с коррупцией

Иногда люди, которые по долгу службы обязаны обеспечивать безопасность общества, становятся источником коррупции, злоупотребляя при этом своими служебными полномочиями ради получения личной выгоды. Эта ситуация несет в себе такую серьезную угрозу, как снижение доверия людей к своему государству со всеми вытекающими отсюда опасными последствиями. Поэтому так важно обеспечить высокий уровень доверия между вооруженными силами, полицией и правительством, с одной стороны, и теми, кого они обязаны защищать, с другой стороны.[39]

В этой главе мы стремились раскрыть значение ценностей, правил и моделей поведения для борьбы с коррупцией в органах полиции. Здесь мы рассмотрим факторы, влияющие на культуру полицейской организации. Кроме того, мы попробуем оспорить концепцию единой неделимой культуры и покажем многообразие культуры организации и существующих в ней субкультур, а также расскажем о положительных и отрицательных сторонах полицейской культуры и выделим те ценности, правила и модели поведения, которые будут работать на снижение коррупции. Эта глава должна убедить читателя в том, что построение эффективной системы ценностей, правил и моделей поведения органов полиции имеет решающее значение для восстановления доверия между населением и полицией и возобновления эффективной работы полицейской организации, т.е. тех аспектов деятельности, которые пострадали в результате коррупции.

2.1. Перемены и их последствия для организационной культуры

Культура любой организации постоянно развивается и видоизменяется. Эта эволюция может происходить под влиянием как внешних, так и внутренних факторов, ведущих к переменам в организационной культуре. Одни из них могут способствовать, а другие препятствовать росту коррупции в организации. В зависимости от конкретных обстоятельств, культурные перемены могут происходить быстро или медленно, плавно или скачкообразно. Так как эти перемены (и внешние, и внутренние) влияют на уровень коррупции, их необходимо принимать во внимание при разработке антикоррупционных мероприятий. Некоторые примеры внешних и внутренних факторов перемен приведены в Таблице 1.

Таблица 1: Примеры внутренних и внешних факторов перемен в организационной культуре

Примеры внешних факторов	Примеры внутренних факторов
Политическое решение (например, решение правительства Бурунди о том, что деятельность национальной полиции будет строиться на принципах сотрудничества с населением и на этических кодексах) Масштабный кризис (например, в Бельгии все полицейские службы были объединены в рамках единого ведомства после серьезной разбалансировки системы уголовного розыска) Ограничения, накладываемые международным сообществом (например, борьба с коррупцией в Болгарии была необходимым условием ее вступления в ЕС). Результаты аудиторских и следственных проверок (например, этический кодекс департамента полиции Квебека был пересмотрен после проверки соблюдения сотрудниками этических норм и требований). Изменение социально-экономических условий и ценностей, поддерживаемых обществом (например, граждане все больше вовлекаются в деятельность по охране общественной безопасности и ожидают, что полиция будет отвечать перед обществом за свои действия) Существующие правовые обязательства (например, предусмотренные социальным законодательством или законами об охране труда) Интернационализация преступности	Изменение стратегий управления в части, касающейся системы функционирования и организационной структуры (например, Министерство внутренних дел Болгарии внедрило в полицейском ведомстве систему целевого управления или управления методом оценки эффективности). Кроме того, сравните два типа организационных структур: централизованная структура способствует усилению контроля и единообразия, в то время как децентрализованная структура обеспечивает большую гибкость и адаптивность к изменяющимся условиям (более подробно об этом см. Главу 3) Расширение представительства в структуре личного состава полиции различных групп населения (например, полицейское ведомство Бурунди ввело квоты на трудоустройство в подразделениях полиции женщин и представителей некоторых этнических групп). Изменение системы управления человеческими ресурсами (коллегиальное/авторитарное управление; управление по принципу старшинства или в зависимости от квалификации/ опытности сотрудников). Роль профсоюзов (например, участвуют ли они в деятельности полиции и какова их численность?) Бюджетные ограничения осложняют процессы оптимизации и внедрения перемен Разработка политики борьбы с коррупцией (например, антикоррупционная программа полиции австралийского штата Квинсленд). Этот фактор может быть причиной или следствием изменения менталитета сотрудников полиции.

2.2. Одна культура или несколько?

Полицейская организация определяет общие для всех сотрудников ценности, которые могут преобладать над ценностями отдельных субкультур. Определение организационной культуры предполагает наличие некоего единого сообщества, все члены которого разделяют общие устойчивые ценности. Однако представление о культуре как о единой, неделимой системе является ошибочным. В действительности, организационная культура состоит из нескольких субкультур, которые проявляются в конфликтных ситуациях.

В любой организации существуют, по крайней мере, три взаимосвязанных между собой культуры: культура операторов (те, кто выполняют конкретные оперативные задания), культура инженеров (те, кто разрабатывают оборудование и управляют им) и культура руководителей (те, кто осуществляют руководство и управление процессами).

То же относится и к полицейской организации. Полиция – это не однородная цельная система.[40] В ней работают разные люди, выполняющие разные задачи: следователи, участковые полицейские, члены подразделений спецназа, патрульные, административный персонал и т.д. Это распределение ролей способствует формированию субкультур, каждая из которых поддерживает собственные ценности и нормы.

Организационная культура будет сохраняться в устойчивом состоянии до тех пор, пока эти различные субкультуры не вступят в противоречие с базовым ценностями, разделяемыми всеми сотрудниками организации. Эти различные субкультуры даже полезны, так как они отражают разнообразие различных групп общества, представленных в полицейской организации, а, следовательно, и разнообразие всего общества. Однако с другой стороны, сосуществование различных субкультур может превратиться в проблему в случае, если их ценности не соответствуют базовым ценностям организации в целом.

Устойчивость той или иной субкультуры определяется отличительными особенностями и трудностями полицейской службы: это постоянная опасность для здоровья и жизни; недоброжелательное отношение к полицейским со стороны отдельных граждан, учитывая, что полиция выполняет роль контролера общественного порядка; уязвимость к обвинениям в неправомерных действиях; завышенные требования и разные, иногда противоречащие друг другу ожидания; неопределенность в вопросах функций и полномочий сотрудников; доминирующее представление о том, что общество не понимает, с чем полиции приходится сталкиваться и мириться при непосредственном контакте с отдельными гражданами; напряженные условия работы; уровень взаимовыручки и поддержки при выполнении поставленных задач и обеспечении собственной безопасности; а также общее (в пределах полицейского ведомства) понимание того факта, что далеко не во всех ситуациях действия сотрудников полиции могут и должны соответствовать ожиданиям общества.[41]

Могут быть и парадоксальные ситуации, в которых сотрудник полиции сталкивается с необходимостью выбора между двумя несовместимыми ценностями. Это может быть, например, необходимость честно выполнить свой служебный долг или нарушить свой долг, но при этом сохранить верность своему непосредственному начальнику. Или, если речь идет о штатном психологе, выбрать один из двух кодексов поведения, которого следует придерживаться в конкретной ситуации – кодекс для психологов, который требует неразглашения профессиональной тайны, или кодекс для всех сотрудников полицейской организации в целом.

Для снижения такого рода рисков необходимо разработать и реализовать на практике определенные правила и/или механизмы контроля или разрешения конфликтных ситуаций. Например, в кодексе поведения можно предусмотреть положение о конкретных мерах защиты сотрудника полиции, который ставит в известность свое руководство о возникшей проблеме. Также можно четко определить принципы, которые, в зависимости от задач, выполняемых теми или иными подразделениями, будут иметь приоритет над другими принципами. Кроме того, можно создать специальный орган, который будет разъяснять суть и содержание конкретных ценностей и обеспечивать их соблюдение (см. Главу 4).

2.3. Положительные и отрицательные стороны полицейской культуры

К положительным сторонам полицейской культуры можно отнести тот факт, что организационная культура может обеспечить моральную поддержку и создать внутри организации дух товарищества и коллективизма, необходимый для эффективной охраны правопорядка и выполнения поставленных задач. Организационная культура может помочь сотруднику полиции выбрать правильный алгоритм действий при выполнении конкретных функций, а также служить обоснованием для некоторых практических приемов, которым не обучают в школах полиции. Учебные программы в школах полиции носят только самый общий характер, так как они не могут охватить весь спектр ситуаций, с которыми будущему полицейскому придется столкнуться в своей служебной практике (в школах полиции отрабатываются сценарии, которые могут лишь приблизительно отображать реальные условия и ситуации). Полицейская культура поможет молодому сотруднику осознать свою роль и место внутри организации.[42]

Моральная поддержка – это то положительное свойство, которое рассматривается как обязательный и одновременно необходимый атрибут организационной культуры.

Это объясняется тем, что уникальный характер деятельности по охране общественной безопасности и правопорядка предполагает работу в условиях повышенных психоэмоциональных и физиологических нагрузок.[43] Это значит, что сотрудник полиции даже в свой выходной день не всегда может полностью насладиться отдыхом, расслабиться и освободиться от груза служебных проблем, и в этом смысле профессия полицейского не имеет аналогов. Некоторые из атрибутов полицейской культуры открывают уникальные возможности, которые можно с успехом использовать для улучшения условий труда полицейского.[44]

Отрицательные стороны полицейской культуры, как и ее положительные стороны, обусловлены характером работы полицейского. Сотрудники полиции постоянно сталкиваются со стрессовыми и конфликтными ситуациями. Эти ситуации создают благоприятные условия для возникновения таких антисоциальных явлений, как предвзятость, нетерпимость, неуставные отношения и дискриминация.

Другой аспект полицейской культуры, который может создавать проблемы и напряженность внутри организации, состоит в ее парадоксальной природе, о чем мы уже упоминали выше. Сотрудники полиции постоянно сталкиваются с парадоксами, что может стать причиной неудовлетворенности и разочарования в профессии. Перечислим некоторые из этих парадоксов:

- Специализация/универсальность: сотрудники полиции становятся участниками самых разных ситуаций, и во всех из них граждане ожидают, что полицейский выполнит свою работу качественно и на высоком профессиональном уровне.
- Оперативность/постоянная готовность: вмешательство сотрудника полиции может потребоваться в любом месте и при самых разных обстоятельствах, и каждый раз граждане рассчитывают на то, что полицейский внимательно разберется в их проблеме и примет соответствующие меры.
- Законность действий/автономность: сотрудники полиции должны работать в автономном режиме, но при этом в своих действиях строго придерживаться требований законодательства.

3. Каким образом ценности, правила и модели поведения могут использоваться в борьбе с коррупцией в органах полиции

В третьем разделе второй Главы рассматриваются практические подходы к использованию ценностей, правил и моделей поведения (организационной культуры) в борьбе с коррупцией и нарушениями требований служебной этики сотрудников полиции.

В данном контексте важно подчеркнуть значение *системного подхода*, без которого невозможно эффективно бороться с коррупцией и проявлениями неэтичного служебного поведения. Системный подход означает, что для борьбы с коррупцией в организации не существует какого-то одного-единственного инструмента. Вместо этого одновременно применяются сразу несколько различных инструментов, которые обеспечат внедрение необходимых стратегических перемен. Другими словами, кроме организационной культуры необходимо использовать и целый комплекс различных средств и мероприятий. В частности, сюда могут входить такие мероприятия, как разработка и реализация механизмов внешнего (например, общие инспекторские проверки) и внутреннего (служба внутреннего контроля) контроля, публикация правовых документов по вопросам предотвращения коррупции, подготовительные и воспитательные мероприятия на первом и дальнейших этапах прохождения службы, ротации должностей, разделение функций, внешние аудиты, налаживание системы информирования о фактах коррупции, аттестации личного состава, изменение организационной структуры, оптимизация системы заработных плат (см. Пример 1).

Организационная культура является важным фактором борьбы с коррупцией и, в то же время, отражает то огромное значение, которое придается вопросам соблюдения норм профессиональной этики и требований кодексов поведения. Другими словами, понимание необходимости соблюдения этих норм и требований трансформируется в необходимость создания механизмов контроля (в частности, в виде общих инспекторских проверок). В свою очередь, существование института общих инспекторских проверок побуждает сотрудников к соблюдению установленных норм и требований служебного поведения.

Пример 1. План действий по профилактике коррупции среди сотрудников полиции Квинсленда

Примером такого системного подхода может служить План действий по профилактике коррупции на 2009-2013 гг., принятый полицейским ведомством австралийского штата Квинсленд. В основе этого плана лежат четыре базовых элемента:

1) Общая стратегия управления мероприятиями по предотвращению коррупции в полицейском ведомстве штата Квинсленд (ПВК)

2) Общая стратегия деятельности, направленной на поддержание «устойчивого иммунитета» к коррупции в подразделениях ПВК

- Морально-нравственное воспитание и укрепление этической культуры
- Минимизация коррупционных рисков
- Общие принципы создания планов мероприятий по предотвращению кор рупции на уровне районов, полицейских участков, оперативных групп

3) Личное обязательство: повышение стандартов служебной этики и поведения является обязанностью каждого сотрудника

- Положение о профессиональной этике ПВК
- «Самоконтроль» - инструмент для принятия этических решений

4) Профессионально-этическое воспитание и образование.

Каждый из этих базовых элементов предусматривает реализацию необходимых мер, а также комплекс параметров для оценки их эффективности.

3.1. Улучшение условий труда и жизни сотрудников полиции

Мотивационную составляющую борьбы с коррупцией в органах полиции можно усилить мерами по улучшению условий труда и жизни сотрудников. Благополучие сотрудников является одним из базовых принципов организационной культуры, который (как считает СЕ) должен найти свое отражение в кодексе поведения полицейской организации.

СЕ считает, что важной предпосылкой предотвращения и снижения уровня коррупции в органах полиции является соблюдение социально-экономических прав их сотрудников*. В практическом плане это означает, что сотрудники полиции должны иметь гарантии социальной защиты и достойного уровня оплаты труда, а также медицинского и других видов обеспечения (т.е. все то, за что сотрудники ценят свою организацию).

СЕ уделяет этому вопросу такое большое внимание исходя из того, что высоким уровнем коррупции характеризуются те полицейские ведомства, где условия и уровень оплаты труда сотрудников явно не соответствуют уровню решаемых ими задач. При этом одни службы полицейского ведомства больше уязвимы к коррупционному риску, а другие меньше. В число самых коррупционноемких сфер деятельности полиции, как правило, входят автоинспекция, пограничная служба, уголовный розыск, а также подразделения, занимающиеся закупочной деятельностью в интересах полицейского ведомства.

Если сотрудникам полиции недоплачивают за их работу, в результате чего они постоянно испытывают финансовые и материальные затруднения в своей личной жизни, им очень трудно будет устоять против коррупционных соблазнов. Например, сотрудник может не «заметить» правонарушение, направить следствие по тому или иному пути в обмен на деньги или принять взятку за решение в пользу того или иного заинтересованного поставщика полицейского ведомства. Для решения этой проблемы в Европейском кодексе полицейской этики** предусмотрено положение о том, что сотрудники полиции должны иметь достойную зарплату, так как полицейские, труд которых хорошо оплачивается, будет иметь меньше соблазнов для участия в незаконной деятельности, в том числе коррупции.

3.2. Разработка процесса «встраивания» организационной культуры в стратегию борьбы с коррупцией

Перемены не должны происходить без соответствующей подготовки; их необходимо тщательно продумывать, и внедрять осторожно и методически. Сейчас мы рассмотрим процесс разработки мероприятий по борьбе с коррупций в конкретных условиях и контекстах. По завершении каждого из этапов этого процесса необходимо правильно рассчитать и определить дальнейшие шаги, от которых будет зависеть результат всех остальных этапов процесса (см. Главу 8).

* Статья 32 Рекомендаций СЕ (2001) 10

** См. комментарии к Статье 32

Этап 1: Определить важнейшие мотивационные ценности

Ценности и принципы, лежащие в основе культуры полицейской организации, исходят из основных целей, которые ставит перед собой организация. Для достижения этих целей полицейская организация может выбрать одну или несколько моделей деятельности, например, *активное сотрудничество с населением; активная борьба с преступностью; активное использование разведывательной информации для своевременного выявления угроз и борьбы с ними*. Каждая из этих моделей базируется на различных ценностях и принципах. Это значит, что выбор этих ценностей и принципов будет определяться в зависимости от выбранной модели.

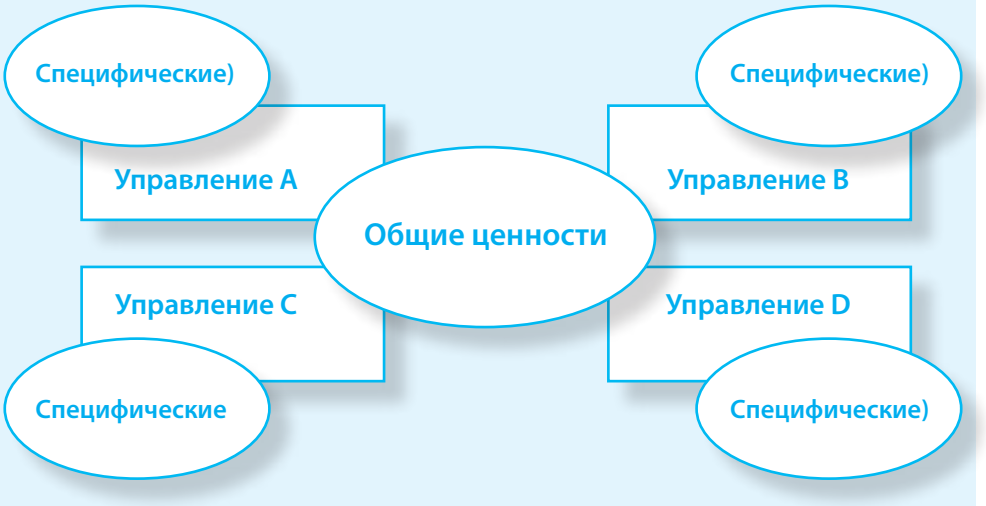
Вставка 2: Связь между мотивационными ценностями и моделью деятельности полицейской организации

Сотрудничество с населением	Борьба с преступностью	Использование разведданных для выявления и ликвидации угроз
* Ориентация на партнерство с внешними субъектами * Решение проблем * Партнерство * Ответственность * Наделение необходимыми полномочиями	* Обеспечение соблюдения законности (соблюдение закона как самоцель) * Ориентация на результат (симптомы) * Реакция на инциденты * Результат * Правовое обоснование	* Достижение целей * Активные и реактивные меры * Повышение эффективности * Обмен * Целенаправленность
Ценности/принципы Доверие, открытость, постоянная готовность, прозрачность, уважение	Ценности/принципы Дисциплина, формализм (централизация процессов), отдельные акты, секретность	Ценности/принципы Открытость, критичность мышления, инициативность, эффективность, продуктивность, сотрудничество

Второй фактор, который необходимо принимать во внимание, связан с конкретным видом деятельности и функционирования полицейской организации. Полицейская культура формируется в зависимости от условий внешней среды, в которой функционирует организация. Эти условия определяются совокупным воздействием трех переменных: 1) уровня опасности; 2) уровня подотчетности обществу и ответственности перед ним; 3) эффективности.

Ценности общества – третий важный фактор, который необходимо учитывать при выборе ценностей и главных принципов деятельности полицейской организации. Сотрудники полиции являются такой же частью общества, как и остальные граждане. Они живут в этом обществе и, соответственно, не могут быть свободны от влияния общественных ценностей. Таким образом, в разных полицейских организациях разными будут и поддерживаемые ими ценности. Как мы уже говорили выше, даже в одной и той же полицейской организации могут существовать разные системы ценностей.

Рисунок 2: Схема специфических и общих ценностей полицейской организации



Некоторые ценности являются общими для всех полицейских организаций. Одни из них неразрывно связаны с работой в полиции, а другие способствуют повышению авторитета полиции в глазах населения. Некоторые из этих универсальных ценностей полицейской службы перечислены в Таблице 2.

Таблица 2: Главные универсальные ценности сотрудника полиции

Ценность	Ее значение для сотрудника полиции
Верность и преданность	Предполагает: - обязанность нести службу - обязанность подчиняться - обязанность хранить профессиональные тайны и соблюдать требования конфиденциальности - обязанность быть сдержанным
Честность, неподкупность	Может проявляться в: - образцовости поведения (служить примером для других, одинаково относиться ко всем гражданам) - отношении к коррупции - справедливости, беспристрастности

Ответственность	Предполагает: - принятие определенных обязательств сотрудниками полиции всех уровней - санкции руководства полицейского ведомства (штраф и/или другое наказание сотрудника)
Беспристрастность	Может проявляться в: - объективности - нейтральности - одинаковом отношении ко всем гражданам
Прозрачность	Предполагает: - информирование вышестоящих инстанций (ведомственных, судебных, административных), партнеров (другие силовые ведомства) и «потребителей» (население, общественные объединения) о фактах, обстоятельствах или причинах тех или иных событий/действий - обеспечение соблюдения законности
Постоянная готовность	Предполагает: - соответствие ожиданиям людей, органов власти и партнеров организации - сотрудничество с другими силовыми ведомствами - доступность для населения и органов власти
Открытость	Предполагает: - право каждого гражданина на свободу и безопасность - информирование общественности - обучение и подготовку сотрудников полиции (представительство в органах полиции различных групп населения, участие в процессах подготовки/обучения специалистов внешних организаций)
Человеческое достоинство	Предполагает: - право на жизнь - недопустимость пыток, негуманного или унижающего человеческое достоинство - обращение или наказание - соблюдение прав и свобод других граждан

Этап 2: Измерение пути, который необходимо пройти для достижения поставленных целей

На этом этапе ценности, которые пытается внедрить у себя организация, уже определены, но их пока разделяют не все члены организации. Поэтому важно знать, какие ценности существуют на данный момент в организации, и насколько глубоко они укоренились в организационной культуре.

Сравнительный анализ существующей ситуации с той, которую необходимо достичь, дает возможность выявить их сходства и различия. Это, в свою очередь, позволяет выделить те ценности, которые требуют особого внимания, и определить мероприятия, под влиянием которых эти ценности будут меняться в нужную сторону.

Этот этап анализа очень важен, так как он позволяет всесторонне оценить ситуацию на данный конкретный момент времени. Кроме того, он позволяет выявить риски, которые могут помешать утверждению конкретных ценностей, и определить проблемы, обуславливающие появление таких рисков. Эти риски и обуславливающие их проблемы могут иметь самую разную природу.

- Так, они могут иметь структурно-функциональную природу, то есть быть связанными с функционированием полицейской службы, организацией работ и структурой командной вертикали.
- Кроме того, они могут существовать и на уровне каждого отдельного сотрудника. В таком случае эти риски и проблемы связаны с личными ожиданиями сотрудников, их личностными качествами (психологический портрет), потерей мотивации и неудовлетворенностью службой.

На этом этапе можно использовать несколько методик и инструментов анализа (более подробно читайте об этом в Главе 9). Другие примеры и краткие описания этих методик и инструментов приведены в тексте Вставки 3.

Вставка 3: Методики и инструменты анализа

- **Техника контент-анализа**

Контент-анализ состоит в обобщении и качественной оценке различных взглядов. Он основан на научном методе (объективность, интерсубъективность, надежность, достоверность, повторяемость и проверка гипотез) и не ограничивается теми видами переменных, которые поддаются измерению, или условиями, в которых эти взгляды формируются и проявляются.

- **SWOT анализ**

Этот инструмент может использоваться для анализа общей ситуации в организации или ее отдельных компонентов (например, организационной культуры). Матрица SWOT позволяет свести в одну таблицу все достоинства и недостатки, благоприятные возможности и угрозы внешней среды, в которой функционирует организация (более подробно об анализе SWOT читайте в Глоссарии и Главе 9).

- **Непосредственное наблюдение**

Метод для оценки поведения непосредственно в момент его проявления, без использования каких-либо документов или рапортов.

- **Анализ параметров**

Анализ параметров дает возможность отследить весь процесс от начала до конца (вводная информация, затраты, деятельность, результат и последствия).

Параметры подразделяются на внешние и внутренние. Это такие параметры, как:

- Количество жалоб на действия сотрудников полиции
- Количество сотрудников полиции, осужденных в уголовном порядке
- Количество дисциплинарных взысканий
- Как граждане оценивают работу, и/или каков уровень их доверия к полиции?

- **Анкетирование сотрудников**

Это традиционный инструмент, который позволяет получить представление о точках зрения и личном служебном опыте всех или большей части сотрудников.

- **Анализ рисков**[45]
- **Параметры эффективности**

(примеры см. в тексте Вставки 4).

- **Опрос фокус-групп**

Этот метод позволяет изучить взгляды и мнения по определенному вопросу групп людей, отобранных по принципу общности интересов, и основан на принципах качественного анализа.

Все из вышеперечисленных методов и инструментов имеют свои достоинства, ограничения и недостатки (необъективность, разные интерпретации результатов). Например, вопрос может формулироваться с расчетом на получение одного заранее предусмотренного ответа. Поэтому нельзя ограничиваться только одним конкретным методом, а сравнивать его результаты с результатами, полученными с использованием других методов и инструментов. Например, было бы ошибкой полагаться на результаты опросов, демонстрирующих высокий уровень доверия к полиции, если при этом граждане жалуются на коррумпированность полицейских, или если статистические данные свидетельствуют о большом количестве уголовных и дисциплинарных санкций, примененных по отношению к сотрудникам полицейского ведомства.

Этап 3: Выработка плана мероприятий по внедрению запланированных ценностей

Слабые места, риски и проблемы, выявленные на Этапе 2, можно использовать как основу для выработки задач, решение которых приблизит организацию к достижению ее цели – т.е. утверждению нужных ей ценностей. Для решения этих задач необходимо разработать план соответствующих мероприятий.

3.2.1. Планы мероприятий должны разрабатываться на двух уровнях

Очень важно, чтобы проблема коррупции решалась на самом высоком уровне организации, а борьба с ней рассматривалась как одна из задач ее политики. План мероприятий

по повышению стандартов профессиональной этики и борьбе с коррупцией, в том числе и для каждой из служб полицейского ведомства, должен разрабатываться для всей организации и утверждаться на уровне ее руководства.

Как мы уже отмечали выше, полицейская организация не однородна по составу. Например, в уголовной полиции проблемы, влияющие на стиль ее работы, и связанные с этим риски будут совсем не похожи на проблемы и риски, связанные с деятельностью участковых полицейских, автоинспекторов, членов подразделений спецназа и т.д. Поэтому разновидности коррупционных рисков будут зависеть от специфических особенностей конкретной сферы деятельности полиции. Помимо единого плана действий, конкретные и дополняющие друг друга мероприятия или планы мероприятий должны разрабатываться и для каждого из уровней организации.

3.2.2. Активный и реактивный подход

Планы мероприятий всех уровней должны быть нацелены на решение главной задачи, т.е. предотвращение коррупционных действий. Для этого они должны строиться на сочетании двух взаимодополняющих подходов: активного и реактивного.

Активный подход обеспечивает организационную поддержку личного состава и дает им ориентиры, которыми должны руководствоваться сотрудники полиции при принятии решений в ситуациях этического выбора. Этот подход создан специально с целью выработки у сотрудников навыков этичного профессионального поведения. В комплекс инструментов активной направленности входят информационно-просветительские мероприятия (например, в ходе информационного взаимодействия и общения с сотрудниками), тренинговые мероприятия (в частности, интерактивные упражнения, в ходе которых отрабатываются ситуации этического выбора, а также семинары), индивидуальная работа с личным составом (в частности, через механизмы наставничества) и другие мероприятия (например, создание экспертно-консультативных центров по вопросам служебной этики).

Реактивный подход направлен на предупреждение и «исправление» нарушений профессиональной этики среди сотрудников организации. Свобода принятия решений сотрудниками регулируется строгими правилами (в том числе дисциплинарными кодексами), четко расписанными процедурами и процессами и механизмами внутреннего и внешнего контроля (контролирующие органы).

Реактивный подход обеспечивает комплекс базовых нормативов, регулирующих правила этичного профессионального поведения, в то время как активный подход побуждает сотрудников к неукоснительному соблюдению этих правил, а также дает им ориентиры для принятия решений в ситуациях этической неопределенности (см. Главу 5).

3.2.3. Кодексы поведения

После того, как полицейская организация определила комплекс конкретных ценностей, эти ценности должны найти свое «материальное воплощение» в виде кодексов – этических, морально-нравственных или кодексов поведения.

3.2.3.1. Выбор конкретного типа кодекса

В полицейской организации могут существовать один или несколько типов кодексов. Это может быть кодекс профессиональной этики (например, этический кодекс сотрудников полиции Северной Ирландии или принятый Интерполом кодекс профессиональной этики сотрудников правоохранительных органов), морально-нравственный кодекс (На-

циональная полиция Франции, Полиция Квебека, Национальная полиция Бурунди) или кодекс поведения (Македонская полиция, Полицейская служба австралийского штата Квинсленд). В других организациях может быть не один, а два кодекса (например, сотрудники латвийской полиции должны придерживаться требований кодекса профессиональной этики и кодекса поведения). Кроме того, одни кодексы имеют силу закона, а другие нет.

Тем не менее, идеального решения не существует. Все эти методы имеют свои достоинства и недостатки. Поэтому различные решения, как правило, применяются в комплексе с другими решениями. Например, если это хартия ценностей, ее можно дополнить набором более обязательных положений (например, в бельгийской полиции, кроме хартии ценностей, существует и кодекс профессиональной этики).

Выбор конкретного решения зависит от ряда факторов:

- Какие решения уже используются?
- Каковы особенности существующей системы правоохранительной деятельности?
- Какие цели ставит перед собой организация?
- Каков контекст (переход, слияние или реорганизация?)
- Какие проблемы и задачи могут возникнуть перед организацией в будущем?

Если кодекс имеет силу закона, это значит, что такой статус был придан ему по решению правительства. Вообще говоря, выбор того или иного решения зависит именно от правительства. Но это совсем не означает, что руководство полицейского ведомства совсем не принимает участия в процессе принятия решений. В зависимости от контекста, министерство может поручить руководству полицейского ведомства разработку кодекса, который будет иметь только регуляторный или только информативный характер, или разработку в дополнение к этому кодексу конкретных инструкций или хартии ценностей полицейской организации.

3.2.3.2. Структура кодекса поведения

Во вступительной части этой главы мы говорили о том, что предпочтение следует отдавать кодексам профессиональной этики, где общие понятия (этические нормы) рассматриваются в контексте конкретных ситуаций (поведение, действия). Исходя из этого, мы считаем, что кодекс профессиональной этики должен иметь следующую структуру (см. Вставку 4):

В этот список можно включить и другие элементы, например, анализ рисков и создание организационных планов и механизмов контроля (см. рекомендации, изложенные в Европейском кодексе полицейской этики). Кроме того, при разработке содержания кодексов поведения можно использовать положения некоторых нормативно-правовых актов, например, конституции и законов соответствующего государства.

3.2.3.3. Практическая реализация кодекса поведения

Кодекс поведения должен быть известен, понятен и принят всеми сотрудниками организации и соблюдаться ими. Таким образом, практическая реализация кодекса поведения является частью системного подхода. Это значит, что эти мероприятия полицейского ведомства должны касаться всех аспектов его деятельности (обучение, информационное взаимодействие, человеческие ресурсы, руководство, процедуры и механизмы контроля). Именно комплексная реализация всех этих переменных обеспечит в будущем внедрение запланированных перемен.

Вставка 4: Структура кодекса поведения[46]

- *Общие ценности:* верность и преданность, честность и неподкупность, ответственность, беспристрастность, прозрачность, постоянная готовность, открытость и человеческое достоинство.
- *Аспекты и факторы,* влияющие на модели поведения:
  - Честность и прямота (информирование преступников).
  - Пожертвования, вознаграждения, покровительство, привилегии, подарки (принятие, дарение).
  - Конфликты интересов (финансовая поддержка).
  - Запрет на совместительство (выполнение других функций).
  - Предоставление или попытка предоставления сотрудником полиции необоснованных привилегий или льгот арестованному лицу, находящемуся под охраной этого сотрудника.
  - Рациональное использование общественных ресурсов во время и в связи с честным и беспристрастным применением закона.
  - Исполнение полицейских функций.
  - Поведение после ухода с государственной службы (бывшее должностное лицо органов государственной власти не имеет права использовать или разглашать конфиденциальную информацию, полученную им во время пребывания в должности, без полученного законным способом разрешения на использование или разглашение такой информации).
  - Злоупотребление служебными полномочиями или властью.
  - Управление информацией (граница между профессиональной и частной жизнью).
  - Декларирование собственного имущества и доходов.
  - Нейтральность по отношению к политическим и общественным группам.
  - Сотрудник правоохранительных органов не имеет права исполнять свои служебные функции во внеслужебное время, или когда он физически находится за пределами района своей юрисдикции, или в рамках судебных дел, которыми он не уполномочен заниматься.
  - Требование о том, чтобы некоторые служебные операции, например допрос подозреваемых, должны производиться только в присутствии свидетелей и, по возможности, с использованием аудиовизуальных средств записи.

3.2.4. Подготовка

Очень важно, чтобы информация о ценностях полицейской организации оперативно доводилась до ведома личного состава, и чтобы сотрудники придерживались этих ценностей в своей служебной деятельности. Поэтому этическое воспитание должно стать неотъемлемой частью учебных планов для новых сотрудников полиции. Профессиональная этика должна изучаться в рамках отдельного курса, но при этом важно, чтобы этические нормы и правила рассматривались и в рамках каждого из изучаемых предметов. Если сотрудникам будут постоянно напоминать об этих принципах,

процесс перемен пройдет легче и быстрее. В течение всей своей служебной карьеры сотрудники полиции обязаны поддерживать уровень своих знаний и/или специализации в какой-то конкретной области. Поэтому при каждой удобной возможности (непрерывное обучение, специализированная подготовка) знания о принципах профессиональной этики, которые сотрудники получили во время начального курса обучения при поступлении на службу, должны постоянно поддерживаться и обновляться (см. Главу 8).

Пример 2: Антикоррупционное воспитание в Департаменте полиции Нью-Йорка

В Департаменте полиции города Нью-Йорка (ДПНЙ) мероприятия по антикоррупционному воспитанию сотрудников осуществляются в течение всего срока их пребывания на службе. Перед каждым повышением по службе они проходят соответствующий подготовительный курс, который учит их успешно справляться с новыми, более сложными обязанностями. Молодые менеджеры учатся решать этические дилеммы с точки зрения менеджмента. Для этого существует специальная учебная программа под условным названием «Ваш ход, сержант!» (It's your move sarge). В ходе этого курса сотрудники отрабатывают различные менеджерские дилеммы и связанные с ними вопросы этического выбора. Кроме того, сотрудники просматривают видеозаписи проверок на честность и неподкупность, во время которых менеджеры не смогли найти правильный выход из ситуации этической неопределенности.

Все молодые сотрудники ДПНЙ проходят подготовительный курс по решению этических дилемм. Для этого используется методика ролевых игр, где имитируются различные ситуации этической неопределенности, а сотрудники учатся находить правильные решения.

Пример 3: Антикоррупционная стратегия Мадагаскара

Озвучивание, написание и чтение информации – это только одна часть процесса информационного взаимодействия/общения. Другая его часть – это понимание изложенной информации. Именно на таком принципе построена антикоррупционная стратегия, принятая в Мадагаскаре. Правительство этой страны создало специальный антикоррупционный орган - Высший национальный совет против коррупции. Деятельность этого органа направлена, в том числе, и на ознакомление населения с содержанием нормативно-правовых актов и других документов по вопросам экономической и финансовой преступности. Если продолжить эту аналогию, то можно предположить, что задачи по обеспечению соблюдения сотрудниками полиции принципов служебной этики можно решать и при помощи таких инструментов, как популяризация этих принципов среди населения и их формулирование в максимально простом и доступном для понимания виде. С другой стороны, это будет способствовать более активному участию населения в мероприятиях по профилактике коррупции.

3.2.5. Информационное взаимодействие и общение

Иногда курсы подготовки и переподготовки разделены большими промежутками времени. Поэтому в эти периоды необходимо использовать другие возможности для постоянного напоминания сотрудникам об определенных принципах профессиональной этики, направленных на предотвращение случаев коррупции. Например, это могут быть процессы внутреннего информационного взаимодействия и общения, во время которых сотрудники получают новые знания и интересующие их разъяснения по поводу этих принципов. Выбор этих принципов обычно зависит от конкретных событий, происшествий и рисков, с которыми в данный момент сталкивается организация.

Независимо от принятого плана действий, информационное взаимодействие и общение, как внутреннее (между членами личного состава), так и внешнее (с гражданами и властями) является важным инструментом процесса внедрения необходимых ценностей. Крайне важно, чтобы такое взаимодействие было:

- Регулярным: повторялось в различных форматах.
- Непрерывным: долгосрочным или постоянным.
- Доверительным: объективным.
- Согласованным: с задачами организации и мероприятиями, осуществляемыми в рамках плана действий.

И, наконец, во время такого взаимодействия сотрудник должен давать себе ответы на вопросы «Кто я такой?», «Что я хочу высказать?», «Каким образом?», «Когда?», «Кому?» и «Зачем?». Так, полицейское ведомство штата Квинсленд (Австралия) разработало процедуру самоконтроля, позволяющую сотруднику произвести оценку действий, которые он намерен предпринять. Во время этой процедуры он должен ответить на такие вопросы:

- Одобрит ли мое решение общество и ведомство?
- Не противоречит ли это решение данной мной клятве, кодексу поведения и политике полицейского ведомства?
- Законно ли это решение? Соответствует ли оно требованиям законодательства, инструкций и правил?
- Является ли это решение справедливым с точки зрения общества, моей семьи и коллег?

3.2.6. Человеческие ресурсы

Для того, чтобы усилить влияние на поведение личного состава, организация должна обеспечить условия, при которых профессиональная этика и борьба с коррупций станут неотъемлемыми составляющими кадровой политики организации на всех ее этапах (аттестация персонала, повышение в звании и должности, отбор кандидатов на те или иные должности, ротации личного состава и т.д.). Так, например, в бельгийской полиции аттестация сотрудников предусматривает оценку не только их профессиональных качеств, но и соблюдения ими организационных ценностей и требований профессиональной этики в ходе повседневной деятельности. Неудовлетворительная оценка по этому критерию непосредственно сказывается не только на развитии служебной карьеры того или иного сотрудника, но и на его заработной плате.

Пример 4: Проверка сотрудников на уязвимость к коррупции и неэтичному профессиональному поведению

Не каждый человек способен объективно оценить свою склонность к коррупции и другим нарушениям профессиональной этики. Для выявления таких наклонностей и борьбы с ними Майкл Жиродо[47] разработал оценочный инструмент под названием «персональный этический аудит», который внедрили у себя полицейские ведомства Канады и США. Такая оценка осуществляется в рамках программы «Оценка поведенческих рисков и стратегические системы». По расчетам его создателей, этот инструмент должен помочь в создании «зон честности и неподкупности» внутри подразделений, которые особенно уязвимы к коррупционному риску (группы по борьбе с наркотиками и организованной преступностью, другие подразделения специального назначения). Во время этого теста каждый сотрудник оценивается по тридцати различным критериям (индивидуальные особенности, отношение к работе и профессии, поведение в служебных ситуациях, этическое мышление). Каждый сотрудник отвечает на соответствующие вопросы и по результатам их оценки в конфиденциальном порядке получает собственный психологический портрет.

3.2.7. Стиль руководства

Большую роль в этом процессе играет деятельность менеджеров. Так как они непосредственно взаимодействуют с личным составом, они имеют возможность лучше их узнать и повлиять на их поведение. Их стиль руководства, то есть то, как они общаются с подчиненными и подают ли они сами примеры образцового поведения, будет иметь или не иметь положительного влияния на поведение личного состава и побуждать или не побуждать его к неукоснительному соблюдению норм профессиональной этики организации (см. Главу 3).

3.2.8. Методы менеджмента

Механизмы функционирования организации могут способствовать или, наоборот, препятствовать укреплению культуры этичного поведения. Организация, в которой функционируют хорошо развитые механизмы надзора и контроля (активные и реактивные), реже сталкивается с проблемами коррупции и другими нарушениями норм профессионального поведения.

3.2.9. Оперативные процессы

Ценности и принципы, установленные кодексом профессиональной этики организации, должны соблюдаться в ходе оперативных мероприятий, а также в ходе непосредственного контакта сотрудников полиции с гражданами во время конфликтных ситуаций. Воздействие на рабочие процессы полицейской организации позволяет добиться необходимых изменений в поведении сотрудников. Например, инструкции для сотрудников дорожной полиции должны требовать соблюдения соответствующих норм кодекса профессионального поведения, в частности, что касается права граждан на неприкосновенность частной жизни, а также требований вежливости, непредвзятости и уважении человеческого достоинства.

3.2.10. Практическая реализация механизмов контроля

Для изменения моделей поведения недостаточно только принять кодекс поведения. Необходимо обеспечить его эффективное функционирование во всех сферах деятельности

организации. Реализацию этой задачи можно поручить органу внешнего и/или внутреннего контроля (например, органу, уполномоченному проводить общие инспекторские проверки). Этот орган не должен выполнять репрессивных функций, а действовать в качестве аудитора (то есть проводить анализ ситуации и вырабатывать соответствующие рекомендации) (см. Главы 5 и 6).

Например, помимо проведения расследований, генеральная инспекция бельгийской полиции уполномочена осуществлять аудиторские проверки и выступать в роли консультативного органа. В частности, при выявлении проблем этического характера, этот орган может, среди прочего, обратиться к правительству с предложением о внесении необходимых изменений и дополнений в действующий кодекс поведения.

Этап 4: Оценка процесса практической реализации ценностей организации

После того, как кодекс поведения утвержден и введен в действие, важно провести оценку его влияния на модели поведения сотрудников. Подразделение или управление, отвечающее за контроль соблюдения кодекса поведения, должно иметь возможность отслеживать развитие процесса и принимать меры, которые обеспечат достижение запланированных результатов. Для этого необходимо разработать комплекс определенных параметров, при помощи которых будет оцениваться эффективность предпринимаемых мер и, при необходимости, вноситься необходимые изменения. Кроме того, в зависимости от достигнутых результатов, необходимо соответствующим образом откорректировать и принципы деятельности организации. Примерный набор таких параметров представлен в тексте Вставки 5.

Вставка 5: Примерный набор параметров

Предпринятые меры	Результаты	Оценка общества
- количество учебных часов, затраченных на антикоррупционное воспитание сотрудников - количество информационных сообщений и других документов на эту тематику, направленных за определенный период времени собственным подразделениям, а также внешним заинтересованным сторонам - количество правил, в которые были внесены изменения с целью предупреждения коррупции	- относительное количество дисциплинарных мер, принятых по делам о коррупции - количество жалоб, поданных на действия сотрудников полиции - количество сотрудников, осужденных в уголовном порядке	- уровень доверия общества к полиции (в процентах) - какая часть общества и личного состава воспринимает полицию как честную и неподкупную организацию?

Параметры результативности показывают, правильно ли была выбрана стратегия и в каком направлении следует двигаться дальше. Кроме того, они позволяют убедиться в том, что предпринимаемые меры соответствуют утвержденному плану. Остальные параметры используются для оценки эффективности процесса, т.е. они показывают, движется ли процесс в правильном направлении. Эти параметры подразделяются на две группы:

- *Параметры эффективности* показывают, насколько изменилось поведение сотрудников в результате предпринятых мер.
- *Параметры восприятия* позволяют узнать точку зрения сотрудников полиции и населения о предпринимаемых мерах и достигнутых результатах.

4. Применение ценностей, правил и моделей поведения в конкретных контекстах

В мире существует огромное множество полицейских систем различных типов. Они различаются не только по своим организационным аспектам, но и по уровню развития соответствующих стран. Так, некоторые страны (в частности, Восточной Европы и Азии) до сих пор переживают трудности постконфликтного периода, другие находятся на переходном этапе своего развития (например, Балканские государства), а третьи уже достигли высокого уровня демократического развития (например, страны Западной Европы). Однако, несмотря на все эти различия, все страны в той или иной мере сталкиваются с проблемами коррупции. Естественно, эти контекстные особенности влияют на то, как функционирует полицейская организация той или иной страны. В первой главе мы подробно рассмотрели особенности коррупции в полицейских организациях государств, относящихся к одной из четырех категорий в зависимости от контекстных условий (постконфликтные, переходные, развивающиеся, развитые).

4.1. Постконфликтные страны

В постконфликтных странах:

> низкий уровень общественной безопасности на фоне роста определенных видов насилия и неэффективности системы политической власти. Силовые структуры нередко становятся участниками вооруженного конфликта. При этом они массово нарушают права человека и поэтому не пользуются доверием населения. В условиях низкого уровня внутренней безопасности в постконфликтных странах может возникнуть соблазн использовать органы полиции в качестве инструмента репрессий, как это было в период конфликта, причем это может быть в интересах как органов политической власти, так и самого полицейского ведомства. Как правило, требуется системная реформа, включающая и реформу законодательства, регулирующего деятельность силовых структур.[48]

Важнейшая и самая трудная задача полицейских организаций постконфликтных стран состоит в восстановлении их нормальной структуры и жизнедеятельности. Полицейские организации этих стран только вышли из периода войны и участвуют в процессе примирения враждующих сторон. Это значит, что эти организации должны открыть свои ряды для представителей самых разных групп населения, среди которых могут быть бывшие повстанцы, боевики и представители различных этнических групп (см. Пример 5). Реализация этой задачи связана с двумя сложными проблемами. Во-первых, это необходимость интеграции в организационную культуру разных, иногда враждебных друг другу культур и типов мышления. Во-вторых, необходимо отказаться от военных ценностей, которые были характерны для военного времени, а вместо них внедрить ценности, которые ориентированы на гражданское общество.

Одна из главнейших задач, которую должны решить полицейские организации постконфликтных стран, состоит в том, чтобы на уровне всей организации внедрить новую систему координат и новые ориентиры. То есть другими словами, необходимо создать новую организационную культуру. Этот важный процесс, как правило, осуществляется без необходимой предварительной подготовки. При этом новые принципы навязываются и внедряются в приказном порядке, главным образом, под давлением международного сообщества или в попытке восстановить в стране порядок после завершения вооруженно-

го противостояния. При таких обстоятельствах новая нормативно-правовая база может быть несовершенной или не в полной мере соответствовать сложившейся ситуации.

Пример 5: Опыт Бурунди

История Национальной полиции Бурунди (НПБ) началась в 2004 году, когда в городе Аруша был подписан пакет соглашений, положивших конец гражданской войне в этой африканской стране. Сегодня личный состав НПБ состоит из бывших сотрудников полиции, а также бывших повстанцев и боевиков из различных этнических групп. Сразу же после своего основания НПБ столкнулась с целым рядом проблем, связанных с противостоянием различных культур, а также низким уровнем доверия со стороны собственного населения и международных организаций.

Для того чтобы обеспечить возможности для развития, НПБ приняла кодекс поведения, который разрабатывался на основе бельгийской модели. После обнародования этого кодекса все сотрудники НПБ посетили специальные учебные мероприятия, где им разъяснили требования и нормы поведения, которых они должны придерживаться в своей служебной деятельности. Этот проект позволил внедрить, адаптировать и укрепить новую нормативную базу и создать определенные условия для стабилизации ситуации в стране.

Учитывая темпы происходивших изменений, сотрудники полиции не всегда успевали приспособиться к требованиям новой организационной культуры. Кроме того, внедрение этих изменений не сопровождалось разработкой и внедрением необходимых вспомогательных инструментов (в частности, механизмов контроля).

После завершения начального этапа формирования новой организационной культуры полиция Бурунди перешла ко второму этапу, который должен был подготовить сотрудников к выполнению своих миссий во время предстоящих президентских, парламентских и местных выборов, учитывая, что все задачи по обеспечению внутренней безопасности полиция должна была решать собственными силами, т.е. без привлечения международного полицейского контингента. Для этого был разработан специальный учебно-тренировочный модуль, в ходе которого отрабатывались вопросы антикоррупционного воспитания, а также умение сохранять нейтральность независимо от собственных убеждений и пристрастий. Как и в предыдущем случае, этот курс был обязательным для всех сотрудников, как младшего, так и старшего офицерского составов. Кроме того, среди личного состава были распространены указания и инструкции, разъясняющие отдельные положения кодекса профессионального поведения.

На сегодняшний день в НПБ действует широкомасштабная программа мероприятий по повышению профессионального уровня сотрудников, которая осуществляется при поддержке правительств Бельгии и Нидерландов и рассчитана на несколько лет. Антикоррупционное воспитание – одно из основных стратегических направлений этой программы. По словам официальных лиц Бурунди, разработка антикоррупционной политики была обусловлена необходимостью восстановления доверия между полицией и населением, а также необходимостью привлечения широких масс населения к решению проблем внутренней безопасности.

4.2. Переходные и развивающиеся страны

Переходные страны:

Находятся на этапе перехода от одной политической системы к другой, но этот переход не сопровождается длительным вооруженным противостоянием внутри страны. Бывшие социалистические страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) сегодня находятся на этапе перехода к посткоммунизму. В условиях закрытости экономических систем стран ЦВЕ, органы полиции (или милиции) этих стран были тесно связаны с их политическим руководством и органами государственной власти, и поэтому их основное предназначение было продиктовано политическими мотивами.[49]

В развивающихся странах, где не обязательно наблюдается переход от одной политической системы к другой, деятельность органов полиции часто направлена на обслуживание интересов государства, а не народа. Осуществляемые в полицейских ведомствах этих стран реформы во многих случаях ставят своей целью обеспечение трансформации из милитаризованных институтов колониальной эпохи в более демократические организации, созданные для обслуживания и защиты интересов населения.[50]

Пример 6: Опыт Болгарии

В болгарской полиции кодекс профессиональной этики существовал задолго до публикации Рекомендаций CE (2001) 10 относительно Европейского кодекса полицейской этики. Но перед вступлением страны в ЕС, одним из условий которого было достижении европейских стандартов деятельности, полицейское ведомство Болгарии полностью переработало свой кодекс профессиональной этики и в 2006 году ввело в действие кодекс в новой редакции.

Одновременно с этим Министерство внутренних дел внедрило в своих подразделениях принципы целевого управления, которые должны были обеспечить необходимые перемены в поведенческих моделях сотрудников. Эти принципы действуют на всех уровнях организации – от высшего руководства до каждого конкретного сотрудника. Министерство поставило перед собой ряд амбициозных задач, в том числе и недопущение случаев коррупции среди своих сотрудников. Борьба с коррупцией рассматривается как общая стратегическая цель всей организации. Исходя из этой главной задачи, каждое подразделение, в зависимости от специфики своей работы, разрабатывает собственные цели и задачи, которые трансформируются в цели и задачи каждого конкретного сотрудника. Для стимулирования антикоррупционного поведения в системе государственной службы создана система бонусов и поощрений.

Для достижения этих амбициозных целей в июне 2009 года был учрежден совместный франко-болгарский проект, который реализуется под эгидой ЕС. Реализация проекта осуществляется по трем основным направлениям:

- Адаптация системы целевого управления под требования борьбы с коррупцией.
- Разработка специализированной информационно-вычислительной системы.
- Разработка эффективного механизма аттестации личного состава.

В контексте данной главы мы рассматриваем обе эти ситуации (в переходных и развивающихся странах) как эволюционный процесс, конечной целью которого является движение к демократии. На этом этапе процесса ситуация уже более-менее стабилизировалась, благодаря тому, что страна либо уже вышла из постконфликтного состояния, либо избрала для себя путь демократического развития.

Для того, чтобы соответствовать международным стандартам (например, как одного из обязательных условий для вступления в ЕС) этим странам в любом случае придется изменить свое законодательство и другие регуляторные акты, в том числе и касающиеся этических принципов (см. Пример 6). Это будет сказываться и на организационной культуре, которая будет меняться в соответствии с новыми этическими требованиями. На сегодняшний день пока неясно, в какой степени пропагандируемые ценности соответствуют существующим моделям поведения и наоборот. Во многих случаях действующие кодексы профессиональной этики необходимо адаптировать к новым условиям, дополнить новыми положениями или разработать заново.

4.3. Развитые страны

> В контексте развитых стран полицейская реформа часто направлена на повышение эффективности полицейской деятельности и совершенствование методов взаимодействия с населением с целью более эффективной защиты его нужд и интересов. После серии громких скандалов, связанных с коррупцией, неправомерным использованием силы и излишней грубостью сотрудников полиции, население стало меньше доверять полиции. Такая ситуация наблюдается, в частности, в таких развитых странах, как Канада и США, а также многие страны Европы.[51]

В данном случае, если организация стремится к более активному сотрудничеству (партнерству) с населением в деле обеспечения общественной безопасности, кодекс профессиональной этики должен служить инструментом прозрачности и управления. Как показывает опыт, разработать оптимальный кодекс профессиональной этики не так просто. Но еще труднее адаптировать уже существующий кодекс к новым задачам, как видно из Примеров 7 и 8.

Пример 7: Опыт Бельгии

Работа по созданию кодекса профессиональной этики сотрудника бельгийской полиции началась в 2001 году. Кодекс был введен в действие только пять лет спустя, чему способствовали серьезные правонарушения, в которых обвинялись несколько сотрудников полиции. Такая большая задержка с принятием этого кодекса объяснялась несколькими причинами:

- Трудности с определением общих норм и ценностей для всего личного состава. Решение этого вопроса осложнялось ввиду недавнего объединения различных полицейских служб под крышей одного ведомства.
- Тенденция, особенно среди служб, уполномоченных осуществлять внешний контроль над деятельностью полиции, отдавать предпочтение мерам реактивного, а не активного характера.
- Совет государства (орган, следящий за соблюдением норм законодательства) не спешил признавать тот факт, что кодекс профессиональной этики сотрудника полиции (который имеет силу закона) больше похож на инструмент управления, а не инструмент влияния на поведение сотрудников и, кроме того, не в полной мере соответствует требованиям действующего законодательства.
- Профсоюзы опасались, что этот кодекс может использоваться как инструмент дисциплинарного воздействия на сотрудников.
- Некоторые представители руководства выступали против принятия кодекса, так как сомневались в его эффективности.
- Кодекс действует всего четыре года, а уже раздаются заявления о необходимости его модернизации. Другие предлагают не модернизировать кодекс, а решить проблемы, мешающие его эффективной реализации.

Пример 8: Защитник прав

В марте 2011 года во Франции был создан независимый конституционный орган под названием *«Защитник прав»*, который уполномочен осуществлять надзор за тем, чтобы сотрудники всех силовых структур страны придерживались в своей деятельности установленных требований профессиональной этики. Этот орган уполномочен принимать к рассмотрению жалобы физических и юридических лиц, права и свободы которых были нарушены в результате действий сотрудников любой из государственных организаций.

В зависимости от конкретных обстоятельств, *«Защитник прав»* уполномочен:

- Разрабатывать рекомендации по урегулированию спорных вопросов, отнесенных к его компетенции.
- Ставить в известность компетентные органы обо всех инцидентах, связанных с дисциплинарными правонарушениями.
- Обращаться к правительству с предложением о внесении изменений в законы и другие нормативные акты по вопросам, отнесенным к сфере его компетенции.

5. Практическая реализация кодексов поведения

Пятый раздел второй главы посвящен вопросам практической реализации кодексов поведения, некоторые из которых уже рассматривались в предыдущем разделе. Особое внимание мы уделили таким вопросам, как помощь и поддержка со стороны руководства организации и привлечение к этой деятельности самих сотрудников полиции. Изменить культуру организации можно только в том случае, если этот процесс поддерживают представители ее руководства на всех уровнях организации, и если в нем активно участвуют и рядовые сотрудники. Кроме того, мы обсудим некоторые проблемы и препятствия, с которыми может столкнуться полицейская организация при создании кодекса профессиональной этики.

5.1. Поддержка со стороны руководства

Руководство организации будет поддерживать перемены в том случае, если будет уверено в их необходимости и будет понимать свою роль в процессе внедрения перемен. Этой цели можно достичь путем организации стратегического семинара. Ниже предлагаем несколько рекомендаций по организации такого семинара.

Вставка 6: Цели семинара для представителей руководства

- Определить принципы и ценности, имеющие значение с точки зрения борьбы с коррупцией: постановка целей.
- Разработать стратегию для достижения поставленных целей. При этом основное внимание следует уделить таким вопросам:

  - оптимальные подходы;

  - создание координационного комитета, определение его полномочий;

  - необходимые ресурсы.
- Определить круг участников семинара:

  - представители высшего руководства полицейского ведомства (исполнительный комитет, дирекция);

  - представители других заинтересованных ведомств;

  - руководители ключевых управлений организации (начальники управлений кадровой политики, связи, управления по вопросам развития и стратегий);

  - представители национальных и зарубежных (международные организации, полицейские ведомства других стран) экспертных организаций, которые будут решать две задачи:
- оказание методологической помощи участникам.
- консультирование участников и/или анализ сильных и слабых сторон организации.

5.2. Участие сотрудников организации

После проведения стратегического семинара для представителей руководства полицейского ведомства можно организовать и серию семинаров для руководителей различных подразделений, департаментов и т.д., где будут рассматриваться основные вопросы и направления деятельности, определенные в ходе стратегического семинара. Результаты этих различных семинаров могут служить основой для разработки комплексного плана мероприятий.

5.3. Сложности, связанные с созданием кодекса поведения полицейской организации

Разработка и практическая реализация подхода, описанного в предыдущей главе, может оказаться непростой задачей. Поэтому предварительно необходимо провести глубокий анализ всех факторов, которые будут способствовать и препятствовать его успешной реализации.

Вставка 7: Обзор благоприятных факторов и рисков

Благоприятные факторы	Риски (неблагоприятные факторы)
• Международное сообщество поддерживает и стимулирует процессы перемен (экспертная помощь, инструктажи, двусторонние проекты и т.п.). • Руководство организации поддерживает процесс перемен и стимулирует их личным примером. • Пропагандируемые ценности находят свое практическое воплощение в оперативных и других процессах (набор новых сотрудников, повышение в должности и звании, ротации и аттестации личного состава и т.д.) организации. • Практическая реализация кодексов профессиональной этики осуществляется, в том числе, на основе планов мероприятий по антикоррупционному воспитанию и информационному взаимодействию. • Содержание и сущность культуры полицейской организации известны и понятны населению и другим министерствам и ведомствам. • Для обеспечения практической реализации (трансформации в конкретные модели поведения), ценности (честность, неподкупность и т.д.) обсуждались и определялись вместе с рядовыми сотрудниками. • Процесс перемен подвергается анализу и оценке (соцопросы, аудиты и т.п.). • Созданы и действуют механизмы внутреннего и внешнего контроля.	• Внедрение в организации ценностей, принципов и норм других организаций без предварительного анализа их приемлемости и соответствия специфике организации. • Создание и введение в действие не соответствующих специфике организации систем и механизмов, что может объясняться присутствием в стране большого количества международных организаций и компаний, а также участием в процессе большого количества различных спонсоров (инвесторов). • Внедрение инструмента, который невозможно эффективно использовать из-за отсутствия необходимых (технических) средств (например, внедрение системы целевого управления как инструмента борьбы с коррупцией при отсутствии специализированной информационно-вычислительной системы). • Желание быстро достичь видимых результатов без учета темпов развития других процессов, что может приводить к парадоксальным ситуациям. • Кодекс профессиональной этики не имеет законной силы. Как следствие, сотрудники не придерживаются его требований. • Кодекс профессиональной этики рассматривается сотрудниками как дисциплинарный кодекс. Результат: сопротивление переменам.

5.3.1. Благоприятные факторы и факторы риска

В одних странах этот процесс (переход государства из постконфликтного состояния в фазу развития) может занимать больше времени, а в других меньше. Этот процесс связан с определенными рисками, о которых нужно знать и принимать во внимание. Игнорирование этих рисков может замедлить или поставить под угрозу процесс успешной реализации перемен. Кроме того, существуют и благоприятные факторы, которые будут положительно влиять на процесс или способствовать его активизации.

5.3.2. Препятствия

- Существует ряд проблем, которые могут осложнить процесс модернизации существующего или создания нового кодекса поведения.
- Даже при наличии очевидных проявлений коррупционного поведения, коррупция не воспринимается как серьезная проблема.
- Даже при наличии целого ряда положений и инструкций, регулирующих нормы профессиональной этики и поведения, разработка кодекса поведения не рассматривается как необходимость или приоритетная задача.
- Если кодекс поведения уже существует (если он создавался до появления рекомендаций по этому вопросу авторитетных международных организаций, например, Европейского кодекса полицейской этики), считается, что он не нуждается в доработке, особенно если в дополнение к нему приняты соответствующие нормы закона. Считается, что кодекс, особенно если речь идет о кодексе профессиональной этики, принимается раз и навсегда и не подлежит изменениям.
- Полицейские ведомства большинства развитых стран стремятся максимально расширить представительство в своих подразделениях различных групп и категорий населения. Состав органов полиции должен отражать состав всего общества. Это значит, что в полиции присутствуют различные философские подходы, различные взгляды, симпатии и антипатии. В такой ситуации, определение базовых ценностей и принципов и их материализация в виде конкретных кодексов поведения представляет собой сложный и длительный процесс, который требует достижения компромиссов и согласования противоречий.
- Еще одна отличительная особенность полицейских организаций развитых стран мира состоит в том, что эти организации должны постоянно адаптироваться к изменяющимся условиям международной, экономической и социально-политической обстановки. Иногда это требует реструктуризации организации или даже слияния под крышей одного ведомства различных организаций, которые ранее функционировали самостоятельно (в данном случае государство следует примеру частного сектора). Такие процессы могут происходить в тех государствах, где полицейская организация, которая ранее функционировала по принципу военизированного формирования, трансформируется в гражданскую структуру. В таких организациях главная задача, связанная с формированием единой организационной культуры, состоит в том, чтобы органично объединить в одной системе различные ценности, принципы, нормы и правила. Например, в случае объединения нескольких организаций у сотрудников не должно создаваться ощущение, что культуре одной из полицейских служб отдается предпочтение перед другими, что может серьезно осложнить процесс создания единой организационной культуры.

6 Выводы и рекомендации к Главе 2

Ценности, правила и модели поведения (которые и составляют организационную культуру) могут эффективно работать на предотвращение коррупции, но для этого необходимо создать определенные предпосылки. Они состоят в следующем:

- Личный состав должен работать в нормальных условиях и получать достойную заработную плату. Это поможет удержать его от участия в видах деятельности, которые противоречат принципам профессиональной этики, в том числе в коррупции.
- Должны быть определены базовые ценности и принципы, соответствующие главной задаче и специфике организации. Определением ценностей и принципов должно заниматься руководство организации. При этом желательно, чтобы в этом процессе принимали участие и рядовые сотрудники. Это облегчит задачу практической реализации этих ценностей и принципов в моделях поведения сотрудников. Какие бы ценности ни избрала для себя организация, существует набор общих ценностей и принципов, которых должна придерживаться полицейская организация любой страны мира. Это честность, неподкупность, беспристрастность, прозрачность и ответственность.
  - эти разные ценности и принципы должны быть органично объединены и материализованы в виде кодекса поведения; текст кодекса поведения должен быть роздан всем сотрудникам; он должен находиться в свободном доступе, чтобы с ним мог ознакомиться любой гражданин. Ценности и принципы должны быть подкреплены набором конкретных нормативных положений, регулирующих нормы поведения. Сотрудники будут более ответственно относиться к соблюдению требований кодекса поведения в случае, если он будет иметь силу закона.
- Эти ценности должны применяться как в оперативной деятельности, так и в других видах деятельности организации (кадровая политика и т.д.).
- Должны быть разработаны планы мероприятий и реализованы конкретные мероприятия на всех уровнях организации. Разработка этих планов должна осуществляться по результатам анализа и оценки коррупционных рисков. Эти планы должны быть рассчитаны на долгосрочную перспективу. Они должны реализовываться в рамках системного подхода. Это значит, что в них должны быть предусмотрены мероприятия, касающиеся и таких сфер деятельности организации, как комплектование личного состава, отбор кандидатов на различные должности, обучение/подготовка/воспитание, внутренне и внешнее информационное взаимодействие, аттестация персонала, руководство, повышение в звании и должности, ротация личного состава и т.д.
- Руководство организации должно активно поддерживать этот процесс и само демонстрировать примеры этичного профессионального поведения; в противном случае новые ценности и принципы не найдут достаточной поддержки среди рядовых сотрудников.

Модель управления, основанная на мотивационных ценностях, может найти применение в полицейской организации любой страны, независимо от уровня и этапа ее развития (постконфликтная, переходная, развивающаяся, развитая). Все полицейские организации мира разделяют какие-то общие базовые ценности и принципы. В разных культурных контекстах эти ценности, в частности, что касается честности и неподкупности, воспринимаются по своему, и это восприятие зависит от уровня развития той или иной страны.

Соответственно, разными должны быть и подходы к практической реализации этих ценностей. В частности, они должны соответствовать конкретному этапу в эволюционном развитии той или иной страны. Для стран, переживших длительные вооруженные конфликты, важно как можно быстрее создать общую нормативную базу, что позволит вернуть в стабильное состояние уже существующую систему. Как только система стабилизировалась, постконфликтные страны (так же, как и переходные и развивающиеся) могут приступать к процессу приведения предпринимаемых мер (в том числе различных кодексов) в соответствие с международными стандартами и рекомендациями.

В данном случае важно не то, как именно будут обеспечиваться необходимые перемены, а заинтересована ли в них сама организация, если да, то насколько.

Факторы успеха

Изменение культуры организации – это трудный и болезненный процесс. Он будет успешным при условии соблюдения определенных принципов (факторы успеха):

- Поддержка со стороны руководства организации.
- Создание координационного комитета, который будет руководить процессом перемен. В его состав должны входить представители высшего руководства организации. Задача координационного комитета должна состоять в следующем:

  - формирование комплексного и согласованного плана мероприятий на основе определенных высшим руководством стратегических направлений деятельности;

  - мониторинг процесса реализации плана мероприятий;

  - анализ и оценка достигнутых результатов;

  - информирование высшего руководства о ходе процесса.

В помощь координационному комитету могут быть созданы одна или несколько рабочих групп.

- План мероприятий должен быть одобрен и утвержден уполномоченным ведомством и/или другими органами исполнительной власти высокого уровня. Он должен предусматривать важные мероприятия структурного, функционального и культурного характера. Эти мероприятия должны быть предварительно одобрены главами ведомств, отвечающих за реализацию процесса перемен.
  Учитывая, что кодекс профессиональной этики будет оказывать значительное влияние на деятельность сотрудников полиции, важно, чтобы результаты, достигнутые на каждом из этапов процесса, утверждались руководящими структурами соответствующего министерства.

- Поддержка со стороны рядовых сотрудников организации:

  - к деятельности по выполнению запланированных мероприятий должны привлекаться представители трудового коллектива организации (профсоюзы). В мероприятиях по разработке кодекса профессиональной этики профсоюзы могут участвовать в качестве консультантов;

  - кодекс профессиональной этики должен содержать формулировки положитеной направленности (т.е. следует избегать таких слов и фраз, как «запрещается» или «вы обязаны»).

- Параллельно с планом мероприятий должна разрабатываться и использоваться временная диаграмма (упорядоченная по времени последовательность выполнения задач). Другими словами, мероприятия должны реализовываться в порядке их приоритетности.

Таблица самооценки

Глава 2: Ценности, правила и модели поведения

Итак, вы ознакомились с содержанием второй Главы нашего Пособия. Что нового и интересного для себя вы узнали? Почерпнули ли вы какие-то новые сведения, которые пригодились бы вам в дальнейшей деятельности по улучшению стандартов служебного поведения в вашем полицейском ведомстве? Можно ли внедрить перемены в вашем полицейском ведомстве, и если да, то какие?

Ниже мы приводим таблицу самооценки, которая поможет вам дать ответы на эти и другие вопросы. Эта простая анкета поможет вам оценить ситуацию в вашем собственном полицейском ведомстве, выявить проблемы, определить возможные пути их решения, а затем вместе с группой экспертов и представителей руководства выработать план конкретных мероприятий по внедрению необходимых перемен. Для создания комплексного подхода, который в дальнейшем позволит вам применить на практике изложенные здесь концепции и решения, можно организовать специальные учебные семинары или рабочие группы, где будут рассматриваться результаты этой оценки и, при необходимости, вноситься дополнения и изменения. Кроме того, в некоторых случаях может потребоваться помощь специалистов вашей собственной страны, а также международных экспертов, специализирующихся в вопросах борьбы с коррупцией.

ТАБЛИЦА САМООЦЕНКИ

Проблемы/вопросы	Какие меры необходимы?	Как реализовать эти меры?
Проведена ли оценка культуры нашей полицейской организации на предмет уязвимости к коррупции и другим правонарушениям?	Если нет, то мы можем: • определить факторы влияния; • решить, как можно использовать благоприятные факторы и снизить влияние неблагоприятных факторов; • определить сферы, где существуют проблемы.	Мы можем: • Провести анализ и оценку ситуации (коллективное обсуждение, создание экспертных и рабочих групп) • Организовать коллективное обсуждение/семинар/заседания рабочих групп • Осуществлять оценку и анализ совместно с профсоюзами • Сформировать экспертную и/или рабочую группу • Связаться с полицейскими ведомствами других стран с целью обмена передовым опытом • Провести среди сотрудников опрос общественного мнения
Существуют ли в организационной культуре различные субкультуры, и если да, то как они влияют на отношение сотрудников к коррупции и другим противоправным действиям?	Если да, то мы могли бы: • Выявить эти субкультуры и определить, как они влияют на отношение сотрудников к коррупции и другим противоправным действиям.	
Уделяем ли мы достаточно внимания вопросам условий и оплаты труда сотрудников с целью снижения их уязвимости к коррупции и противоправным действиям?	Если нет, мы можем: • Проанализировать ожидания сотрудников полиции; • Оценить разрыв между этими ожиданиями и существующей ситуацией; • Определить меры, которые помогут сократить этот разрыв.	
Определены ли в нашей организации этические ценности, которых сотрудники должны придерживаться в своей работе?	Если нет, мы можем: • Определить ценности, которых сотрудники обязаны придерживаться в своей работе.	
Отражены ли эти ценности в концепции деятельности организации и в ее кодексе поведения?	Если нет, мы можем: • Определить, какие из документов действуют в организации; • Определить, каким должно быть содержание этих документов; • Определить меры, которые необходимо предпринять для ликвидации существующих пробелов; • Определить план мероприятий, следуя предложенным в этой главе рекомендациям (Этап 4).	
Проведена ли оценка благоприятных и неблагоприятных факторов процесса?	Если нет, мы можем: • Определить эти факторы; • Решить, как мы можем усилить влияние благоприятных и снизить влияние неблагоприятных факторов	

ГЛАВА 3

Организационная структура

Брайан Кингшотт, Пьер Апли

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И СЛУЖЕБНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ

1. Вступление

Прежде чем приступить к вопросу организационной структуры и ее влияния на поведение сотрудников организации, следует подчеркнуть, что стратегия борьбы с коррупцией в полицейской организации не должна ограничиваться только формированием соответствующих моделей поведения на уровне каждого отдельного сотрудника, а охватывать весь комплекс внутренних и внешних проблем, влияющих на деятельность полицейской организации.

Преступления задумывают и совершают люди, но при этом они действуют в определенной среде – культурной и организационной. Эта среда может способствовать или, наоборот, препятствовать развитию определенных моделей поведения и действий сотрудников. Организацию можно рассматривать как своего рода «оболочку», где ее сотрудники создают и осуществляют личные стратегии для достижения собственных целей и интересов, которые могут не совпадать или даже в корне противоречить целям и интересам самой организации.

Слабости организационной структуры способствуют проявлению и развитию различных нарушений в моделях поведения и действий ее сотрудников. Для того, чтобы организация могла эффективно бороться с коррупционными рисками, связанными с действиями как ее собственных сотрудников, так и внешних субъектов, она должна проанализировать свою организационную структуру и выявить все ее недостатки и уязвимые места.

В этой главе мы исследуем взаимосвязь между организационной структурой и уязвимостью организации к коррупционному риску. В частности, мы поговорим о влиянии коррупции на деятельность полицейской организации, а также о том, какую роль в этом контексте может играть руководство организации и ее организационная структура.

1.1. Структура Главы 3

В первом разделе даются определения основных понятий и концепций. Во втором разделе раскрывается значение организационной структуры для борьбы с коррупцией. Третий раздел рассматривает различные подходы к изменению структуры и механизмов функционирования полицейской организации для усиления ее антикоррупционного потенциала.

- Он начинается с описания внешнего окружения, в котором действует полицейская организация. Большое влияние на деятельность полицейской организации оказывают внешние факторы. Так, структура полицейской организации определяется политической системой государства: в федеральном государстве она будет децентрализованной, а в унитарном государстве - централизованной. Кроме того, ее деятельность во многом зависит от нормативно-правовой базы и судебной системы, а также от ценностей гражданского общества соответствующего государства. Учитывая мощное влияние этих факторов, деятельность полицейской организации необходимо рассматривать в контексте ее взаимоотношений с внешним окружением.
- Далее мы рассмотрим вопрос стратегии, которую должна применять полицейская организация для противодействия внешним угрозам и рискам.
- В третьей части этого раздела рассматривается вопрос организационной структуры,

и описываются ее сильные слабые стороны по отношению к выбранной стратегии.

- В четвертой части рассматриваются некоторые процессы, способствующие успешной реализации той или иной стратегии в пределах данной организационной структуры.
- В пятой части мы рассмотрим возможные последствия коррупции и обобщим их в виде единой таблицы, которая в дальнейшем послужит основой для выработки мероприятий по противодействию коррупции в полицейской организации.

В четвертой и пятой частях эти вопросы рассматриваются в различных контекстах. Также приводится пример используемой на практике методологии для анализа и оценки слабых мест организационной структуры, препятствующих эффективной борьбе с коррупционными рисками. И, наконец, в заключительной части мы предложим свои выводы и рекомендации.

1.2. Что такое организация?

Организация – это устойчивое социальное образование (с точки зрения взаимоотношений между его членами), которое системно организовано и управляется на основе определенных принципов и механизмов (в данном случае подразумевается наличие целей, стратегии, менеджмента, структуры, рабочих процессов и различных механизмов, в том числе надзора и контроля). Организация осуществляет эффективную, рациональную и этичную деятельность по предоставлению услуг или производству продукции с целью удовлетворения определенных потребностей в определенном месте и в интересах определенных «заказчиков» (рынок, клиенты, покупатели, общество). В сфере правоохранительной деятельности, предоставляемые организацией услуги направлены на обеспечение соблюдения законности и поддержание правопорядка в интересах заказчика, т.е. общества.

Рисунок 1: Схема функционирования организации

Рисунок 1

Система получает входную информацию и ресурсы из окружающей среды и трансформирует их в результаты деятельности путем использования различных механизмов и процедур. Произведенные действия сравниваются на предмет соответствия первоначальным потребностям и ожиданиям (входная информация и ресурсы) с целью выявления несоответствий и, при необходимости, внесения необходимых корректив или изменений.

На Рисунке 1 показано, как функционирует организация. На основе анализа окружающей среды вырабатывается стратегия. В первую очередь, она определяет угрозы и благоприятные факторы внутренней безопасности (например, создание новых технологий, развитие международного сотрудничества). Во-вторых, она служит основой для выработки планов мероприятий по минимизации выявленных угроз и удовлетворению потребностей и ожиданий общества. Эта стратегия должна реализовываться максимально эффективно, для чего создаются соответствующие структуры и процессы. Механизмы разведки, информационного взаимодействия и контроля используются для анализа и оценки внешней обстановки, обмена информацией по вопросам выбранной стратегии, мотивации членов организации, а также оценки эффективности деятельности и хода реализации поставленных целей.

Связи с другими главами

Некоторые из обсуждаемых здесь вопросов рассматриваются более подробно в других главах:

Глава 1 «Введение»

Глава 2 об организационной культуре

Глава 4 о поддержке сотрудников полиции

Главы 5 и 6 о внутреннем и внешнем контроле

Глава 7 о расследованиях

Глава 8 о развитии потенциала

Глава 9 о методах и инструментах (см. разделы 3 и 4 данной Главы).

Конкретные связи будут обозначены по ходу изложения материала.

2. Почему вопрос организационной структуры так важен для борьбы с коррупцией?

Почему вопрос организационной структуры так важен для борьбы с коррупцией?

Проблема коррупции в органах полиции обычно решается на уровне отдельных сотрудников или подразделений. Если следовать этой логике, то выходит, что вся полицейская организация коррумпирована. При этом все усилия направляются на отдельных сотрудников, чьи действия отражают низкий уровень их морально-нравственного развития, и гораздо меньше внимания уделяется условиям окружающей обстановки, в которой действуют эти сотрудники. Таким образом, игнорируется значение организационной структуры, рабочих процессов, стилей менеджмента, организационной культуры и еще многих других факторов, влияющих на поведение каждого сотрудника. Игнорирование организационных вопросов сужает видение проблем коррупции в полицейской организации. Если полицейская организация стремится побороть коррупцию в своих собственных рядах, она должна больше внимания уделять вопросу совершенствования своей организационной структуры.

2.1. Организация как «оболочка»

Лица, работающие в той или иной организации, преследуют свои собственные цели и интересы, которые могут не совпадать с целями и интересами этой организации. Личные амбиции, корыстолюбие, стремление избегать проблем – это только некоторые из мотивов, которыми могут руководствоваться сотрудники организации при создании собственной стратегии и преследовании личных интересов, которые могут идти вразрез со стратегией и интересами организации. При слабости организационной структуры и неэффективном менеджменте создается ситуация, при которой личные интересы начинают преобладать над интересами организации, что создает благоприятные условия для развития коррупции. Все эти проблемы актуальны для любой организации, и полицейская организация не является исключением.

2.2. Организация создает собственную культуру

Во второй Главе мы подробно проанализировали роль организационной культуры. Культура полицейской организации может оказывать огромное влияние на отношение ее сотрудников к коррупции. Культура выступает своего рода связующим веществом, благодаря которому в организации создается и поддерживается дух товарищества и коллективизма. Сотрудники организации разделяют одни и те же цели, участвуют в одних и тех же учебно-воспитательных и оперативных мероприятиях, сталкиваются с одними и теми же проблемами и вызовами, и развивают одни и те же навыки и умения. Именно от культуры зависит то, как организационные ценности будут реализованы в конкретных видах деятельности или в стиле руководства организации. Культура определяет положительное или отрицательное восприятие сотрудниками организации определенных действий и моделей поведения, а также восприятие сотрудников организации в глазах внешнего мира. Культура это то, что выделяет сотрудников полицейской организации на фоне окружающего их мира. Такое противопоставление по принципу «мы и они» характерно практически для любой полицейской организации. При этом под словом «они» могут подразумеваться и «общество в целом», и «преступники» и даже руководители полицейского ведомства. Это же противопоставление может отражать и отношение сотрудников полиции к своему праву действовать по собственному усмотрению (принимать единоличные решения), особенно в случаях, когда, по их мнению, цель (например, защита населения от преступников) оправдывает средства (например, незаконные обыски, неправомерное применение силы или лжесвидетельствование в суде). Наконец, оно может

отражать и чувство верности и солидарности со своими сослуживцами и товарищами, то есть то чувство, которое выходит за рамки обычных отношений внутри коллектива.

2.3. Организация ответственна перед обществом и перед своими сотрудниками

Служебный долг требует от сотрудников полиции социальной ответственности. Но они могут быть социально ответственными только тогда, когда общество им доверяет. Общество, в свою очередь, доверяет полиции только в том случае, если она действует в рамках закона и требований профессиональной этики. Кроме того, социально ответственная организация создает для своих сотрудников комфортные условия труда, где они будут меньше подвержены физиологическим и психоэмоциональным нагрузкам, и где у них будет меньше оснований для неудовлетворенности своей работой.

2.4. На уровень коррупции могут влиять организационная структура и процессы

Уровень автономности сотрудников полиции и то, как осуществляется и контролируется их деятельность, зависят от таких факторов, как организационная структура управления, баланс между децентрализацией и централизацией, вертикаль управления и система контроля. Поэтому решения, касающиеся организационной структуры (в том числе полицейской службы) и других вопросов функционирования организации должны предварительно анализироваться с точки зрения их возможных последствий для развития коррупционного потенциала организации.

2.5. Несовершенство организационной структуры создает благоприятные условия для служебных правонарушений

Недостатки, слабые места и проблемы полицейской организации могут быть обусловлены воздействием внешних факторов, например, влиянием политических сил. С другой стороны, это может быть обусловлено и такими внутренними факторами, как несовершенство организационной структуры и неэффективность менеджмента, что может отразиться на служебном поведении сотрудников организации. Организация это то «место», где векторы всех этих факторов сходятся в одной точке, и если меры борьбы с коррупцией принимаются только на уровне отдельных сотрудников, а не всей организации в целом, то эти меры будут заранее обречены на провал.

2.6. Меры по укреплению антикоррупционного иммунитета сотрудников должны приниматься на уровне организации в целом

Для успеха мероприятий по предотвращению коррупции и других нарушений профессиональной этики в полицейской организации необходимо, чтобы каждый сотрудник стремился в своей деятельности к соблюдению высоких стандартов этики и хорошо понимал, какие его действия будут правильными или приемлемыми, а какие нет. Хорошо, если кроме стандартов профессиональной этики сотрудники разбираются в законодательстве и вопросах прав человека, и следуют примерам этичного поведения, которые подает им руководство организации. Меры по внедрению этих ценностей можно подкрепить уроками морально-нравственного воспитания и специальными тренингами. Организация отвечает и за то, чтобы каждый сотрудник всегда имел под рукой тексты документов, определяющих нормы этичного поведения, в том числе кодексов поведения и декларации о ценностях (более подробно об этих документах читайте в Главе 2), а также за оказание поддержки сотрудникам, оказавшимся в ситуации этического выбора (более подробно об этом мы расскажем в Главе 4).

3. Как можно усовершенствовать организационную структуру с целью борьбы с коррупцией

В этом разделе основные параметры организационной структуры управления рассматриваются с точки зрения их возможных последствий для развития или сдерживания коррупции в полицейской организации. Сначала рассматривается внешняя среда, так как формирование стратегии должно осуществляться по результатам анализа внешнего окружения, в котором функционирует организация. Далее анализируются организационные структуры, которые должны соответствовать стратегии и описанным здесь различным процессам. В заключение приводится сводная таблица слабых мест организационной структуры, а также мер, которые может предпринять организация для снижения их воздействия на ее деятельность.

3.1. Внешняя среда[52]

Полицейская организация является частью общей системы, от которой зависят ее проблемы (например, виды преступлений), рабочий контекст (например, нормативно-правовая база и политическая структура), имеющиеся в ее распоряжении ресурсы, а также требования и ожидания общества. Поэтому деятельность организации необходимо рассматривать в контексте ее взаимоотношений с внешней средой и их влияния на организационную структуру полиции.

3.1.1. Четырехуровневая модель

Структуру полицейской организации следует рассматривать на четырех разных уровнях:

1. *Международная среда:* на деятельность организации оказывают влияние проблемы и угрозы, исходящие со стороны ее международного окружения. Например, распад Советского Союза и падение железного занавеса сопровождались ростом преступности в странах Западной Европы; вооруженные конфликты в отдаленных регионах мира создают потоки беженцев и способствуют формированию каналов незаконной торговли.
2. *Местная среда* формирует законодательство, общественные ценности, средства для удовлетворения потребностей и ожиданий общества, а также обеспечивает полицейскую организацию необходимыми ресурсами.
3. Сама *организация*.
4. Каждый из *представителей* этой организации.

Коррупционный потенциал существует на каждом из этих уровней. Поэтому борьба с коррупцией даст наибольший эффект, если проблема коррупции будет решаться на четырех уровнях одновременно. Бороться с коррупцией на уровне только полицейской организации бессмысленно, если вирусом коррупции поражена вся государственная система. Точно так же, не имеет смысла решать коррупционные проблемы на уровне отдельных сотрудников или подразделений, не рассматривая при этом их последствий для всей организации.

Коррупция на каком-то одном из этих четырех уровней отрицательно сказывается на ситуации и на всех остальных уровнях. Например, политическая коррупция влияет на отбор кандидатов для назначения на руководящие должности в органах полиции, а так-

же на стратегию полицейской организации, ее приоритеты и оперативную деятельность (виды преступности, конкретные регионы и категории населения, которые становятся объектами повышенного внимания со стороны полиции). Это влияние распространяется на всю полицейскую организацию, а ее сотрудники будут менять свое поведение и действия в зависимости от новых условий, формирующихся под воздействием политической коррупции.

Отсюда следует очевидный вывод: коррупцию невозможно побороть только на одном из этих взаимосвязанных уровней. Эту проблему нужно решать на всех четырех уровнях одновременно. Для этого необходимо разработать комплексную политику, в центре которой будет сама организация, находящаяся под влиянием условий ее внешнего окружения. Например, мероприятия, направленные на укрепление морально-нравственных основ борьбы с коррупцией на уровне сотрудников или подразделений, дадут лишь минимальный эффект, если при этом не будут приниматься аналогичные меры и на уровне всей организации.

3.1.2. Анализ внешнего окружения

Анализ внешнего окружения, в котором функционирует полицейская организация, дает возможность выявить и понять природу рисков, угроз и задач, стоящих перед организацией. Мероприятия по использованию благоприятных возможностей и минимизации рисков и угроз, исходящих со стороны внешней среды, должны определяться и осуществляться на стратегическом уровне. В Таблице 1 дается краткое описание некоторых методологий для анализа внешнего организационного контекста.

Таблица 1: Возможные методы анализа внешнего окружения организации

Определить рассматриваемую среду	Составить карту внешних влияний на полицейскую организацию (анализ позитивных и негативных факторов влияния)
Оценить уровень неопределенности в исследуемой среде (с токи зрения сложности, изменчивости)	Определить время, необходимое для осуществления перемен, которые помогут организации адаптироваться к изменившимся условиям внешней среды
Проанализировать различные секторы внешней среды	Провести анализ политической, экономической, социальной, технологической и правовой среды (анализ ПЭСТП). Анализ ПЭСТП выявляет основные тенденции в различных секторах внешней среды и определяет меры, необходимые для усиления факторов позитивного влияния и минимизации факторов негативного влияния на организацию.

Сбором и анализом соответствующих данных должна заниматься служба полицейской разведки. Собранные из различных источников данные, в частности, доклады, статистика преступности, опрос жертв преступлений и фокус-групп населения помогут выявить и определить природу тенденций, рисков и благоприятных факторов влияния, которые должна будет учитывать в своей работе полицейская организация.

Таблица 2: Схема анализа ПЭСТЗ

Основные факторы	Основные тенденции	Благоприятные возможности	Угрозы
Политические			
Экономические			
Социальные			
Технологические			
Правовые			

В комплекс важных задач полиции входит и анализ преступности. Для того, чтобы провести этот анализ на высоком качественном уровне, необходимо проанализировать тенденции в обществе (см. Вставку 1). После этого полицейскому ведомству необходимо рассмотреть эти тенденции в контексте собственной организации.

Вставка 1: Основные тенденции в развитии преступности

- Активизация организованной преступности (расширение сфер деятельности).
- Выход организованной преступности на международный уровень.
- Появление новых видов высокотехнологичной преступности (киберпреступность, финансовые махинации и мошеннические схемы с использованием компьютеров).
- Ухудшение криминогенной обстановки в больших городах.
- Рост подростковой преступности.
- Терроризм (внутригосударственный и международный).
- Рост иррациональной преступности (стрельба по людям, случайно оказавшимся на пути и т.п.).

Анализ условий окружающей среды должен быть направлен и на возможные коррупционные риски, что даст возможность их своевременно выявить и ликвидировать.

Вставка 2 дает общее описание коррупционных рисков, возникающих под влиянием внешних факторов. Далее их следует конкретизировать и детально проанализировать.

Вставка 2: Возможные факторы коррупции, обусловленные влиянием внешней среды

Каковы внешние факторы, которые могут влиять (положительно или отрицательно) на формирование определенных видов коррупции в полицейской организации? Приняв за основу схему анализа ПЭСТП (см. Таблицу 2), можно выявить некоторые из этих факторов и оценить их влияние на коррупцию в полицейской организации.

Политические	Давление со стороны политиков (представители исполнительной и законодательной власти, политические партии) с целью получения преимуществ для себя и/или других
Экономические	Давление со стороны экономических групп или экономических лобби с целью защиты своих интересов. Полицейская коррупция, обусловленная экономическими факторами, проявляется в виде вымогательства сотрудниками взяток у отдельных представителей общества
Социальные	Превалирующие в обществе ценности допускают в той или иной степени терпимое отношение к коррупции в структурах государственной власти
Технологические	Технологии и разработки, способствующие развитию определенных видов коррупции
Правовые	Пробелы в законодательстве. Отношение судебной власти к определенным видам правонарушений может побудить полицию к прекращению исполнения возложенных на нее задач по обеспечению соблюдения законности. Коррумпированность судебной власти может негативно сказываться на деятельности полиции

3.2. Стратегия[53]

3.2.1. Стратегический менеджмент

То, как полиция решает проблемы и использует благоприятные факторы внешней среды, отражается в ее стратегии, организационной структуре и использовании выделенных ресурсов. Далее приведем краткое описание процесса стратегического менеджмента (см. Вставку 3).

Вставка 3: Стратегическое планирование как часть процесса принятия решений

Стратегическое планирование – это самая важная составляющая процесса принятия решений. Планирование основано на оценке существующей ситуации *(проблема)* и ставит своей целью расширение круга возможных решений (*альтернативы и алгоритмы действий)*, которые сотрудник полиции может принять в той или иной ситуации. Планирование направлено на обеспечение сотрудника информацией *(план)*, а принятие решений предполагает использование этой информации для решения проблем или выбора того или иного решения в конкретной ситуации.[54]

Стратегия – это процесс, позволяющий дать ответы на ряд важных вопросов:

- *Каково* назначение полицейской организации и почему? (Цель деятельности, миссия)
- *Чем* должна заниматься полицейская организация? (Стратегические решения)
- *Каким* образом полицейская организация достигает своих целей? (Получение и использование ресурсов)

Стратегия будет успешной в том случае, если при ее создании будет обеспечено органичное сочетание всех ее компонентов: задач (целей, которых планируется достичь), путей (методов достижения поставленных целей) и средств (имеющихся ресурсов для достижения поставленных целей). Например, если ресурсы организации ограничены (средства), она не должна ставить перед собой слишком амбициозных целей или, если такие цели все же поставлены, предусмотреть для их достижения более эффективные методы и механизмы.

На Рисунке 2 представлена схема стратегического менеджмента, где показана взаимосвязь между процессами анализа, решениями и развитием.

Рисунок 2: Стратегический менеджмент

3.2.2. Одно из важнейших стратегических решений: выбор модели правоохранительной деятельности

Одно из важнейших для полицейской организации стратегических решений состоит в выборе конкретной модели правоохранительной деятельности, так как именно от нее будут зависеть структура организации, распределение функций, схема распределения полномочий и методы координации действий между различными частями организации.

Общество постоянно развивается, а вместе с ним развивается и традиционная модель правоохранительной деятельности, которую полиции приходится адаптировать под новые условия. Традиционная модель построена на строгом соблюдении требований закона и по своей природе является реактивной и репрессивной, т.е. полиция реагирует на конкретные происшествия, а эффективность ее деятельности оценивается по тому, как быстро она реагирует и насколько профессионально решает при этом свои задачи. Полицейская организация имеет вертикально ориентированную иерархическую структуру, где отношения между верхними и всеми нижестоящими уровнями вертикали строятся по принципу командной вертикали, принятой в вооруженных силах (см. Главу 4). В полицейской организации такая модель не совсем уместна по нескольким причинам:

- Изменения в структуре общества. С развитием глобализации и иммиграционных процессов в большинстве стран мира наблюдается тенденция к появлению в структуре их населения новых этнических, религиозных и экономических групп. Это приводит к изменению ценностей, связывающих между собой различные группы населения. Новые ценности, которые приносят с собой иммигранты, постепенно встраиваются в систему ценностей коренного населения, но в некоторых случаях может наблюдаться конфликт между новыми ценностями и системой ценностей, уже существующей в данном обществе. Изменения в структуре населения приводят к созданию мультикультурной среды, и полиции приходится учиться действовать в этих новых условиях. Более подробно об особенностях работы полиции в условиях мультикультурной среды мы расскажем в Главе 4.
- Изменения в структуре общества отражаются и на структуре кадрового состава полиции. В нее приходят новые сотрудники, и они несут с собой другие ценности и модели поведения, которые могут противоречить ценностям и моделям поведения, уже сложившимся в коллективе. По сравнению с новыми сотрудниками, представители уже устоявшегося коллектива, как правило, лучше образованы, стремятся к достижению оптимального баланса между работой и личной жизнью и ожидают изменения формы власти в организации.
- Экономические изменения в некоторых случаях приводят к сокращению финансирования полицейской организации.
- Многие страны применяют по отношению к своим полицейским организациям концепции менеджмента, принятые в коммерческом секторе. Речь, в частности, идет о концепции «нового публичного менеджмента», которая предполагает более жесткий контроль за распределением и использованием государственных ресурсов, в том числе ресурсов, выделенных на нужды полицейской организации.
- Современные тенденции в развитии преступности, которые мы перечислили выше, создают новые трудности в работе полицейских организаций и вынуждают их менять методы своей оперативной работы.
- Результаты исследований свидетельствуют о необходимости изменения традиционной модели правоохранительной деятельности. В частности, они говорят о том, что:

- механизм сдерживания в виде системы уголовного правосудия не решает пробле-

му преступности;
- стратегии полицейской деятельности, если они имеют общий, а не целенаправленный характер, теряют свою эффективность;
- большое значение для успешной деятельности полицейской организации имеют разведка и сотрудничество с населением;
- увеличение численного состава органов полиции и быстрое реагирование на инциденты не являются факторами сдерживания преступности и не влияют на намерения потенциальных преступников;
- большего эффекта в сдерживании преступности можно добиться за счет решения проблем, лежащих в основе рецидивной преступности;
- необходимость восстановления доверия к полиции со стороны общества побуждает полицию к более активному сотрудничеству с населением.

Полицейские организации многих стран мира отвечают на эти новые вызовы и задачи переходом на новую модель правоохранительной деятельности - модель, во главу угла которой ставится необходимость выстраивания доверительных отношений и укрепления сотрудничества с обществом. Различия между традиционной моделью и моделью, построенной на партнерстве с обществом, можно выявить путем сравнительного анализа ответов, которые они дают на некоторые вопросы.[55] Дополнительная информация и сравнительное описание различных моделей правоохранительной деятельности приводятся в Таблице 3.

Таблица 3: Две модели правоохранительной деятельности:

Вопрос	Традиционная модель	Модель, построенная на партнерстве с обществом (community policing, или «народная полиция»)
Что представляет из себя полиция?	Орган исполнительной власти, отвечающий за обеспечение соблюдения законности	Полиция это народ, а народ это полиция; сотрудники полиции это представители народа, которые получают зарплату за то, что, работая полный рабочий день, следят за тем, чтобы каждый гражданин выполнял свои обязанности
Каковы отношения между полицейским ведомством и другими государственными институтами?	Во многих случаях они имеют разные приоритеты, которые противоречат друг другу	Полиция это только один из целого ряда государственных институтов, отвечающих за улучшение качества жизни населения
Какова роль полиции?	Раскрытие преступлений	Решение широкого круга проблем

По каким параметрам измеряется эффективность деятельности полиции?	По количеству раскрытых преступлений и арестованных лиц	По отсутствию преступности и массовых беспорядков
Каковы главные направления деятельности полиции?	Борьба с видами преступности, приносящими своим субъектам высокие доходы (например, ограбления банков), а также преступлениями, связанными с насилием	Решение проблем, которые больше всего волнуют общество
Чем конкретно занимается полиция?	Преступлениями	Проблемами, которые волнуют общество
Каков критерий эффективности действий полиции?	Быстрота реагирования	Уровень сотрудничества с населением
По какому критерию оценивается уровень профессионализма полиции?	Оперативное/ эффективное реагирование на тяжкие преступления	Тесное сотрудничество с населением
Какому виду разведки отдается предпочтение?	Сбор данных о конкретных преступлениях или сериях преступлений	Сбор данных об отдельных лицах или группах лиц
На чем основана система ответственности и подотчетности?	Централизация; подчинение правилам, инструкциям и приказам; ответственность перед законом	Акцент на ответственность местного населения за обеспечение порядка в собственном районе
Какова роль руководства?	Создание правил и основных принципов деятельности	Поддержка и развитие системы ценностей организации

3.2.3. Эффективность этих двух моделей с точки зрения борьбы с коррупцией в органах полиции

Вопрос состоит в том, какая из этих двух моделей оказывает положительное или отрицательное влияние на коррупцию в полицейской организации. Основное различие между двумя этими моделями состоит в отношениях между полицией и обществом. В традиционной модели четко прослеживается отчуждение между полицией и обществом. Полиция обеспечивает соблюдение законности, в то время как представители населения являются субъектами деятельности по обеспечению соблюдения законности. В модели, ориентированной на партнерство с обществом, полиция сотрудничает с населением в деле обеспечения законности и правопорядка. Таким образом, гражданин перестает быть просто субъектом права и становится полноценным участником деятельности в сфере внутренней безопасности. В этой новой парадигме другой становится и роль сотрудника полиции. Теперь его ответственность перед обществом возрастает, а сам он превращается в своего рода «менеджера проекта» по совместной (с населением) разработке решений, направленных на предотвращение преступлений или снижение их количества во вверенном ему районе. Для этого сотрудник полиции должен обладать новыми знаниями и умениями, а также хорошими навыками коммуникации. Это будет способствовать достижению высокого уровня прозрачности, необходимого для построения отношений, которые будут основаны на взаимном уважении и доверии. Однако при всех достоинствах, эту модель все же нельзя считать идеальной (см. Вставку 4).

Вставка 4: Модель «народной полиции» не решает всех проблем

При условии успешной реализации эта модель могла бы способствовать снижению некоторых видов коррупции, в частности ее видов, связанных с конкретными процессами. Однако было бы величайшей ошибкой считать, что такая модель решает все проблемы правоохранительной деятельности и коррупции. Во-первых, как мы уже неоднократно подчеркивали, стратегия борьбы с коррупцией должна строиться на комплексном подходе, который будет направлен на решение проблем как самой полицейской организации, так и входящей в сферу ее ответственности внешней среды. Во-вторых, сама эта модель также может нести в себе определенный коррупционный потенциал, который заключается в том, что коррупционные методы могут совершенствоваться, а коррупция будет по-прежнему процветать, если в этой модели не будут предусмотрены эффективные механизмы надзора и контроля [56].

3.3. Организационная структура

Любая стратегия должна трансформироваться в конкретные действия, иначе она так и останется просто абстрактной идеей. Для достижения поставленных стратегических целей необходимо предпринять конкретные меры. Эффективность этих мер будет зависеть от материальных и нематериальных факторов – наличия ресурсов, соответствующих знаний, навыков и умений, а также оперативной информации. На эффективность деятельности полицейской организации также непосредственно влияют организационные и менеджерские факторы. Все это относится как к организационной структуре, так и различным процессам. Далее мы рассмотрим вопрос организационной структуры, а в следующей части этой главы перейдем к процессам.

Организационная структура служит формальным механизмом, посредством которого организация решает две важные задачи: 1) распределение труда и 2) координация деятельности.[57] Полицейская организация отличается своей структурой, т.е. параметрами, в соответствии с которыми организация распределяет имеющиеся в ее распоряжении ресурсы, необходимые для исполнения своих функций и достижения запланированных целей. Структуру полицейской организации определяют семь базовых компонентов (см. Вставку 5).

Вставка 5: Семь базовых компонентов, определяющих структуру полицейской организации

1. *Вертикаль управления.* Характеристики иерархической структуры, в том числе количество уровней командной вертикали и социальная дистанция, отделяющая один уровень от другого.
2. *Профессиональная дифференциация.* Может определяться видами деятельности, конкретными проектами, территориальным распределением или процессами.
3. *Функциональная дифференциация.* Характеризует уровень специализации при организационном разделении труда на конкретные функции. Практически в любой полицейской организации существуют отдельные службы, отвечающие за патрульную деятельность, следствие и администрирование. Чем больше в этих службах специализированных подразделений, тем выше уровень их функциональной дифференциации.
4. *Территориальная дифференциация.* Характеризует степень рассредоточения подразделений организации на территории ее юрисдикции. Полицейская организация, где все командно-административные органы расположены на одном общем объекте, характеризуется более низким уровнем территориальной дифференциации, чем организация, имеющая разветвленную сеть полицейских участков, отделений и других учреждений на местах.
5. *Административная нагрузка.* Соотношение между численностью персонала, выполняющего функции административной поддержки (кадровое управление, информационно-вычислительная служба и т.д.), и основного персонала (патрульная служба, следствие и т.д.).
6. *Уровень формализации.* Уровень приоритетности формальных правил и процедур организации по отношению к неформальным (неписаным) правилам (традиции, дружба).
7. *Уровень централизации.* Степень концентрации принимаемых в организации решений на самом верхнем уровне ее иерархической структуры.

3.3.1. Основные виды организационной структуры

Существует два основных вида организационной структуры: иерархическая и горизонтальная. Иерархическая структура строится по принципу многоуровневой пирамиды, где решение принимаются по вертикали сверху вниз. Горизонтальная организационная структура подразумевает минимизацию уровней в управленческой иерархии. Эти две структуры влияют лишь на некоторые из аспектов деятельности организации. Существуют и другие виды организационных структур.

3.3.2. Другие модели организационных структур

Для полицейских организаций характерны следующие виды организационных структур управления, которые мы рассмотрим ниже: *это линейная структура, линейно-штабная структура, функциональная структура, дивизиональная структура, матричная организационная структура, а также несколько новых видов организационной структуры.* Каждая из этих моделей имеет свои достоинства и недостатки, но некоторые из них лучше приспособлены для решения задач на определенных этапах развития полицейской организации, о чем мы поговорим чуть ниже. Конкретный этап в развитии полицейской организации определяется такими параметрами, как численный состав организации, ее территориальное распределение и модель правоохранительной деятельности. Организационная структура управления и используемые в организации процессы должны соответствовать существующим на данный момент условиям (этапу развития организации).

3.3.2.1. Линейная структура

Это простейший из видов организационной структуры, который лучше всего подходит для небольшой полицейской организации. При линейной структуре управление организацией сосредоточено на конкретных направлениях: патрулирование, автоинспекция, криминальна полиция.

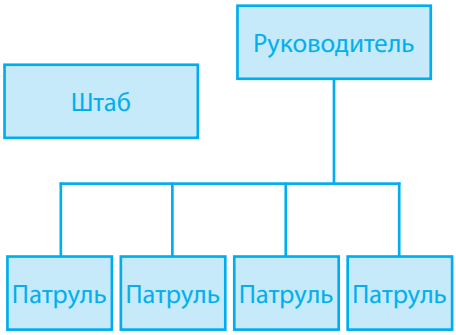
3.3.2.2. Линейно-штабная структура

В больших организациях используется линейно-штабная структура управления. Линейно-штабная структура включает в себя специальные функциональные подразделения (штабы) при линейных руководителях, которые помогают им выполнять задачи организации. Это подразделения, обеспечивающие экспертную поддержку (например, юридический отдел), поддержку при осуществлении специальных видов деятельности (научные исследования, воспитание/подготовка личного состава, информационное взаимодействие и т.п.), а также структуры, следящие за соблюдением установленных правил и процедур через механизмы надзора и контроля, дисциплинарного воздействия и т.д.

Рисунок 3: Линейно-штабная организационная структура управления

Достоинства
- Простота
- Четкое распределение обязанностей
- Специализация

Недостатки
- Сложности с решением повседневных вопросов
- Стратегические вопросы игнорируются
- Трудности с управлением разнообразными функциональными подразделениями
- Слабая координация
- Сопротивление переменам



3.3.2.3. Функциональная организационная структура управления

При функциональной организационной структуре подразделения укомплектовываются исходя из функции/роли, которую они исполняют в организации для достижения поставленной организационной цели. Организация состоит из нескольких подразделений, где каждое подразделение исполняет определенную функцию, а все подразделения в целом работают на достижение целей и задач организации. О достоинствах и недостатках функциональной структуры рассказывается в тексте Вставки 6.

Вставка 6: Достоинства и недостатки функциональной структуры

Достоинства:

- Поскольку она построена по принципу специализации функций, эта структура обеспечивает максимальную отдачу от каждого подразделения;
- Если в одной группе объединяются сотрудники со схожими интересами, они будут работать более продуктивно;
- Простая линейная структура облегчает процессы постановки задач и реализации различных проектов;
- Каждый сотрудник имеет возможности для профессионального и служебного роста в рамках своего подразделения полицейской организации.

Недостатки:

- Жесткая иерархия и, как следствие, высокий уровень бюрократизма и волокиты (по сравнению с другими видами организационных структур);
- Слишком много времени занимает процесс от принятия решения до его реализации;
- Низкая эффективность информационного взаимодействия между подразделениями;
- Отсутствие взаимопонимания и единства действий между работниками функциональных служб различных подразделений организации; высокая степень заинтересованности в реализации целей функциональных подразделений в ущерб общим целям организации.

3.3.2.4. Дивизиональная организационная структура

Этот вид организационной структуры еще называют «продуктовой» структурой управления, так как каждый отдельный функциональный элемент организации (дивизион) отвечает за определенное направление ее деятельности. Каждый «дивизион» имеет в своем распоряжении ресурсы и наделен функциями, необходимыми для решения возложенных на него задач. Дивизионы могут создаваться по географическому признаку или в зависимости от своих задач, вида предоставляемых услуг или типа выпускаемой продукции. Вставка 7 рассказывает о достоинствах и недостатках дивизиональной структуры.

Вставка 7: Достоинства и недостатки дивизиональной организационной структуры управления

Достоинства:
- Каждый дивизион отвечает за свое направление деятельности организации; такая специализация позволяет поддерживать высокий уровень профессионализма и эффективности при решении поставленных задач;
- Такая структура облегчает процесс оценки эффективности дивизионов и организации в целом;
- Штабные структуры организации могут сосредоточиться на вопросах общей стратегии, которую каждый из дивизионов реализует в рамках своих функций и полномочий;
- Дивизиональная структура создает условия для определенной децентрализации решений, а, следовательно, и для развития менеджерских навыков руководителей.

Недостатки:
- Дивизионы могут стремиться к автономности;
- Конкуренция между дивизионами за организационные ресурсы;
- Затруднена координация деятельности внутри организации.

3.3.2.5. Матричная организационная структура

Матричная структура представляет собой комбинацию двух видов организационной структуры: дивизиональной (продуктовой) и чисто функциональной. Такая комбинация создает уникальную рабочую среду. Применение матричной структуры целесообразно в случаях, когда управление деятельностью осуществляется по проектному принципу, так как в этой модели несколько специалистов, наделенных определенными функциональными полномочиями, своей деятельностью помогают организации достичь запланированных целей и задач.

Матричная структура, как правило, предполагает наличие не одного, а двух и более менеджеров проекта, и сотрудники, работающие над реализацией этого проекта, подчиняются каждому из его руководителей.

Таким образом, обязательным условием успешной работы при решении поставленных задач в рамках матричной структуры управления является эффективный обмен информацией. Руководство каждым проектом осуществляет менеджер проекта. Ему подчиняются две или более группы сотрудников, которые отчитываются перед ним о ходе реализации проекта и достигнутых результатах. При этом менеджер, руководящий выполнением проекта, подчиняется непосредственно руководителю организации. Основополагающим принципом при матричном подходе к построению организационных структур управления является не совершенствование деятельности отдельных структурных подразделений, а улучшение их взаимодействия в целях реализации того или иного проекта или эффективного решения определенной проблемы. Это требование выполняется за счет того, что в матричной структуре параллельно с функциональными и линейными подразделениями создаются и специальные органы (проектные группы) для решения конкретных задач. Эти проектные группы формируются за счет специалистов подразделений, находящихся на различных уровнях управленческой иерархии. Достоинства и недостатки матричной структуры управления перечислены в тексте Вставки 8.

Вставка 8: Достоинства и недостатки матричной организационной структуры управления

Достоинства:
- Менеджерские группы по управлению конкретными проектами могут формироваться в зависимости от их профессиональных качеств и результатов предыдущих проектов;
- Единственным критерием при отборе тех или иных специалистов является их соответствие требованиям проекта, что повышает шансы на его успешное завершение;
- Поскольку сотрудники, работающие в составе одной проектной группы, одновременно работают и в составе других групп, такая структура позволяет минимизировать расходы, связанные с осуществлением проекта;
- Матричная структура обеспечивает оптимальный баланс в треугольнике расходы/время/эффективность;
- Низкий риск возникновения конфликтов;
- Снижено влияние внешних факторов, которые могут помешать успешной реализации проекта/задачи.

Недостатки:
- Могут возникать двусмысленности и противоречия в случае неправильного понимания рабочих факторов (например, распределение ресурсов между группами, работающими в двух разных проектах, или в одной группе, работающей в двух разных департаментах);
- Для данной структуры характерны повышенные накладные расходы в случаях, если одним и тем же проектом руководят несколько менеджеров;
- Определенной независимостью и полномочиями по принятию решений обладают не только менеджеры проекта, но и члены проектной группы. Как следствие, большая вероятность срыва установленных сроков реализации проекта.

3.3.2.6. Новые виды организационной структуры

- *Бригадная структура.* Этот тип организационной структуры функционирует по принципу работы в команде (бригаде). При этом структура управления может быть ориентирована вертикально или горизонтально. Команды могут формироваться и для выполнения определенных рабочих процессов и функций.

- *Сетевая структура.* При такой структуре менеджеры, как правило, отвечают за координацию и управление совместными действиями и взаимоотношениями с внешними субъектами при помощи электронных средств связи.

- *Виртуальная структура.* Является продолжением сетевой структуры. Позволяет менеджерам устанавливать и поддерживать постоянные контакты с различными отделениями организации по всему миру, и при этом не требует создания и поддержки разветвленной материальной инфраструктуры. Этот вид организационной структуры может существовать в глобальном масштабе, а его функционирование (практически) полностью зависит от сети Интернет.

3.3.3. Организационная структура и коррупция

Влияет ли организационная структура управления на коррупционный потенциал организации, и если да, то в чем состоит это влияние? Ответ на этот вопрос зависит от трех факторов:

1. Географическая структура организации. Организации с разветвленной географической структурой отличаются высоким уровнем автономности подразделений на местах. Это затрудняет осуществление централизованного контроля за их деятельностью, а ситуация бесконтрольности создает благоприятные условия для возникновения и развития коррупции в удаленных подразделениях.

2. Излишняя раздробленность структуры полицейской организации не позволяет добиться необходимого уровня прозрачности для осуществления полноценного надзора за работой подразделений. Вертикальная направленность управленческой структуры может приводить к появлению по сути автономных подразделений (подчиняющихся "центру" лишь формально), и, кроме того, такая структура препятствует созданию и функционированию эффективных механизмов контроля и надзора. Чем выше уровень закрытости организации, тем ниже уровень контроля, и тем меньше у ее руководства возможностей для выявления коррупционных схем в отдельных подразделениях.

3. Системы управления и контроля жестко привязаны к организационной структуре, и, следовательно, влияют на возможности для развития коррупции в организации.

Пример 1: Доводы в пользу централизованной и децентрализованной структуры полицейской организации

В США географическое разнообразие территории обуславливает децентрализованную структуру полицейских организаций. При этом важной особенностью является вовлечение полиции в политические процессы на местном уровне. Штат полицейских подразделений в большинстве случаев состоит из представителей конкретных этнических групп, составляющих большинство населения в данном регионе, а их слишком тесные связи с местными политиками вызывали обоснованные подозрения в причастности к коррупции.

Учитывая широкое распространение коррупции в полицейской среде, некоторые реформаторски настроенные исследователи предложили жестко централизованную модель полицейской организации, построенной с применением таких ключевых элементов управления, как субординация, единоначалие и управляемость. Именно централизация организационной структуры оказалась самым эффективным инструментом для борьбы с коррупцией, вовлечением полиции в политические процессы и нарушениями требований профессиональной этики в повседневной работе.

Однако сегодня, когда полиция все чаще видит свою задачу в обслуживании интересов населения, проживающего на соответствующей территории, все чаще слышаться призывы к децентрализации ее работы; ведь в условиях децентрализации сотрудник полиции может творчески, без излишнего контроля и давления «сверху» подходить к использованию данных ему законом полномочий.

Централизованная структура позволяет более эффективно контролировать уровень коррупции и бороться с правонарушениями среди сотрудников организации, но при этом не дает возможности гибко реагировать на запросы и потребности населения.[58]

3.3.4. Как следует подходить к построению структуры полицейской организации

При построении структуры полицейской организации следует принимать во внимание ряд факторов, к важнейшим из которых относятся:

- Баланс между централизацией и децентрализацией.
- Выбор ключевого элемента, вокруг которого будет строиться организационная структура, т.е. она будет строиться вокруг процесса, по географическому признаку, в зависимости от принципа управления и т.п.

Процесс построения организационной структуры может проходить по следующей схеме:

- Проводится анализ видов деятельности.
- Отдельные виды деятельности группируются по категориям (Дракер группирует их в зависимости от их значения для деятельности организации: виды деятельности, приносящие конкретные результаты, вспомогательные виды деятельности, деятельность по материально-техническому обеспечению, администрирование и руководство высшего уровня).[59]
- Проводится анализ процесса принятия и исполнения решений, и устанавливаются связи между его участниками.
- Определяется механизм координации действий.
- Практическая реализация сформированной организационной структуры.

Вставка 9. Сформированная организационная структура должна отвечать следующим базовым принципам:

- Простота
- Четкая субординация
- В управлении одного руководителя находится определенное ограниченное количество подчиненных
- Организация структуры по функциональному признаку
- Единоначалие

3.3.5. Организационная структура может со временем изменяться*

Организационная структура не создается раз и навсегда. Она проходит определенные стадии развития, каждая из которых призвана решать определенные задачи. Так, согласно одной из моделей, любая организация проходит в своем развитии пять этапов:

1. *Предпринимательский этап* (на котором руководство осуществляется основателем организации). Этот этап связан с кризисом руководства, когда основатель уже

* Эта часть главы основана на модели Ларри Е. Грайнера (Larry E. Greiner) впервые описанной им в статье "Эволюция и революция в развитии организации» (Evolution and Revolution in Organizations Growth), Harvard Business Review (июль-август 1972 г.).

не способен осуществлять эффективное руководство организацией при достижении ею определенного уровня развития (подобная ситуация может наблюдаться и в том случае, когда небольшая полицейская организация приобретает новый, более высокий статус и начинает решать более важные задачи).

2. *Этап формирования определенной организационной структуры*. Например, в полицейской организации на этом этапе возникает необходимость увеличения количества оперативных подразделений и создания новых уровней управления. Жесткая централизация организационной структуры диктует потребность в большей автономии подразделений и децентрализации управления, в частности, при переходе к модели, ориентированной на обслуживание потребностей населения.

3. *Этап делегирования автономии*, когда подразделения на местах действуют фактически в автономном режиме. На этом этапе может иметь место ослабление централизованного контроля, а также возникают проблемы с реализацией общей организационной стратегии. Поэтому возникает необходимость в усилении механизмов надзора и контроля «сверху».

4. *Этап координации*, когда формируются инструменты и процессы, необходимые для достижения поставленных перед организацией целей. На этом этапе происходят разработка и совершенствование формальных процедур планирования.

5. *Этап кооперации*, когда основное внимание уделяется решению задач с использованием комплексных подходов.

Проблемы возникают в том случае, если не принимаются меры, обусловленные особенностями того или иного этапа (например, когда децентрализация управления полицейской организацией не сопровождается необходимыми мерами по делегированию полномочий или изменению системы контроля и надзора). Подобные ситуации возникают при нарушении основного принципа организационной структуры, который говорит о том, что «управленческая структура должна создаваться под конкретную стратегию».

3.3.6 Централизация или децентрализация?

При решении любых задач организации ключевое значение будет иметь стратегическое решение о том, какие виды деятельности и какие вопросы следует централизовать, а какие децентрализовать. Именно от этого баланса будет зависеть нормальное функционирование организационной структуры, а при отсутствии оптимального баланса даже самая лучшая организационная структура будет работать неэффективно.

Баланс между централизацией и децентрализацией будет определять устройство организационной структуры, и именно от него будет в значительной мере зависеть работа систем управления и контроля.

Структурно полицейская организация должна быть адаптирована к существующей в стране политической структуре. Так, например, в государстве, построенном по федеративному принципу, полицейская организация будет стремиться к более высокому уровню децентрализации, а в авторитарном, наоборот, структура организации будет более централизованной. Один из принципов развития организации состоит в том, что структура организации определяется ее стратегией. Это значит, что переход на новую модель полицейской деятельности, например, модель, ориентированную на партнерство с населением, должен найти свое отражение в изменении баланса между централизацией и децентрализацией. Некоторые преимущества централизованной и децентрализованной структур управления перечислены в тексте вставки 10.

Вставка 10: Преимущества централизации и децентрализации

Преимущества централизации

- Больше возможностей для осуществления надзора и контроля за деятельностью подразделений.
- Единообразие применяемых принципов, методов и процедур.
- Более эффективное использование экспертного потенциала специалистов в узких областях знаний.

Преимущества децентрализации

- Более высокий уровень оперативности при принятии решений, так как отсутствует необходимость согласований с вышестоящими инстанциями.
- Отличные возможности для повышения профессионального уровня сотрудников с целью их продвижения на вышестоящие должности в командной вертикали.
- Решения принимаются с учетом специфики местных условий.

3.4. Процессы

После стратегии и организационной структуры логично было бы рассмотреть процессы, при помощи которых организация решает поставленные перед ней задачи и осуществляет свои функции. Эти процессы непосредственно влияют на эффективность работы организации и способствуют (либо препятствуют) функционированию организации как единого устойчивого организма. Цели, методы и средства должны быть увязаны между собой, а к ним должны быть адаптированы соответствующие процессы. Например, внедрение модели полицейской деятельности, ориентированной на партнерство с населением, должно быть подкреплено мерами по децентрализации управления и повышению самостоятельности участковых полицейских, потому что в противном случае результат такого перехода будет прямо противоположен ожидаемому. При этом основное внимание должно уделяться важнейшим аспектам, от которых зависит нормальная работа организационной структуры.

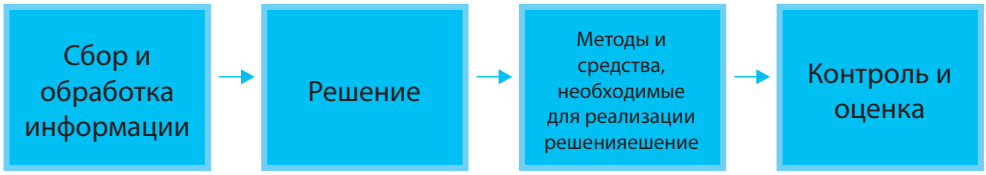
3.4.1. Система управления[60]

В данном контексте под термином «управление» мы понимаем систему, посредством которой решения принимаются, доводятся до подчиненных и исполняются. Таким образом, в данном случае речь идет о таких понятиях, как процесс принятия решений, вертикаль управления, руководство и контроль.

3.4.1.1. Процесс принятия решений

Процесс принятия решений схематично представлен на Рисунке 4. Каждый прямоугольник условно обозначает один этап (или несколько этапов) этого процесса в его временной последовательности от начала до конца (слева направо):

Рисунок 4: Процесс принятия решений



Процесс принятия решений (как по вопросам управления, так и функционирования организации) состоит из следующих этапов (при условии наличия достаточного временного ресурса для эффективного решения проблемы). В Таблице 4 эти этапы перечислены в левом столбце в том же порядке, в котором ими занимается менеджер (сверху вниз). Действия, которые необходимо осуществить на каждом из этих этапов, перечислены в правом столбце.

Таблица 4: Каким должен быть оптимальный подход к процессу принятия решений

Этап	Действия
Определение проблемы	• Осмысление проблемы, выявленной потребности, поставленной задачи • Анализ проблемы • Формулирование проблемы
Принятие решения	• Через оценку проблемы (см. этап 1) • Цели и ограничения (напр. ресурсные, правовые) • Определение и оценка возможных и разрешенных действий • Выбор одного варианта действий
Реализация	• План действий по исполнению решения • Указания • Исполнение
Контроль	• Следить за тем, чтобы предпринимаемые действия не выходили за рамки поставленных задач
Перспективное планирование	• Определить возможные изменения ситуации • Предусмотреть необходимые меры реагирования
Оценка	• Оценка полученных результатов и процесса

Собранная информация должна способствовать лучшему пониманию проблемы и выбору оптимального варианта действий или наилучшего из всех возможных решений. На этапе «Методы и средства» необходимо создать наилучшую комбинацию методов (тактик, путей) и средств (ресурсов) для достижения поставленной цели (выполнения задания или решения задачи). Этап «контроль» должен выявить несоответствия между комплексом поставленных задач и результатами предпринимаемых действий, а «оценка» поможет извлечь уроки и сделать необходимые выводы на будущее. Правильно организованный процесс принятия решений дает организации возможность:

- Обеспечить участие в процессе принятия и исполнения решений компетентных субъектов и структур.
- Применить оптимальную методику, которая позволит находить оптимальные подходы к решению проблем, а руководителям достигать между собой компромиссов при принятии решений.
- Исключить потери времени в процессе принятия решений.

Принимаемые решения никогда не будут идеальными, так как процесс их принятия неизбежно сопряжен с такими негативными факторами, как недостаток информации, временные ограничения, личная предвзятость, корыстные интересы и др. Среди факторов, имеющих негативное влияние на процесс принятия оптимального решения, может быть и коррупция.

3.4.1.2. Процесс принятия решений и коррупция

Возможности для коррупции существуют на любом из этапов принятия решений. Некоторые примеры приведены в Таблице 5:

Таблица 5: Примеры коррумпированности процесса принятия решений

Этап принятия решений	Возможности для коррупции
Сбор и обработка информации	• Сбор информации ограничен с целью защиты отдельных лиц • Важная информация уничтожается или не предоставляется в распоряжение • Анализ информации проводится необъективно
Решения	• Решения принимаются таким образом, чтобы в результате предпринятых действий не пострадали определенные лица или виды деятельности
Распределение сотрудников и ресурсов расследования	• Информирование о распределении сотрудников по объектам и заданиям • Конкретные цели не рассматриваются
Контроль	• Определенные сферы не контролируются

3.4.1.3. Вертикаль управления

Вертикаль управления отражает существующий в организации формальный порядок подчиненности, связи и ответственности; обеспечивает четкое распределение функций и обязанностей. Как и структура организации, тип управленческой вертикали определяется стратегией, организационной структурой и различными процессами, прежде всего процессом принятия решений.

Пример 2: Руководство и коррупция

Руководители не только имеют последователей, но и сами являются чьими-то последователями: они поддаются влиянию других людей и используют свою власть по отношению к подчиненным. Поэтому для борьбы с коррупцией необходимо составить карту влияний в коррупционной среде. Это даст возможность установить источники влияния на коррумпированного руководителя, с одной стороны, и сеть коррупционных связей, контролируемых этим руководителем, с другой стороны.

Сфера полномочий руководителя зависит от занимаемой им должности. Поэтому, чем большим влиянием и полномочиями он пользуется, тем большим будет масштаб последствий от его коррупционной деятельности. Менеджеры высшего звена могут вмешиваться в определенные процессы организации и таким образом способствовать развитию системной коррупции (например, в системе карьерного менеджмента, когда продвижение в должности или звании можно получить за взятку). Такая система может существовать только в том случае, если высшее руководство организации ее поддерживает и использует в своих личных корыстных целях. В свою очередь, рядовые сотрудники полиции могут брать взятки у граждан, закрывая глаза на определенные правонарушения или, например, несоблюдение правил дорожного движения.

Коррупция этого типа, при достижении определенного уровня развития, может стать системной. При этом ключевая роль отводится непосредственным начальникам. Они находятся в прямом контакте с сотрудниками полиции и, с другой стороны, хорошо осведомлены о том, что происходит на вышестоящих уровнях командной вертикали полицейской организации. Если они предпочитают не замечать случаев коррупционного поведения среди своих подчиненных и, соответственно, не предпринимают соответствующих действий, то об этих случаях не будет своевременно проинформировано и вышестоящее руководство. Если они терпимо относятся к определенным привычкам и нарушениям требований профессиональной этики, такие нарушения со временем станут нормой рабочей культуры в коллективе.

Непосредственный начальник, т.е. сержант полиции, пользуется особым влиянием на своих подчиненных, так как он находится с ними в прямом контакте, осведомлен об их проблемах и имеет выходы на вышестоящее руководство. Влияние сержанта полиции на своих подчиненных проявляется еще и в том, как он доносит до них приказы и указания вышестоящего руководства. Потому поведение сержанта полиции будет играть во многом определяющую роль в поведении находящихся у него в подчинении рядовых сотрудников. А в период реформирования организации судьба реформ будет зависеть от поддержки или противодействия руководителей среднего звена.

3.4.1.4. Руководство

Существует множество определений понятия «руководство». Питер Дракер (Peter Drucker) говорил, что «руководителем может считаться только тот, кто имеет последователей».[61] В основе определения, предложенного Уорреном Беннисом (Warren Bennis), лежат личностные качества руководителя (или лидера): «Лидерство – это функция познания самого себя, умение создавать видение и эффективно доносить его до других; умение создавать обстановку доверия в своем коллективе и стремление к активным действиям для реализации своего лидерского потенциала».[62] По мнению Джона Максвелла (John Maxwell), «Лидерство это влияние – ни больше, ни менше».[63] Все эти определения объединены понятием «власть и влияние». Один руководитель отличается от другого тем, как он использует свою власть и влияние.

Поведение руководителей постоянно находится в поле зрения рядовых сотрудников и становится образцом для подражания, поэтому их действия никогда не должны идти вразрез с ценностями организации. В данном случае, их поведение устанавливает эталонные критерии, по которым судят о поведении рядовых сотрудников. Поскольку плохому примеру всегда следовать легче, чем хорошему, полицейской организации будет нанесен огромный вред, если ее сотрудники поймут, что поведение их руководителей не соответствует провозглашаемым ими ценностям.

3.4.1.5. Стили руководства

Стиль руководства – это совокупность способов и подходов к управлению деятельностью, реализации планов и мотивации подчиненных сотрудников к достижению поставленных целей и задач. Стиль руководства определяет тип отношений между руководителем и его подчиненными. Различают три основных стиля руководства: 1) авторитарный (руководитель принимает решения, а подчиненные их исполняют); 2) демократический (решения принимаются по согласованию или совместно с подчиненными) и 3) делегативный (решения принимают подчиненные руководителя в зависимости от своей компетенции). Стиль руководства не может быть правильным или неправильным, он может только соответствовать или не соответствовать конкретной ситуации или уровню профессионализма и пожеланиям находящегося в подчинении руководителя коллектива. При неверно выбранном стиле руководства в коллективе возникает атмосфера напряженности и разочарования, что негативно сказывается на морально-психологическом состоянии сотрудников. Таким образом, отношение сотрудников организации к коррупции зависит, в том числе, и от принятого в ней стиля руководства.

3.4.2. Контроль

Более подробно проблема контроля будет рассмотрена в Главе 5. В контексте данной главы контроль рассматривается как процесс, необходимый для нормального функционирования организации, и который может препятствовать либо, наоборот, способствовать развитию коррупции. Инструменты контроля дают возможность выявить различия или перемены в ситуации, стандартах поведения, планировании или задачах. К полицейской организации применимы два вида контроля: 1) внешний и 2) внутренний. Внешний контроль осуществляется органами политической власти, органами юстиции и общественным мнением. Внешний контроль проводится с целью проверки действий органов полиции на соответствие требованиям законодательства и государственной политики, а также проверки эффективности деятельности полиции. Вопросу внешнего контроля посвящены материалы Главы 6.

Внутренний контроль осуществляется на двух главных уровнях:

1. Контроль действий личного состава на предмет соответствия приказам, инструкциям, задачам и нормам профессионального поведения и этики.
2. Ведомственный контроль соблюдения установленных процедур, целей организации; аттестация и т.п.

Система контроля как важный управленческий механизм будет сохранять свою эффективность в том случае, если организации удастся избежать некоторых серьезных ошибок:

- Система контроля должна соответствовать стратегии организации. Например, если полицейская организация переходит на модель, направленную на сотрудничество с населением и обслуживание его потребностей, то необходимо предусмотреть определенную децентрализацию организационной структуры, предоставить сотрудникам больше полномочий при осуществлении контактов с населением, а также создать дополнительные возможности для коммуникации и взаимодействия. Соответствующим образом должна быть адаптирована и система контроля. Если же система контроля будет по-прежнему направлена на обеспечение жесткого соблюдения установленных процедур и будет следить за каждым шагом сотрудников, это будет мешать проявлению их инициативы и самостоятельности и, в конечном счете, не позволит эффективно использовать потенциал партнерства с населением.
- Контроль не должен давать сотрудникам ложные сигналы.
- По тому, что именно контролируется, можно определить, что является важным для руководства полицейской организации.
- Сотрудники полиции впоследствии смогут увидеть разницу между тем, что декларирует руководство, и что происходит на самом деле.
- Цинизм станет частью организационной культуры, если публично декларируется одно, а на деле происходит совсем другое.
- Расхождение между декларациями и реальностью может серьезно подорвать инициативу и мотивацию сотрудников к добросовестному исполнению своих обязанностей.
- Контроль достигнутых результатов способствует повышению эффективности деятельности организации.

3.4.3. Управление человеческими ресурсами и прием на службу

Неудовлетворительные условия труда могут служить как стимулом, так и движущей силой коррупции в полицейской организации. Поэтому важнейшая роль в борьбе с полицейской коррупцией отводится системе кадрового менеджмента, так как она лежит в основе всей системы стимулирующих механизмов организации. При этом особое внимание следует уделять таким элементам системы кадрового менеджмента, как *прием на службу и повышение в должности*, а также *заработная плата и социальная защита*.

Вставка 11: Несколько мыслей о контроле и коррупции

- Существует три вида контроля: 1) контроль над сотрудниками, 2) административный контроль и 3) общественный контроль. Сотрудники организации действуют в определенной социальной среде. Они живут и работают с другими сотрудниками организации и, соответственно, их поведение должно в той или иной степени соответствовать нормам, принятым в соответствующем сообществе. В противном случае они окажутся в изоляции либо вообще рискуют превратиться в изгоев в собственном коллективе. Давление со стороны социального окружения может оказаться сильнее норм организации, и если это давление направлено на поддержку склонностей или моделей поведения, идущих вразрез с требованиями профессиональной этики, в коллективе создаются благоприятные предпосылки для возникновения и развития коррупции.
- Чем меньше коллектив, тем выше в нем будет ощущаться давление со стороны социального окружения. Особенно это справедливо по отношению к коллективам, занимающимся «привилегированными» видами деятельности, или если коллектив пользуется более высоким уровнем самостоятельности по сравнению с другими, или если его деятельность считается особо рискованной (не столько в смысле опасностей, сколько связанных с нею соблазнов).
- Поэтому некоторые подразделения полицейской организации нуждаются в особом контроле. Речь идет, прежде всего, о подразделениях спецназа, офицерах, работающих с информаторами, а также подразделениях по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.
- Постоянного контроля требуют и другие сферы деятельности полиции. Это, например, методы ведения допросов, во время которых часто имеют место нарушения прав человека. К особо чувствительным проблемам относится и правомерность применения силы, особенно огнестрельного оружия. В полицейских организациях многих стран мира еще имеются серьезные проблемы с соблюдением прав меньшинств (по признаку пола, религии или этнической принадлежности). Поэтому здесь тоже не обойтись без действенных механизмов контроля и надзора.

На работу в полицию приходят новые сотрудники, часто со своими потребностями, взглядами и мнениями, которые отличаются от потребностей, взглядов и мнений их предшественников. Отличаются не в том смысле, что они лучше или хуже, а лишь в том, что они были сформированы обществом, в котором эти люди росли и воспитывались. Эта эволюция приведет к серьезным изменениям и в сфере контроля. Молодые сотрудники становятся более независимыми. Так, многие полицейские организации значительно сократили продолжительность рабочей недели или ввели требования относительно мест проживания сотрудников (когда сотрудник обязан проживать на определенной территории). В некоторых странах сотрудники полиции обладают высоким уровнем финансовой независимости, а сфера повседневного общения полицейских выходит далеко за пределы их традиционного профессионального круга. Как следствие, контролеры могут отслеживать действия своих подопечных в их служебное время, но совершенно не имеют представления о том, чем они занимаются в свое свободное время, с кем встречаются и как себя ведут в быту. Однако множество проблем берут свое начало именно в частной жизни сотрудника. Например, супруга полицейского может держать бордель или быть владелицей бара, подружка другого может проживать в стране нелегально, третий водит дружбу с наркоманами и т.д.

3.4.3.1. Прием на службу и повышение в должности

Процесс принятия на службу новых сотрудников должен быть открытым, честным и прозрачным для претендентов, соответствующих самым высоким стандартам профессионализма и служебного поведения. Точно так же, критериями для назначения на более высокие должности в организации должны быть исключительно личные заслуги и послужной список претендентов. Так же как и система приема на службу, система продвижения по службе должна быть открытой, прозрачной и справедливой.

Методы и процедуры отбора претендентов в рамках процесса приема на службу новых сотрудников являются важными составляющими реформы полицейской организации. Критерии отбора кандидатов, если они недостаточно отработаны, могут стать причиной появления в рядах организации сотрудников, не обладающих достаточной квалификацией или не соответствующих высоким стандартам профессиональной этики. Так, например, программа реформирования полиции Южной Африки предусматривала внедрение новой системы отбора кандидатов для приема на службу в полицейской организации, где основными критериями отбора были минимально необходимый уровень образования и отсутствие судимостей.[64]

3.4.3.2. Система заработной платы и социальной защиты

Кроме выработки четких критериев приема на службу новых сотрудников и продвижения по службе уже существующих, необходимо предусмотреть и механизмы ротации персонала на должностях, обладающих высоким коррупционным потенциалом. При реформировании полицейской организации, главный кадровый вопрос состоит в том, сохранить ли старый кадровый состав или имеет смысл полностью его заменить новыми сотрудниками. Опыт ЮАР говорит о целесообразности применения комбинированного подхода, но с усовершенствованной системой приема на службу (при этом сотрудники, ранее замеченные в коррупции, заново проходят процедуру отбора, оценки и проверки на соответствие требованиям полицейских кодексов).

Низкий уровень заработной платы и социальной защиты (в том числе медицинского и пенсионного обеспечения) не только не мотивирует сотрудника к добросовестному исполнению своих служебных обязанностей, но побуждает его к нарушению требований профессионального поведения. Поэтому уровень оплаты труда должен соответствовать уровню квалификации, требуемой для работы на той или иной должности, а сама заработная плата должны выплачиваться вовремя и в полном объеме. Так, например, в Сингапуре, повышение уровня оплаты труда госслужащих и руководителей структур политической власти с целью повышения их конкурентоспособности на рынке труда с работниками частного сектора стало составной частью стратегии по снижению возможностей и стимулов для участия в коррупционной деятельности.

3.4.4. Обучение, подготовка и повышение квалификации персонала организации

В рамках стратегии развития кадровой системы, где главными критериями отбора выступают профессионализм и личные заслуги, сотрудников полиции необходимо вооружить знаниями и навыками, которые помогут им выполнять свои обязанности профессионально, объективно (объективность в данном случае подразумевает равное отношение ко всем гражданам независимо от принадлежности к той или иной категории населения) и с соблюдением требований профессиональной этики. Для этого в полицейских организациях должны быть созданы такие системы начальной подготовки и повышения квалификации, которые будут способствовать поддержанию высоких стандартов профессионализма и служебной этики. Это подразумевает, в том числе, развитие потенциала правоохранительной деятельности, свободной от коррупции и основанной на строгом соблюдении прав человека. Для этого сотрудники должны уметь отличать этичное служебное поведение от неэтичного и иметь в своем распоряжении инструменты противодействия попыткам втянуть их в коррупционную деятельность.

3.4.5. Коммуникация

Коммуникация играет важную роль в любой организации. С одной стороны, она зависит от других организационных процессов, а с другой является необходимым условием их эффективности. Например, прозрачность достигается только при наличии открытых каналов коммуникации, которые, в свою очередь, не смогут эффективно функционировать, если на их пути будут постоянно возникать барьеры и препятствия. Именно коммуникация должна служить средством поддержки всего процесса реформ; она обеспечивает каналы воздействия на организационную культуру посредством передачи и распространения определенных ценностей и, таким образом, служит мощным инструментом управления. Беспрепятственная коммуникация является необходимым условием воспитания в сотрудниках чувства преданности идеалам своей организации и создания в ней устойчивой культуры принятия решений. С другой стороны, коммуникация выступает «проводником» между полицией и обществом, от которого во многом зависит уровень общественного доверия и уважения к органам полиции. Прозрачность правоохранительной деятельности является следствием коммуникации, но обеспечить прозрачность можно только в том случае, если она станет неотъемлемой частью организационной культуры.

3.5. Уязвимые места

Анализ основных компонентов организационной структуры говорит о том, что все они взаимосвязаны между собой, и все несут определенный коррупционный потенциал. Теперь мы можем составить таблицу уязвимых мест, выявленных в изученных областях, и проанализировать их с точки зрения возможных последствий для развития коррупционного потенциала организации. При этом необходимо рассмотреть и вопрос обязанностей и сферы полномочий организации, так как именно от них будет зависеть выбор основных направлений антикоррупционных мер. Подробный обзор коррупционных рисков полицейской организации представлен в Таблице 6.

Таблица 6. Коррупционные риски полицейской организации

Область	Коррупционные риски	Возможные последствия для коррупции	Действия и возможности организации в рамках существующих ограничений
Окружение	Любая организация существует в рамках более крупной системы. Верхние уровни могут быть поражены коррупцией; развитию коррупции внутри полицейской организации могут способствовать внешние условия (в частности, экономические, социальные) Нормативно-правовая база может не предусматривать достаточного количества необходимых инструментов для борьбы с коррупцией Недостаточный надзор (со стороны политической власти, судебной власти, общества) за деятельностью полиции Недостаточное материальное обеспечение Вид коррупции во властных структурах и полиции зависит от криминогенной обстановки в стране	На полицию могут оказывать давление политические и другие структуры с целью вынудить ее действовать или бездействовать в определенной ситуации, задевающей интересы определенных лиц или структур Подобные ситуации могут влиять на назначения на ключевые посты в органах полиции Развитию коррупции способствует несовершенство нормативно-правовой базы Слабый контроль за деятельностью органов полиции Сотрудники полиции вынуждены компенсировать недостающую часть своих доходов за счет других источников Влияет на то, кто может стать участником коррупционных схем (руководство, сотрудники и т.п.) Шантаж, угрозы и т.д.	Возможность противостоять давлению ограничена и зависит от того, откуда исходит такое давление Могут вноситься предложения об изменении законодательства. Реализация этих предложений будет зависеть от воли других игроков

Определение коррупции	Не существует четкого определения того, какие действия и модели поведения считаются коррупцией	Такая неопределенность может создавать благоприятные условия для роста коррупции Отсутствие системы наказаний за коррупционные правонарушения	Никто не может помешать организации выработать четкие формулировки и определить признаки коррупции
Ценности	Четкая система ценностей существует, но они не доносятся до сотрудников и не обсуждаются с ними Само руководство не соблюдает декларируемые ценности. Организационные ценности не отражены в нормах и требованиях служебного поведения. Ценности существуют лишь теоретически; отсутствие связей с практической деятельностью. Отсутствие в организации собственного кодекса поведения	Сотрудники начинают игнорировать ценности организации как только понимают, что они существуют только на бумаге Игнорирование сотрудниками полиции ценностей полицейской организации отражается на имидже и уровне доверия к полиции со стороны населения Низкий уровень общественного доверия может отрицательно сказаться на легитимности полицейской организации Отсутствие учебно-тренировочной базы	Организация способна исправить ситуацию, приняв меры на собственном уровне
Стратегия	Главные слабые места являются следствием стратегии, которая не предусматривает механизмов для решения проблем	Определенные виды преступлений не получают достаточного внимания со стороны органов полиции, что может стать источником коррупции	Влияние со стороны внешних сил может помешать полиции адаптировать свою стратегию и пересмотреть приоритеты деятельности

Организационные структуры	Децентрализация организационной структуры не сопровождается созданием соответствующих механизмов контроля Существование внутренних барьеров, препятствующих нормальному информационному обмену и взаимодействию между подразделениями	Отсутствие контроля ведет к нарушениям отдельными сотрудниками или некоторыми подразделениями установленных правил служебного поведения Такая ситуация способствует развитию различных субкультур Руководство может осознать всю серьезность проблемы, когда она уже зайдет слишком далеко	Полицейская организация имеет право и возможность модернизировать свои структуры и систему контроля
Система управления	Втягивание в политические процессы полицейских управлений и их руководителей Неподходящий стиль управления	Политизация и кумовство препятствуют нормальному процессу назначения на должности и способствуют росту коррупции Неэффективное руководство создает в коллективе атмосферу недоверия и разобщенности, что может сказаться на отношении сотрудников к своим должностным обязанностям	Такую ситуацию не так просто изменить, поскольку усилия по втягиванию полиции в политику исходят из политического окружения полицейской организации Изменения в среде высшего руководства зависят, в том числе, и от политической воли
Кадровый менеджмент	Прием новых сотрудников, отбор на должности, продвижение по службе: отсутствует четкая система субординации; политические, этнические, гендерные, религиозные факторы создают почву для служебных правонарушений.	Мощным фактором развития системной коррупции в сфере приема на службу, отбора и повышения в должности является отсутствие либо низкая эффективность системы кадрового менеджмента.	Нормальное течение процессов может изменяться под влиянием политического окружения организации. Однако организация может принять меры для ликвидации этих слабых мест.

	Правилам служебной этики не обучают ни в вузах, ни на курсах повышения квалификации. Отсутствие системы поддержки сотрудников, оказавшихся в ситуации этического выбора		
Контроль	Отсутствие контроля приводит к усугублению проблем, которые долгое время оставались незамеченными.	Возникновение и развитие коррупционных схем	Организация может принять меры для совершенствования механизмов контроля; при этом особое внимание можно уделять конкретным проблемным сферам
Коммуникация	Несовершенство политики внешней и внутренней коммуникации	Организационные ценности не доносятся до сотрудников и не обсуждаются с ними; сотрудники не знают, каких моделей поведения ожидают от них руководство и общество. Отсутствие деятельности по формированию позитивного имиджа органов полиции в обществе	Полицейская организация может принять меры по улучшению системы внутренней (внутри организации) и внешней (с обществом) коммуникации
Культура	Кодекс молчания: сотрудников обязывают не распространяться о внутренних проблемах организации (политика защиты «чести мундира»; подробно о кодексах читайте в Главе 2)	Если внешний мир рассматривается как потенциально враждебный к полицейской организации, она может замкнуться в себе; недоверие, презрение, враждебность по отношению к обществу способствуют развитию коррупции.	Менеджеры полицейской организации могут изменить настроения в коллективе путем коммуникации, демонстрации примеров для подражания и создания обстановки нетерпи-

	Менеджеры против руководителей: менеджеры стараются избегать рисков и конфликтов; руководители, напротив, готовы идти на риск ради достижения поставленных ими целей (реализации своего видения организации)	Чувство солидарности, подкрепленное ощущением «избранности», является причиной того, что случаи служебных правонарушений остаются безнаказанными	мости к случаям служебных правонарушений
Коллектив организации	Кроме внешних и организационных факторов развития коррупции, существуют и личностные факторы, которые обуславливают уязвимость к коррупции органов полиции и их сотрудников Большое значение имеют позитивные модели поведения представителей руководства	Под влиянием обстоятельств может измениться поведение сотрудников, с которыми ранее не было никаких проблем	Организация может создать систему поддержки сотрудников, оказавшихся в ситуации этического выбора Руководство может способствовать укреплению атмосферы доверия в коллективе, если само будет демонстрировать открытость и готовность к откровенному диалогу с коллективом

3.5.1. Какие меры может предпринять организация для ликвидации выявленных коррупционных рисков?

Организация может осуществить анализ и оценку своего коррупционного потенциала и выявить проблемные места, которые в дальнейшем могут стать источниками коррупции. В таблице 7 перечислены мероприятия, которые может осуществить организация с целью ликвидации этих слабых мест.

Таблица 7: Мероприятия, которые может осуществить организация для ликвидации коррупционных рисков

Проблемная сфера	Возможные мероприятия
Взаимоотношения между полицией и внешним окружением	• Анализ внешнего окружения с целью выявления коррупционных рисков • Осуществление контактов и коммуникации с целью привлечения внимания к проблемам и предложенным мерам по снижению коррупции в полицейской организации
Слабые места организации, повышающие уязвимость к коррупционному риску	• Провести оценку и анализ способности организации противостоять коррупции (см. Глоссарий, а также Главы 2 и 9). • Просветительские мероприятия; обсуждение известных случаев коррупционных преступлений
Выработка четкого определения коррупции и ее признаков	• Выработка четких определений; доведение их до всех сотрудников • Разработка показателей, по которым можно будет судить о соблюдении установленных норм
Формирование ценностей, норм, стандартов поведения	• Выработка ценностей, норм и стандартов поведения • Разработка и принятие кодексов поведения и т.п. • Адаптация вузовских программ и курсов повышения квалификации
Стратегия	• Определение возможных коррупционных рисков, связанных со стратегией • Интеграция антикоррупционной политики в структуру стратегии
Организационные структуры	• Анализ организационной структуры на предмет уязвимости к коррупционным рискам и, по результатам анализа, модернизация организационной структуры
Система управления	• Анализ и адаптация стиля управления к стратегии организации; совершенствование механизмов коммуникации между разными уровнями организации

Человеческие ресурсы	• Создание современной системы кадрового менеджмента (процедуры оценки кандидатов, приема новых сотрудников, обучения/подготовки персонала и повышения в должности) • Интеграция этического воспитания в систему обучения / подготовки • Разработка системы поддержки сотрудников, оказавшихся в ситуации этического выбора
Контроль	• Модернизация системы контроля • Защита информаторов, сообщающих о фактах коррупции • Нетерпимость к любым проявлениям коррупционного поведения в организации • Разработка эффективных процедур и инструментов для проведения расследований (более подробно об этом читайте в Главе 7) • Разработка процедур для проведения превентивных расследований по вопросам полицейской коррупции • Разработка механизмов защиты информации • Разработка системы раннего предупреждения • Регулярные проверки функционирования системы внутреннего контроля • Руководители должны знать, чем живут их подчиненные (не только на службе, но и в повседневной жизни)
Коммуникация	• Разработка механизмов коммуникации по вопросам организационных ценностей • Организационные ценности должны находить свое отражение в стиле руководства
Организационная культура	• Интеграция в организационную культуру этических ценностей • Поведение руководства должно стать примером для всех остальных сотрудников организации
Отношения полиции и общества	• Деятельность полиции должна быть прозрачной для людей • Расследование жалоб населения и обнародование результатов

3.5.2. Слабые места организации и процесс реформ

Процесс организационных реформ всегда связан с неопределенностью, и потому у одних он неизбежно вызывает страхи, тревоги и волнения, а у других – надежды на перемены к лучшему. В полицейской организации к реформам относятся по-разному. Неболшая часть сотрудников их поддерживают, так как понимают, для чего нужны перемены, и видят в них перспективы для собственной карьеры. Примерно такая же часть сотрудников настроены к реформам резко отрицательно по совершенно противоположной причине. Основная же часть персонала организации будет занимать выжидательную позицию, пока не выяснится, как именно внедряемые перемены могут сказаться на них и перспективах их дальнейшего пребывания на службе. Если руководство неспособно направить процесс реформ в нужное русло и представить коллективу достаточно убедительные аргументы в пользу проводимых мероприятий, люди будут с подозрением относиться к реформе и препятствовать осуществлению всего процесса. В обстановке нервозности и недоверия легко рушатся моральные ценности, которые прежде служили барьером на пути коррупции и других служебных правонарушений. Поэтому к управлению процессом реформ нужно подходить очень взвешенно и тщательно продумывать все возможные последствия. Шансы на успешную реализацию реформ возрастают при условии соблюдения нескольких правил и условий, которые мы описали в виде конкретных шагов (см. Вставку 12).

Вставка 12: Успешная реализация процесса реформ

Семь этапов успешного процесса реформ

1. Убедить коллектив в том, что реформы необходимы и неизбежны.
2. Создать коалицию в поддержку реформ.
3. Разработать видение и стратегию.
4. Пользуясь механизмами коммуникации, разъяснять людям сущность реформ, добиваться их поддержки.
5. Проводить работу по ослаблению противодействия реформам и ликвидации барьеров на их пути.
6. Развивать успех.
7. Закрепить успех.

Три признака успешности процесса реформ

1. Реальные изменения в практической деятельности организации.
2. Повышение эффективности деятельности организации.
3. Рабочий климат в организации улучшился или, по крайней мере, не ухудшился.

4. Проблемы организационной структуры в полицейских ведомствах постконфликтных, посткоммунистических, развивающихся и развитых государств

Формы существования и масштабы коррупции в полицейской организации зависят от конкретных обстоятельств и ситуаций. В этом разделе мы не ставили своей целью описать все виды коррупции, присущие государствам того или иного уровня развития, а лишь стремились показать, каким образом конкретные обстоятельства или ситуации могут влиять на развитие коррупционных моделей поведения.

4.1. Постконфликтные государства

Главные проблемы государств постконфликтного периода связаны с восстановлением стран после завершения вооруженного противостояния. Как правило, такая деятельность проводится при активном участии и финансовой поддержке международного сообщества. Поэтому в контексте постконфликтных государств, распространенными видами коррупции являются хищение средств, подкуп должностных лиц и фаворитизм.

На этапе восстановления страны после вооруженного конфликта правоохранительную службу нередко приходится создавать заново. В начале этого процесса охрана правопорядка обеспечивается исключительно силами международного полицейского контингента, и именно этот контингент может стать источником коррупции.

Пример 3. Босния и Герцеговина

После окончания гражданской войны международное сообщество направило в Боснию и Герцеговину полицейский контингент, сформированный из представителей стран-членов ООН. В задачи этой международной структуры (UN Police Mission) входило оказание помощи правительству молодой страны не только в сфере государственного строительства, но и в борьбе с коррупцией. В результате ее успешной деятельности было создано государство Босния и Герцеговина, а уровень коррупции был значительно снижен. Тем не менее, в составе международного контингента оказались коррупционеры, которые успели заразить своим дурным примером новых сотрудников местной полиции. В апреле 2001 года газета «Вашингтон пост» писала:

> Прошло пять лет после того, как офицеры международного полицейского контингента отправились в Боснию, чтобы помочь восстановлению там законности и правопорядка. С тех пор сотрудники полицейской миссии ООН в этой стране неоднократно обвинялись в служебных правонарушениях, коррупции и сексуальной распущенности. Однако, как свидетельствуют доклады сотрудников ООН, а также представители руководства США и Европейского союза, практически во всех случаях эти обвинения не расследовались должным образом, а виновников просто без лишнего шума отправляли на родину.

4.2. Государства переходного периода

Если в постконфликтных государствах полицейские структуры часто приходится создавать заново, то для государств переходного периода (а это в основном бывшие социалисти-

ческие страны Восточной Европы) стоит задача перестройки и реструктуризации своих органов правопорядка. При этом им необходимо осуществить реформы одновременно в трех направлениях. Это 1) демократизация, 2) демилитаризация и 3) профессионализация.

Этим государствам предстоит решить проблемы, которые уходят своими корнями в их коммунистическое прошлое. Это жесткая централизация власти, недостаток управленческого опыта, слабая подготовка руководителей среднего звена, недостаток ресурсов, низкий международный авторитет, а также коррупция. Кроме того, нередки случаи, когда главами правоохранительных ведомств назначаются ставленники политических кланов и влиятельных лиц. Ниже приводятся примеры из опыта стран бывшего СССР (см. примеры 4 и 5).

Пример 4: Грузия

Грузия дает нам пример успешной реформы по борьбе с коррупцией в полицейском ведомстве. Эту реформу осуществило правительство, которое пришло к власти в ноябре 2003 года в результате победы «революции роз». Процесс реформ в полиции шел нелегко из-за специфики внутренней структуры и сопротивления аппарата. Была проведена огромная работа, но, тем не менее, проблему нарушения прав человека полностью решить не удалось.

До этой реформы правоохранительная система в Грузии славилась многочисленными нарушениями прав человека. Обычной практикой были такие правонарушения, как незаконные аресты, когда основанием для задержания граждан служили подброшенные полицией наркотики, оружие или деньги. Правительство осуществило ряд антикоррупционных мер, в частности внедрило моральный кодекс и кодекс поведения сотрудника полиции. В ходе реформы личный состав полицейского ведомства был сокращен на 40%. Это позволило увеличить фонд заработной платы и, таким образом, снизить уровень коррупции. Кроме того, реформа предусматривала основательную профессиональную подготовку сотрудников полиции, в том числе по вопросам законодательства, прав человека и верховенства закона, функций и роли полиции, а также требований кодекса поведения.

Пример 5: Туркменистан

Один из аспектов коррупции связан с такими явлениями, как кумовство и власть кланов. Это хорошо видно на примере политической инфраструктуры Туркменистана, где сегодня правит режим президента Гурбангулы Бердымухаммедова.

Изменения произошли в октябре 2007 года, когда были уволены со своих постов и привлечены к уголовной ответственности два высокопоставленных члена руководства страны – министр национальной безопасности Гелдымухаммет Аширмухаммедов и министр внутренних дел Хойамират Аннагурбанов. Среди оснований для их увольнения и уголовного преследования назывались, в том числе, увеличение количества взяточников в полиции, а также злоупотребление властью со стороны министерства внутренних дел и его сотрудников. Согласно исторической традиции, уклад жизни в странах центральной Азии до сих пор определяется клановыми, родоплеменными и культурными связями различных группировок.

4.3. Развивающиеся страны

Перед полицейскими ведомствами развивающихся стран стоят две главные задачи.

1. Модернизировать нормативно-правовую базу с целью обеспечения прозрачности, подотчетности и ответственности в системе уголовного правосудия; побороть в обществе пораженческие настроения в борьбе с коррупцией. Для этого необходимо осуществить перестройку полицейского ведомства, деятельность которого должна быть направлена на обслуживание интересов населения. Центром деятельности полиции должно стать служение обществу, но при этом она должна сохранять свою роль правоохранительного ведомства при законном правительстве. Как и деятельность всех остальных государственных структур, работа полицейского ведомства должна соответствовать высоким стандартам справедливости, объективности, прозрачности и ответственности. Этот процесс можно начать с изучения общественного мнения для того чтобы выяснить, как общество воспринимает коррупцию в полицейском ведомстве. Следующим шагом в борьбе с коррупцией могло бы стать проведение в обществе широкой просветительской кампании по соответствующим вопросам, а также анализ конкретных случаев коррупции и принятых мер реагирования.
2. Обеспечить мероприятия экономического и регуляторного характера с целью ликвидации стимулирующих факторов и возможностей для коррупции. Этот процесс можно было бы начать с увеличения заработной платы сотрудников правоохранительных органов и обеспечения их регулярной выплаты.

Пример 6: Южная Африка

Коррупция до сих пор остается главным препятствием на пути успешной трансформации полицейского ведомства Южноафриканской Республики.[65] Коррупция была официально признана главной проблемой полицейского ведомства еще в 1996 году, но заметных признаков улучшения ситуации не видно до сих пор. Большинство населения считает полицию коррумпированной еще со времен апартеида, когда она использовалась властью как главный инструмент расистской политики. Кроме того, в эпоху правления белого меньшинства чиновники всех уровней вплоть до высшего руководства страны повсеместно пользовались своими властными полномочиями в целях личного обогащения.

Суд над полковником Юджином де Коком показал, каких масштабов достигла коррупция в среде высшего руководства полицейского ведомства в то время. Хотя большинство из представленных на суде свидетельств касались мощного охранного подразделения южноафриканской полиции, выяснилось, что ситуация с коррупцией была ничуть не лучше и в остальных службах полиции, где процветали взяточничество, рэкет и хищения. Эти виды коррупции были непосредственно связаны с крышеванием нелегального бизнеса (игорные заведения, проституция и подпольный рынок алкоголя) и способствовали распространению вируса коррупции по всей полицейской организации.

4.4. Развитые страны

В контексте развитых стран, полицейские ведомства в целом не имеют проблем, которые были бы связаны с их организационной структурой. Их проблемы, как правило, обусловлены такими причинами, как несовершенство системы управления, недостаточный контроль, слабая дисциплина, а также игнорирование важности морально-этического воспитания. Эти недостатки могут стать причиной коррупции, которая проявляется в виде нарушений в служебном поведении отдельных сотрудников. Случаи коррупции более высокого уровня достаточно редки. Поэтому центром антикоррупционной деятельности в контексте развитых государств должно стать морально-нравственное воспитание сотрудников полиции. Более подробно об этом читайте в Главе 4.

Пример 7: Соединенные Штаты Америки

(Балтимор, штат Мериленд). В марте 2011 года большое жюри федерального суда представило обвинительное заключение в отношении десяти сотрудников балтиморской полиции и владельца автомастерской "Majestic Auto Repair Shop", которые обвинялись в коррупционном сговоре. Владелец автомастерской платил этим сотрудникам взятки за то, что пострадавшие в авариях автомобили будут буксироваться для ремонта в его мастерскую, а не в компанию, отобранную городскими властями.

По существующим правилам, полицейский департамент Балтимора имеет право использовать эвакуаторы только тех фирм, которые работают по муниципальным контрактам.

Согласно разработанной схеме, прибывшие на место аварии сотрудники балтиморской полиции звонили владельцу Majestic Auto Repair Shop г-ну Морено и сообщали ему о состоянии поврежденных машин. Далее на место прибывал эвакуатор фирмы Majestic (или другой фирмы, нанятой Majestic) и транспортировал автомобиль в вышеозначенную мастерскую, даже если полученные повреждения были совсем незначительными. После этого владельцу машины уже ничего не оставалось, как воспользоваться услугами Majestic, а за каждый фактический заказ хозяин автомастерской впоследствии расплачивался с полицейскими наличностью или чеком.[66]

5. Оценочный семинар

В этом разделе мы рассмотрим вопрос о том, как организовать семинар по выявлению слабых мест организации, в частности тех, которые связаны с коррупционным рисками. Такой анализ должно осуществить любое полицейское ведомство, если оно хочет бороться с коррупцией в собственных рядах; анализ поможет выявить наиболее коррупционно опасные сферы и определить возможные меры противодействия, которые в дальнейшем станут основой для выработки соответствующего плана действий.

5.1. Задачи оценочного семинара

- Дать участникам представление о том, к каким проблемам может привести коррупция в полицейском ведомстве.
- Заставить их задуматься о возможных мерах противодействия коррупции.
- Создать атмосферу для свободного обсуждения этих проблем.
- Рассмотреть и опробовать различные методы поиска решений - коллективное обсуждение проблем и поиск наиболее рациональных идей («мозговой штурм»), разработка возможных вариантов действий («сценарный анализ» или «метод сценариев») и т.п.

5.2. Участники семинара

- 8-10 представителей руководства или старших офицеров полицейского ведомства (важно, чтобы в семинаре принимали участие офицеры одного и того же ранга, так как в противном случае трудно будет создать атмосферу свободной и непринужденной дискуссии).

5.3. Продолжительность семинара

- Один день.

5.4. Методика

- Используя методы «мозгового штурма» и «сценарного анализа», участники смогут обсудить различные виды коррупции, связанные с ними риски и возможные пути для их снижения.
- Семинар можно разделить на несколько этапов и на каждом из них обсудить конкретный аспект обсуждаемого вопроса.
- Руководитель семинара должен разъяснить участникам метод проведения дискуссии (мозговой штурм, метод сценариев и т.п.), вести заседания, готовить проекты протоколов и заключительных документов.

5.5. Подготовительные мероприятия

- Материально-техническая подготовка (оборудование помещения и т.д.).
- Подготовка печатных материалов.
- Рассылка приглашений вместе с программой семинара

5.6. Предварительная программа семинара

- Вступительная часть (задачи семинара)
- Презентация методов (PowerPoint и т.п.)
- Коллективное обсуждение особенностей внешнего окружения полицейской организации; какие внутренние факторы способствуют, а какие, наоборот препятствуют эффективной работе организации в том или ином регионе.
- Использование такого инструмента, как SWOT анализ (сильные стороны, недостатки, возможности и угрозы; см. Глоссарий, Главы 2 и 9).
- Рассмотреть коррупционные риски, которые могут исходить со стороны криминалитета.
- Заседание секции внутренних проблем, связанных с нарушениями требований служебной этики.
- Разработка мероприятий по снижению коррупционных рисков (например, создание рабочих групп и т.п.).
- Создание предварительного проекта плана действий с указанием основных направлений деятельности.
- Подведение итогов, выводы.

6 Другие важные уроки и факторы успеха

Важной предпосылкой успеха реформы полицейского ведомства является наличие политической воли, так как борьба с коррупцией может затрагивать интересы влиятельных политических сил, которые будут оказывать противодействие реформам. Учитывая, что эта реформа связана и с определенными политическими рисками, важно тщательно предусмотреть все политические последствия реформы органов правопорядка. Опыт полицейского ведомства австралийского штата Новый Южный Уэльс показывает, как политические игры вокруг системы правосудия могут повлиять на ход полицейской реформы, и еще раз доказывает, что амбиции политического руководства не должны выходить за рамки задач, решаемых в ходе реформы.[67]

Ньюбёрн (Newburn)[68] утверждал, что внедрение модели «народной полиции» (community based policing) действительно может способствовать снижению уровня отдельных видов коррупции, но она все же не может решить всех проблем правоохранительной деятельности, в том числе и проблему коррупции. Кляйниг (Kleinig)[69], в свою очередь, считал, что полиция, которая слишком явно ассоциируется и тесно сотрудничает с населением в обслуживаемом ею районе, часто не способна эффективно исполнять свою правоохранительную функцию. Коррупционный риск в данном случае возрастает, так как тесные связи между сотрудниками полиции и представителями местного населения могут перерастать в партнерские союзы. В итоге эти сотрудники начинают разделять интересы тех, чью деятельность они, по идее, должны пресекать.

Центральным элементом любой антикоррупционной стратегии должна стать «этичность» правоохранительной деятельности, т.е. недопущение служебных правонарушений. В основе такой стратегии может лежать такой документ, как, например, «Принципы Нолана».[70] Нолановский комитет разработал шесть принципов публичной деятельности: это 1) преданность делу, 2) объективность, 3) ответственность, 4) открытость, 5) честность и 6) лидерство. Такой документ может послужить основой для выработки парадигмы «этичной правоохранительной деятельности», которая по своей сути практически ничем не отличается от ранее созданной концепции «демократической правоохранительной деятельности».[71]

Успех борьбы с коррупцией в правоохранительном ведомстве определяют следующие факторы:

- Анализ внешнего окружения на предмет рисков и благоприятных возможностей.
- Политическая воля к борьбе с коррупцией в органах полиции.
- Стремление руководства к демократизации процесса управления.
- Желание руководства осуществить перестройку организационной структуры с целью обеспечения условий для соблюдения установленных требований и адекватного реагирование на случаи коррупции.
- Механизмы внутреннего и внешнего контроля.
- Соблюдение кодекса поведения и морально-нравственного кодекса сотрудника полиции.
- Контроль со стороны общества и сотрудничество с ним через механизмы правоохранительной деятельности, построенной по принципу «народной полиции».

Этот далеко не исчерпывающий анализ свидетельствует о том, что полицейскому ведомству придется принимать меры на нескольких уровнях одновременно – правовом, структурном, политическом, менеджерском и поведенческом. В контексте переходных и постконфликтных государств, меры борьбы с коррупцией в полиции могут лежать в плоскости политики и управления полицейским ведомством. В частности, пребывание в переходных и постконфликтных странах международных полицейских контингентов должно соответствовать самым высоким стандартам правоохранительной деятельности, а реакция на любые проявления коррупции должна определяться исключительно требованиями закона. Решения по таким случаям должны приниматься судебными органами страны пребывания, а затем предаваться широкой огласке.

7. Выводы к Главе 3

Работа по усилению антикоррупционого потенциала полицейской организации должна проводиться на уровне всей организации в целом. Меры, направленные на каждого отдельного сотрудника, и к тому же не учитывающие фактора окружающей среды, не принесут желаемого результата: прежде чем бороться со следствиями, нужно понять их причину.

Слабости управления и организационной структуры отражаются на культуре полицейской организации и поведении ее сотрудников. Поэтому необходимо проанализировать организацию на предмет уязвимости к коррупционным рискам и по результатам такого анализа разработать план действий по их ликвидации (или снижению).

При этом организацию необходимо рассматривать в ее взаимодействии с окружающей средой, что даст возможность выявить факторы внешнего влияния. Затем следует определить, насколько стратегия организации соответствует тем проблемам и угрозам, с которыми ей предстоит бороться. Следующим шагом должен стать анализ организационной структуры и различных процессов для того чтобы выявить их слабые места и определить, как они могут способствовать развитию коррупции.

Таблица самооценки

Глава 3: Организационная структура

Итак, вы ознакомились с содержанием третьей главы. Что нового и интересного для себя вы узнали? Почерпнули ли вы какие-то полезные сведения, которые вы могли бы применить для совершенствования процессов в собственном полицейском ведомстве? Можно ли внедрить перемены в вашем полицейском ведомстве, и если да, то какие?

Ниже мы приводим таблицу самооценки, которая поможет вам дать ответы на эти и другие вопросы. Эта простая анкета поможет вам оценить ситуацию в вашем собственном полицейском ведомстве, выявить проблемы, определить возможные пути их решения, а затем вместе с группой экспертов и представителей руководства выработать план конкретных мероприятий по внедрению необходимых перемен. Для создания комплексного подхода, который в дальнейшем позволит вам применить на практике изложенные здесь концепции и решения, можно организовать специальные учебные семинары или рабочие группы, где будут рассматриваться результаты этой оценки и, при необходимости, вноситься дополнения и изменения. Кроме того, в некоторых случаях может потребоваться помощь специалистов вашей собственной страны, а также международных экспертов, специализирующихся в вопросах борьбы с коррупцией.

Проблемы/вопросы	Какие меры необходимы для ликвидации слабых мест?	Как реализовать эти меры?
Проведена ли оценка нашей уязвимости к коррупции и другим служебным правонарушениям?	Мы можем: • Разработать методику такого анализа • Определить эти угрозы и риски • Оценить их возможные последствия для нашей деятельности • Внедрить план действий по снижению выявленных рисков	Мы можем: • разработать механизм ПЭСТЗ (см. Таблицы 1 и 2, Вставку 2) • Организовать коллективное обсуждение/семинары для оценки потенциальных последствий выявленных угроз и рисков (см. «Оценочный семинар») • см. Таблицы 6 и 7 • Привлечь к работе экспертную/рабочую группу • См. Вставку 12 (также Главу 8) **Примечание: здесь могут пригодиться и инструменты, описанные в Главе 9**

Создает ли используемая нами модель правоохранительной деятельности благоприятные условия для коррупции и служебных правонарушений или, наоборот, препятствует им?	Мы могли бы: • Определить отличительные особенности используемой нами модели с точки зрения возможностей для коррупции и служебных правонарушений • Подумать, как можно снизить нежелательные последствия • Разработать план действий по внедрению необходимых перемен	
Знаем ли мы о том, какие недостатки нашей организации (на уровне организационной структуры, управления, кадрового менеджмента и в других сферах) могут создать благоприятные условия для коррупции и служебных правонарушений?	Мы можем: • Проанализировать слабые места нашей организации • Рассмотреть меры по ликвидации этих слабых мест • Разработать план действий	
Готово ли наше полицейское ведомство к реформам?	Мы можем: • Определить условия, которые позволят успешно осуществить процесс реформ • Определить, существуют ли такие условия в нашей организации • Если нет, выявить препятствия на пути реформ и принять меры к их устранению • Разработать план действий	

ГЛАВА 4

4

Поддержка сотрудников полиции в ситуациях нравственно-этического выбора

Андрэ Лакруа

1. Вступление к Главе 4

Вступление В этой Главе мы расскажем о том, как полицейские ведомства и их руководители могут организовать поддержку сотрудников, оказавшихся в ситуациях нравственно-этического выбора. В данном случае наши оценки и выводы базируются на практическом опыте полицейских ведомств Лозанны (Швейцария) и Квебека (Канада) и подкрепляются примерами из реальной практики этих двух ведомств, которые начали активно применять стратегию поддержки где-то с начала нынешнего столетия.

Мы рассмотрим понятие «этической инфраструктуры» полицейского ведомства и расскажем, как ее можно использовать для оказания помощи сотрудникам, испытывающим определенные трудности при решении морально-этических дилемм. В частности, речь пойдет об изменениях, которые произошли в работе полицейских организаций за последние несколько лет, и о том, как эти изменения сказались на задачах и функциях сотрудников полиции. Новые реалии требуют и новых подходов к вопросу поддержки сотрудников в ситуациях морально-этического выбора. Сначала мы рассмотрим этот вопрос в целом, а затем - в контексте стран каждой из четырех категорий (постконфликтные, переходные, развивающиеся, развитые).

Главной функцией полиции традиционно была охрана правопорядка. Однако сегодня полицейским приходится исполнять и целый ряд других функций, связанных с переходом на новую модель правоохранительной деятельности (в партнерстве с населением), борьбой с преступностью и т.д. Несмотря на очевидные различия в методах работы, есть нечто общее, что объединяет полицейские организации всех стран мира. Это изменение характера правоохранительной деятельности, а, следовательно, и необходимость адаптации к новым требованиям. Изменения коснулись, прежде всего, таких аспектов, как оказание помощи населению (как в повседневной жизни, так и в критических ситуациях), обеспечение прозрачности деятельности полиции, недопущение служебных правонарушений, борьба с коррупцией и расширение структурного (этнического, культурного, религиозного и т.д.) состава населения. Правоохранительная деятельность стремительно меняется и на техническом уровне: на вооружение полиции поступают новая техника и оборудование, новые, более эффективные образцы вооружений. Меняется даже сама концепция правоохранительной деятельности, где во главу угла ставится уже не столько борьба с преступностью, сколько профилактика преступлений (хотя борьба с преступностью была и остается одним из ключевых направлений деятельности полицейского ведомства любого государства). Вместе с тем, развитие существующих демократий и появление большого количества новых демократических государств поставили на повестку дня необходимость совершенствования стандартов профессиональной этики полиции в развитых демократиях и учреждения таких стандартов в органах полиции молодых демократических стран. В результате полицейские ведомства стран всего мира стали уделять больше внимания вопросам профессиональной этики и борьбы с коррупцией, и сместили акцент своей деятельности в сторону обслуживания интересов и потребностей населения. Значительные изменения, которые произошли как в обществе, так и в самих полицейских ведомствах, привели к реорганизации правоохранительной деятельности, и одним из важнейших аспектов такой реорганизации стало формирование новой полицейской культуры (см. Главу 2).

Процесс внедрения перемен в полицейской организации требует и определенных сопутствующих мероприятий, прежде всего в сфере воспитания и подготовки персонала. Однако этого совершенно недостаточно. Перемены необходимо осуществить и на уровне управления (оно должно стать менее централизованным, со смещением акцентов в сторону профессионализма). Кроме того, необходимо создать вспомогательную инфраструктуру (в частности, комитет этики, механизмы консультирования сотрудников по вопросам профессиональной этики), разработать новые руководящие документы (кодексы поведения, в т.ч. дисциплинарный кодекс и хартию ценностей), пересмотреть подходы к внедрению морально-нравственных ценностей (причем решения по таким вопросам должны приниматься коллегиально, а не в традиционном приказном порядке).

Данная Глава посвящена вопросам, которые перечислены ниже. Этот материал подготовлен на основе анализа деятельности полицейских ведомств Лозанны (Швейцария) и Квебека (Канада), который с начала 2000 годов осуществляла группа исследователей кафедры прикладной этики при Шербрукском университете (University of Sherbrook, Канада).

- Почему в борьбе с коррупцией так важно оказывать помощь сотрудникам, оказавшимся в ситуации морально-этического выбора.
- Обучение этике принятия решений в полицейской организации – необходимая инфраструктура, документация и инструменты; кто должен пройти такое обучение; необходимые перемены в системе управления полицейской организацией.
- Различие контекстов и их влияние на решение этих вопросов.
- Разработка системы поддержки сотрудников полицейской организации.
- Уроки и выводы; основные факторы успеха.

Связи с другими главами.

В этой Главе затрагивается ряд вопросов, которые рассматриваются более подробно в других главах:

Глава 1 «Введение»; знакомит читателя с различными видами коррупции;

Глава 2 «Ценности, правила и модели поведения»; завершает тему организационных ценностей и морально-нравственного кодекса;

Глава 3 «Организационная структура»; рассматривает вопросы организационной структуры и управления;

Глава 8 «Развитие потенциала»; рассматривает вопросы разработки проектов.

Конкретные связи будут обозначены по ходу изложения материала.

2. Почему необходимо оказывать помощь сотрудникам, оказавшимся в ситуации этического выбора

В этом разделе объясняется, почему так важно помогать сотрудникам полиции находить правильные решения в случае возникновения этических дилемм.

2.1. На деятельность органов полиции влияют изменения в обществе, которое они обслуживают

В последнее время мир сильно изменился, и эти изменения не могли не сказаться и на полиции, на ее роли и функции, да и на самой концепции правоохранительной деятельности. Полиция существует в обществе и для общества, и поэтому должна адаптироваться – организационно и профессионально - к переменам, которые в нем происходят. Но для этого нужно понять природу и сущность произошедших в обществе перемен. Ведь изменились не только задачи и функции полицейской организации, но другим стал и контингент новых сотрудников. Это значит, что другими должны быть и методы, при помощи которых организация добивается соблюдения служебной дисциплины и других требований службы. Если говорить в целом, то и общество, и отдельные сотрудники полицейских организаций больше склоняются к традиционной модели управления, когда дисциплинарные требования исполняются не по внутреннему убеждению, а по приказу начальства. Дисциплина, кодекс поведения, соблюдение требований законодательства – все это неотъемлемые элементы системы борьбы с коррупцией и укрепления стандартов служебной этики в полицейском ведомстве. Только гармоничное сосуществование всех этих элементов обеспечит эффективное функционирование всей системы. Вот почему так важно оказывать помощь полицейским организациям при внедрении стандартов служебной этики в их системы управления, а также воспитания и подготовки персонала.

2.2. Изменения в обществе усложняют работу полиции

Среди самых значительных социальных изменений последнего времени следует выделить индивидуализм, который особенно хорошо заметен в обществах развитых западных демократий. Этот сдвиг в сторону индивидуума изменил общество. Он изменил представления сотрудников полиции о своей работе с одной стороны и представления людей о своих правах и о работе полиции с другой стороны.

В контексте последних социальных изменений важно понять, что нынешнее общество рассматривается не как единое целое, а как совокупность индивидуумов с их собственными правами, ценностями и мировоззрением. Эти индивидуумы уже больше не рассматривают себя только как часть общества или страны. Люди больше не хотят следовать ценностям, в которые они не верят, и которые были навязаны им против их воли. Сегодня распоряжения и приказы уже нельзя просто «спускать сверху». Это должны быть коллективные решения, одобренные индивидуумами. Проблема индивидуализма в правоохранительной деятельности рассматривается в тексте Вставки 1:

Вставка 1: Влияние индивидуализма на работу полицейской организации

В индивидуалистическом мировоззрении в центре общественной жизни находится личность, а не коллектив. Этот культурный сдвиг нашел свое отражение и в работе полиции. Если раньше на верхних позициях в шкале приоритетов молодых сотрудников полиции были карьера и работа, то сегодня их место заняли

самореализация и личностный рост (в частности досуг и личная жизнь). Поэтому сотрудники полиции это уже не бессловесные исполнители чьих-то приказов. Они требуют, чтобы к ним относились как к профессионалам, обладающим определенным набором знаний, навыков и умений, которые они применяют, находясь на службе у своей организации. А задача полицейской организации состоит в том, чтобы добиться достижения поставленных задач за счет максимально эффективной мобилизации личностного и профессионального потенциала своих сотрудников, а не путем их полного подчинения организации.

2.3. Уровень профессионализма сотрудников полиции возрастает по мере усложнения социальных проблем

Вышеупомянутые изменения сильно повлияли на восприятие сотрудником полиции как собственной личности, так и своего профессионального статуса. Традиционными функциями полицейского всегда были борьба с преступностью и охрана правопорядка. То есть его функция была контролирующей либо технической. Начиная свой путь по карьерной лестнице с самой первой ступеньки, он с каждым годом все лучше и лучше овладевал своей профессией, продвигался все выше и выше и со временем уже мог претендовать на руководящую должность. При этом функция офицера полиции, какую бы высокую должность он ни занимал в командной вертикали, состояла в исполнении приказов вышестоящего руководства. Но в нынешних реалиях такой «иерархический» подход уже нельзя считать оправданным. На службу в полицию приходят люди нового поколения – приходят с осознанием своей независимости и с уверенностью в своих знаниях и возможностях. Таким переменам способствуют два фактора:

1. Продиктованное индивидуализмом желание сотрудников нового поколения принимать решения и управлять своими действиями самостоятельно, а не просто выполнять чьи-то указания.

2. Большинство из молодых сотрудников прошли комплексную подготовку в учебных заведениях, где их обучали не только технике действий в критических ситуациях с применением силовых методов, но и основам психологии, навыкам владения оружием и приемам менеджмента. После завершения учебы молодой полицейский поступает на службу уже профессионалом, способным отстаивать свое право на независимость и автономию. То есть это уже не тот полицейский, который раньше обязан был делать только то, что приказано. Современный полицейский – это компетентный специалист, который не всегда вписывается в традиционную иерархию. Поэтому в нынешних условиях важно, чтобы полицейское ведомство очень внимательно относилось к потребностям своих рядовых сотрудников и специалистов и позволяло им принимать участие в решении управленческих вопросов.

2.4. Полицейское ведомство должно уметь адаптироваться к новым реалиям

Из простых исполнителей приказов вышестоящего руководства сотрудники полиции превратились (или, в случае стран, где полицейские ведомства еще не завершили процесс реформ, могут превратиться) в специалистов-правоведов. Они должны обладать необходимыми знаниями и навыками, которые позволят им успешно действовать в реалиях современного общества, и не только в качестве «хранителей порядка», но и социальных (общественных) работников. Учитывая изменения, которые произошли в характере правоохранительной деятельности, а, следовательно, и в уровне квалификации, необходимом для этого нового вида деятельности, полицейские ведомства должны быть готовы изменить подходы к работе полиции. Они должны, в том числе, пересмотреть стиль руководства и методы действий полиции в кризисных ситуациях (т.е. в любых ситуациях, где требуется вмешательство полиции).

Системы управления и поддержки с трудом поддаются серьезным изменениям, Кроме того, это требует пересмотра самой концепции деятельности полиции. Например, сегодня уже считается неприемлемой практика, когда полиция действовала фактически бесконтрольно и не обязана была ни перед кем отчитываться. В настоящее время полиция должны быть готова к тому, что общество будет очень пристально следить за ее действиями в каждой ситуации вмешательства. Теперь полиция уже не может так свободно пользоваться своими властными полномочиями в ситуациях вмешательства, как это было раньше. Она должна прислушиваться к мнению людей, и в то же время продолжать исполнять свою правоохранительную функцию, и при этом строго соблюдать требования служебной этики. Время требует перехода на новую модель деятельности, где полиция будет выступать не в роли властной структуры, а в роли партнера людей в обеспечении их собственной безопасности. В этой новой модели полиция становится неотъемлемой частью того сообщества, потребности которого она обслуживает. Такое сближение с обществом требует и пересмотра и изменения роли и места полицейского: от сотрудника полиции до специалиста по вмешательствам в кризисные ситуации и члена организации; от профессионального правоохранителя до специалиста по вмешательствам и профилактике, причем специалиста, являющегося частью общества и обслуживающего его интересы. Как следствие, сотрудники полиции все чаще оказываются в центре непрекращающейся борьбы за власть (внутриведомственной и на других уровнях). В соответствии с этим полиция должна модернизировать свою стратегию, свое ведомство, стиль руководства и отношения с обществом. При этом она должна учитывать возможные последствия таких перемен – для каждого отдельного сотрудника, полицейской организации и всего общества – с точки зрения развития потенциала коррупции и служебных правонарушений.

2.5. Помощь в решении этих новых проблем необходимо оказывать как на уровне организаций, так и каждого отдельного сотрудника

Помощь со стороны собственной организации является одним из важнейших факторов успешной деятельности сотрудников полиции. Но не менее важно при этом оказывать поддержку и самой полицейской организации.

Поддержка сотрудников полиции на индивидуальном уровне должна решать две задачи: 1) помочь им противостоять коррупционному соблазну, используя такие инструменты, как комитеты по этике и механизмы консультирования по этическим вопросам и 2) помочь им принимать правильные решения в ситуациях, где нет коррупции как тако-

вой, но присутствует конфликт ценностей, который может привести к нежелательным последствиям (излишняя грубость по отношению к гражданам, нарушения их прав, неправомерное применение силы и т.п.). Социальные изменения, о которых мы говорили выше, требуют, чтобы сотрудник полиции пересмотрел свою роль и умел формировать собственную, профессиональную точку зрения на ту или иную ситуацию. Сегодня от полицейского уже никто не требует, чтобы он действовал по какому-то определенному шаблону. Речь идет о том, что он должен иметь возможность сам оценить конкретную ситуацию и предложить ее участникам оптимальное решение. Такая открытость и такое взаимодействие с населением значительно повышают уровень ответственности сотрудника полиции, а значит и увеличивают вероятность нежелательного развития событий в кризисной ситуации. Все эти изменения, на каком бы уровне они ни происходили – социальном, профессиональном, организационном – требуют пересмотра отношения к тому, что есть нормально, справедливо или правильно. Ситуации, с которыми сегодня приходится иметь дело сотрудникам полиции, все реже и реже разрешаются посредством простого применения власти. Поэтому важно, чтобы и полицейские ведомства и их сотрудники получали поддержку в вопросе создания условий для повышения уровня ответственности и самостоятельности действий, особенно, когда речь идет о создании организационных механизмов, которые позволят на практике реализовать принцип автономности и, в то же время, создать условия деятельности, где не будет места коррупции и служебным правонарушениям. Вот почему так важно создать новую инфраструктуру и механизмы для закрепления в полицейском сообществе высоких стандартов служебной этики и нравственности.

3. Механизмы поддержки и их реализация в деятельности полицейской организации

В этой Главе мы рассмотрим вопрос интеграции морально-нравственных ценностей в деятельность полицейской организации. Такая интеграция достигается за счет *обучения*, подготовки и воспитания, *создания новых структур* и *модернизации системы управления*. Ниже приводятся несколько примеров «инфраструктур», однако не все они являются универсальными, а, следовательно, должны адаптироваться к конкретным условиям и конкретной ситуации. В нижеследующих подразделах описывается теоретическая модель, которая могла бы послужить отправной точкой при разработке и реализации программы поддержки в вашем полицейском ведомстве.

3.1. Разработка комплексного подхода

Интеграция морально-нравственных ценностей в деятельность полицейской организации должна осуществляться на трех уровнях:

1. На уровне обучения, подготовки и воспитания вновь принятых сотрудников (этому вопросу посвящена одна из нижеследующих глав).
2. На уровне системы поддержки существующего личного состава, а также руководителей среднего и высшего звена управления.
3. На уровне организационной инфраструктуры и руководства полицейского ведомства.

Хотя на каждом из этих уровней используются свои подходы и методы, все они взаимозависимы и взаимосвязаны между собой. Это значит, что меры поддержки должны осуществляться на всех трех уровнях одновременно. Игнорирование одного или двух уровней нарушает целостность всей системы поддержки и резко снижает ее эффективность.

Этика не должна рассматриваться как простое дополнение к профессиональной подготовке полицейского. Напротив, она должна стать неотъемлемой частью всего процесса обучения, подготовки и воспитания полицейского, проникнуть во все аспекты организационной культуры. Для этого необходимо, чтобы профессиональная этика была органично интегрирована в саму структуру деятельности полиции. Это, в свою очередь, требует разработки и реализации плана мероприятий по оказанию помощи сотрудникам полиции в решении морально-этических дилемм. Такой план должен предусматривать, в частности, разработку и принятие кодекса поведения, создание хартии ценностей, а также формирование группы наставников по вопросам профессиональной этики (или, как их еще называют, «катализаторов этики»). Все эти мероприятия направлены на создание ориентиров, которыми сотрудники организации смогут руководствоваться в своей повседневной деятельности (более подробно об этическом воспитании читайте в Главах 2 и 8).

Важно обеспечить непрерывность функционирования этического компонента в деятельности полицейской организации. Это достигается, в частности, за счет создания группы служебной этики и механизмов консультирования сотрудников по этическим вопросам, а также внедрения управленческого подхода, основанного на ценностях и диалоге (многостороннее управление, исполнительный комитет). Также важно, чтобы руководство полицейского ведомства при принятии решений учитывало реальные условия на местах. Не обойтись и без создания комитета по этике. Его рекомендации помогут

организации и ее сотрудникам находить правильные решения в сложных ситуациях этического выбора.

3.2. Этическое воспитание

Этическому воспитанию посвящена отдельная глава, но мы кратко коснемся этого вопроса и в контексте поддержки сотрудников, поскольку воспитание и подготовка связаны с реализацией этических механизмов и являются важнейшей составляющей процесса организационной поддержки (см «Пример из практики» в следующей главе). Подготовка сотрудников полиции по вопросам организационных ценностей и воспитание в них уважения к требованиям кодекса поведения и закона играют важнейшую роль в формировании духа единства и сплоченности в полицейской организации. Этическое воспитание должно, кроме всего прочего, развивать в сотрудниках умение профессионально оценивать ту или иную ситуацию и в зависимости от этой оценки самостоятельно принимать решения. Это подразумевает умение не только принимать оптимальные решения, но и правильно оценивать ту или иную ситуацию с точки зрения этики и базовых ценностей полицейской организации, гражданского общества и других участников процесса. Этическое воспитание сотрудников полиции должно отображать ценности полицейской организации и вооружать сотрудников инструментами для оценки этических аспектов ситуации (в том числе аспектов, касающихся самой полиции) и принятия правильных решений. Этическое воспитание должно стать неотъемлемой частью построения инфраструктуры профессиональной этики; эти два процесса взаимосвязаны и не могут существовать по отдельности.

3.3. Построение этической инфраструктуры на организационном уровне

Инфраструктура профессиональной этики в любой полицейской организации должна строиться на ценностях и задачах организации (см. главу «Создание хартии ценностей»). Однако с точки зрения этики, это лишь первый, но очень важный шаг. Следующим логичным шагом после утверждения организационных ценностей и задач было бы построение инфраструктуры этики, что, в частности, подразумевает:

1. Назначение менеджера и/или консультанта по этическим вопросам.
2. Обучение и подготовка пула «катализаторов».
3. Подготовка хартии ценностей.
4. Создание кодекса поведения вместе с кодексом профессиональной этики и дисциплинарным кодексом.
5. Назначение должностного лица, ответственного за этическое направление.
6. Формирование управляющих комитетов расширенного и узкого составов. При этом комитет узкого состава отвечает за этическое направление деятельности организации, ведет работу по пропаганде и укреплению ее ценностей и следит за тем, чтобы организация оставалась «на одной волне» с сотрудниками и наоборот. О задачах таких управляющих комитетов рассказывает Вставка 2:

Вставка 2: Зачем нужны управляющие комитеты?

Цель управляющих комитетов состоит не в том, чтобы ставить под сомнение роль и значение командной вертикали полицейской организации или необходимость соблюдения служебной дисциплины и поддержания корпоративного духа во время рискованных (с этической точки зрения) операций. Они должны создать условия для того, чтобы профессиональные правоохранители имели возможность самостоятельно оценивать ситуации и принимать решения, высказывать свою точку зрения и вносить реальный вклад в деятельность своей организации. В идеале, все эти инструменты должны внедряться постепенно один за другим в порядке, указанном выше.

3.3.1. Назначение менеджера и/или консультанта по этическим вопросам

Процесс организационной поддержки сотрудников полицейской организации должен осуществляться под общим руководством специально назначенного ответственного должностного лица – менеджера по этическим вопросам. Желательно, чтобы на эту должность назначался не «человек со стороны», а сотрудник полиции, так как в этом случае он сможет рассчитывать на поддержку соответствующих органов власти при осуществлении надзора за деятельностью по созданию инфраструктуры поддержки и координации работ. Лица, назначаемые на должность менеджера по этическим вопросам, должны пройти базовый учебный курс, который даст им необходимые знания по теоретическим, практическим и организационным аспектам профессиональной этики. Размышления о важности такой подготовки приводятся в тексте Вставки 3:

Вставка 3: Этическая подготовка или простой здравый смысл: что важнее?

Нужно ли учиться этике, или любой человек изначально обладает интуитивным знанием об этике и морали? Если рассматривать этот вопрос в практическом плане, то необходимо признать универсальность этического знания, по крайней мере, когда это касается способности делать собственные оценки и принимать решения, а также строить суждения о ценностях и нормах в тех пределах, в которых это способен делать любой человек. Поэтому можно согласиться с тем, что такими способностями обладает каждый человек, и что этике следует обучать в рамках основного учебно-тренировочного курса. Однако неправильно было бы думать, что любой неподготовленный человек сможет прийти и помочь организации и ее сотрудникам в создании инфраструктуру этики. С такой работой способен успешно справиться только специально обученный человек, профессионально разбирающийся в вопросах служебной этики и морали, и именно таким профессионалом должен быть менеджер (и/или консультант) по этическим вопросам.

Менеджер по этике должен получить диплом по соответствующей специальности (желательно университетского уровня). Он должен разбираться не только в философских аспектах, но и в психологических, социологических и управленческих аспектах этики. После прохождения такого учебного курса менеджер по этике сможет оказывать поддержку не только собственной организации, но и своим коллегам. Менеджер по этике

может служить и в качестве посредника между организацией и внешними экспертами, к которым полицейскому ведомству придется обращаться за помощью в создании своей этической инфраструктуры. Менеджеры по этике должны проходить подготовку на том же уровне, что и «катализаторы», хотя первые будут выступать в каком-то смысле в роли «сверхкатализаторов» и отвечать за координацию действий других участников.

3.3.2. Подготовка наставников («катализаторов») по вопросам профессиональной этики

Личный состав полицейской организации выполняет разные функции и решает разные задачи. Поэтому обучение и подготовка личного состава должны осуществляться дифференцированно в зависимости от этих функций и задач. При отсутствии такой специализации эффект от процесса обучения будет фактически нулевым, так как сотрудники не смогут получить знаний и навыков, необходимых для решения специфических задач на вверенных им участках работы. Так же дифференцированно следует подходить и к этическому воспитанию. Это значит, что соответствующий учебный курс должен разрабатываться отдельно для представителей каждой службы полицейской организации. Для ограниченной группы сотрудников, которые будут выступать в качестве консультантов и наставников по вопросам профессиональной этики для остальных представителей личного состава, необходимо предусмотреть специализированный курс, состоящий как из теории, так и практических занятий. В роли таких консультантов/наставников и будут выступать «катализаторы». Для обеспечения необходимого уровня представительства члены этой группы (численность которой будет зависеть от размера и задач соответствующей организации) должны назначаться менеджером по этике по согласованию с руководством полицейского ведомства. Задача подготовки и обучения группы катализаторов значительно осложняется тем, что в одну и ту же группу могут входить представители с самым разным уровнем образования: от специалистов с учеными степенями до людей со средним техническим образованием. Кроме того, этот курс должен иметь солидное философское обоснование и, в то же время, содержать социологический, психологический и организационный компоненты. Все эти трудности значительно усложняют решение проблемы этической подготовки, но они вполне преодолимы, о чем свидетельствует опыт полицейских организаций нескольких государств. Все они внедрили у себя модели, которые с начала 2000-х годов разрабатывала Кафедра прикладной этики (более подробно об этом мы расскажем в следующих разделах этой главы).

Катализаторы этики играют в организации двойственную роль. Они выступают: 1) хранителями организационных ценностей и 2) наставниками по отношению к личному составу, представляющему различные службы полицейской организации (впоследствии им будут предложены специализированные курсы этической подготовки, адаптированные в соответствии со спецификой конкретной службы. Однако по объему такой подготовки, как теоретической, так и практической, они будут значительно уступать катализаторам). Таким образом, катализаторы будут отвечать за постепенное совершенствование процесса этической подготовки личного состава и за то, чтобы учебно-подготовительные мероприятия по своему содержанию соответствовали специфике той или иной службы полицейской организации. Они также должны будут информировать менеджера по этике обо всех необходимых поправках и изменениях, но не будут при этом брать на себя роль осведомителей или разоблачителей (более подробно об этом читайте в разделе о контрольном комитете).

3.3.3. Разработка и утверждение хартии ценностей

Кроме подготовки катализаторов этики, менеджер по этике отвечает и за создание «хартии ценностей». Хартия ценностей определяет базовые ценности организации и закрепляет их в ее программных документах. Хартия создается в результате широкого диалога внутри организации с целью отбора и четкого определения ценностей, отвечающих конкретному организационному контексту (см. Главы 2 и 3).

Важно понимать, что хартия ценностей выполняет строго специфическую функцию. Ее ни в коем случае нельзя воспринимать как набор обязательных принципов или норм, которых сотрудники обязаны придерживаться в своей повседневной деятельности (см. кодекс поведения). Хартия – это комплекс ценностей, которыми сотрудники должны руководствоваться при принятии решений в конкретных профессиональных ситуациях. Ее следует рассматривать как справочник или руководство по вопросам базовых ценностей данной полицейской организации. Эти ценности не всегда применяются одинаково, и не все они имеют одинаковое значение в разных обстоятельствах. Поэтому так важно научить сотрудников разбираться в ценностях и правильно определять порядок их приоритетности в тех или иных условиях. Такая подготовка важна еще и потому, что сотрудники не только обязаны придерживаться хартии ценностей, но и помнить о кодексе поведения и исполнять свои обязанности в соответствии с требованиями этого обязательного документа. Завершить главу о ценностях полицейской организации хотелось бы некоторыми размышлениями, которые приведены в тексте Вставки 4.

Вставка 4: Роль ценностей в деятельности полиции

В организационном контексте любая из ценностей рассматривается как идеал, к которому должны стремиться все сотрудники организации во всем, что касается их профессиональной деятельности. Вместе с тем к этим ценностям не следует относиться как к неким строгим принципам, определяющим действия и поведение сотрудников полиции. Это скорее точки отсчета или ориентиры, которыми руководствуются сотрудники полиции в зависимости от конкретных обстоятельств той или иной ситуации. В контексте одних стран и в одних ситуациях приоритет будут иметь одни ценности, а в контекстах других стран и в других ситуациях – другие. Поэтому закрепленные в хартии ценности должны отражать специфику правоохранительной деятельности в конкретной стране и в конкретном регионе. Конечно, существуют некоторые базовые ценности, разделяемые полицейскими организациями всех стран мира. Но есть и второстепенные ценности, которые определяются культурой конкретной организации, ее географическим расположением и даже юрисдикцией (национальная полиция, муниципальная и т.д.). Поэтому важно, чтобы хартия ценностей разрабатывалась в соответствии со спецификой каждой конкретной организации.

В таком случае хартия сможет служить своего рода «ориентиром» и для общества. По такому ориентиру общество сможет судить о том, какие принципы определяют действия правоохранителей, какие ценности они отстаивают и какие цели преследуют теми или иными действиями. С другой стороны, хартия может служить и эталоном, по которому общество будет оценивать работу полицейского ведомства.

3.3.4. Создание кодекса поведения и назначение должностного лица, ответственного за этическое направление

Следует различать понятия «этика» (морально-нравственные принципы и ценности) и «этический кодекс» (свод ценностных установок) (см. Главу 2, в которой рассматриваются вопросы кодекса поведения, его роли и принципах создания). Морально-нравственные принципы отличаются в основном своей рефлективной функцией, т.е. способностью отражаться в конкретных действиях, определяемых нормами, правилами и ценностями. Эти две сферы имеют гораздо больше сходств, чем различий. И этика, и этический кодекс по-своему важны для каждого сотрудника организации. Если морально-нравственные принципы нужны для того, чтобы влиять на действия, то этический кодекс регулирует поведение и служит руководством к действиям. Кроме всего прочего, этический кодекс подразумевает и возможность наказания за неподобающее или недостойное поведение. Таким образом, этический кодекс, в отличие от этики, несет в себе и дисциплинарную функцию (см. Главы 2 и 3).

Этический кодекс является частью ***кодекса поведения***. Создание кодекса поведения - т.е. обязательного документа, устанавливающего весь комплекс технических, правовых и морально-нравственных норм поведения, а также определяющего признаки поведения, считающегося неприемлемым и недопустимым – является необходимым условием нормальной жизнедеятельности любой организации. Кодекс поведения – это первое, что обязан усвоить специалист для того, чтобы качественно выполнять свою работу, анализировать ее на наличие возможных отклонений от установленных правил и определить для себя, какие действия с его стороны будут идти вразрез с требованиями организации. Разработкой такого документа должна заниматься команда специалистов-правоведов, однако необходимо предусмотреть и возможность подключения к этой работе сотрудников и менеджеров организации, хорошо знакомых со спецификой работы личного состава на всех уровнях командной вертикали.

Кроме разработки кодекса, организация должна назначить специально уполномоченное должностное лицо, которое будет отвечать за этическое направление и следить за соблюдением кодекса поведения. В отличие от структур внутренней безопасности, отвечающих за проведение в правоохранительных органах расследований правонарушений их сотрудников, такое должностное лицо не будет играть роль «полиции в полиции». Этот специалист должен пройти основательную этическую подготовку, так как предполагается, что он будет оказывать помощь своим коллегам в контекстуализации и интерпретации норм и правил кодекса поведения. Соблюдение требований кодекса поведения, безусловно, имеет огромное значение. Однако для нормальной жизнедеятельности организации точно так же важна и контекстуализация положений кодекса (т.е. их правильное применение в зависимости от конкретных обстоятельств). В этом смысле важно создать не столько культуру слепого подчинения требованиям кодекса, сколько этическую культуру, которая позволит сотрудникам (или даже будет побуждать их) самостоятельно интерпретировать и контекстуализировать положения кодекса в зависимости от конкретных обстоятельств и конкретной ситуации, в которой оказался сотрудник полиции.

Должностное лицо, ответственное за этическое направление в деятельности организации, будет отвечать за создание кодекса поведения, следить за его соблюдением и проводить соответствующую воспитательно-разъяснительную работу среди сотрудников организации. Такой специалист должен обладать известной оперативной гибкостью, так как ему придется оказывать поддержку сотрудникам в самых разных условиях не-

сения службы и разъяснять им суть требований, которых они должны придерживаться при контакте с гражданами в кризисных ситуациях. Для этого он должен отлично ориентироваться в вопросах этики, что предполагает наличие вузовского диплома по соответствующей специальности. В своей служебной деятельности ему придется тесно контактировать с менеджером по этике. В частности, они должны будут выявить потенциально опасные зоны, где могут возникнуть проблемы этического характера, а также определить виды кризисных ситуаций, в которых чаще всего имеют место нарушения требований профессиональной этики, и которые, следовательно, требуют повышенного внимания со стороны менеджера по этике.

Вставка 5. Консультирование, воспитание и обучение

Сотрудников полиции необходимо ознакомить с принципами и ценностными установками, на которых строится современная правоохранительная деятельность (а она подразумевает не только защиту граждан, но и, в частности, поддержание законности и правопорядка). Консультирование по этическим вопросам должно предшествовать технической подготовке, что позволит контекстуализировать работу сотрудников полиции с учетом нового набора ценностных установок (акцент на профилактике, умение прислушиваться к советам других, взаимопомощь и т.п.).

3.3.5. Реализация дисциплинарного кодекса

Кроме создания хартии ценностей в составе программного документа организации и реализации этического кодекса в рамках ее кодекса поведения, полицейское ведомство должно иметь и дисциплинарный кодекс, где будет четко определено, какие внутренние правила необходимо соблюдать, и какие действия и стили поведения являются неприемлемыми. Дисциплинарный кодекс является частью более общего понятия, а его текст входит в состав документа, который в нашем Пособии мы определяем как «кодекс поведения». Этот кодекс должен служить инструментом, позволяющим руководству организации последовательно, справедливо и эффективно решать проблемы, связанные со служебными правонарушениями своих сотрудников. Дисциплинарный кодекс должен давать подробное описание поэтапных действий руководства организации в случае совершения ее сотрудниками служебных правонарушений, а в дисциплинарных санкциях должны быть перечислены виды наказаний, которые могут быть применены по отношению к сотрудникам, признанных виновными в тех или иных нарушениях дисциплинарных требований.

При наличии этих трех управляющих механизмов – т.е. программного документа и кодекса поведения, определяющего ценности, нормы профессиональной этики, а также дисциплинарные требования – сотрудники полиции будут вооружены всеми необходимыми инструментами для принятия решений о своих действиях при исполнении служебных обязанностей (этический кодекс) в рамках организации, имеющей собственный свод правил поведения (дисциплинарный кодекс), который построен на комплексе ценностей (хартия ценностей), созданном с учетом специфики данной конкретной организации. Хотя эти инструменты очень важны сами по себе, они будут эффективно работать только при наличии налаженной системы этического менеджмента. Эти механизмы станут еще эффективнее в случае принятия руководством полицейского ведомства системы управления, которая будет прочно стоять на фундаменте организационных ценностей и норм.

3.3.6. Управляющие комитеты расширенного и узкого состава

После организации системы этического воспитания и создания этической инфраструктуры, следующим логичным и важным шагом было бы создание в организации условий, которые позволят прочно закрепиться этической культуре, будут гарантировать неизменность этического курса организации на долгосрочную перспективу и обеспечат высокие стандарты профессиональной этики не только на уровне каждого сотрудника, но и всей организации в целом. Другими словами, организация должна не только создать эти механизмы и теоретические основы, но и обеспечить эффективность и актуальность своих методов работы в этой сфере. В противном случае ей придется создавать еще один план организационной деятельности, который будет играть всего лишь роль учебного пособия, и не будет иметь ничего общего с реалиями правоохранительной деятельности на местах. Это подводит нас к важнейшему аспекту реализации этических механизмов внутри организации: менеджерский подход и концепции деятельности и управления должны быть построены таким образом, чтобы сотрудники не оставались один на один со своими этическими проблемами, а могли рассчитывать на поддержку своей организации. Без такой организационной поддержки (рамки которой выходят далеко за пределы этической подготовки/воспитания и этической инфраструктуры) невозможно добиться устойчивого функционирования принципов профессиональной этики в долговременной перспективе.

В организации с такой иерархической структурой, как полиция, традиционно используется командный стиль управления. Для него характерна организационная структура, где принципы деятельности и политику организации утверждает руководство, а разработанные специалистами и утвержденные руководством рабочие процедуры передаются на нижестоящий уровень командной вертикали, откуда они доводятся до ведома рядовых сотрудников на местах. Чем больше сотрудников работает в организации, и чем сложнее структура ее деятельности, тем выше вероятность того, что руководство организации не будет знать или будет иметь искаженное представление о том, в каких условиях приходится работать подразделениям и их сотрудникам на местах. Это, в свою очередь, повышает вероятность того, что принимаемые решения будут противоречить либо лишь частично соответствовать реалиям будничной деятельности полицейских на вверенных им участках работы.

С этой точки зрения большой интерес вызывает концепция совместного менеджмента, где управленческие решения принимаются руководством организации не единолично, а при активном участии ее персонала. Концепция совместного менеджмента представляется особенно перспективной с точки зрения профессиональной этики (некоторые мысли по этому поводу мы изложили в тексте Вставки 6).

Вставка 6: Совместный (коллективный) менеджмент

Такой тип менеджмента еще называют «коллегиальным менеджментом» или менеджментом, основанным на ценностях, разделяемых всеми членами организации. При таком типе менеджмента, в процессе принятия решений принимают участие и руководители, и менеджеры, и, что еще важнее, принимаемые решения учитывают ценности организации и ее сотрудников, а сам процесс менеджмента основан на ценностях и отображает эти ценности. Иногда можно услышать опасения по поводу того, что это превратит полицейскую организацию во что-то наподобие кооператива. Но на самом деле идея состоит в том, чтобы менеджеры, вышестоящие руководители и рядовые сотрудники несли совместную ответственность за принимаемые решения. Это значит, что их ценности будут учитываться при принятии решений на всех уровнях командной вертикали полицейской организации, причем без ущерба для эффективности всей организации.

Далее можно было бы подумать о том, как эту концепцию «этического менеджмента» можно интегрировать в деятельность полицейской организации.

На практике, интеграция этики в процессы кадрового менеджмента происходит на двух уровнях: 1) оперативном и 2) стратегическом; и достигается двумя путями: 1) через реализацию определенной организационной структуры и 2) через изменение организационной культуры. Такого культурного сдвига можно добиться через диалог, что предполагает не только коммуникацию (при помощи речевых и технических средств) в ходе повседневной деятельности, но и особую форму диалога, построенную на практике и различных способах урегулирования ситуаций. Этот вид диалога строится исключительно на ситуациях и предполагает, что эти ситуации будут рассматриваться и оцениваться сразу с нескольких углов зрения. Таким образом, диалог перестает быть двухсторонним, а становится многосторонним, а сама ситуация – это уже не только повод для обмена мнениями, но и его предмет. Уже то, как мы рассматриваем этот диалог, требует полной перестройки мышления. Вместо того чтобы использовать ценности как отправную точку при «форматировании» возможных действий в той или иной ситуации или завязывании диалога с другими людьми, человек вынужден постоянно возвращаться к самим ситуациям и использовать их в качестве «строительных блоков» для диалога, который неизменно вращается вокруг ситуации, а не ценностей других людей.

Как мы уже говорили выше, интеграция этики должна происходить одновременно на оперативном и стратегическом уровнях. В обоих случаях для этого требуется создание управляющих комитетов.

- С одной стороны, необходимо создать комитет расширенного состава, который будет заниматься проблемами стратегического характера (будущее полицейской службы, планы развития, форумы для проведения дискуссий с политиками и обществом и т.п.).
- С другой стороны, необходим и комитет в узком составе для решения оперативных проблем.

В первом случае важно обеспечить широкое представительство коллектива организации (представительство по профессиональной специализации, представительство уровней командной вертикали, мужчин, женщин, возрастных и этнических групп и т.д.), что позволит выработать согласованные на организационном уровне точки зрения на ситуации. В случае управляющего комитета узкого состава важно обеспечить условия, при которых в процессе принятия решений будут задействованы руководители различных оперативных подразделений.

Управляющие комитеты этих двух видов ни в коем случае не должны вторгаться в сферу властных полномочий полицейского руководства, которому принадлежит ведущая роль в обеспечении нормального функционирования организации. Цель этого организационного процесса состоит в том, чтобы руководство разделяло точки зрения и вырабатывало свои решения совместно с членами организации. Многие посчитают это простым проявлением совместного или коллегиального менеджмента, но на самом деле этот процесс предполагает гораздо большее. Это не просто участие членов организации в процессе принятия решений после их согласования с руководством. При таком подходе принятие решений осуществляется на основе ценностей, которые действительно разделяют все члены организации, и поэтому принятые решения адекватно воспринимаются и рядовыми представителями личного состава. В этом и состоит суть этического процесса, когда этика перестает быть делом меньшинства, а становится неотъемлемой частью опыта всех членов организации, да и самой организации в целом. В данном случае

организация не только обеспечивает инфраструктуру, но и стоит за каждым решением этой группы, которая уже становится не просто группой людей, а коллективом, построенном на основе общих решений. Это можно рассматривать как идеальный этап в развитии этической составляющей жизнедеятельности организации. Кроме того, это и самый эффективный способ борьбы со служебными правонарушениями и коррупцией, потому что, если ценности разделяют все, в том числе и сама организация, то она становится гораздо более восприимчивой к мнениям и чувствам всех своих работников, а также к ситуациям, ежедневно возникающим в работе каждого сотрудника полиции.

Существуют определенные сложности с созданием подобных комитетов в полицейских организациях, привыкших к жесткой иерархии и централизованному управлению. Участие третьей, нейтральной стороны, играющей роль посредника, часто оказывается весьма полезным на этапе реализации. Роль такого посредника состоит в том, чтобы все вопросы повестки дня были хорошо проработаны, а сотрудники, обладающие властными полномочиями, получили надлежащие указания и инструкции. При этом эти сотрудники, которые де факто полностью сохраняют все свои управленческие полномочия, должны, как минимум, обозначить те моменты, которыми они готовы пожертвовать во имя коллективного принятия решений. Это значит, что процесс принятия решений, обсуждения и диалога не подразумевает применения власти субъектом X по отношению к субъекту У, а становится истинным процессом совместного развития и разделения власти.

3.3.7. Создание контрольного комитета

Полицейские ведомства большинства стран мира уделяют большое внимание профилактике служебных правонарушений и созданию специальных организационных механизмов, которые должны мотивировать сотрудников полиции к борьбе с такими правонарушениями. В некоторых случаях предлагается создание института информаторов, но это противоречит тому этическому подходу, который мы описали выше, и к тому же вызывает целый ряд вопросов. (Создание механизмов осведомительства, системы жалоб и проверки на непричастность к коррупции. Связанные с этим этические проблемы рассматриваются в Главах 5 и 7). Во-первых, как можно предотвратить служебные правонарушения, не разрушая при этом доверие, необходимое для создания здоровой рабочей атмосферы? Во-вторых, как сделать так, чтобы разоблачения не создали в рабочем коллективе атмосферу недоверия, которая может подорвать весь этический процесс?

Для решения таких вопросов и используются контрольные комитеты. Орган по надзору за соблюдением требований этики, или контрольный комитет следит за этической ситуацией в организации целом, но не выдвигает при этом обвинений против конкретных лиц и не устраивает «охоты на ведьм». Контрольный комитет фактически представляет собой этический институт, состоящий из одного или нескольких членов, которые занимаются сбором улик, а также активно общаются с сотрудниками полиции и гражданами, чтобы лучше понять профессиональные проблемы первых и ожидания вторых. Комитет выступает в качестве «этического органа», ведущего учет и регистрацию жалоб. Цель такого сбора информации состоит не в том, чтобы наказать сотрудников, допустивших служебные правонарушения, а в том, чтобы понять причины этих правонарушений. Данный комитет – это не посреднический, а контролирующий орган, следящий за ситуацией с соблюдением этических норм, и это объясняет его функцию по сбору «чувствительной» информации. В отличие от мониторингового комитета, который передает собранную информацию на рассмотрение комитета по этике или судебных органов, функция контрольного комитета сводится в основном к определению потенциально опасных зон и ситуаций на основе анализа собранной информации. Контрольный комитет, совмест-

но с сотрудниками полиции, менеджерами и органами по этике, использует деперсонализованную информацию для выработки предложений по изменению существующих процедур с целью постепенного устранения условий для служебных правонарушений. Жалобы на неэтичные действия сотрудников полиции принимаются и от граждан.

Этот орган обеспечивает этические потребности, которые регулярно упоминаются в контексте правоохранительной деятельности, но при этом не прибегает к прямому обличительству. Такой орган может сыграть свою роль при модернизации существующих методов работы полиции с целью устранения условий для коррупции и других служебных правонарушений. Он также может способствовать улучшению взаимодействия между руководством полицейского ведомства и нижестоящими подразделениями и их сотрудниками. В результате сотрудники станут больше доверять своим начальникам а, следовательно, и более ответственно и профессионально подходить к выполнению своих служебных обязанностей.

3.3.8. Менеджмент поддержки сотрудников в полицейском ведомстве

Поскольку этика существует не только в контексте менеджмента, и поскольку в менеджменте данное понятие трактуется точно так же, как и в других контекстах общественной жизни, обсуждение вопроса «этического менеджмента» всегда представляет определенную проблему (см. Вставку 7). Этот термин относится к менеджерскому принципу, связанному и с другими процессами, а не только с управлением людьми на основе организационных целей в контексте, для которого характерна оптимизация продуктивности и эффективности труда.

Вставка 7: Этический менеджмент

В основе концепции «этического менеджмента» лежит менеджмент ситуаций и ценностных установок, определяющих поведение в конкретных ситуациях. Этический менеджмент существует в тех контекстах, где в центре жизнедеятельности организации находятся ее ценности и, что еще важнее, ответственность за менеджмент этих ценностей несут сотрудники, специалисты и организация в целом. При таком типе менеджмента полиция перестает быть просто правоохранительным ведомством, а превращается в инструмент предотвращения и урегулирования кризисных ситуаций, что ставит ее на один уровень с обществом и местным населением в зоне ее юрисдикции. По своей сути, этический менеджмент в полицейской организации рассматривает борьбу с коррупцией не только в организационном контексте, но и в профессиональном и социальном контекстах. И именно в этом направлении должны двигаться все полицейские ведомства, т.е. они должны сместить «центр тяжести» своей деятельности в сторону сближения с населением, а сама полиция должна стать частью этого населения, а не просто придатком государственной машины, выполняющим по отношению к населению дисциплинарную функцию. При этическом менеджменте органы полиции начинают рассматривать себя как представителей населения, в интересах которого они работают. Это значит, что их социальная роль становится намного шире. Фактически это уже та же роль, которую играет «народная полиция» (более подробно о модели «народной полиции» читайте в Главе 3).

Цель этического менеджмента состоит не в том, чтобы привязать этику полицейской организации к модели «народной полиции», а чтобы показать, как интеграция этики в полицейскую деятельность способствует сближению полиции и населения, как полиция

должна воспринимать другие ценности, с которыми ей приходится сталкиваться ежедневно, и как она должна «транслировать» ценности, которые определяют ее собственные действия.

Одно из главных преимуществ этического менеджмента заключается в том, что такой тип менеджмента способствует росту доверия и взаимопонимания как между полицией и населением, так и в среде самой полиции. Признавая существование у различных групп населения собственных ценностей, полиция, тем не менее, должна дать людям четкий сигнал о том, что она будет действовать совместно с народом и в его интересах, а не против него. Это позволит полиции сместить акцент своей деятельности из сферы борьбы с преступностью в сферу ограничения и профилактики преступности. При таком подходе, меры по борьбе с преступностью, если в таковых возникнет необходимость, всегда найдут понимание и поддержку со стороны населения. Этический менеджмент сделает процесс менеджмента полицейской организации более прозрачным, как для общества, так и самих ее сотрудников. Прозрачность полицейской деятельности, в свою очередь, будет способствовать росту доверия между полицией и обществом, что является необходимым условием успешной работы любого полицейского ведомства.

3.3.9. Назначение посредника для поддержки организационной этики

Реализация этического подхода, который мы описали выше, может оказаться долгим и трудным процессом. Дело в том, что это часто связано с необходимостью преодоления культуры жесткой иерархии и изменения принципов полицейской деятельности, которые существовали многие десятки лет и по своей сути совершенно не вписываются в концепцию этической правоохранительной деятельности. Поэтому мы посчитали целесообразным включить в этот процесс нейтрального, третьего участника, который будет играть роль посредника при реализации ключевых организационных реформ, направленных на укрепление основ коллегиального менеджмента в профессиональном и организационном контексте, построенном на индивидуализме.

Вставка 8: Роль посредника

Посредник должен помогать руководству организации в построении этической инфраструктуры. Он также должен следить за тем, чтобы стратегические решения не отождествлялись с этическими решениями и наоборот, и чтобы этическая инфраструктура не превратилась в простой инструмент менеджмента в целом и кадрового менеджмента в частности. Хотя специалист по этике может и не разбираться в вопросах организационных реформ, психологии или управления персоналом, но он может помочь руководству организации в выработке этических целей и задач и в выявлении проблемных мест.

Роль этого третьего, нейтрального участника может принимать различные формы. Это может быть внешний участник, или это может быть комитет по этике, который будет уполномочен информировать организацию о своих выводах по определенным вопросам. В последнем случае в состав комитета должны входить сотрудники соответствующей полицейской организации, представители общественности и представитель полицейского ведомства. Такой орган должен иметь возможность работать в автономном режиме и, при необходимости, оказывать экспертную помощь. Однако его деятельность должна быть строго ограничена рамками консультативной функции. Это значит, что он не имеет права издавать приказы и распоряжения, и не наделен дисциплинарными полномочиями.

При построении этической инфраструктуры в полицейском ведомстве Лозанны (см. главу «Пример из практики») руководство ведомства отметило особую роль, которая принадлежит в этом процессе нейтральному участнику. Он, конечно же, не брал на себя роль руководства при принятии стратегических решений, но выступал в качестве посредника, консультанта и ответственного за процесс и диалог.

4 Менеджмент поддержки в различных контекстах

Процесс интеграции этики в деятельность полицейских ведомств в каждой стране происходит по-своему в зависимости от конкретного контекста. В этой главе мы рассмотрим три различных контекста деятельности полицейского ведомства. Это 1) развитые страны, 2) развивающиеся страны и 3) постконфликтные страны (см. Вставку 9).

Для того, чтобы этика могла выполнять свою двойственную, контрольно-рефлексивную функцию, имеющую такое большое значение в деятельности полицейского ведомства, процесс обучения/воспитания, как и инфраструктура, поддерживающая процессы институализации этики внутри организации, должны быть адаптированы с учетом специфики конкретного контекста. Какого-то одного универсального подхода в данном случае не существует.

Поэтому каждая организация должна создать специализированные структуры, которые позволят ей решать эту задачу в соответствии с собственными потребностями (специальный комитет по ведению диалога с обществом и т.п.).

Вставка 9: Полиция и этическая инфраструктура в контексте развитых стран

В контексте развитых стран важно учитывать масштаб полицейской организации, в которой строится этическая инфраструктура, т.е. это муниципальная полиция, региональная или национальная? Каждая организация имеет собственную миссию и собственные потребности, и в зависимости от этого и должна строиться этическая инфраструктура. Однако дело усложняется в случае, если полицейская организация выполняет сразу несколько миссий. В качестве примера можно привести Полицию провинции Квебек (Surete du Quebec). Она выполняет функцию муниципальной полиции в небольших городах (где больше нет собственной полиции), совмещая ее с функцией региональной полиции. В таких случаях проблема состоит в том, чтобы созданные в организации этическая инфраструктура и система этического обучения/воспитания соответствовали специфике обеих этих функций. А в случае полицейской организации, например, областного (провинциального) уровня, гармоничное сочетание разных функций достигается за счет этического менеджмента, и совсем мало внимания уделяется концепции «народной полиции».

В контексте развивающихся стран этические проблемы в полицейских организациях часто связаны с низким уровнем заработных плат сотрудников, отсутствием нормальной системы обучения, подготовки и воспитания, а также с низким уровнем ресурсного обеспечения правоохранительной деятельности. В контексте этих стран первостепенное значение имеют обучение и подготовка личного состава, так как фактическое отсутствие дистанции между сотрудниками полиции и местным населением часто мешает полицейским давать адекватную оценку своим действиям с точки зрения их возможных последствий. Поэтому для таких стран задачей номер один является обучение, подготовка и воспитание личного состава полиции, для чего необходимо обеспечить подготовку соответствующих кадров. Следующая по важности задача связана с ответственностью

руководства полицейского ведомства, которое само должно быть искренне заинтересованно в развитии и укреплении этического компонента своей организации. Учитывая низкий уровень технического обеспечения правоохранительной деятельности в этих странах, акцент следует делать на «профессионализации» полицейской функции, а создание этической инфраструктуры должно быть направлено на «поддержку» системы обучения и воспитания личного состава. Только при таких условиях возможно успешное начало истинной перестройки полицейской организации.

Вставка 10: Конкретные проблемы, в частности применение огнестрельного оружия, в контексте развивающихся стран

Одна из проблем, которая часто возникает в контексте развивающихся стран, связана с применением и ношением огнестрельного оружия. Пистолет часто считается символом силы и власти. Поэтому его носят даже дома, на улице и в других местах, не имеющих отношения к службе, хотя пистолет является атрибутом правоохранительной функции. Оружие часто носят дома в основном для того, чтобы в бытовом окружении продемонстрировать свою принадлежность к силовой структуре. Подобное поведение характерно для сотрудников полиции, не умеющих или не желающих видеть различия между статусом полицейского и частного лица, между профессиональной жизнью и частной жизнью, или не понимающих до конца профессионального аспекта правоохранительной деятельности. Вот почему в этом контексте такое большое значение имеют обучение и подготовка, причем не только в техническом плане, но и подготовка как инструмент для повышения профессионального уровня сотрудников полиции, а также как платформа для обсуждения роли правоохранительной службы, ее задач, ценностных установок и т.д.

В контексте постконфликтных государств процесс происходит в обратном порядке. То есть этическая инфраструктура создается для того, чтобы реформировать полицейское ведомство и очистить его от «плохих привычек», приобретенных во времена вооруженного конфликта (склонность к произволу, авторитаризм и т.д.) В этом случае первым пунктом повестки дня должно стать возобновление главной функции полицейского ведомства, т.е. обеспечение и поддержание законности и правопорядка. Для этого необходимо помочь полиции восстановить свою легитимность, утраченную за время конфликта, когда в руках прежнего авторитарного режима полиция служила инструментом подавления и насилия. Процесс обучения и воспитания в полиции будет иметь смысл только в том случае, если организация сначала восстановит свою легитимность, и не только в глазах общества, но и самих сотрудников полиции. Создание хартии ценностей и кодекса поведения помогут организации восстановить свою легитимность в глазах общества, и в то же время позволит полиции более эффективно исполнять свою миссию. Кроме того, полиция снова получит комплекс норм и правил, которым она должна будет следовать в своей работе, а поэтапный процесс этического воспитания поможет сотрудникам полиции выполнять свои задачи без нарушения установленных требований.

5. Пример из практики

В этой Главе приводится пример из практики имплементации этического процесса, который мы описали в предыдущих главах. Проект, о котором пойдет речь, был реализован Шербрукским университетом (Канада) на базе полицейского ведомства Лозанны (Швейцария).

Группа ученых и сотрудников Кафедры прикладной этики использовала эту полицейскую организацию как платформу для разработки и испытания различных моделей этического воспитания, а также новых методов организации правоохранительной деятельности, где этика интегрирована в процессы менеджмента на всех уровнях командной вертикали полицейского ведомства. Испытания проводились в рамках проекта, который реализовывался совместно с лозаннской полицией в период с начала 2000-х годов до 2010 года. Этот проект позволил сделать несколько важных выводов. Хотя не обошлось без некоторых трудностей, работа над проектом ни разу не прерывалась в течение всего этого срока, и проводилась при активной поддержке полицейского руководства и других заинтересованных участников в лице организаций, муниципальных и политических структур. Это дало возможность исследователям оценить роль и значение поддержки на организационном и политическом уровнях. Были созданы все необходимые условия, которые позволили нам выполнить проект в полном объеме и впоследствии оценить его сильные и слабые стороны на основе показателей эффективности.

С самого начала проекта стало понятно, как важно выбрать среди всех сотрудников полицейского ведомства нужных людей, которые будут служить проводниками между полицейскими и учеными. Нужно было найти людей, которые хорошо понимают важность и значение этического воспитания. Мы отобрали четырех добровольцев (штатского сотрудника, капитана, лейтенанта и психолога), которые согласились пройти обучение в магистратуре по специальности «прикладная этика». Параллельно с этим ученые осуществили этический аудит организации для того, чтобы лучше понять механизмы ее работы и выявить возможные зоны риска.

Используя результаты этического аудита, организация может разработать план этических мероприятий, прежде всего в сфере этического воспитания и построения этической инфраструктуры, причем такой документ должен разрабатываться с учетом возможностей (кадровых и финансовых) соответствующей организации. В случае полицейского ведомства Лозанны, этический аудит выявил необходимость в подготовке «катализаторов» этики, т.е. людей, играющих роль «посредников» при реализации этической инфраструктуры и выступающих в качестве наставников по отношению к другим сотрудникам организации. Были определены направления подготовки сотрудников полицейского ведомства, и разработана соответствующая учебная программа. По различным экономическим и организационным причинам, полицейское ведомство Лозанны выбрало в качестве учебной базы консорциум в составе университетов городов Лувен ля Нёв (Louvain-la-Neuve) и Шербрук (Sherbrooke), а также частного вуза. Такой подход оказался не самым удачным. В результате, начало обучения все время откладывалось, а сам предмет преподавался не цельным курсом, а разрозненными фрагментами.

Во время этого учебно-подготовительного этапа проекта (на подготовку тридцати катализаторов для ведомства численностью около 500 человек ушло почти три года), один из четырех добровольцев, согласившихся пройти курс обучения в магистратуре, был на-

значен менеджером по этике. Впоследствии этот сотрудник вместе с небольшой группой помощников участвовал в разработке хартии ценностей, а также подготовил текст этического кодекса, в чем ему помогал ответственный сотрудник по этике, которого назначило руководство полицейского ведомства. Пять лет активной работы потребовалось для того, чтобы создать систему обучения/воспитания сотрудников и выстроить этическую инфраструктуру.

После создания системы этического воспитания и разработки организационных кодексов на повестку дня встал вопрос реализации этих механизмов в практической деятельности полицейского ведомства. Для этого полицейское ведомство Лозанны осуществило анализ своей работы и по его результатам разработало новую организационную схему. В частности, на этом этапе проекта потребовалось осуществить анализ и оценку всей системы организации труда, а также пересмотреть количество уровней командной вертикали в аппарате ведомства. Цель такого анализа состояла в том, чтобы создать условия для максимально эффективного взаимодействия между сотрудниками, для чего было признано целесообразным сократить количество уровней командной вертикали с 15-ти до 5-ти и менее. Это значит, что рядовых сотрудников и руководство ведомства должно разделять минимальное число ступеней иерархической лестницы, что позволит на практике реализовать принцип профессиональной автономии, а значит дать возможность полицейскому самостоятельно принимать решения и нести за них ответственность. Для реализации такой модели руководству полицейского ведомства потребовалась помощь в обеспечении перехода от командного стиля управления к коллегиальному менеджменту. В результате такого перехода руководство уступило коллективу организации часть своих полномочий по принятию решений оперативного характера, а также часть полномочий в сфере стратегического управления. В реализации первого этапа проекта по внедрению модели коллегиального менеджмента в лозаннской полиции принимали участие около десятка сотрудников ведомства. На следующем этапе еще часть полномочий по принятию решений, на этот раз по вопросам основных направлений деятельности полиции, перешла к менеджерам организации (на этом этапе в проекте участвовали уже около тридцати человек).

Реализация только двух первых этапов проекта (обучение/воспитание, построение этической инфраструктуры и внедрение модели коллегиального менеджмента) заняла семь лет и стоила сотни тысяч швейцарских франков (для организации со штатом около 500 сотрудников, примером каковой является полиция Лозанны). Создание системы этического воспитания и построение этической инфраструктуры невозможно осуществить за один день. Это весьма длительный и трудный процесс, требующий переосмысления и переоценки работы и миссии полицейского. Кроме того, два этих этапа лишь создают условия для перехода к третьему и четвертому этапам. Третий этап заключается в построении двухуровневой системы этического воспитания, где первый уровень состоит из начального этического курса для молодых сотрудников, только принятых на службу в полицию, а второй предусматривает организацию непрерывного этического воспитания в виде регулярных курсов этической подготовки для сотрудников со стажем. Четвертый этап предусматривает дальнейшее развитие системы коллегиального менеджмента, которая в конечном итоге должна охватить все уровни командной вертикали полицейского ведомства. С этой целью необходимо обеспечить соответствующую менеджерскую поддержку для руководителей всех департаментов и управлений для того, чтобы каждый сотрудник организации мог ощутить на себе преимущества нового стиля управления и его последствия для этического мышления и принятия решений.

Наконец, необходимо создать единицу измерения, своего рода этический эталон, кото-

рый будет служить одним из критериев оценки работы полицейского ведомства. При этом данный показатель должен использоваться не для оценки этического аспекта действий полиции как такового, а для измерения эффективности новых этических подходов с точки зрения их влияния на количество жалоб, оценок населения, а также на рабочую атмосферу в полицейской организации (текучесть кадров, количество жалоб на действия сотрудников полиции и т.п.). Сегодня продолжается работа по созданию инструментов для проведения таких оценок, что позволит полицейским ведомствам измерять эффективность предложенных в этом проекте методов на количественном и качественном уровнях.

6. Уроки и выводы, факторы успеха

Перечисленные ниже выводы были сделаны на основе опыта внедрения концепций, являющихся предметом данной главы.

- Первый вывод касается системы подготовки и воспитания. Он состоит в том, что сотрудники полиции должны стать носителями организационных перемен, и первым шагом на этом пути должна стать организация системы подготовки и воспитания. Такой подход использует полиция Квебека (Канада), где каждый сотрудник после поступления на службу обязан пройти начальный курс подготовки, причем это требование касается всех новых сотрудников, независимо от юрисдикции соответствующего полицейского ведомства (национальная полиция, региональная или муниципальная). Однако вскоре стало ясно, что, прежде чем приступать к созданию системы подготовки и воспитания, необходимо определиться с задачами и целями организации. Конечно, человеческие ресурсы играют огромную роль в любой организации. Однако этическую культуру невозможно реализовать без поддержки со стороны организационных и менеджерских механизмов.

- Второй вывод касается содержания процесса обучения и воспитания сотрудников. Опыт показывает, что задачи подготовительного курса не должны быть излишне амбициозными. Этическая подготовка должна дать сотрудникам полиции представление об основных принципах правоохранительной деятельности в современном обществе (понятия демократии, демократических ценностей, прав человека), а также вооружить их инструментами для решения этических дилемм, с которыми они будут постоянно сталкиваться в своей повседневной деятельности (т.е. научить их принимать решения). Третий вид подготовки, в центре которого находятся вопросы власти и властных полномочий, особенно важен для сотрудников старшего офицерского состава, так как им приходится постоянно применять власть по отношению к рядовым сотрудникам, причем в условиях, когда эта власть постоянно подвергается сомнению. Не в том смысле, что кто-то открыто посягает на их полномочия, а в том, что эти полномочия будут находиться под давлением этического компонента. То есть это означает, что, как только сотрудники полиции научатся брать на себя ответственность за собственные действия и анализировать их в конкретном контексте, они со временем будут стремиться к тому, чтобы таким анализом занимались не они сами, а их организация и люди, с которыми она больше всего ассоциируется, т.е. вышестоящие руководители. Руководители должны научиться применять свои полномочия этично, и именно этому вопросу должен быть посвящен третий компонент системы подготовки и воспитания.

- Третий вывод, который мы сделали, исходя из опыта десятилетней работы по построению этического компонента полицейского ведомства, говорит о том, что огромное значение в этом вопросе имеет позиция и заинтересованность руководства. Но в такой позиции не будет толку, если она не будет транслироваться в активные действия, и если ее границы будут заканчиваться на уровне командования. Эта активная позиция должна быть видна на всех уровнях командной вертикали вплоть до рядовых сотрудников, и проявляться в виде осознания необходимости перемен, признания существующих проблем и готовности к внедрению новых моделей управления, где участниками выступают рядовые сотрудники, представители

руководства и коллектив организации в целом.

- И, наконец, четвертый вывод касается роли и значения нейтрального, третьего участника процесса (или посредника). Когда-то считалось, что организации вполне способны самостоятельно справиться с процессом внедрения таких перемен. Однако наблюдения за действиями полицейских на местах, а также беседы с представителями руководства полицейских ведомств показали, что это не так или, точнее, не совсем так. Хотя, согласно существующему подходу, каждая организация должна стремиться к максимальной автономии в вопросах этики, сегодня все больше экспертов сходятся во мнении, что при реализации таких перемен очень важно, а в некоторых случаях и просто необходимо привлекать внешнего эксперта в сфере организационной этики. Участие такого специалиста необходимо по двум причинам:

1. Представители организации не всегда обладают достаточной легитимностью для внедрения необходимых перемен.
2. В этом процессе важна независимая оценка и взгляд внешнего участника, который способен увидеть то, что обычно остается вне поля зрения членов организации.

Таким образом, присутствие и участие внешнего эксперта по этике будет выполнять две важные функции: во-первых, обеспечение легитимности людей, внедряющих в организации новые этические подходы, и, во-вторых, обеспечение критической дистанции, которая даст возможность руководству организации увидеть этическую ситуацию в объективном свете.

6.1. Факторы успеха при организации системы обучения,подготовки и воспитания в полиции

Далее мы рассмотрим некоторые важные элементы, которые необходимо предусмотреть при построении системы поддержки сотрудников полиции в ситуациях этического выбора.

Успех деятельности по внедрению принципов этики в деятельность полицейской организации зависит от трех важных условий:

1. Создание этической инфраструктуры с двухуровневой системой этического воспитания, обеспечивающей непрерывность этического процесса в течение всего срока пребывания на службе. Такая инфраструктура должна обеспечить условия для передачи информации и мониторинга этической ситуации. Это позволит, с одной стороны, обеспечить соблюдение норм профессиональной этики на уровне как сотрудников, так и организации в целом, а, с другой стороны, обеспечит присутствие в организации людей, которые будут следить за этической ситуацией и оперативно реагировать на возникающие проблемы.
2. Создание инфраструктуры поддержки в составе хартии ценностей полицейского ведомства, кодекса поведения (куда входит и этический кодекс), механизма консультирования сотрудников по этическим вопросам и многосторонней группы имплементации. Инициативы по созданию систем непрерывной этической подготовки не должны превращать сотрудников организации в вечных студентов. Цель таких инициатив состоит в том, чтобы обучить сотрудников новым методам деятельности

и навыкам самостоятельного принятия решений. Наконец, большое значение имеет позиция и заинтересованность руководства организации.

3. Создание менеджерской группы, заинтересованной в практике коллегиального менеджмента, когда к решению вопросов оперативного и стратегического управления привлекаются не только руководители ведомства, но и личный состав. Без твердой поддержки руководства, без стремления и готовности к переменам любая инициатива в сфере этики будет обречена на провал. Силами одних только людей организационные перемены осуществить невозможно.

7. Выводы к Главе 4

Внедрение в деятельность полиции морально-этического компонента борьбы с коррупцией – это очень непростая задача для любой полицейской организации. Чтобы успешно ее решать, полицейское ведомство должно создать систему поддержки этических ценностей на уровне внутренней структуры, но еще важнее обеспечить условия, когда этика станет неотъемлемой составляющей работы полиции. Кроме того, полиция должна постепенно отходить от своей авторитарно-контролирующей роли и превратиться в ведомство охраны правопорядка, а также защиты и обслуживания интересов населения. Полиция должна стать «этичной» организацией, деятельность которой строится на партнерстве с населением и осуществляется от имени и во благо общества.

Помощь, оказываемая полицейскому ведомству в деле реализации масштабных внутренних реформ, очень важна и необходима не только с точки зрения эффективного руководства процессом, она не позволяет превратить этическую инфраструктуру в простой инструмент управления и кадрового менеджмента. Поскольку этика касается всех видов правоохранительной деятельности и затрагивает все аспекты функционирования полицейской организации, имплементация этических принципов и ценностей в работе полиции должна стать общим делом всей организации. В то же время, построение и поддержка этической инфраструктуры требуют привлечения третьего, нейтрального участника, который будет выступать в роли посредника или «проводника».

Существуют три направления в реализации этической инфраструктуры, где руководству полицейского ведомства не обойтись без помощи и поддержки:

1. Обучение и воспитание личного состава; при этом особое внимание следует уделить специализированной подготовке наставников по этическим вопросам (катализаторов). Катализаторы должны быть действующими сотрудниками полицейского ведомства и представлять все уровни командной вертикали. Их задача состоит в том, чтобы оказывать консультативную поддержку представителям руководства на соответствующем уровне командной вертикали и помогать им в принятии решений оперативного характера.

2. Построение этической инфраструктуры; этическая инфраструктура – это не просто кодекс поведения, а целый комплекс этических механизмов. Ее главная функция состоит в том, чтобы этика постоянно находилась в центре внимания организации, и чтобы сотрудники организации на всех уровнях командной вертикали не несли на себе весь груз этических дилемм, которые им приходится самостоятельно решать при исполнении своих каждодневных обязанностей.

3. Реализация комплексного управленческого подхода, который позволяет принимать менеджерские решения с учетом всех ценностных установок и проблем, возникающих при работе на местах. В специализированной литературе такой подход называют «коллегиальным менеджментом» (collegial management), который следует отличать от «совместного менеджмента» (participative management).

Кроме того, поддержка сотрудников полиции при решении этических вопросов направлена и на то, чтобы сделать этику неотъемлемой частью профессиональной жизни полицейского и, в то же время, способствовать дальнейшему прогрессу в этической сфере на организационном уровне. В частности, это поможет полицейской организации выйти за пределы чисто ведомственного подхода к борьбе с коррупцией и двигаться в направлении более «глобального» подхода к этой проблеме.

Таблица самооценки

Глава 4: Поддержка сотрудников полиции в ситуациях этического выбора

Итак, вы прочли четвертую главу Пособия. Что нового и интересного для себя вы узнали? Почерпнули ли вы какие-то новые сведения, которые пригодились бы вам в дальнейшей деятельности по улучшению стандартов служебного поведения в вашем полицейском ведомстве? Можно ли внедрить перемены в вашем полицейском ведомстве, и если да, то какие?

Ниже мы приводим таблицу самооценки, которая поможет вам дать ответы на эти и другие вопросы. Эта простая анкета поможет вам оценить ситуацию в вашем собственном полицейском ведомстве, выявить проблемы, определить возможные пути их решения, а затем вместе с группой экспертов и представителей руководства выработать план конкретных мероприятий по внедрению необходимых перемен. Для создания комплексного подхода, который в дальнейшем позволит вам применить на практике изложенные здесь концепции и решения, можно организовать специальные учебные семинары или рабочие группы, где будут рассматриваться результаты этой оценки и, при необходимости, вноситься дополнения и изменения. Кроме того, в некоторых случаях может потребоваться помощь специалистов вашей собственной страны, а также международных экспертов, специализирующихся в вопросах борьбы с коррупцией.

Проблемы/вопросы	Какие меры необходимы?	Как реализовать эти меры?
Знаем ли мы о том, какие изменения происходят в нашем обществе и как эти изменения влияют на методы нашей работы?	Если нет, мы можем: • Определить и проанализировать эти изменения • Оценить их влияние на нашу деятельность • Выявить сферы, где необходимо осуществить реформы • Определить факторы успеха и факторы риска	Мы можем: • Организовать коллективное обсуждение/семинары (см. образец оценочного семинара) • Привлечь эксперта и/или рабочую группу • При необходимости, провести исследование общественного мнения; проанализировать ожидания граждан; • Связаться с полицейскими ведомствами других стран с целью обмена передовым опытом; • См. раздел «Менеджмент поддержки сотрудников в полицейском ведомстве»; • Также см. Главы 2 и 8 **Примечание: здесь могут пригодиться и инструменты, описанные в Главе 9**

Эти изменения потребуют от наших сотрудников новых навыков и умений. Знаем ли мы, какие это навыки и умения?	Если нет, то мы могли бы: • Определить новый облик офицера полиции • Выяснить, какие из навыков и умений ему потребуются • В соответствии с этим пересмотреть содержание наших учебных программ • Определить направления реформ	
Достаточно ли эффективно работает в нашем ведомстве этическая инфраструктура и помогает ли она сотрудникам успешно противостоять коррупции?	Если нет, мы можем: • Проанализировать существующую инфраструктуру, выявить слабые места • Определить необходимые меры • Разработать план действий	

ГЛАВА 5

5

Внутренний контроль

Лена Андерссон

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И СЛУЖЕБНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ

1. Вступление к Главе 5

В этой Главе рассматривается система внутреннего контроля и ее влияние на уровень коррупции в полицейской организации. В частности, мы поговорим о том, как хорошо структурированная система внутреннего контроля может способствовать выявлению и предотвращению случаев коррупции и других нарушений служебной этики среди сотрудников полицейского ведомства. Кроме того, мы рассмотрим требования к системе внутреннего контроля, обсудим проблемы, к которым могут привести ошибки в конструкции системы, а также представим свои рекомендации относительно распределения функций и обязанностей в сфере внутреннего контроля в полицейском ведомстве. Эта Глава дает общее представление о системе внутреннего контроля и описывает один из подходов к ее практической реализации. И, наконец, завершает Главу примерный перечень вопросов для анкеты «самооценки». Материал данной Главы может послужить основой для научно-практической конференции или учебного курса.

Основное внимание мы уделили вопросу построения и использования системы контроля для выявления моделей поведения и действий сотрудников полиции, нарушающих ценностные установки, правила, нормы и требования, которые обязательны для исполнения полицейским ведомством и его сотрудниками.

1.1. Что такое контроль?

В контексте данной Главы, контроль означает комплекс мер, направленных на обеспечение нормального функционирования полицейской организации. Системы контроля обеспечивают внутренние и/или внешние гарантии того, что «система управления» полицейской организации будет работать как положено. Внутренний контроль охватывает все аспекты и виды деятельности, осуществляемые либо инициируемые самой полицейской организацией. Контрольные мероприятия, осуществляемые учреждениями либо лицами, не входящими в систему полиции, относятся к сфере внешнего контроля (см. Главу 6).

Часто бывает трудно провести четкую границу между внутренним и внешним контролем, так как две эти системы взаимосвязаны и взаимодействуют между собой. Например, процесс судебного преследования коррумпированного сотрудника полиции проходит через несколько различных инстанций. Он начинается в самой полицейской организации, далее продолжается в разных комиссиях, комитетах по рассмотрению жалоб, независимых инспекциях, управлении омбудсмена, прокуратуре и лишь после этого окончательно рассматривается в суде.

Для успеха мер по борьбе с коррупцией очень важно, чтобы антикоррупционные инициативы исходили из самой полицейской организации, и чтобы она же несла за них ответственность. Именно поэтому внутреннему контролю отводится такая большая роль в борьбе с коррупцией среди сотрудников полицейского ведомства. Существенную роль играют и внешние участники, которые могут проводить расследования и предлагать меры противодействия коррупции, но все же их функция в данном случае будет скорее вспомогательной. В конечном итоге, успех деятельности по предотвращению и выявлению случаев коррупции среди сотрудников полиции будет зависеть от самого полицейского ведомства.

Если говорить в целом, то внутренний контроль позволяет:

- Выявить несоответствия между запланированным и фактическим результатом, или

между действиями сотрудника организации и организационными ценностями и требованиями (см. Главы 2 и 3).

- Оценить качество и результаты работы.
- Оценить подразделение или организацию в целом.
- Разработать мероприятия по устранению выявленных недостатков.
- Получить данные для сопоставительного анализа или использования в учебных целях.

С точки зрения менеджмента, внутренний контроль позволяет оценить:

- Достигнуты ли цели ведомства, конкретного подразделения или конкретного мероприятия.
- Насколько эффективно были израсходованы ресурсы с точки зрения достигнутого результата.

С точки зрения безопасности, внутренний контроль позволяет удостовериться в том, что:

- В организации создана эффективная система «фильтров», которая исключает возможность приема на работу или удержания на службе лиц с неоднозначной репутацией.
- Обеспечена надежная защита данных и информации ограниченного доступа.
- Обеспечен надежный контроль доступа к особо важным зонам и объектам.

С точки зрения легитимности, внутренний контроль позволяет убедиться в том, что:

- Принимаемые меры легитимны и соответствуют обстоятельствам.
- Установленные процедуры соблюдаются в полной мере.
- Ведомство и его сотрудники несут полную ответственность за свои действия.

С точки зрения профессиональной этики, внутренний контроль создает условия для обеспечения:

- Одинакового отношения ко всем сотрудникам, как и к лицам, являющимся объектами действий сотрудников полиции.
- Соблюдения сотрудниками организации ее ценностных установок, норм и этических правил.

Контроль осуществляется на различных уровнях управленческой вертикали, как внутри организации, так и за ее пределами.[72]

1.1.1. Контроль должен осуществляться на трех уровнях

1. Персональный уровень

С точки зрения функционирования системы внутреннего контроля важно, чтобы сотрудники организации знали о том, какие нормы и ценностные установки подлежат обязательному соблюдению и являются объектами контроля, и чтобы они понимали механизм функционирования системы контроля в своей организации. Они должны понимать и то, что механизмы внутреннего контроля могут, при необходимости, защитить и их самих от необоснованных обвинений и помогут избежать случайных нарушений. Вопрос поддержки сотрудников в ситуациях этического выбора подробно рассматривается в Главе 4. Сравнительные характеристики контроля на всех трех уровня приводятся в Таблице 1.

2. Контроль на уровне процессов

Один из эффективных путей минимизации возможностей для коррупции на оперативном уровне деятельности полиции состоит в том, чтобы ежедневно документировать все проводимые мероприятия и обеспечить при этом строгое соблюдение всех установленных процедур. При необходимости эти процедуры следует пересматривать с целью устранения возможностей для коррупции. Процедуры должны быть выстроены таким образом, чтобы, например, исключить ситуации, когда финансовую операцию от начала до конца осуществляет один и тот же сотрудник, и чтобы деятельность одного отдела или сотрудника контролировал другой отдел или сотрудник. Сравнительное описание всех трех уровней см. в Таблице 1.

3. Организационный уровень

Развитию коррупции могут способствовать недостатки системы управления и организационной структуры. Выявить и устранить эти недостатки можно при помощи механизмов внутреннего контроля. Сравнительное описание всех трех уровней приведено в Таблице 1.

Таблица 1: Примерный перечень коррупционных рисков полицейской организации

Персональный уровень	
Сотрудники полиции	Именно сотрудники являются самым слабым звеном организации в плане уязвимости к коррупции. Они постоянно контактируют с гражданами, обладают полномочиями по задержанию и выдвижению обвинений, хорошо знакомы с оперативными процессами и имеют доступ к данным, и все это открывает широкие возможности для коррупционных действий. Сотрудники полиции могут не только выступать инициаторами коррупционных действий, но часто и сами становятся объектами подкупа со стороны граждан .
Контроль на уровне процессов	
Виды деятельности, связанные с повышенным коррупционным риском	Сотрудники подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и нелегальной секс-индустрией больше других подвержены коррупционному риску. Минимизировать эти риски помогут меры внутреннего контроля.
Полицейские операции Правила и процедуры	Такие оперативные процедуры, как аресты, допросы и задержания имеют высокий коррупционный потенциал. Этот потенциал можно снизить за счет усовершенствования соответствующих процедур и создания специальных мер внутреннего контроля.
Кадровый менеджмент	Процессы приема на службу и повышения в должности особенно уязвимы с точки зрения подкупа, несправедливых решений и нарушений служебной этики. Решения о назначениях на должности и повышении в должности должны приниматься по результатам регулярных аттестаций, т.е. в зависимости от профессиональных и морально-этических качеств претендентов. Такие аттестации составляют один из элементов системы внутреннего контроля.

Защита данных	В документах или базах данных может содержаться информация, представляющая интерес для преступников или криминальных группировок, и поэтому доступ к такой информации может стать источником коррупции. Внутренний контроль обеспечивает безопасность такой информации, защищая ее от хищения и несанкционированного использования.
Организационный уровень	
Помещения, объекты	В пользовании органов полиции находятся помещения и объекты (хранилища дорогостоящей техники, секретных данных, наличных денег), которые некоторые сотрудники могут использовать в коррупционных целях. Внутренний контроль позволяет определить, какие помещения являются объектами повышенного риска и нуждаются в усиленной защите.
Менеджмент	Руководство полиции, благодаря своему высокому положению и властным полномочиям, может стать источником коррупции высокого уровня. Например, представители руководства могут попадать под коррупционное влияние мощных группировок организованной преступности. Предотвратить или снизить вероятность такого развития событий могут инструменты внутреннего контроля.
Проблемы дискриминации	Определенные группы населения исторически подвергались дискриминации со стороны полиции и сегодня часто становятся объектами грубого обращения, шантажа и дискриминации по признакам гендерной принадлежности, сексуальной ориентации и расы. Минимизировать эту проблему могут процедуры внутреннего контроля соответствующей направленности.
Недостатки организационной структуры	Недостатки организационной структуры могут способствовать развитию коррупции на индивидуальном и групповом уровнях; с помощью внутреннего контроля эти недостатки можно выявить и принять меры к их устранению (см. Главу 3).

Связи с другими главами

Некоторые из тем этой главы рассматриваются более детально в других главах:

Глава 2 рассматривает использование организационных ценностей, правил и моделей поведения в контексте борьбы с коррупцией

Глава 3 «Организационная структура»

Глава 6 «Внешний контроль»

Глава 7 «Расследования»

Глава 9 «Инструменты»

2. Какова роль системы внутреннего контроля в борьбе с коррупцией

2.1. Внутренний контроль и менеджмент

- Внедрение механизмов раннего предупреждения позволяет руководству своевременно выявлять случаи нарушения сотрудниками полицейской организации ее ценностных установок и правил, принимать соответствующие меры реагирования, и тем самым предотвращать распространение вируса коррупции внутри организации.
- Внутренний контроль создает фильтры, которые исключают возможность приема на работу или назначения на более высокие должности лиц с неоднозначной репутацией.

2.2. Внутренний контроль способствует улучшению имиджа полиции

- Способствует повышению эффективности предоставления услуг; предотвращает ситуации, когда граждане воспринимают медлительность действий полицейских вследствие их неэффективности как признак коррумпированности. Если полиция не может оперативно обслуживать граждан из-за неэффективности процедур, граждане будут думать, что полицейские намеренно тормозят дело в надежде получить взятку.
- Служит свидетельством того, что коррупция рассматривается как серьезная проблема, и что нарушения не останутся безнаказанными.
- Способствует повышению прозрачности правоохранительной деятельности, когда население информируется о случаях коррупции (и других правонарушений) среди сотрудников полиции, а также о мерах, принятых по отношению к нарушителям и о том, как полиция намерена предотвращать подобные случаи в дальнейшем.

2.3. Внутренний контроль и ответственность правоохранительных структур

- Внутренний контроль устанавливает ответственность руководства; менеджеры могут привлекаться к ответственности в случае нарушения ими этических норм, установленных законодательством или внутренним кодексом поведения.

2.4.Внутренний контроль и этические стандарты

- Внутренний контроль стимулирует сотрудников полиции к соблюдению принятых в организации этических стандартов, ценностных установок и норм поведения. Меры внутреннего контроля устраняют условия для дискриминации – как самих сотрудников полиции, так и граждан, с которыми они контактируют – по признакам гендерной или расовой принадлежности. Внутренний контроль будет служить для сотрудников полиции доказательством того, что их руководители не только провозглашают определенные ценности и нормы, но и заинтересованы в их соблюдении и сами их придерживаются.

3 Как эффективно применять механизмы внутреннего контроля в борьбе с коррупцией

В этом разделе рассматриваются различные элементы системы контроля. В частности, мы расскажем о требованиях к конструкции системы; об общей структуре контроля; о различных видах и инструментах контроля; о субъектах и объектах контроля; периодичности контроля и о проблемах контроля в контексте полицейской службы.

3.1. Система контроля

Для того, чтобы достичь целей, перечисленных во вступлении к данной главе, система внутреннего контроля должна:

- Отвечать стратегии организации (см. Вставку 1).
- Быть нацелена на решение конкретных задач, и поэтому должна быть ограждена от перегруженности информацией и сбора ненужных данных.
- Своевременно обеспечивать актуальной информацией тех, кому она нужна для принятия решений и осуществления соответствующих мероприятий.
- Способствовать повышению внутренней и внешней прозрачности.
- Использовать полученные в ходе контрольных мероприятий данные для устранения недостатков.

В данном случае речь идет о контрольных мероприятиях трех видов: 1) коррекционные мероприятия в отношении текущих операций, которые пошли не по плану; 2) коррекция задач в случае, если они оказались невыполнимыми; 3) кардинальные изменения стратегии, организационной структуры и процессов, если именно в них кроются причины проблем. Эффективность системы контроля зависит от уровня квалификации тех, кто ее использует, а также от контрольной инфраструктуры.

Вставка 1: Критерии оценок и модель правоохранительной деятельности[73]

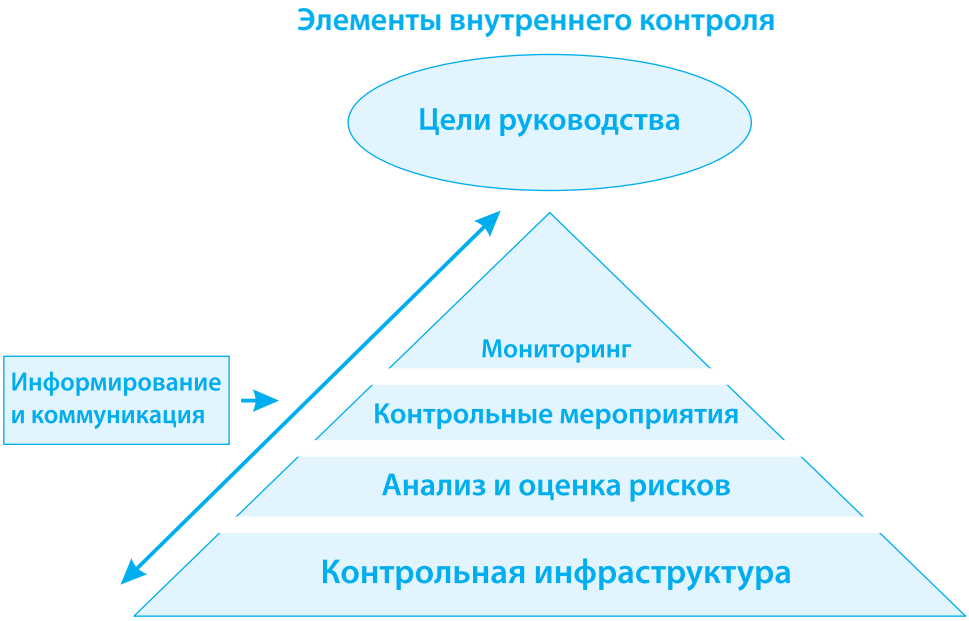
Для каждой модели правоохранительной деятельности используются свои критерии. Для традиционной модели главными показателями являются количество задержанных и уровень раскрываемости преступлений. В модели «народной полиции» важным критерием также является количество арестованных, но при этом учитывается и эффективность оказания услуг населению, а также оценка населением качества работы полиции.

Другим критерием оценки деятельности «народной полиции» является ее эффективность. Так как эта модель правоохранительной деятельности основана на децентрализации организационной структуры и более эффективном использовании ресурсов полицейского ведомства, возможность измерения эффективности должна стать важным методом оценки успеха или несостоятельности того или иного подхода.

3.1.1. Общая модель контроля: модель COSO

Для интерпретации процедур внутреннего контроля чаще всего используется модель, разработанная Комитетом организаций-спонсоров Торговой комиссии США COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway). Эта модель рассматривает пять различных элементов внутреннего контроля, которые взаимосвязаны и взаимодействуют между собой. Для надежной работы системы внутреннего контроля в полицейской организации необходимо присутствие всех пяти элементов. Это: 1) контрольная инфраструктура; 2) анализ и оценка рисков; 3) контрольные мероприятия; 4) информирование и коммуникация; и 5) мониторинг и оценка. Схема взаимодействия этих элементов представлена на Рисунке 5.

Рисунок 5: Элементы внутреннего контроля



1. ***Контрольная инфраструктура***

   Контрольная инфраструктура составляет основу эффективной системы внутреннего контроля. Именно от нее зависит отношение к контролю в организации, а, следовательно, и его эффективность. Контрольная инфраструктура состоит, в том числе, из людей, т.е. сотрудников полицейского ведомства и их рабочих взаимоотношений. При анализе контрольной инфраструктуры необходимо дать ответы на несколько важных вопросов. В каких сферах деятельности специализируется данная полицейская структура? Каковы ее отношения с обществом? Способствует ли атмосфера внутри организации открытому диалогу? Как руководство реагирует на нарушения: старается не замечать или обсуждает их с личным составом? Ставится ли руководство в известность о том, что какие-то стандартные процедуры неэффективны и нуждаются в модернизации?

2. *Анализ и оценка рисков*

Риск возникновения непредвиденных ситуаций существует в любой полицейской организации, независимо от того, сколько сотрудников в ней работают. Главная задача системы внутреннего контроля состоит в том, чтобы вовремя выявить зоны риска и проанализировать их с тем, чтобы руководство могло принять меры для снижения или ликвидации этих рисков. При наличии эффективной системы внутреннего контроля руководство организации получает инструмент для оценки, мониторинга и менеджмента серьезных рисков.

3. *Контрольные мероприятия*

Контрольные мероприятия – это конкретные действия и стандартные процедуры, направленные на предотвращение, снижение и, в некоторых случаях, ликвидацию рисков, а значит и предотвращение нарушений. Контрольные мероприятия могут проводиться с целью как выявления, так и исправления уже выявленных нарушений. Это такие мероприятия, как, например, четкое разделение функций и обязанностей, совершенствование стандартных процедур, контроль за деятельностью, инспекторские проверки. Контрольные мероприятия должны разрабатываться по результатам анализа рисков и в зависимости от существующей контрольной инфраструктуры. Некоторые из видов контрольных мероприятий мы рассмотрим чуть ниже.

4. *Информирование и коммуникация*

Хорошо налаженные процессы информирования и коммуникации являются важнейшим условием эффективности внутреннего контроля. Это касается коммуникации как между различными уровнями командной вертикали полицейского ведомства, так и между полицией и обществом. Благодаря мероприятиям в сфере информирования и коммуникации, личный состав получает доступ к актуальной информации, касающейся их функций и обязанностей. При этом важно наладить нормальные информационные потоки внутри организации: от руководства к различным подразделениям и уровням организации и наоборот. Коммуникация происходит на формальном и неформальном уровнях, и оба эти уровня одинаково важны. Организации нужны механизмы и стандартные процедуры реагирования, передачи и получения отклика на информацию о том, что происходит внутри полицейской организации и за ее пределами.

5. *Мониторинг и оценка*

Систематический мониторинг всей системы в целом и периодические проверки функционирования ее отдельных компонентов необходимы для оценки эффективности системы внутреннего контроля; они являются гарантией своевременного принятия мер и ликвидации нарушений, выявленных в ходе внутренних аудитов, инспекций или мероприятий департамента собственной безопасности. Мониторинг позволяет постоянно отслеживать состояние системы внутреннего контроля и своевременно принимать меры для устранения недостатков, мешающих ее нормальному функционированию. Мониторинг осуществляется в ходе обычных операций и состоит из стандартных менеджерских действий и других действий, осуществляемых сотрудниками полиции в ходе исполнения ими своих должностных обязанностей. Его можно реализовать путем интеграции менеджерских функций в полицейскую организацию и ее стандартные операции, либо путем реализации отдельных мер, таких, как, например, внутренние аудиты, традиционные инспекторские проверки или отслеживание хода операций.

3.2. Виды внутреннего контроля

В контексте правоохранительной деятельности разделение между различными видами контроля обычно проходит по линии административный/оперативный контроль и профилактический/выявляющий контроль. Различие между административным и оперативным контролем является функциональным, а профилактический и выявляющий виды контроля различаются по своим результатам. В полицейской организации контрольные мероприятия могут быть активными или реактивными, в зависимости от того, направлены ли они на внедрение необходимых перемен либо предпринимаются в ответ на уже свершившееся событие. При этом четкой границы между различными видами внутреннего контроля не существует, поэтому Таблицу 2 следует рассматривать только как классификацию видов контроля. Эти виды контроля должны отвечать целям, упомянутым во вступительной части этой главы и перечисленным в разделе о значении внутреннего контроля.

Таблица 2: Виды внутреннего контроля

Цель контроля	Профилактический – для предотвращения случаев коррупции	Выявляющий – для выявления и прекращения уже существующей коррупции
Организационные сферы контроля	Административный – поддержка, администрирование, менеджмент	Оперативный – полицейские операции и интервенции
Характер контроля	Активный – упреждающий с целью инициирования перемен	Реактивный – в ответ на конкретное событие (жалоба или подозрительный случай)

3.2.1. Административный контроль

Средства административного контроля позволяют осуществлять проверку принципов деятельности, процедур, стандартов и руководящих установок полицейского ведомства. Они предусматривают контроль использования денежных средств, техники и оборудования, кадрового менеджмента, материально-технического обеспечения подразделений, индивидуальной и групповой подготовки и других вспомогательных видов деятельности.

Примеры административного контроля:

- Наличие и соблюдение требований безопасности
- Наличие и соблюдение требований пропускного режима
- Наличие и соблюдение принципов найма на работу
- Проверки участков и подразделений
- Прозрачность процедур задержания и ведения дел задержанных лиц

Пример 1: Ежемесячный журнал – как предотвратить коррупцию с помощью прозрачности

В полицейском ведомстве Швеции существует эффективный механизм стимулирования соблюдения сотрудниками установленных правил и требований. Речь идет о ежемесячном журнале, который выпускает профсоюз работников полиции. В нем публикуются случаи нарушений правил и требований, и сообщается, чем закончились соответствующие дела. В частности, перечисляются санкции, которым были подвергнуты виновные в каждом конкретном случае нарушений. При этом используется соответствующие цветовые индикаторы, где зеленым обозначены случаи, не связанные с конкретным наказанием, желтым – нарушения, по которым были вынесены выговоры, и красным – нарушения, повлекшие за собой более серьезные санкции. Известно, что меры дисциплинарного воздействия могут оказаться эффективными, если они используются в показательных целях. Поэтому систематическая публикация такой информации и ее распространение среди всех сотрудников организации будет, скорее всего, иметь сдерживающий эффект и послужит поводом для открытой дискуссии о мерах наказания, которые в таких случаях может предпринимать руководство организации и внешние инстанции.

3.2.2. Контроль доступа; физический контроль

Эти виды контроля решают две задачи:

1. Закрыть для посторонних лиц доступ к чувствительной информации и зонам ограниченного доступа, например, за счет внедрения системы паролей, списков лиц с полномочиями доступа, криптографирования данных, установки сетевых фильтров, физических барьеров (двери, ограждения и заграждения, охранники) и т.д.
2. Установить системы сигнализации, реагирующие на несанкционированное проникновение или технические неполадки: дымовой и пожарный сигнализаторы, камеры видеонаблюдения, датчики и т.д.

Вставка 2: Система раннего предупреждения – выявление коррупции

Полицейские организации все чаще видят в системах раннего предупреждения эффективный инструмент борьбы с нарушениями требований служебной этики и повышения ответственности. Системы раннего предупреждения представляют собой комплекс административных процедур. На основе ряда показателей они выявляют модели поведения сотрудников полиции, которые выходят за рамки установленных требований, и обеспечивают принятие мер противодействия с целью коррекции «неправильных» моделей поведения. Такое «противодействие» может подразумевать весь спектр коррекционных мероприятий - от воспитательной беседы и учебного курса до расследования и конкретного наказания. Одним из признаков, свидетельствующих о коррумпированности сотрудника полиции, может быть большое количество жалоб на его действия со стороны граждан. Системы раннего предупреждении весьма перспективны с точки зрения построения и поддержания антикоррупционого потенциала полицейского ведомства, а, следовательно, и снижения коррупции и, в то же время, и могут способствовать повышению эффективности правоохранительной деятельности.

3.2.3. Оперативный контроль

Оперативный контроль служит инструментом для проверки и обеспечения эффективности каждой выполненной задачи. Объектами оперативного контроля являются основные направления деятельности полиции: это патрульно-постовая служба, дорожная инспекция и уголовная полиция. Помимо эффективности и результативности, оперативный контроль должен охватывать и такие аспекты деятельности, как легитимность и этичность. Этот вид контроля может иметь профилактическую, сдерживающую или организационную направленность.

Вставка 3: Как бороться со взятками за обслуживание «вне очереди»

Одна из частых причин коррупции в полиции связана с неэффективностью некоторых процедур и, как следствие, с задержками в предоставлении услуг. Этим пользуются некоторые сотрудники, предлагающие обслуживание вне очереди в обмен на взятку, например, при выдаче водительских прав или паспортов (в полицейских ведомствах, уполномоченных предоставлять такие услуги). Самый простой и очевидный способ борьбы с коррупцией в этой сфере состоит в том, чтобы сократить время ожидания услуги:

- Сделайте процесс более эффективным, например, за счет упрощения и сокращения процедуры обработки заявок;
- Сократите разрыв между спросом и предложением. Усовершенствуйте процесс со стороны «предложения». Например, увеличьте количество занятых в нем сотрудников. Если колебания спроса имеют сезонный характер, можно пересмотреть количество сотрудников, занятых в подразделениях, перегруженных работой в период наплыва заявок. Рассмотрите возможность изменения принципа оплаты труда. Например, можно снизить ставку оплаты в неприемные, т.е. относительно «спокойные» часы дня или дни недели.

Вставка 4: Частичное перекрытие зон ответственности

Некоторые полицейские службы больше подвержены коррупционному риску, чем другие. Это, в частности, относится к подразделениям по борьбе с проституцией и незаконным оборотом наркотиков. Снизить этот риск можно, в частности, за счет частичного перекрытия зон ответственности, когда один и тот же объект включается в сферу ответственности не одного, а двух или более подразделений полиции. Таким образом, один-единственный сотрудник или одно подразделение больше не сможет гарантировать преступникам защиту от полицейского преследования, а, следовательно, и не может рассчитывать на получение от них взятки или «отката».

3.2.4. Профилактический и выявляющий контроль

Профилактический контроль означает набор методов и механизмов для предотвращения нарушений, коррупционных действий и случаев неэтичного служебного поведения. Профилактический контроль служит для предотвращения запланированных или случайных событий и результатов. Выявляющий контроль нацелен на выявление и наказание намеренных и случайных нарушений.

3.2.4.1. Профилактический контроль

Профилактический контроль осуществляется на трех уровнях: 1) наблюдение; 2) ответственность перед организацией и 3) упразднение процедур, связанных с высоким риском коррупции и нарушений правил служебной этики. Некоторые из перечисленных ниже мероприятий, в частности выборочные проверки на устойчивость к коррупции, могут иметь профилактический эффект и поэтому часто осуществляются с целью предотвращения коррупционных действий.

1. *Наблюдение*. Главным условием соблюдения сотрудниками полиции правил и требований организации является наличие четкой вертикали управления с четко определенными надзорными функциями. В данном случае особая роль принадлежит руководителям структурных подразделений, и поэтому их нужно специально обучать и готовить к выполнению своих задач в сфере контроля. Руководители подразделений должны хорошо знать своих подчиненных. При этом недостаточно просто оценивать работника по его профессиональным качествам, потому что даже самый лучший профессионал может оказаться склонным к коррупции. Руководитель должен знать, чем живут его люди вне службы, с кем дружат и общаются. Известны случаи, когда полицейские втягивались в коррупцию под влиянием своих жен (мужей) или друзей.

2. *Ответственность*. Обязанности должны быть согласованы с передаваемыми полномочиями. Руководители подразделений всех уровней должны нести ответственность за свои собственные нарушения, нарушения своих подчиненных и за неэффективность контроля за поведением своих подчиненных. Таким образом, сотрудники полиции получают сигнал о том, что руководство и администрация организации соблюдают правила, устанавливающие ответственность руководителей подразделений.

3. *Упразднение процедур*, связанных с высоким риском коррупции и нарушений правил служебной этики. Некоторые сферы деятельности полиции больше подвержены коррупционному риску, чем другие. Эти сферы необходимо выявить и уделять им особое внимание. Для того чтобы снизить вероятность нарушений, очевидно, необходимо упразднить те виды деятельности, которые определены как «особо уязвимые к коррупционному риску». Так, полицейские ведомства многих стран просто избавились от такой коррупционно опасной функции, как взимание штрафов в наличной форме. Вместо этого была установлена новая процедура, когда сотрудник полиции на месте выписывает штрафную квитанцию или создает ее электронный аналог в базе данных полиции. Если избавиться от коррупционно опасных функций невозможно, необходимо изменить процедуры с целью минимизации возможностей для коррупции и других служебных правонарушений. В качестве примера можно привести требование об обязательной регистрации на магнитных носителях допросов подозреваемых (см. Вставку 4 и Пример 2).

Пример 2. Супруга сотрудника полиции работает в секс-индустрии

Нередко выясняется, что жена полицейского имеет отношение к проституции, т.е. либо сама оказывает интимные услуги, либо выступает в качестве «администратора» или владелицы борделя. В странах, где занятие проституцией или сутенерством преследуется по закону, вскрытие подобного факта немедленно отражается на репутации соответствующего сотрудника полиции. Если же дело происходит в стране, где проституция не запрещена законом, этот сотрудник будет больше подвержен риску коррупции и других нарушений служебной этики. Для эффективной защиты полицейской организации от этого риска, руководство должно иметь как можно больше информации о частном окружении своих подчиненных.[74]

Возможности для коррупции и других нарушений профессиональной этики невозможно существенно ограничить либо полностью ликвидировать без серьезного урезания сферы прав и обязанностей полиции. Поэтому в полицейских организациях растет интерес к профилактическим мерам и механизмам контроля активной направленности. Речь идет, в частности, об ужесточении процедур отбора кандидатов на трудоустройство в органы полиции, проверке финансового и имущественного положения сотрудников полиции, внедрении различных механизмов проверок на устойчивость к коррупции, усилении учебно-воспитательного компонента этики при подготовке будущих полицейских и в течение всей служебной карьеры полицейского.

3.2.4.2. Выявляющий контроль

Выявляющий контроль предусматривает механизмы противодействия коррупции и другим служебным правонарушениям путем выявления и наказания преднамеренных и случайных нарушений. Этот вид контроля осуществляется на двух уровнях: 1) выявление и 2) расследование.

Выявление: жалобы и институт информаторов. Практика, когда граждане информируют соответствующие инстанции о случаях коррупции среди сотрудников полиции, является довольно распространенной, но это зависит от контекста, в котором действует полиция в той или иной стране. Например, в странах, где силовые структуры обладают большими полномочиями и известны своей жестокостью по отношению к населению, граждане, скорее всего, побоятся обращаться с жалобами. В таких контекстах необходимо предусмотреть возможность подачи жалоб не непосредственно в полицейское ведомство, а по другим каналам, например, через офис уполномоченного по правам человека (омбудсмена). Бывает и так, что гражданин подает жалобу, а сотрудник, ее принимающий, не дает ей хода, так как не заинтересован в том, чтобы об этой жалобе узнало начальство. Поэтому важно, чтобы в полицейском ведомстве работал отлаженный механизм приема и обработки жалоб и информации от населения.

Вставка 5: Ключевые требования к системе приема и обработки жалоб от аселения

- Для приема жалоб о случаях коррупции среди сотрудников полиции можно организовать телефоны доверия или специальные «горячие линии». В странах, где телефонная сеть развита недостаточно, следует предусмотреть другие каналы анонимного информирования о коррумпированности полицейских.
- Прием жалоб должен быть организован в отделениях полиции и в органах государственной власти. У граждан не должно возникать проблем с подачей жалоб в органы полиции.
- Необходимо создать и альтернативные, внешние каналы подачи жалоб на коррумпированность полицейских (в, частности, через офис омбудсмена).
- Процедуры подачи жалоб должны быть четкими и прозрачными; должны приниматься все жалобы, в том числе и анонимные; для подачи жалоб не должно быть временых ограничений, ни по часам суток, ни по дням недели.
- Процедура подачи жалобы должна гарантировать гражданину, подающему жалобу, защиту от возможных угроз и преследований.
- Все поданные жалобы должны в обязательном порядке регистрироваться в специальной книге учета и контроля жалоб и обращений, что будет служить определенной гарантией того, что жалобу откажутся рассматривать или «положат под сукно».

Самым надежным источником информации о возможных случаях коррупции в полиции служат сами сотрудники полиции или, как их еще называют, «информаторы». «Сигналы тревоги» от собственных сотрудников организации являются эффективным средством противодействия полицейской коррупции. Сотрудники полиции часто сами становятся свидетелями коррупционных действий своих коллег, так как общаются и на неформальном уровне и поэтому вполне доверяют друг другу. Однако на практике привлечь честных офицеров к борьбе с коррупцией и уговорить их доносить на своих коллег очень трудно. Негативное отношение к информаторам со стороны коллег, глубоко укоренившееся представление о том, что нельзя «стучать» на своих товарищей, создает кодекс молчания, который еще называют «синей стеной молчания» (по цвету полицейского мундира).

Выявление: проверка на устойчивость к коррупции – Проверка на устойчивость к коррупции предусматривают создание провокационной ситуации, которая позволяет выявить различные служебные правонарушения, признаки коррупции и сотрудников, которые участвуют в коррупции либо могут легко поддаться коррупционному влиянию. В ходе такой проверки сотрудник полиции, не подозревающий о том, что является объектом проверки, искусственно ставится в ситуацию, провоцирующую его на служебное правонарушение.

Подобные проверки на устойчивость к коррупции и другим служебным правонарушениям вызывают множество вопросов, особенно в таких аспектах, как конфиденциальность, введение в заблуждение, вербовка информаторов, провоцирование на правонарушение и нарушение законных прав сотрудников полиции, подвергающихся подобным проверкам. В некоторых странах проверки на устойчивость к коррупции не вполне законны, так как этот процесс сам по себе не защищен от ошибок и злоупотреблений. Тем не менее, такие проверки в целом эффективны и позволяют решить несколько важных задач. В частности, они служат мощным фактором сдерживания для сотрудников, опасающихся разоблачения и наказания. Сдерживающий эффект от подобного мероприятия можно усилить за счет широкого информирования всех подразделений и сотрудников о том, что руководство планирует осуществить серию выборочных проверок на непричастность сотрудников к коррупции. Например, полицейское ведомство Австралии перед проведением такой проверки организовало широкую просветительскую кампанию, которая проводилась под лозунгом «проверки могут бояться только коррумпированные сотрудники». Решение о целесообразности проведения проверок сотрудников полиции на уязвимость к коррупции будет зависеть от ряда особенностей функционирования организации в контексте конкретной страны (более подробно о проверке сотрудников полиции на уязвимость к коррупции читайте в Главе 7).

Примеры выборочных проверок на устойчивость к коррупции

Подставное лицо (или лицо, действующее в интересах контролирующих органов) приходит в отделение полиции и приносит кошелек с определенной суммой денег, якобы найденный им во время прогулки в парке. Подразделение внутреннего контроля отслеживает реакцию сотрудников и дальнейшую судьбу кошелька и денег.

Подставное лицо (или лицо, действующее в интересах контролирующих органов) предлагает взятку автоинспектору, остановившему его автомобиль за превышение скоростного режима. Подразделение внутреннего контроля смотрит, согласился ли сотрудник принять взятку и сообщил ли о попытке подкупа в соответствующую инстанцию.

Пример проверки конкретного сотрудника, чтобы подтвердить или опровергнуть подозрения о его причастности к служебным правонарушениям

Контролирующий орган получает информацию о том, что определенный сотрудник полиции подозревается в хищении ценных вещей с мест преступлений. Для проверки этой информации инсценируется кража со взломом, и на место «преступления» направляется сотрудник, подозреваемый в хищениях. При этом с целью провокации на объекте размещаются ценные вещи и предметы, и фиксируется поведение сотрудника.

3.2.4.3. Расследование

В Главе 7 под термином «расследование» понимается процесс исследования фактов, имеющих отношение к уголовно наказуемым правонарушениям сотрудников полиции. Рамки расследования ограничены процессом, который происходит после выявления факта правонарушения. Внутренний контроль является одним из тех инструментов, которые могут инициировать процесс расследования.

3.2.5. Инструменты контроля

Для решения задач контроля, описанных во вступлении к данной главе, необходимо организовать сбор и обработку информации, на основе которой, в случае необходимости, будут разработаны меры по устранению выявленных недостатков. В Таблице 3 представлены некоторые из инструментов, которые можно использовать на различных этапах этого процесса.

Таблица 3: Примеры инструментов, использующихся на различных этапах процесса

Этап процесса	Цели	Инструменты
Сбор информации	Получение необходимых данных	• Непосредственные контакты и беседы с сотрудниками на различных уровнях организации • Вертикаль управления, инспекционные проверки, управление методом «выхода в народ» (метод управления, делающий акцент на важности личных контактов с персоналом) • Различные виды отчетности (финансовая, о показателях деятельности, проводимых мероприятиях и т.д.)

		• Статистика • Аудиты • Аттестации персонала • Опросы мнений • Жалобы на действия сотрудников • Информаторы
Анализ информации	• Контроль поведения, исполнения приказов, выполнения задач • Проверка соблюдения ценностных установок, правил, процедур, бюджета, плановых показателей • Выявление и анализ рисков, угроз, потребностей, ожиданий (окружение, организация, население) • Выявление и анализ слабых мест • Анализ и оценка управления, персонала и показателей деятельности	• Сопоставление запланированных и фактических результатов • Отчеты
Корректировочные меры	Корректировочные меры решают три задачи: • коррекция текущих операций, которые пошли не по плану • коррекция запланированных показателей, если они оказались невыполнимыми • кардинальные изменения стратегии, организационной структуры и процессов, если именно в них кроются причины проблем	Действия в отношении: • людей (поощрения и наказания) • ресурсов • приоритетов • методов • процедур • стратегии • организационной структуры • управления • операций

3.2.6 Функции и обязанности субъектов внутреннего контроля

В этой части главы мы рассмотрим обязанности в сфере внутреннего контроля, которые возлагаются на руководство организации, руководителей структурных подразделений и каждого конкретного сотрудника полиции, а также функции внутренних аудиторов и инспекционных групп. Контроль может осуществляться в прямой или опосредованной форме. Руководство полицейского ведомства отвечает за разработку стратегии контроля и внедрение системы контроля. В зависимости от организационной структуры полицейской организации, контрольная деятельность осуществляется на различных уровнях командной вертикали. Для проведения аттестаций персонала и оценки конкретных аспектов и параметров деятельности создаются специализированные структуры – внутренние или внешние. Опосредованный контроль является результатом наблюдения за деятельностью полиции со стороны средств массовой информации и общественного мнения; они могут способствовать выявлению слабых мест и служебных нарушений сотрудников полиции.

3.2.6.1. Руководство организации

Руководители организации решают пять основных задач. Они: 1) анализируют и определяют плановые показатели; 2) организовывают; 3) мотивируют и информируют; 4) контролируют и 5) оценивают и высказывают свое мнение.

В контексте внутреннего контроля руководители организации обязаны:

- Определить цели контроля в соответствии со стратегией контроля.
- Определить методы, виды и периодичность контроля.
- Распределить обязанности и обеспечить соответствующую подготовку сотрудников, которые будут их исполнять.
- Информировать и разъяснять устройство и принципы работы системы контроля.
- Воплощать результаты анализов в конкретных действиях.

Руководители старшего звена должны оказывать самую активную поддержку системе внутреннего контроля, подчеркивая ее роль в борьбе с внутренней коррупцией. Их активная роль в этом вопросе должна быть хорошо заметна всей организации; они должны продемонстрировать, что не намерены мириться со злоупотреблениями и нарушениями служебной этики, и сами должны демонстрировать образцовые модели поведения. Они должны обеспечить прозрачность системы контроля и быть готовыми принимать меры на любом организационном уровне.

3.2.6.2. Руководители структурных подразделений среднего звена

Как и во многих других организациях, руководители среднего звена в полицейской организации отвечают за эффективность и контроль деятельности. Важно чтобы руководители структурных подразделений хорошо понимали критерии контроля и задачи, которые решает система внутреннего контроля, и в соответствии с этим выбирали свой стиль руководства. Непосредственный руководитель сотрудника полиции обязан осуществлять административный и профессиональный контроль. Своим собственным поведением он подает пример – плохой или хороший – своим подчиненным. Эффективный надзор и контроль – это важный инструмент обеспечения ответственности и рационального управления. Руководители полицейской организации, которые хорошо разбираются в

ведомственной политике и процедурах, знают законы, правила и принципы деятельности, придерживаются их сами и требуют того же от других являются ценным ресурсом для любого полицейского ведомства или управления. Когда руководители не знают или не уделяют должного внимания вопросам соблюдения установленных правил и процедур, это обязательно скажется на результатах работы вверенных им структур и подразделений. Поэтому руководители среднего звена должны регулярно проходить соответствующую подготовку, которая позволит им добиться этих целей.

3.2.6.3. Сотрудники полиции

Успех начинается с людей, и никто не может заставить человека изменить свое поведение, если это не будет результатом его собственного решения. Основной груз ответственности за собственные коррупционные действия или злоупотребление властью будет нести сам сотрудник полиции. Поэтому внутренний контроль – это обязанность не только руководства и соответствующих органов, но, в какой-то степени, и каждого сотрудника полицейской организации. Полицейские ведомства многих стран сделали еще недостаточно, для того чтобы защитить своих сотрудников от соблазнов, которые могут привести их к противоправным действиям (более подробно об этом читайте в Главе 4). Окончательное решение о том, участвовать ли в коррупции или использовать ли свою власть в личных целях в конечном итоге принимает сам сотрудник полиции. Очень немногие сотрудники, независимо от своего происхождения и образования, приходят на работу в полицию с целью участия в коррупции. В основной своей массе новые сотрудники это молодые люди с идеалистическим мировоззрением, стремящиеся служить интересам своего государства. Поэтому обучение и воспитание сотрудников играет важнейшую роль в поддержании и укреплении этого первоначального стремления. Процесс подготовки, обучения и воспитания должен быть направлен на закрепление в моделях поведения принципов профессиональной этики, принципов порядочности и неподкупности. Кроме того, он должен обеспечивать инструменты для построения и поддержания системы внутреннего контроля, основанной на организационной культуре профессиональной добросовестности и порядочности, культуре прозрачности и ответственности. Такая подготовка – это не разовое мероприятие, а непрерывный процесс, который должен продолжаться в течение всего срока пребывания сотрудника на службе в полиции.

Пример 3: Мониторинг уязвимости сотрудников к коррупции на примере полиции Майами

В начале 80-х годов прошлого столетия в полицейском департаменте Майами наблюдалась тенденция к сокращению количества выговоров и санкций, наложенных на сотрудников за различные нарушения, хотя в действительности количество нарушений в этот период не уменьшалось, а увеличивалось. В ходе изучения ситуации выяснилось, что некоторые изменения в методах управления, которые были внедрены как раз в начале 1980-х годов, привели к ослаблению внутреннего контроля и создали более благоприятные условия для развития коррупции.[75] Как один из примеров ослабления внутреннего контроля можно привести тот факт, что на руководящие должности в полиции штата назначались сотрудники, не обладающие достаточными знаниями и опытом, и только каждый третий из вновь назначенных руководителей имел необходимый для назначения десятилетний стаж работы в полиции.

3.2.6.4. Надзор со стороны коллег и товарищей по работе

Кому-то может показаться странным, что мы включили в систему внутреннего контроля коллег и товарищей по работе сотрудника полиции, но на самом деле им принадлежит довольно существенная роль в этом процессе. Деятельность сотрудника полиции проходит на глазах его товарищей и коллег. Поэтому они имеют возможность предотвратить нарушения или, по крайней мере, поставить об этом в известность свое руководство. То есть в данном случае они выполняют контролирующую функцию. Но коллеги могут оказывать и плохое влияние, втягивая своих товарищей в коррупционные схемы на уровне отдельного коллектива или всей организации.

3.2.6.5. Внутренние аудиторы

Во многих полицейских ведомствах функционируют подразделения внутреннего аудита (иногда их называют подразделениями внутреннего контроля), которые следят за соблюдением процедур внутреннего контроля. Такие подразделения занимаются анализом процедур, организационной структуры и общей дисциплины на предмет обнаружения слабых мест и разрабатывают предложения по их ликвидации. Внутренние аудиты должны быть независимыми, а сами аудиторы должны иметь возможность проанализировать ситуацию и дать ей объективную оценку. Подразделения внутреннего аудита должны подчиняться непосредственно руководителю полицейского ведомства либо другому руководителю аналогичного уровня. Внутренние аудиторы должны быть независимыми функционально, независимыми от руководства, независимыми в подготовке своих оценок и отчетов и независимыми как личности.

Пример 4: Внеплановый аудит расхода топлива в Боснии и Герцеговине[76]

Полиция Боснии и Герцеговины провела внеплановую (внезапную) проверку расхода топлива на служебных автомобилях. Изначально никто не ожидал обнаружить здесь каких-то хищений или других нарушений. Перед проверкой группа аудиторов запросила списки автомобилей трех отделений полиции, а также протокол, который должен соблюдаться при заправке топливом автомобилей региональных отделений государственной пограничной службы, о чем был проинформирован старший советник государственной пограничной службы. В день проверки в каждое из трех отделений полиции прибыли инспекторы и стали дожидаться приезда начальника отделения и сотрудников полицейской миссии ЕС (EU Police Mission). Инспекторы осмотрели все автомобили, находившиеся в то время на территории трех отделений, зафиксировали данные счетчиков километража, проверили номерные знаки и документы. Далее инспекторы запросили по факсу те же самые данные из местного отделения автомобильных перевозок и местных автозаправок. Всем приписанным к полицейским участкам автомобилям, которые в тот день находились на заданиях, было приказано вернуться на базу для прохождения проверки.

В течение нескольких следующих дней инспекторы по копиям полученных документов проводили сверку всех данных и рассчитывали показатели среднего расхода топлива для каждого автомобиля, на основе которых они могли бы строить свои оценки при проведении таких аудитов в будущем.

Пример 5: Внеплановый аудит дорожной полиции в Боснии и Герцеговине

В дорожной полиции Боснии и Герцеговины была проведена внеплановая проверка приборов, показания которых могут служить основанием для начисления штрафов. Инспекторские группы проверили электронные спидометры и анализаторы содержания алкоголя в выдыхаемом воздухе. В частности, они проверили содержащиеся в их памяти показания и сравнили полученные результаты с данными, зафиксированными в базе данных наложенных штрафов. Были проверены и архивные дела судов, так как необходимо было выяснить, сколько решений о присуждении штрафов было в действительности передано на рассмотрение суда.

В ходе этих проверок было выявлено несколько видов нарушений:

- Некоторые сотрудники не передавали на рассмотрение судов решения о наложении штрафов, если в делах фигурировали их родственники, и такие решения не выходили за пределы их кабинетов.
- Количество штрафов, которые проходили по базе данных полиции, не соответствовало количеству, записанному в электронной памяти спидометров и приборов для измерения содержания алкоголя в выдыхаемом воздухе.
- Большинство сотрудников пользовались устройствами, не оснащенными блоками электронной памяти.
- В министерстве внутренних дел отсутствовало программное обеспечение для проверки устройств, оборудованных блоками электронной памяти.

После отправки результатов проверки на рассмотрение главы полицейской миссии ЕС и министра внутренних дел, руководство полиции решило:

- Запретить использование устройств без блоков электронной памяти, закупить программное обеспечение, необходимое для проверки устройств с электронной памятью.
- Провести дальнейшие расследования в отношении сотрудников дорожной полиции, допускающих нарушения, а также их непосредственных руководителей (в результате расследования трое сотрудников были переведены на другие должности, пятеро временно отстранены от исполнения своих обязанностей, и против двоих были возбуждены уголовные дела).
- Провести среди сотрудников дорожной полиции (в которой работают около пятисот человек) тест на знание законодательства и правил дорожного движения; сотрудники, не получившие по результатам теста минимального проходного балла, были переведены на рядовые должности в полиции и прошли дополнительный учебно-подготовительный курс.

Одна из рекомендаций, которые были разработаны по результатам этой проверки (и против которой возражало полицейское руководство), состояла в том, что отчеты о результатах инспекторских проверок должны направляться непосредственно министру внутренних дел либо руководителю аналогичного ранга. (До этого в боснийской полиции не было прямого канала коммуникации между высшим руководством, с одной стороны, и региональными управлениями внутренних дел и сотрудниками полиции на местах, с другой стороны). Как уже подчеркивалось выше, это важно не только с точки зрения независимости органов

контроля, но и для исключения ситуаций, когда результаты проверок фальсифицируются или вовремя не доходят до заинтересованных инстанций. Кроме того, это необходимо для налаживания и поддержания прямых контактов между высшими руководителями и органами внутреннего надзора и контроля, каковыми являются аудит и расследование.

Более подробно о работе внутренних аудиторов читайте в Главе 7.

Вставка 6: Как построить в полицейском ведомстве эффективное подразделение внутреннего контроля

Предлагаем несколько рекомендаций, которые могут пригодиться при создании группы внутреннего контроля.[77]

При формировании группы внутреннего контроля предпочтение следует отдавать старшим офицерам, которые пользуются высоким авторитетом, закончили высшее учебное заведение до поступления на службу в полицию и имеют большой опыт работы в различных сферах деятельности. Такие офицеры будут не только служить примером для других сотрудников полиции, но смогут более эффективно выявлять проблемы и предлагать реальные решения.

- Группа внутреннего контроля должна начинать свою работу с несложных заданий, где вероятность обнаружения нарушений достаточно высока; на начальном этапе деятельности группы следует избегать проверок сфер и аспектов деятельности, которые определяются политикой государства.
- Будьте готовы отстаивать полномочия группы и ее представителей; высшее руководство должно немедленно и жестко реагировать на любые попытки поставить под сомнение полномочия группы или ее представителей.
- Следует избегать ситуаций, когда инспектору поручают провести проверку подразделения или смены, где он работал до перехода в группу контроля; в противном случае это может поставить под сомнение независимость инспектора и объективность его оценок.
- Объедините свои усилия с полицейским ведомством другого региона или провинции для проведения совместных проверок одних и тех же аспектов и сфер деятельности и последующего обмена опытом.
- Широко освещайте результаты проверок и деятельность группы внутреннего контроля как на уровне организации, так и за ее пределами. Это позволит: 1) распространить информацию о самой группе, о том, в чьих интересах она работает, какие задачи решает и какие методы использует и 2) повысить внутри организации авторитет старших офицеров группы, которые будут выступать в роли образцов для подражания.
- После завершения срока своих полномочий в группе внутреннего контроля старшие офицеры должны получить назначения на более высокие должности, чем те, которые они занимали до прихода в группу.
- Участие во внутренних расследованиях должно стать желанной целью любого сотрудника, стремящегося продвинуться по карьерной лестнице.

Подразделения внутреннего аудита, генеральные инспекторы и аналогичные им структуры являются важными вспомогательными инструментами управления организации, но только в том случае, если они ни от кого не зависят и выполняют свою работу на высоком профессиональном уровне. Важно, чтобы руководители не вмешивались в процессы аудита и расследований, и обеспечивали эти виды деятельности всеми необходимыми ресурсами. Особое значение в этом контексте имеет процесс назначения генеральных инспекторов и глав дисциплинарного и аудиторского управлений. На эти должности должны назначаться люди, обладающие авторитетом и известные своей честностью и принципиальностью, которые будут способствовать росту доверия к системе контроля. Поэтому процесс назначения должен быть максимально прозрачным и проходить под определенным надзором со стороны внешних участников.

3.3. Трудности внутреннего контроля в полицейском ведомстве

Все проблемы внутреннего контроля в полицейском ведомстве можно условно разделить на четыре большие группы. Это проблемы, связанные с 1) контрольной инфраструктурой, 2) конструкцией системы, 3) развитием необходимых знаний и навыков и 4) использованием результатов контроля.

1. Проблема контрольной инфраструктуры

Полицейское ведомство – это иерархическая структура с четкой вертикалью управления; вся его деятельность должна осуществляться в соответствии с определенными процедурами и требованиями законодательства. Это значит, что сотрудники полиции должны подчиняться указаниям своего руководства с одной стороны, и правилам, формирующим основу их повседневной деятельности, с другой. Кроме того, полицейское ведомство – это закрытое сообщество, для которого мир делится на две части: 1) их собственная организация и 2) остальной мир, который чаще всего рассматривается как чуждый или враждебный. Подобное мировоззрение может повлиять на поведение некоторых сотрудников полиции, которые начинают думать, что цель может оправдывать применение незаконных методов, или предпочитают мириться с определенными практиками, которые рассматриваются как норма и не отторгаются остальными членами коллектива. Построить систему контроля в таких условиях трудно не только в силу сложности самого процесса, но и потому, что этому могут активно препятствовать сотрудники полиции, рассматривающие такую систему как угрозу для удобного с их точки зрения порядка.

2. Проблемы, связанные с конструкцией системы

Система контроля служит не только для выявления недостатков и нарушений, но она и дает определенные сигналы. Критерии контроля не должны противоречить стратегии контроля. На примере концепции «народной полиции» видно, как важно привести критерии контроля в соответствие с новой политикой правоохранительной деятельности. Такой согласованности на стратегическом уровне можно добиться только в том случае, если система контроля будет отвечать общим целям, к которым стремится организация. Понятно, что это требование касается не только системы контроля, но и других аспектов деятельности организации – стиля руководства, системы обучения, подготовки и воспитания, делегирования полномочий и т.д. Необходимо принимать во внимание и психологический аспект контроля. Если система контроля начнет заниматься незначительными проблемами вместо того, чтобы решать действительно важные вопросы, сотрудники полиции это сразу заметят. Результатом может стать не только снижение инициативы, но и открытое пренебрежение установленными требованиями и правилами.

Не менее важно четко определить сферы контроля и исходные оценочные параметры. Например, сотрудники полиции должны знать, где проходит граница между тем, что приемлемо, а что будет рассматриваться как коррупция. Однако далеко не всегда эта граница столь очевидна. Например, имеет ли право полицейский согласиться на угощение в виде чашки кофе или обеда, и может ли он принимать подарки? Все эти элементы могут быть источниками «мелкой» (petty) коррупции или «масштабной» (big) коррупции. В этом вопросе должна быть полная ясность, и об этом должно позаботиться руководство организации.

Реальная угроза для развития системы внутреннего контроля может возникнуть в случае превышения необходимого уровня контроля. Тенденция к увеличению объема запрашиваемой информации может привести к усилению административной нагрузки на сотрудников полиции и появлению дополнительных обязанностей, которые будут отвлекать их от выполнения их основных функций.

В данном контексте это означает, что система контроля должна фокусироваться на тех аспектах и видах деятельности, которые могут стать для организации источниками коррупционных рисков.

- Сотрудники полиции обладают большой свободой действий (или, говоря научным языком, дискреционной властью, т.е. возможностью действовать по своему усмотрению независимо от конкретных обстоятельств), которой они могут пользоваться в отношениях с гражданами. Лучше всего это видно на примере автодорожной инспекции, и именно сотрудники этой службы имеют больше всего возможностей для получения взяток.
- Злоупотребления часто имеют место во время допросов подозреваемых. Особенно уязвимы в этом плане представители этнических и сексуальных меньшинств.
- Некоторые службы полиции, в частности подразделения спецназа, могут создавать свою собственную специфическую культуру, в которой соблюдение законов считается необязательным условием достижения результата.

Нарушения закона часто допускают и подразделения по борьбе с проституцией и незаконным оборотом наркотиков.

3. Проблема развития необходимых знаний и навыков

Оценка результатов предполагает наличие определенных знаний и навыков. Поэтому необходимо уделять больше внимание разъяснению системы контроля, а также обучению и подготовке тех (особенно руководителей подразделений среднего звена), от кого будет зависеть успешная работа системы. Члены организации должны помогать работе системы внутреннего контроля, но для этого они должны понимать, для чего она нужна. Поэтому необходимо развивать навыки коммуникации на уровне руководства организации, с помощью которых оно будет доносить до своих подчиненных смысл и значение системы контроля. Сотрудники должны понимать, что система работает в интересах не только ведомства, но и в их собственных интересах.

4. Использование результатов контроля

Выше мы уже говорили о том, что система контроля должна участвовать в разработке и реализации коррекционных мероприятий на трех различных уровнях: 1) коррекционные мероприятия в отношении текущих операций, которые пошли не по плану; 2) коррекция задач и плановых показателей в случае, если они оказались невыполнимыми; 3)

кардинальные изменения стратегии, организационной структуры, процессов и других важных механизмов, если именно они являются источниками проблем. Это возможно только при наличии эффективных процедур анализа и подведения итогов.

3.3.1. Превышение необходимого уровня контроля и связанные с этим проблемы

Уровень контроля в полицейском ведомстве не должен выходить за рамки оптимального. Для ведомства одинаково вредны и чрезмерно высокий, и слишком низкий уровень контроля. Один из очевидных рисков связан с тем, что при модернизации системы внутреннего контроля наблюдается тенденция к излишней централизации, когда контроль и надзор, вместо того чтобы основываться на служебных инструкциях и мониторинге соблюдения установленных требований и норм, начинают перемещаться на верхние уровни организационной структуры и, соответственно, все дальше удаляются от уровня, на котором действует каждый конкретный сотрудник. Другая опасность состоит в том, что проведение контролирующих мероприятий может давать организации неверные сигналы. Проведение таких мероприятий может восприниматься как сигнал о недоверии и нежелании делегировать ответственность на уровень конкретного сотрудника. Помешать подобному восприятию можно путем разъяснения сотрудникам целей и задач различных видов контроля, а также культивирования позитивного отношения к контролю как к «лучшему другу честного офицера полиции». И, наконец, необходимо следить за тем, чтобы стремление к скрупулёзному соблюдению всех процедур не сказывалось на качестве и эффективности контроля. Все эти проблемы, которые мы описали выше, могут снизить мотивацию и инициативу сотрудников полиции. Поэтому руководство каждой полицейской организации должно знать об этих рисках и следить за их развитием и, в случае необходимости, быть готовым к переформатированию и модернизации своей системы контроля, ибо только мотивированные сотрудники полиции смогут стать движущей силой любой полицейской реформы.

4. Контроль в конкретном контексте

Тип и функционирование системы контроля в полицейском ведомстве во многом зависят от контекста соответствующей страны. Кроме того, большое значение имеют и такие факторы, как независимость и объективность судебной системы, и отношение населения к проблеме коррупции. С другой стороны, на эффективность системы контроля сильно влияют уровень ресурсного обеспечения ее деятельности, уровень квалификации контролеров и то, насколько власти и руководство ведомства готовы использовать результаты контроля. Задачи системы контроля изменяются по мере изменения контекста, в котором она функционирует. На начальном этапе функции системы контроля направлены на обеспечение соблюдения прав человека в правоохранительной деятельности; далее она начинает решать вопросы борьбы с коррупцией на уровне отдельных сотрудников и внутри полицейского ведомства и, наконец, сфера ее функций постепенно расширяется и достигает управления ведомством и оценки его деятельности. Особенности систем внутреннего контроля в различных контекстах по состоянию на сегодняшний день представлены в Таблице 5. Приведенный в таблице список далеко не полный; мы не смогли охватить все аспекты контроля, а хотели только предложить базовую модель, которую можно расширять и дополнять.

Таблица 4: Особенности системы внутреннего контроля, определяемые спецификой конкретного контекста

Контекст	Основные проблемы	Основные сферы/объекты контроля
Постконфликтные страны	• В коренной перестройке нуждаются система политической власти, судебная система и полиция • Серьезных усилий требует решение вопросов устройства в мирной жизни лиц, принимавших участие в боевых действиях • Высокий уровень коррупции во всех структурах сектора безопасности • Недостаточный уровень долговременной помощи со стороны международного сообщества • Недостаток человеческих и финансовых ресурсов, необходимых для построения системы контроля	• Использование средств международных доноров • Нарушения сотрудниками полиции прав человека • Дискриминация представителей различных меньшинств • Системная коррупция • Контроль в основном осуществляют международные организации

Переходные страны Страны, находящиеся на этапе перехода от централизованной плановой экономики к рыночной экономике, и от авторитаризма к демократии	• Реформы в силовых структурах должны быть направлены на решение трех задач: демократизация, демилитаризация полиции и пограничной службы, профессионализация. • Высокий уровень коррупции • Недостаток человеческих и финансовых ресурсов, недостаток необходимых знаний и навыков	• Нарушения прав человека • Коррупция в различных структурах сектора безопасности: индивидуальная, групповая, системная
Развивающиеся страны Страны с низким уровнем ВВП на душу населения (к ним могут относиться и некоторые переходные страны)	• Недостаток ресурсов, необходимых для построения системы контроля • Высокий уровень коррупции	• Нарушения прав человека • Неодинаковое отношение к представителям различных групп общества • Различные виды коррупции на разных уровнях полицейской организации
Развитые страны Страны с высоким уровнем ВВП на душу населения	• Контрольные функции размыты, система начинает все больше заниматься вопросами управленческого характера	• Нарушения прав человека • Широкое представительство в структуре населения различных меньшинств; борьба с дискриминацией • Организационная эффективность

4.1. Внутренний контроль в полицейском ведомстве Македонии: Контекст – постконфликтная страна (по состоянию на 2005 г.)

Служба внутреннего контроля была централизована на уровне главного полицейского управления, но имела своих представителей в регионах. Служба занималась следующими вопросами:

- Проверка анкетных данных сотрудников полиции, в том числе и проверки на отсутствие судимостей.
- Расследование жалоб и сигналов со стороны граждан и специалистов в соответствующих сферах.
- Анализ жалоб и случаев нарушений служебной дисциплины.

К тому времени работа по созданию подразделений службы, которые должны были заниматься вопросами контроля качества и внутренних аудитов, была еще не завершена. Поэтому основные усилия службы контроля были направлены на случаи нарушения сотрудниками полиции установленных норм и требований. Управленческие аспекты контроля в то время еще не разрабатывались (такая деятельность характеризует один из следующих этапов развития системы контроля).

4.2. Внутренний контроль в полицейском ведомстве Румынии: контекст – переходная страна (по состоянию на 2005 г.)

При министерстве внутренних дел был создан контролирующий орган, в сферу ответственности которого были включены семь управлений и департаментов министерства. Контролирующий орган отвечал за проверку исполнения плановых показателей, оценку эффективности труда и общей атмосферы в контролируемых подразделениях, а также занимался мониторингом уровня доверия населения к органам полиции. Контрольные мероприятия осуществлялись в соответствии с требованиями специально разработанной инструкции. Результаты проверок направлялись сначала руководителю инспектируемого подразделения, а затем непосредственно министру внутренних дел.

Другая служба занималась аудитом использования бюджетных средств, выделенных на нужды министерства внутренних дел.

В полиции существовала специальная инспекторская служба, которая занималась проверками конкретных сфер и аспектов деятельности ведомства. Кроме того, в каждом окружном управлении полиции работали инспекторские группы из трех человек, которые занимались аудитами и расследованиями должностных преступлений сотрудников полиции.

На тот период времени румынские полицейские продвинулись дальше своих македонских коллег в деле построения системы контроля, хотя до ее полноценной практической реализации было еще очень далеко, учитывая новизну процесса и, соответственно, отсутствие необходимых профессиональных знаний и ресурсов.

4.3. Внутренний контроль в полицейском ведомстве Франции: контекст – развитая страна

В полицейском ведомстве Франции создана и функционирует разветвленная и хорошо отлаженная система внутреннего контроля. Изначально служба контроля (L'inspection generale de la Police nationale) создавалась для решения задач по укреплению служебной дисциплины, но со временем сфера контроля значительно расширилась, и сегодня она охватывает несколько видов деятельности:

- Все дисциплинарные вопросы, касающихся офицеров полиции, которые своими действиями нарушили закон или этический кодекс сотрудника французской полиции.
- Оценка полицейских структур с использованием инструментов анализа, аудита и аттестаций.
- Перспективные исследования по созданию механизмов принятия решений на уровне высшего руководства ведомства.
- Советники и консультанты, работающие в различных полицейских структурах.

5. Практические инструменты

В этом разделе даются рекомендации, касающиеся практических аспектов реализации системы внутреннего контроля. Ниже приводится примерный перечень контрольных вопросов, по ответам на которые можно оценить эффективность существующей в полицейском ведомстве системы внутреннего контроля. В этом перечне должны найти свое отражение самые проблемные вопросы, касающиеся борьбы с коррупцией и воспитания высокой культуры профессионального поведения. Эффективное применение таких контрольных списков позволит повысить уровень и качество контроля, уменьшить количество нарушений и снизить коррупционный риск в полицейском ведомстве.

Вставка 7: Контрольный список вопросов, касающихся различных аспектов функционирования системы внутреннего контроля в полицейском ведомстве

- Приняло ли руководство ведомства программный документ, определило ли цели и разработало ли планы мероприятий для их достижения?
- Являются ли запланированные показатели деятельности реалистичными и достижимыми?
- Действуют ли в полицейском ведомстве формальные принципы и нормативные требования, касающиеся внутреннего контроля?
- Знакомы ли с этими принципами и требованиями офицеры полиции и сотрудники вспомогательных служб?
- Является ли поведение представителей руководства образцовым с точки зрения профессиональной этики?
- Функционирует ли в полицейском ведомстве собственный кодекс поведения, или в нем действует общий кодекс для всех государственных служащих?
- Подкреплен ли кодекс поведения регулярными учебно-воспитательными мероприятиями, механизмами коммуникации между руководством и трудовым коллективом, и практикой подачи сотрудниками, занимающими ключевые должности, деклараций о соблюдении требований кодекса?
- Видят ли сотрудники, что их руководители серьезно относятся к вопросам культуры профессионального поведения и этических ценностей, знакомы ли они с этическим кодексом организации, если таковой существует?
- Проводятся ли периодические оценки планов и параметров деятельности?
- Входит ли соблюдение требований профессиональной этики в комплекс критериев при оценке работы отдельных сотрудников или подразделений полиции?
- Реагирует ли руководство на информацию и тревожные сигналы, поступающие от сотрудников и подразделений на местах?
- Пересматриваются ли должностные инструкции, оперативные процедуры и регламенты служб обеспечения?
- Можно ли считать, что морально-психологический климат в коллективе

находится на приемлемом уровне?

- Достаточно ли времени, средств и ресурсов выделяется для эффективного решения целей и задач контроля?

Вопросы, касающиеся аспектов мониторинга

- Занимается ли руководство регулярным мониторингом работы систем контроля при управлении деятельностью полицейского ведомства?
- Позаботилось ли руководство о четком распределении обязанностей в сфере подготовки/воспитания и мониторинга работы системы внутреннего контроля?

Вопросы, касающиеся функциональных аспектов деятельности полиции

- Осуществляются ли полицейские операции в соответствии с официально утвержденными методиками и регламентами?
- Имеются ли в распоряжении лиц, работающих в этой сфере, документы с описанием соответствующих методик и регламентов?
- Ознакомлены ли с содержанием методических документов лица, работающие в этой сфере, отрабатывают ли они регламенты действий?

Вопросы, касающиеся внутреннего аудита

- Пользуется ли система внутреннего аудита безоговорочной поддержкой на уровне высшего руководства ведомства?
- Каковы отношения между структурами внутреннего аудита и представителями высшего руководства ведомства? Можно ли считать их нормальными?
- Попадают ли результаты внутренних аудитов к людям, отвечающим за сферы деятельности, которые были объектом аудита; насколько своевременно принимаются меры по результатам аудитов?
- Обладают ли руководители аудиторских структур необходимыми знаниями и опытом?

Вопросы, касающиеся сферы кадрового менеджмента

- Существуют ли в сфере кадрового менеджмента официально утвержденные методики и регламенты?
- Имеются ли в распоряжении лиц, работающих в сфере кадрового менеджмента, документы с описанием соответствующих методик и регламентов?
- Ознакомлены ли с содержанием методических документов лица, работающие в сфере кадрового менеджмента, и отрабатывают ли они регламенты операций?
- Проверяются ли претенденты на должности на отсутствие судимостей, если отсутствие судимости является обязательным условием для назначения на соответствующую должность?
- Существует ли разделение обязанностей в сфере анализа и санкционирования действий личного состава (т.е. разрабатывают планы действий и утверждают их разные люди или одни и те же)?

- Не нарушают ли начальники подразделений сроков проведения аттестаций своих сотрудников и передачи результатов аттестаций в отдел кадров?
- Существует ли порядок, обязывающий сотрудника информировать свою организацию о наличии дополнительного заработка «на стороне» и о возможном конфликте интересов?

Вопросы, касающиеся оплаты труда сотрудников полиции

- Существуют ли в системе оплаты труда официально утвержденные методики и регламенты?
- Имеются ли в распоряжении лиц, работающих в системе оплаты труда, документы с описанием соответствующих методик и регламентов?
- Ознакомлены ли с содержанием методических документов лица, работающие в системе оплаты труда, и отрабатывают ли они регламенты операций?
- Отделены ли обязанности по утверждению рабочих операций и графиков от обязанностей по выдаче заработной платы /зачислению ее на специальный банковский счет?
- Ведут ли начальники подразделений учет фактического времени пребывания на службе/заданиях своих подчиненных (т.е. соответствует ли количество оплаченных часов количеству фактически отработанных часов?)
- Входит ли в обязанности руководителей утверждение зарплатных ведомостей для того, чтобы убедиться в том, что уровень зарплат их подчиненных соответствует договорным ставкам, и что в ведомостях нет фамилий уволенных сотрудников?

5.1. Образец комплексного анализа системы внутреннего контроля – на примере системы охраны ресурсов

В компьютерах полицейских ведомств хранятся большие объемы секретной или закрытой информации. В данном примере моделируется ситуация, когда вопросу контроля компьютерных сетей не уделяется должного внимания, что открывает широкие возможности для злоупотреблений. Итак, сотрудники полиции торгуют закрытыми данными, продавая их средствам массовой информации. Кроме того, они подозреваются в подделке, за взятки, данных в протоколах. Ниже мы приводим рекомендации о том, как можно решать эту проблему с точки всех пяти аспектов системы внутреннего контроля.

5.1.1. Контрольная инфраструктура

Руководство организации должно уделять достаточное внимание вопросам функционирования компьютерных сетей, в частности, в контексте профессиональной этики; организовывать тренинги и инструктажи. Контроль в этой сфере должен иметь позитивную направленность, что должно найти свое отражение в кадровой политике организации.

5.1.2. Анализ и оценка рисков

По результатам анализа и оценки рисков выяснилось, что общая система контроля в полицейском ведомстве не обеспечила:

- Ограничение доступа к компьютерным сетям. Доступ к компьютерным сетям должны иметь только пользователи, которым это необходимо для выполнения своих

должностных обязанностей.

- Разработку изменений соответствующего системного программного обеспечения.
- Документальное оформление изменений ПО.
- Разделение несовместимых обязанностей.
- Защиту сети от несанкционированного трафика.

5.1.3. Контрольные мероприятия

Полицейское ведомство может осуществить следующие шаги:

- Внедрить средства логического (в т.ч. пароли) и физического (в т.ч. замки, идентификационные карточки, сигнализации) контроля доступа.
- Заблокировать возможность входа в операционную систему для пользователей приложений.
- Ограничить доступ к продуктивной среде для разработчиков приложений.
- Использовать файлы регистрации выполняемых действий (все случаи доступа, вводимые запросы) для выявления нарушений правил безопасности.
- Допускать к работе с сетями, содержащими секретную информацию, только проверенных сотрудников.

5.1.4. Информирование и коммуникация

В сфере информирования и коммуникации можно рассмотреть возможность реализации следующих шагов:

- Порядок контроля в компьютерной сфере должен быть разработан, а изменения ПО документально оформлены еще до установки соответствующего ПО.
- Необходимо разработать регламенты и должностные инструкции, в которых нашел бы свое отражение принцип разделения обязанностей.
- Необходимо организовать периодические проверки файлов регистрации выполняемых действий (для выявления случаев несанкционированного доступа или введения неразрешенных запросов).

5.1.5. Мониторинг и оценка

Для мониторинга и оценки работы системы внутреннего контроля в компьютерной сфере можно использовать такие инструменты:

- Аудит компьютерной инфраструктуры.
- Отработка действий по ликвидации последствий чрезвычайных происшествий в компьютерных сетях.
- Мониторинг активности веб-сервера.

6 Имплементация

В этом разделе мы поговорим о том, как можно ознакомить сотрудников организации с содержанием этой главы во время семинаров и рабочих совещаний. Описанные здесь упражнения служат только в качестве иллюстраций, которые дают общее представление об обсуждаемом вопросе. Ниже мы приводим перечень тем, которые можно рассмотреть в ходе такого семинара:

Вставка 8: Образцы тем для семинара по вопросам внутреннего контроля

Рабочая группа № 1: Создание надежной контрольной инфраструктуры

Цель:

Проинформировать руководителей организации о важности контрольной инфраструктуры и об их руководящей роли в создании продуктивной контрольной инфраструктуры.

Содержание:

Что такое контрольная инфраструктура?

Каково значение контрольной инфраструктуры?

Какие мероприятия можно осуществить с целью усовершенствования контрольной инфраструктуры?

Целевая группа: Руководители организации

Рабочая группа №2: Анализ и оценка рисков

Цель:

Научить руководителей среднего звена проводить анализ рисков, связанных с деятельностью их подразделений.

Содержание:

Какие модели и инструменты можно использовать для выявления, оценки и минимизации рисков в различных условиях и контекстах?

Как можно применить эти модели и инструменты в условиях моей организации?

Как можно использовать анализ рисков в качестве основы для развития и совершенствования организационной структуры?

Целевая группа:

Руководители подразделений среднего звена

7. Выводы к Главе 5

Эффективный внутренний контроль основан на нескольких базовых ценностях, которые должны быть представлены на всех уровнях организации. Речь идет о четырех базовых ценностях: это ясность, честность, прозрачность и простота. Эти ценности формируют тот общий фундамент, на которых строятся стратегия, организационная структура и управление.

Система внутреннего контроля будет работать эффективно в том случае, если руководители организации будут демонстрировать свою веру в возможности системы внутреннего контроля, будут активно ее поддерживать и подавать в этом пример для остальных членов организации. Именно руководители будут задавать тон в полицейской организации, и именно от них будет зависеть ее культура. Ответственность за работу системы внутреннего контроля в конечном итоге несут руководители организации, и поэтому именно они должны позаботиться о том, чтобы эта система работала как положено.

Хорошо налаженный внутренний контроль означает, что контрольные мероприятия органично интегрированы в деятельность организации как на уровне ее будничной жизни, так и при выполнении особых задач. Большое значение для укрепления доверия сотрудников к системе внутреннего контроля имеют регулярные информационные и учебно-воспитательные мероприятия по соответствующим вопросам.

Качественная система внутреннего контроля должна апеллировать к знаниям и опыту людей, которые в ней работают, которые поддерживают ее, способствуют укреплению этической культуры и формируют в организации позитивное отношение к мерам контроля. Внутренний контроль относится к обязанностям любого сотрудника полицейской организации; соответствующее требование должно подразумеваться или быть четко прописано в должностных инструкциях всех работников. Полицейские организации, которые не занимаются профилактикой нарушений, не следят за соблюдением внутренних инструкций, норм и требований и не ведут систематической работы в других важных сферах контроля, теряют авторитет в глазах не только собственных сотрудников, но и всего общества.

Средства, инвестированные в мероприятия профилактической направленности, особенно связанные с учебно-воспитательным процессом на первом и дальнейших этапах прохождения службы – процессом, направленным на закрепление в моделях поведения принципов профессиональной этики, принципов порядочности и неподкупности – окупятся сторицей, учитывая, что лишь очень немногие люди идут работать в полицию с намерением участвовать в коррупции. Многие из новых сотрудников - это молодые люди с идеалистическим мировоззрением, стремящиеся служить интересам своего государства, и при надлежащем воспитании и контроле это первоначальное стремление можно будет сохранить и укрепить.

Итак, подытожим факторы, определяющие успешность построения системы контроля:

- Согласованность между стратегией, структурами, процессами и контролем
- Ясность, честность, прозрачность и простота
- Экономичность системы за счет концентрации на основных аспектах и сферах деятельности
- Использование результатов контроля для совершенствования организационных процессов и структур
- Поддержка со стороны руководства организации.

Таблица самооценки

Глава 5 – Внутренний контроль

Вы завершили чтение пятой главы нашего Пособия. Что нового и интересного для себя вы узнали? Почерпнули ли вы какие-то новые сведения, которые пригодились бы вам в дальнейшей деятельности по улучшению стандартов служебного поведения в вашем полицейском ведомстве? Можно ли внедрить перемены в вашем полицейском ведомстве, и если да, то какие?

Ниже мы приводим таблицу самооценки, которая поможет вам дать ответы на эти и другие вопросы. Эта простая анкета поможет вам оценить ситуацию в вашем собственном полицейском ведомстве, выявить проблемы, определить возможные пути их решения, а затем вместе с группой экспертов и представителей руководства выработать план конкретных мероприятий по внедрению необходимых перемен. Для создания комплексного подхода, который в дальнейшем позволит вам применить на практике изложенные здесь концепции и решения, можно организовать специальные учебные семинары или рабочие группы, где будут рассматриваться результаты этой оценки и, при необходимости, вноситься дополнения и изменения. Кроме того, в некоторых случаях может потребоваться помощь специалистов вашей собственной страны, а также международных экспертов, специализирующихся в вопросах борьбы с коррупцией.

<table>
<tr><th>Проблемы/вопросы</th><th>Какие меры необходимы?</th><th>Как реализовать эти меры?</th></tr>
<tr><td>Провели ли мы оценку уровня внутреннего контроля с целью предотвращения и выявления внутренней коррупции?</td><td>Если нет, мы можем:
Определить сферы, нуждающиеся в контроле
Определить рамки и структуру внутреннего контроля
Определить шаги, которые необходимо предпринять</td><td rowspan="2">Мы можем:
Назначить внутреннего эксперта
Создать рабочую группу из представителей руководства
Организовать дискуссию на уровне организации для обеспечения прозрачности процесса
Определить, какому контексту соответствует наша текущая ситуация (см. Таблицу 4)
Определить, какие новые инструменты необходимы</td></tr>
<tr><td>Используем ли мы именно те инструменты, которые соответствуют нашему контексту (см. Таблицу 4)?</td><td>Если нет, мы можем:
Проанализировать инструменты, которые мы используем
Решить, нужны ли нам другие дополнительные инструменты
Подготовить план имплементации</td></tr>
</table>

Достаточно ли четко определены обязанности руководства и коллектива организации для того чтобы внутренний контроль стал положительно восприниматься в вашей организации?	Если нет, мы можем: • Разработать Положение об обязанностях менеджеров и трудового коллектива • Усовершенствовать процесс экспертизы решений • Реформировать и построить структуру внутреннего контроля	Мы можем: • Изменить организационную структуру, включив в нее внутренние аудиты • Контролировать процесс принятия управленческих решений • Информировать коллектив о принимаемых организационных решениях и обязанностях
Знаем ли мы о таких рисках, как чрезмерно высокий уровень контроля и его последствиях?	Если нет, мы можем: • Провести анализ возможных рисков • Четко определить правила, чтобы исключить возможности для превышения менеджерами необходимого уровня контроля	Мы можем: • Привлечь эксперта для определения потенциала «сверхконтроля» в нашей организации • Обсудить это с рабочей группой по внутреннему контролю
Находит ли внутренний контроль всех сфер деятельности организации поддержку на уровне менеджерского и личного состава?	Если нет, мы можем: • Обеспечить прозрачность решений и мер реагирования • Провести анализ слабых мест и внутренней критики внутреннего контроля • Разработать четкие правила	Мы можем: • Привлечь эксперта/аудитора • Обязать менеджерский и личный состав придерживаться правил **Примечание: здесь могут пригодиться инструменты, описанные в Главе 9**

ГЛАВА 6

6

Внешний надзор и контроль

Ханс Борн, Айден Вилз, Габриэль Гайслер, Маттиас Эрни

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И СЛУЖЕБНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ

1. Вступление к Главе 6

То, что полиция наделена соответствующими полномочиями для выявления и предупреждения нарушений закона, является общеизвестным. В то же время, выявление и предупреждение нарушений силами самих сотрудников полиции может оказаться для нее слишком сложным. По этой причине создаются органы внешнего надзора и контроля за полицией, которые должны следить за соблюдением законов. В этой Главе объясняется, как работает процесс мониторинга полиции, особенно по вопросам борьбы с коррупцией. При этом разъясняется, какие внешние институты занимаются надзором за полицией и каким путем это делается. В этой Главе приводятся практические примеры того, как именно осуществляется контроль за полицейскими службами с целью предупреждения коррупции, и каким образом этот процесс надзора может быть улучшен. Также в этой Главе используется определение коррупции, изложенное в Главе 1, которая определяет ее как «злоупотребление государственной службой для личной выгоды». Здесь также используется понятие «системная коррупция». Системная коррупция означает участие всех или большинства сотрудников полиции в коррупционной деятельности и может привести к полному перерождению роли полиции. Системная коррупция может подорвать возможности полиции в борьбе с преступностью. Такая ситуация имеет самое прямое отношение к обсуждению роли органов внешнего надзора и контроля, так как в случае, когда полиция системно коррумпирована, только внешний орган может быть эффективным в борьбе с коррупцией.

Связь с другими главами

Некоторые темы, обсуждаемые в этой Главе, также проработаны более детально в других главах:

В Главе 5 содержится дополнительная информация о внутреннем контроле, а Глава 7 о расследованиях дает дополнительную информацию, касающуюся информационных запросов.

См. также Главу 1.

Конкретные ссылки будут указаны в тексте главы.

2. Что такое внешний надзор и контроль?

Глава 6 касается как внешнего контроля полиции, так и внешнего ***надзора*** за полицией. Внешний ***контроль*** (управление) включает в себя общие вопросы управления и руководства (менеджмента) полицейскими операциями. Они являются внешними по отношению к внутреннему управленческому звену вертикали управления полиции, в частности, когда политическое руководство определяет приоритеты деятельности (например, борьба с наркотиками), или когда судья дает полиции ордер на проведение обыска.

Такие контрольные функции принадлежат к специфическим особенностям полицейских процедур. Они позволяют органам внешнего контроля осуществлять регулирование деятельности полиции и заставляют полицию вести себя надлежащим образом.

Внешний ***надзор*** предполагает анализ и мониторинг деятельности сотрудников полиции организациями, находящимися за пределами полицейской структуры. Он направлен на предупреждение и выявление нарушений с целью улучшения качества обслуживания полицией потребностей общества. Такой тип контроля в основном осуществляется в форме оценки событий уже имевших место, но также включает в себя и текущий мониторинг. Примерами органов, выполняющих исключительно надзорные функции пост фактум являются парламентские комитеты, СМИ и организации гражданского общества (НПО и МНПО), такие как Транспаренси Интернешнел или Американский союз гражданских свобод. Эти организации не интегрированы в иерархию полиции и только внешне могут контролировать ее деятельность в вопросах коррупции и других нарушений. Внешний надзор отличается от внешнего управления, поскольку управление предполагает включение в звено подчиненности полиции с возможностью влиять на деятельность и поведение полиции.

В рамках этой Главы считается, что внешние органы включают в себя все учреждения, которые являются организационно и функционально независимыми от полиции. В этой Главе также рассматривается назначение органов исполнительной власти, парламента, судебных органов, специализированных структур контроля полиции и антикоррупционных органов, специальных запросов, организаций гражданского общества и СМИ. В ней анализируются роль и функции каждого из этих органов контроля, а также приводятся примеры передового опыта.

Органы внешнего надзора и контроля осуществляют контроль не только за полицией, но и друг за другом. Это делает органы внешнего контроля более устойчивыми к коррупции, чем механизмы внутреннего контроля. Например, если начальник полиции берет взятки, то он (или она) может умышленно нивелировать влияние внутренних антикоррупционных механизмов. Когда это происходит, то начальника полиции должен остановить кто-то извне по отношению к полиции, в частности, из руководства исполнительной власти. Однако, представитель исполнительной власти также может быть коррумпированным, используя коррумпированного начальника полиции, например, чтобы заставить замолчать политическую оппозицию. В этом случае можно было бы надеяться на прокуроров в борьбе с коррупцией, на парламент, который может объявить импичмент коррумпированному руководителю исполнительной власти, а также на гражданское общество и средства массовой информации для разоблачения проявлений коррупции. То есть, если один внешний надзорный орган окажется неспособным влиять на проявления коррупции, существуют много других, которые могли бы вмешаться, чтобы остановить коррупцию и восстановить верховенство права.

Успех органов внешнего контроля опирается на тот факт, что, вместе взятые, они контролируют деятельность и полиции, и друг друга, чтобы обеспечить ситуацию, когда каждый орган надлежащим образом выполняет свою работу. Это также исключает возможность злоупотребления органами контроля своим влиянием на деятельность полиции.

3. Почему наличие органов внешнего надзора и контроля так важно для борьбы с коррупцией?

В следующих пунктах приводятся аргументы относительно критически важной роли органов внешнего надзора и контроля в вопросах борьбы с коррупцией.

3.1. Укрепление демократического управления

Широкое распространение получила норма о том, что общество должно иметь контроль над своими государственными структурами и правительственными ведомствами, в частности, полицией. Это необходимо для того, чтобы обеспечить предоставление таких государственных услуг, которые отвечают потребностям населения, и для того, чтобы полиция не занималась деятельностью, вредной для интересов общества (например, коррупцией). В демократических странах общественный контроль полиции (и других государственных учреждений) осуществляется опосредованно, через избранных представителей. Тот факт, что полиция находится под контролем институтов, которые либо непосредственно избраны (например, парламент), либо назначаются непосредственно избранным органом (например, специализированные органы надзора за полицией), делает надзор демократическим по сути. Парламенты путем создания, кадровых назначений и проверок работы органов полиции обеспечивают связь между населением и полицией. Демократический контроль органов надзора за полицией играет важную роль в обеспечении более ответственного ее отношение к нуждам общества, которому они служат.

3.2. Содействие обеспечению доверия населения к полиции

Опыт целого ряда стран показывает, что граждане часто не доверяют полиции в вопросах проведения надлежащего внутреннего расследования обвинений или жалоб по поводу неправомерных действий, таких, как коррупция или применение чрезмерной силы. Во многих случаях наличие этой проблемы было доказано путем расследования деятельности полиции внешними структурами.[78] Эти расследования постоянно демонстрировали, что следователи из внутренних структур часто не могли быть объективными, поскольку зависели от сослуживцев и разделяли идею полицейской лояльности или солидарности.[79] Указанные проблемы особенно актуальны в исследованиях вопросов системной коррупции, где высшие чиновники, руководители ведомства и следователи сами могут заниматься коррупцией. Кроме того, даже если некоторые полицейские службы оказываются способными провести тщательные и объективные внутренние расследования, то общественность может этого не знать и может справедливо подозревать, что внутренние расследования являются предвзятыми. Поскольку эффективность работы полиции во многом зависит от уровня доверия общества, очень важно, чтобы полицейские службы стремились быть прозрачными. Одной из возможностей демонстрации прозрачности полиции является осуществление мониторинга внешними надзорными органами, чтобы таким образом убедительно демонстрировать обществу, что полиции нечего скрывать. Если общество знает, что полиция находится под контролем внешней структуры, и жалобы граждан будут должным образом расследоваться этой структурой, это способствует и укреплению доверия населения к работе полиции.

3.3. Обеспечение соответствия международным стандартам по вопросам деятельности полиции и противодействия коррупции

Внешний контроль полицейских служб имеет важное значение для обеспечения выполнения государством своих международных обязательств. В частности, международное право по вопросам прав человека требует от государств обеспечения деятельности институтов, призванных рассматривать жалобы отдельных лиц о нарушении полицией их прав и, если необходимо, обеспечивать адекватное реагирование.[80] Эту роль обычно выполняет суд, но есть и другие институты, такие как омбудсмены, комиссии по правам человека и специализированные органы рассмотрения жалоб на действия полиции, которые также участвуют в расследовании возможных нарушений прав человека со стороны полиции.

Проявления коррупции среди сотрудников полиции часто сопровождаются нарушением прав человека. Например, сотрудники полиции могут кого-то задерживать или использовать против граждан чрезмерную силу с целью получения денег. Этот пример коррупции является одновременно и примером нарушения права на свободу и (потенциально) права не быть подвергнутым пыткам и бесчеловечному и унижающему достоинство обращению. В противоположность этому, некоторые сотрудники полиции могут брать взятки за игнорирование обвинений физического лица в злоупотреблениях против него, совершенных другим офицером полиции или другим гражданским лицом.

Следовательно, существует четкая связь между коррупцией и нарушениями прав человека. Многие страны также взяли на себя международные обязательства в конкретной области борьбы с коррупцией. Эти обязательства предусматривают создание независимых внешних институтов для расследования обвинений в коррупции против государственных чиновников, включая и сотрудников полиции.[81]

3.4. Улучшение работы полиции

Внешний контроль имеет важное значение для оказания помощи полиции в улучшении качества предоставления ее услуг населению. Он включает в себя вопросы законности, эффективности и результативности полицейской службы. Внешний контроль может помочь полиции в выявлении и устранении недостатков и проблем с их работой. Например, внешние институты надзора могут помочь полиции выявить проблемы с системой обнаружения фактов коррупции среди должностных лиц или с системой отбора перспективных кадров. В ответ на такие проявления орган надзора может порекомендовать новые подходы и процедуры, которые будут внедрены в работу полиции. Часто внешнее учреждение находится в лучшем, чем внутренние подразделения положении для выявления проблем в деятельности полиции. Это возможно потому, что внешний орган дает оценку работы полиции, не находясь при этом под влиянием полицейской иерархии, лояльности к коллегам или организационной культуры.

4. Какова роль внешних органов надзора и контроля в борьбе с коррупцией?

Существует шесть различных факторов внешнего надзора и контроля за полицейскими службами:

- Исполнительная власть
- Парламент
- Судебная власть
- Специализированные органы противодействия коррупции и надзора за полицией
- Специальные следственные комиссии
- Организации гражданского общества и средства массовой информации (СМИ)

В этом разделе описывается роль каждого из этих шести субъектов борьбы с коррупцией, и определяются сильные и слабые стороны их функционирования в качестве антикоррупционных механизмов.

4.1. Типы внешнего надзора и контроля

Шесть вышеперечисленных институтов осуществляют два вида надзора и контроля: 1) активный и 2) реактивный.[82]

Активный тип надзорных функций служит для предотвращения коррупции в полиции. В нем основное внимание, как правило, уделяется мерам по выявлению системных проблем, провоцирующих коррупцию, и их устранении на основе мер законодательства, изменений в политике и менеджменте.[83] В Таблице 1 показаны различные функции, связанные с активным надзором за полицией.

Реактивный тип надзора за полицией существует для реагирования на уже выявленные случаи коррупции. Реактивный подход к коррупции в полиции можно охарактеризовать как реагирование на жалобы или заявления, и в случае, если коррупционные проявления действительно имели место, то и предоставление санкций, проведение расследований в отношении причастных лиц, и/или представления рекомендаций относительно мер реформирования (см. Таблицу 1). Реактивные системы надзора также могут способствовать предотвращению проявлений коррупции в полиции, поскольку выявление и наказание должностных лиц сдерживает других сотрудников от вымогательства или принятия взятки.

Таблица 1: Функции активного и реактивного типов надзора за полицией

Функции активного внешнего надзора и контроля	Субъекты внешнего контроля
Разработка и принятие антикоррупционного законодательства	парламент и исполнительная власть
Создание системы подотчетности и контроля	парламент, исполнительная власть, специализированные органы противодействия коррупции и надзора за полицией
Проведение государственной антикоррупционной политики	исполнительная власть, парламент, органы борьбы с коррупцией
Ресурсное обеспечение мер борьбы с коррупцией	исполнительная власть, парламент
Распространение информации об антикоррупционной политике	исполнительная власть, гражданское общество и СМИ, специализированные надзорные органы, следственные комиссии
Расследование системных проявлений коррупции	специализированные надзорные органы, следственные комиссии
Функции реактивного внешнего надзора и контроля	**Субъекты внешнего контроля**
Привлечение к ответственности коррумпированных сотрудников полиции	суды, исполнительная власть, прокуратура
Распространение информации о коррупции в полиции	специализированные надзорные органы, гражданское общество и СМИ, парламент, следственные комиссии
Реагирование на жалобы относительно проявлений коррупции	специализированные надзорные органы, прокуратура, следственные комиссии
Выявление и расследование случаев коррупции	специализированные надзорные органы, следственные комиссии, прокуратура

4.2. Сопоставление внешнего контроля и внутреннего контроля

Институты внешнего надзора и контроля функционируют параллельно с системами внутреннего контроля (См. Главу 5). Внешние механизмы зависят от эффективности механизмов внутреннего контроля в вопросах поддержки стандартов профессионализма и прозрачности. Внутренний контроль включает проверки при приеме на работу, надзор со стороны непосредственных начальников, расследование случаев коррупции структурами собственной безопасности, принятие мер дисциплинарного воздействия в отношении коррумпированных полицейских, контроль проявлений склонности к коррупции среди сотрудников полиции и содействие внедрению культуры нетерпимости к коррупции в организационную культуру полиции.[84] Эти меры внутреннего контроля способствуют обеспечению действенности внешнего контроля, соблюдению законов и усилению эффективности политики.

Внешний надзор и контроль выполняет четыре основные функции относительно внутреннего контроля:

1. Чтобы убедиться, что внутренний контроль установлен и функционирует.
2. Для контроля эффективного функционирования системы внутреннего контроля в полиции.
3. Для обеспечения независимого механизма подачи жалоб о коррупции в полиции.
4. Для борьбы с коррупцией в полиции в тех случаях, когда они не могут быть расследованы самой полицией ввиду особой тяжести случая или из-за конфликта интересов.

В следующих подразделах рассмотрим роль каждого из шести основных внешних институтов надзора и контроля. Кроме роли каждого из субъектов и вопросов, которые являются для них общими, также изложены некоторые ключевые рекомендации для повышения эффективности работы каждого органа.

4.3. Исполнительная ветвь власти

4.3.1. Роль исполнительной ветви власти

Исполнительная власть определяет общую политику и обеспечивает полиции стратегическое направление для руководства своих действий.[85] В зависимости от политической системы страны и распределения полномочий, надзор за полицией со стороны исполнительной власти может осуществляться на разных уровнях: министр внутренних дел на национальном уровне, губернатор провинции на региональном уровне и мэр на уровне города или населенного пункта. В некоторых странах (в частности, в России) услуги полиции считаются частью деятельности министерства внутренних дел. В других странах (например, в Швейцарии) надзор за полицией со стороны исполнительной власти децентрализован в городах, регионах и провинциях. В отдельных странах полицейские службы подчиняются непосредственно главе государства или главе правительства, поскольку там не существует министерства внутренних дел (например, в Индонезии). Такое структурирование часто может приводить к чрезмерному политическому вмешательству в действия полиции.

Исполнительная власть отвечает за действенность процесса надзора за полицией, в том числе по решению проблемы коррупции. Хотя конкретные методы могут варьироваться от страны к стране, исполнительная власть обычно применяет три основные стратегии борьбы с коррупцией в полиции (см. Таблицу 2):

Таблица 2: Три стратегии, которые исполнительная власть может использовать для борьбы с коррупцией в полиции

Стратегия	Описание стратегии
Демонстрация политической воли к ликвидации коррупции в полиции	Чтобы быть успешной, антикоррупционная политика требует реальной поддержки со стороны правительства, особенно ответственных министров. Исполнительная власть должна показать обществу и полиции, что она воспринимает коррупцию всерьез. Исполнительная власть может показать свою преданность делу борьбы с коррупцией с помощью и политики, и действий. Официальные правительственные антикоррупционные документы обычно касаются причин возникновения коррупции и мер по предупреждению, выявлению и преследованию проявлений коррупции в сфере государственного управления.[86] Исполнительная власть может реализовать свои политические декларации путем обеспечения соблюдения антикоррупционных стандартов и, таким образом, действительно демонстрировать свою преданность борьбе с коррупцией.
Создание институтов надзора	Исполнительная власть может создавать учреждения, задачей которых является обеспечение независимого надзора за полицией. Эти учреждения могут включать специализированные структуры надзора за полицией. Министерства и ведомства[87] и полицейские управления/коллегии/комиссии возглавляют гражданские руководители (т.е., не полицейские), которым поручено осуществлять надзор за полицией, в частности, по вопросам антикоррупционной политики. Во многих странах они осуществляют надзор за деятельностью полиции от имени выборных должностных лиц. Инспекциям ставится задача инспектирования деятельности полиции в соответствии с требованиями законодательства, определенной политики и кодексов поведения. (Например, Инспекция полиции Ее Величества - Соединенное Королевство,[88] Инспекция Национальной Жандармерии, Генеральная Инспекция Службы Национальной полиции - Франция,[89] Inspeccao Geral Da Administracao Interna - Португалия,[90] и Rijksrecherche - Нидерланды,[91]). Эти надзорные органы функционируют как буфер между избранными политическими деятелями и полицией, тем самым сводя к минимуму возможность неправомерного политического вмешательства в дела полиции со стороны исполнительной власти.

Надзор за процессом управления ресурсами	В рамках своей роли по определению параметров политики, исполнительная власть может разрабатывать или пересматривать критерии для руководства при найме на работу, профессиональном отборе и продвижении в полиции. Исполнительная власть может запретить принимать на службу осужденных за коррупцию и другие преступления. Например, в Кении на основании расследования Антикоррупционной комиссии правительство отменило набор из трех тысяч новых полицейских и уволило шестьдесят должностных лиц за получение взяток от новобранцев за то, чтобы позволить им поступить на службу в полицию.[92] Исполнительная власть может контролировать политику оплаты труда и обеспечить справедливое распределение бюджетных средств. Исследования показывают, что в некоторых странах полицейским часто не платили зарплату, выплату задерживали или ее забирало руководство, снаряжение не выдавалось, и полицейским приходилось платить из своего кармана за униформу, снаряжение, бензин и телефонные звонки.[93] Низкий уровень заработной платы и материально-технического обеспечения является одной из основных движущих сил коррупции. Способность власти обеспечить финансирование и контролировать расходы и выплату заработной платы является важным инструментом борьбы с коррупцией.

4.3.2. Вызовы

Из всех органов внешнего надзора, исполнительная власть обладает наибольшим потенциалом влияния на полицию. При этом важное значение имеет четкое разграничение сфер ответственности между исполнительной властью и полицией. Это важно, потому что политическое вмешательство может разрешать или даже поощрять коррупцию, например, путем блокирования законной мирной демонстрации против правительства, требований к полиции не арестовывать политиков или других представителей элиты, которые подозреваются в совершении преступлений, или продвижения полицейских благодаря приверженности той или иной политической партии.[94] Один из способов понимания разницы мандатов исполнительной власти и полиции заключается в том, что руководители исполнительной ветви власти несут «ответственность за формирование политики», а полиция несет» оперативную ответственность».[95]

Демократические страны стараются строго соблюдать это различие, поскольку оно гарантирует, что полиция проводит политику, которая соответствует ожиданиям общества, а также то, что исполнительная власть не вмешивается в вопросы оперативной работы, тем самым ставя под угрозу независимость и эффективность полиции.

4.3.3. Рекомендации

Универсальным правилом, регулирующим отношения между исполнительной властью и полицией, должно быть то, что во всех вопросах, связанных с принятием конкретных оперативных или правоохранительных решений, полиция должна действовать на основе своей профессиональной логики. А во всех вопросах, касающихся общей политики, полицейские находятся под контролем демократически избранных должностных лиц.[96] Эту разницу иногда бывает трудно заметить и вполне вероятно, что определенные «серые» зоны будут существовать. Следующие рекомендации предлагают пути, следуя которыми отношения между исполнительной властью и полицией можно урегулировать таким образом, чтобы уменьшить неопределенность и максимально обеспечить подотчетность полиции при минимальном вмешательстве исполнительной власти в ее операции.

Установление четких правовых рамок. Как полиция, так и политики нередко осознают необходимость разделения их зон ответственности, но они не имеют ясности относительно того, какие именно вопросы и почему подпадают под мандат той или иной структуры.[97] Чем более четкой и конкретной будет законодательная база, тем легче будет высшему руководству понять, где заканчивается его контроль и начинается зона ответственности полиции.

Прозрачность отношений между исполнительной властью и полицией. Любые руководящие документы или директивы, которые приходят в полицию от исполнительной власти, должны быть направлены по официальным каналам с фиксацией процедуры принятия решений, которые привели к принятию этих политических документов. Это помогает в проведении анализа конкретной политики пост фактум (после того, как событие уже произошло) и предотвращает появление конфликтов интересов, которые могут возникнуть, когда вопросы политики обсуждаются между руководителями и начальниками полиции негласно, или в неформальной обстановке, например, во время официальных публичных мероприятий.

Строгое соблюдение субординации. Представитель исполнительной ветви власти никогда не должен игнорировать вопросы официальной подчиненности полиции и пытаться общаться с офицерами полиции более низкого звена или решать с ними важные вопросы в обход руководства полиции. Строгое соблюдение субординации помогает избежать ситуаций, в которых исполнительная власть может влиять на вопросы сугубо полицейской работы, несмотря на профессиональные возражения со стороны руководства полиции. Если же наблюдаются коренные разногласия между руководством полиции и руководством исполнительной власти, то должны быть задействованы соответствующие каналы для замены руководства полиции.

4.4. Парламент

В борьбе с коррупцией парламент выполняет две главные функции: 1) законодательную и 2) контролирующую.[98]

4.4.1. Законодательная роль

Очевидно, что наиболее весомым вкладом парламента в работу полиции, в частности, в вопросах борьбы с коррупцией, является принятие законодательства, устанавливающего правовые рамки для борьбы с коррупцией в полиции. Эта правовая база состоит из законов четырех типов: 1) законы об уголовной ответственности за коррупцию, 2) законы, стимулирующие прозрачность и ответственность правительства, 3) законы, регулирующие задачи и полномочия полиции; 4) законы, устанавливающие систему контроля над полицией.

1) *Законы об уголовной ответственности за коррупцию.* Эта первая категория относится к вопросам наказания за коррупцию. Такие законы могут функционировать либо в составе общего уголовного кодекса, содержащего положения об уголовной ответственности за коррупцию, либо в виде отдельных специальных антикоррупционных законов.

2) *Законы, стимулирующие прозрачность и подотчетность правительства.* Функция законов этой второй категории заключается в предотвращении коррупции. Это законы, которые способствуют подотчетности и прозрачности государственного управления, что позволяет снизить возможности для возникновения коррупции. Эти законы обычно регулируют такие вопросы, как доступ к информации, свобода выражения своих взглядов и защита информаторов.

3) *Законы, регулирующие задачи и полномочия полиции*. Эта третья категория касается задач и полномочий полиции.[99] Эти законы могут регулировать те виды деятельности, где наблюдается склонность к коррупции, такие как государственные закупки оборудования, топлива, продовольствия и строительных услуг (контрактов на строительство жилья), а также прием на службу и повышение по службе офицеров полиции (прохождение службы).

4) *Законы, устанавливающие систему контроля над полицией.* Парламент отвечает за принятие правовой базы, определяющей порядок осуществления надзора за полицией и порядок обеспечения органа, осуществляющего этот надзор, средствами для эффективного исполнения своих функций. Парламент использует свои полномочия путем принятия правовой базы, определяющей задачи и полномочия органов надзора за полицией.

4.4.2. Контролирующая функция

Вторая важная роль парламента - это контроль правительства, в том числе полиции. В большинстве стран парламенты имеют различные инструменты контроля, что позволяет им требовать от правительств ответственности за свои действия. Они также могут иметь в своем составе комитеты, которые сосредоточены на таких конкретных вопросах, как коррупция в полиции. В качестве примера можно привести Комитет по внутренним делам Палаты Общин Соединенного Королевства. Во Вставке 1 дается обзор полномочий, которые могут быть использованы парламентом с целью осуществления контроля над сектором безопасности, включая полицию. В контексте борьбы с коррупцией, парламентский контроль должен быть сосредоточен на двух вопросах: 1) финансовый контроль полиции и 2) регулирование вопросов надзора за полицией и механизмов рассмотрения жалоб.

Вставка 1: Парламент и полиция: полномочия по надзору и контролю[100]

Общие полномочия

Инициировать, вносить изменения и принимать законодательные акты по вопросам, касающимся коррупции в полиции.

Заслушивать представителей исполнительной власти, которые отвечают за работу полиции, а также старших офицеров полиции (Под присягой).

Привлекать независимых экспертов по вопросам коррупции в полиции.

Проводить независимые расследования коррупционных скандалов в полиции.

Финансовые полномочия по надзору

Утверждать годовой бюджет полиции.

Рассматривать и вносить изменения в бюджетные предложения, в том числе запросы о дополнительном финансировании.

Проверять и утверждать отчеты о расходовании бюджетных средств (на основании выводов аудиторских органов).

Иметь доступ ко всем бюджетным документам.

Кадровые полномочия

Согласовывать назначения на высшие посты в руководстве полицией.

Финансовый контроль. Финансовая дисциплина занимает центральное место в борьбе с коррупцией в полиции, поэтому важно, чтобы парламент играл действенную роль в бюджетных вопросах. Его участие должно включать утверждение и проверку исполнения бюджета полицейского ведомства.[101] Для обеспечения большей ясности роли парламента, предложенный ниже анализ делится на две части: процесс принятия бюджета и процесс аудита бюджета.

Полномочия парламента в вопросах утверждения бюджета могут дать ему определенные возможности для определения полицейских приоритетов. Он может потребовать от правительства определить как приоритетные такие вопросы, как борьба полиции с коррупцией, финансирование механизмов надзора за полицией и начало антикоррупционных тренингов и информационно-просветительских кампаний для сотрудников полиции. Кроме того, парламент может использовать свои аудиторские полномочия, чтобы проверить, насколько эффективно и законно расходуются бюджетные средства. Эти проверки играют важную роль в борьбе с коррупцией, потому что очень часто бюджетные средства, выделенные на нужды полиции, не доходят по назначению. Направляя органы аудита проводить расследования и вынуждая правительство принимать меры по результатам этих аудитов, парламент может играть важную роль в предотвращении коррупции.[102]

Наконец, чрезвычайно важной миссией парламента в осуществлении финансового контроля является принятие законодательства, обеспечивающего работу прозрачной системы планирования, программирования, бюджетирования и оценки затрат полиции. Такая система бюджетирования должна давать возможность следить за тем, как в полиции выделяются и расходуются средства. Без четкой и прозрачной правовой базы система бюджетирования будет провоцировать склонность к хищениям, бесхозяйственности и злоупотреблениям.[103]

Контроль работы органов надзора. Парламент использует свои возможности контроля над бюджетом при рассмотрении ресурсных потребностей органов надзора за полицией. Во многих странах парламент назначает членов специализированных органов надзора за полицией (инспекции, структуры внутренней безопасности и т.п.). Парламент также проверяет деятельность институтов надзора для обеспечения выполнения ими своих функций. Например, Объединенным парламентским комитетом по вопросам Австралийской комиссии надзора за правоохранительными органами были проверены структуры управления и процессы функционирования в различных институтах надзора за австралийскими правоохранительными органами. (См. Пример 1).

Пример 1: Парламентский контроль механизмов надзора за полицией и рассмотрением жалоб: Австралия[104]

В 2008-2009 годах объединенной парламентской комиссией были проверены различные государственные органы надзора за правоохранительными органами с целью выявления возможных изменений в структурах управления и организации деятельности Австралийской комиссии надзора за правоохранительными органами (Australian Commission for Law Enforcement Integrity, ACLEI).

Мандат. Парламентский комитет представил доклад по вопросам ответственности, полномочий и структур управления различных государственных институтов надзора за правоохранительными органами. Он также исследовал их отношения с другими внешними органами контроля, в том числе государственными омбудсменами, комитетами парламентского контроля и другими соответствующими учреждениями. Поставленная задача требовала от комитета изучения действующих государственных программ по предотвращению коррупции и внутренних механизмов полиции для борьбы с коррупцией.

Методология. Парламентский комитет широко освещал свое расследование и призывал частных лиц и организации обращаться с жалобами. Кроме того, комитет организовал в разных городах Австралии общественные слушания и опубликовал материалы доклада, отчеты общественных слушаний и списки свидетелей.

Результаты проверки. По результатам расследования парламентский комитет настоятельно рекомендовал Австралийскому правительству увеличить финансирование ACLEI, создать в ACLEI подразделение профилактики и воспитания, создать национальный форум для органов надзора за правоохранительными органами, ввести должность «инспектора по вопросам соблюдения профессиональной этики», чтобы помочь ACLEI обеспечить финансирование вопросов инфраструктуры, укрепить механизмы работы с внутренними информаторами и пересмотреть существующие механизмы отстранения от должности и увольнения сотрудников правоохранительных органов.

4.4.3. Вызовы

Благодаря этим двум функциям по принятию законодательства и по контролю, парламент играет важную роль в борьбе с коррупцией в полиции. В тоже время парламент как наблюдательный институт имеет некоторые слабые стороны. Во-первых, как и в случае с исполнительной властью, парламентский контроль не может вмешиваться в политику. Во-вторых, парламентарии могут быть неопытными в вопросах полиции, что может снизить эффективность надзора. В-третьих, контроль над полицией является лишь одним из многих приоритетов парламента, и этому вопросу может не хватить должного внимания законодателей. Наконец, из-за постоянных перерывов между сессиями парламента мониторинг полиции может быть нерегулярным.[105]

4.4.4. Рекомендации для парламентов

В целом, эти рекомендации описывают инструменты, используя которые парламенты могут применять свои законодательные полномочия для того, чтобы способствовать борьбе с коррупцией.[106] Коррупция является преступлением и должна рассматриваться в рамках законодательно установленных процедур. Эти особые правовые предохранители должны облегчить выявление и преследование коррупции.

- *Свобода информации (СИ).* В некоторых странах существуют законы о свободе информации, позволяющие гражданам или организациям требовать предоставления необходимых документов. Эти законы также помогают средствам массовой информации получить доступ к официальным отчетам. Действенное законодательство в сфере свободы информации может способствовать повышению прозрачности в работе государственных учреждений и тем самым уменьшить возможности, при которых коррупция может остаться незамеченной.
- *Защита информаторов*. Эти законы защищают от преследования тех, кто информирует о случаях коррупции, чтобы таким образом поощрять сотрудников полиции к осуждению коррупции.
- *Законодательство о конфликте интересов.* Эти законы определяют условия, при которых может возникнуть конфликт интересов, и когда они должны быть под контролем. Применение законов о конфликте интересов может уменьшить возможности для возникновения и распространения коррупции.

4.5. Роль судов и прокуратуры

Обсуждение различий между правовыми системами (например, общего права по сравнению с системами гражданского права) выходит за рамки данной главы. Однако здесь целесообразно было бы рассмотреть некоторые функции судов и прокуратуры в разных странах. В рамках этой главы изложено видение трех возможных функций судов и прокуратуры:

1. Преследование коррупции как уголовного преступления.
2. Роль судов и прокуратуры в рассмотрении гражданских исков, касающихся коррупции в полиции.
3. Судебный и прокурорский надзор.

4.5.1. Уголовное преследование коррупции

В большинстве государств мира коррупция является уголовным преступлением, которое должно быть расследовано независимо от того, кто принимает в нем участие. Таким образом, прокурор и суд играют центральную роль в борьбе с коррупцией в полиции.[107] Проблема некоторых видов коррупции в полиции может быть решена путем применения внутренних дисциплинарных процедур. Однако, в случае, когда должностные лица полиции подозреваются в деятельности, имеющей признаки уголовного преступления, тогда это попадает в сферу ответственности прокуратуры и судов, которые проводят расследование, предъявляют обвинение, судят и, в случае доказанности вины, осуждают виновных лиц.

Обвинение и осуждение коррумпированных полицейских обеспечивает выполнение ряда важных функций. Во-первых, это обеспечивает соблюдение уголовного права, независимо от статуса фигурантов, что является фундаментальной нормой в любом обществе, основанном на верховенстве права. Судебная власть может гарантировать, что за действия сотрудников милиции существует юридическая ответственность.

Во-вторых, обеспечение того, что уголовное законодательство применяется к сотрудникам полиции, может помочь прокурорам и судьям бороться против царящей в некоторых полицейских службах «культуры безнаказанности». Безнаказанность в данном контексте касается распространенного среди полицейских представления о том, что они

могут безнаказанно нарушать закон. Успешность судебного преследования и осуждения коррумпированных офицеров полиции служит сдерживающим фактором против будущих проявлений коррупции.

В-третьих, с помощью уголовного преследования и осуждения коррумпированных полицейских, прокуроры и судьи могут посылать обществу четкие сигналы о том, что полиция не стоит выше закона, и что виновные будут привлечены к ответственности. Это особенно важно в тех контекстах, где доверие общества к полиции ограничено, а в долгосрочной перспективе успешность преследования офицеров полиции за коррупцию и другие преступления может помочь укрепить доверие населения к полиции.

В-четвертых, расследования и предъявление обвинений против должностных лиц, причастных к коррупции, может помочь выявить более системные проблемы в работе полиции, которые затем могут быть решены одним из учреждений, отвечающих за вопросы надзора и контроля за полицией. Например, специализированный надзорный орган за деятельностью полиции может использовать осуждения за коррупцию одного или нескольких должностных лиц в качестве повода для начала более широкого расследования особенностей работы полицейской службы или подразделения, и в связи с этим надзорный орган может также проверить надежность внутренних антикоррупционных механизмов полицейской службы.

4.5.2. Гражданские иски

Кроме своей роли в уголовном процессе, связанном с коррупцией в полиции, суды и прокуратура выполняют две дополнительные функции в сфере борьбы с полицейской коррупцией. Суды могут функционировать как механизм урегулирования споров для лиц, требующих компенсации за ущерб, причиненный в результате коррупции в полиции. Граждане могут подать на общегосударственные или местные органы власти или полиции в суд за вред, причиненный им вследствие коррупции. Они могут подать в суд на полицию за убытки, возникшие вследствие неспособности офицеров полиции их защитить, например, в случае, когда полиция за взятки закрывает глаза на деятельность преступной группировки.

Верховный Суд США постановил, что органы местного самоуправления несут ответственность в случаях, когда полиция – вследствие недостаточности подготовки - проявляет «умышленное безразличие» к конституционным стандартам поведения.[108] Если суды присуждают возмещение лицам, имеющим претензии, связанные с коррупцией в полиции, то это может иметь важное сдерживающее влияние. Кроме того, если местные/центральные органы власти и полиция будут обязаны выплатить значительную компенсацию по гражданским искам, то они, скорее всего, будут принимать меры для предотвращения коррупционных действий в дальнейшем. Такая практика уже стала заметной в США, где отдельные полицейские департаменты начинают принимать во внимание гражданские иски при аттестации офицеров полиции.[109] Наконец, гражданские иски, связанные с коррупцией, могут привести к началу расследования политики полицейской службы и деятельности полиции внутренними или внешними органами надзора и контроля.

4.5.3. Судебный и прокурорский надзор

Судебная власть может служить важным независимым контролером действий парламента и исполнительной власти по отношению к полиции. Во многих государствах граждане и организации могут требовать проверки законодательных и исполнительных решений, которые будут рассмотрены судом на предмет их соответствия другим законам, в част-

ности, Конституции и международным обязательствам государства. Суд может отменить закон или нормативный акт исполнительной власти, которые он считает несовместимыми с Конституцией или другими соответствующими законами. Это обеспечивает наличие важного предохранителя для действий и решений парламента и/или исполнительной власти, которые могли бы способствовать коррупции или другой незаконной деятельности полицейских служб.

Судебный и прокурорский надзор является важным связующим звеном между ролью судебной власти и организаций гражданского общества в вопросах контроля за полицией и правительством в целом. Очень часто именно организации гражданского общества требуют судебного рассмотрения законодательных актов или решений исполнительной власти.

4.5.4. Вызовы

Способность прокурора и судьи по-настоящему бороться с коррупцией в полиции всегда зависит от качества этих учреждений.[110] Они не могут эффективно участвовать в борьбе с коррупцией, если не имеют достаточных ресурсов, не являются независимыми от политических групп и сами коррумпированы. Эффективность этих институтов также зависит от наличия и качества законов, т.е. положений уголовного законодательства об ответственности за коррупцию, а также конкретного антикоррупционного законодательства.

В борьбе с коррупцией в полиции решающее значение имеет роль прокурора. Прокурорам часто бывает трудно расследовать преступления, совершенные офицерами полиции, поскольку они обычно имеют очень тесные рабочие отношения с полицией.[111] Это неизбежно случается, поскольку во многих странах прокуроры зависят от полиции при расследовании уголовных преступлений, совершенных гражданами. Такие отношения могут затруднить для прокуроров проведение объективного и независимого расследования коррупции в полиции. Кроме того, во многих системах прокуроры вынуждены полагаться на сотрудников полиции в вопросах расследования преступной деятельности своих собственных коллег из той же службы, потому что они не имеют возможности прибегать к услугам следователей из альтернативных структур. Это может поставить под сомнение независимость таких расследований, а также – когда речь идет о подразделениях полиции, где коррупция является системной проблемой - для обвинения может оказаться очень сложно полностью полагаться на сотрудников полиции в вопросах расследования преступлений. Чтобы избежать этой проблемы в некоторых странах, например, в Австрии (см. Пример 2), была введена должность независимого прокурора по борьбе с коррупцией, а также специальный организационно независимый от полиции орган, отвечающий за предотвращение и расследование коррупции. Наличие или создание независимых следственных органов имеет решающее значение для успешного проведения одновременно нескольких расследований коррупционных действий полиции. Когда в Торонто (Канада) полиция проводила расследование коррупции среди своих офицеров, к расследованию были привлечены сотрудники Королевской канадской конной полиции, которые составляли основную часть следственной группы.[112]

В ходе расследования случаев коррупции в полиции прокуроры обычно опираются на показания граждан, в том числе тех, кого считают преступниками, и которые были свидетелями и/или получали выгоды от коррупции в полиции. Понятно, что для прокуроров получение надежных показаний от таких лиц может быть очень трудным делом. Прокуроры сталкиваются с дополнительными трудностями при рассмотрении дел, касающихся тех подразделений полиции, в которых существует проблема системной коррупции.

В таких случаях офицеры полиции могут не захотеть эффективно сотрудничать со следствием, и прокуроры смогут получить очень немного полезной информации от внутренних механизмов контроля. Это может быть результатом прочных дружеских связей между сотрудниками полиции, проявлением организационного «кодекса молчания» и/или опасения по поводу возможных актов мести от других офицеров.[113] Коррумпированные полицейские управления также вряд ли будут надежно сохранять компрометирующую информацию: они не очень активно собирают и регистрируют информацию о своих методах работы и для прокуроров может быть трудно собрать достаточно пригодных для использования доказательств.

Потенциал судебной системы по решению (опосредованно) проблемы коррупции в полиции через рассмотрение гражданских дел в значительной степени зависит от готовности членов общества говорить о таких случаях в суде. Существуют многочисленные препятствия для рассмотрения в судах гражданских дел, связанных с полицией. В частности, многим гражданам просто не хватает ресурсов и/или знаний, чтобы обратиться в суд, и они вполне обоснованно могут опасаться репрессий со стороны полиции.

Пример 2: Антикоррупционная прокуратура: Австрия

В 2009 году в Австрии был учрежден пост Государственного прокурора по борьбе с коррупцией, офис которого разместили в помещении Общественной службы преследований за коррупцию.[114] Его роль в борьбе с коррупцией предусматривает принятие превентивных мер и проведение расследований. На него возложена обязанность по расследованию коррупции в государственном и частном секторах, в том числе случаев злоупотребления служебными полномочиями. Этот прокурор является организационно независимым от полиции. Полномочия Государственного прокурора по борьбе с коррупцией определены в уголовном кодексе и предусматривают проведение следственных действий и вызов для дачи показаний. Государственный прокурор по борьбе с коррупцией подчиняется Генеральному прокурору, однако, он обязан докладывать лишь тогда, когда дело уже закрыто. Это положение дает прокурору определенную независимость, есть возможность проводить расследование коррупции без внешнего вмешательства. Таким образом, создание независимых органов расследования преступлений полиции, в том числе связанных с коррупцией, значительно облегчает расследование случаев коррупционного поведения.

4.5.5. Рекомендации для судов и прокуратуры

Для более эффективного выявления и уголовного преследования коррупционеров в полиции органам прокуратуры нужно осуществить ряд мер. В качестве основного, базового мероприятия нужно обеспечить развитие независимых следственных структур, которые могут существенно помочь во время судебного следствия. Эта рекомендация была впервые сформулирована в Соединенном Королевстве еще в 1929 году, в докладе Королевской комиссии по полномочиям полиции.[115] Расследование дела Neily, касающегося коррупции в полиции города Торонто, показало полезность привлечения внешних подразделений полиции - в данном случае Королевской канадской конной полиции - в помощь прокурорскому расследованию коррупции. Ключевым моментом является то, что расследование должно полагаться на хорошую работу следователей. Однако на услуги полицейских следователей не всегда можно рассчитывать, особенно в случаях, когда нужно тщательно и объективно расследовать действия их коллег.

4.6. Специализированные органы надзора и противодействия коррупции

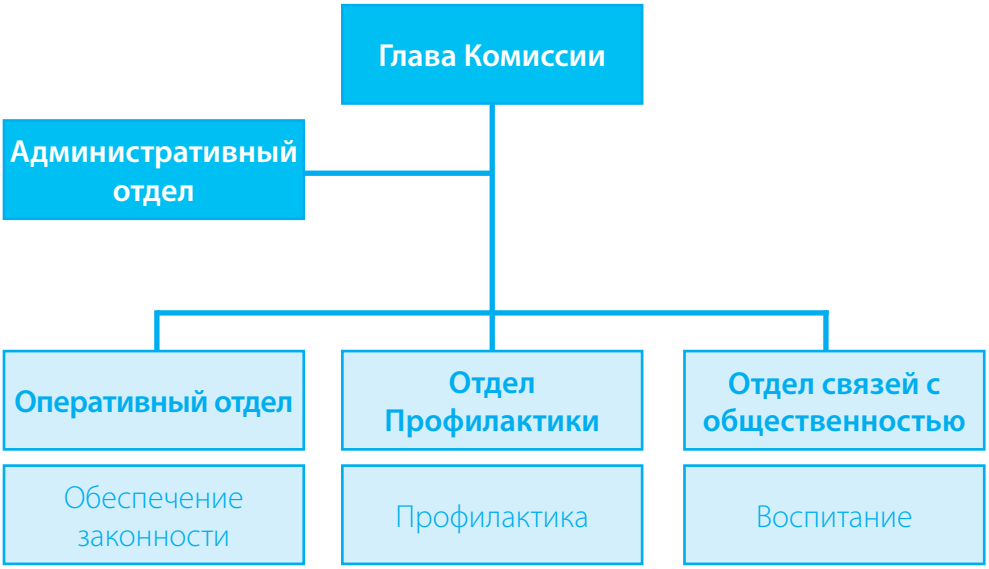
Специализированные органы надзора и противодействия коррупции могут обеспечить постоянный контроль за деятельностью полиции. Это дает им возможность быть более эффективными, чем другие внешние институты надзора, поскольку они могут уделять больше внимания и ресурсов, чем другие органы надзора, и глубже развивать знания, необходимые для осуществления контроля за полицией и успешной борьбы с коррупцией. Специализированные органы могут быть организованы по тематическому принципу, например, сосредоточены на борьбе с коррупцией, или сосредоточены на контроле полиции или службы безопасности. Некоторые специализированные органы надзора осуществляют общий надзор за полицией, в то время как другие сосредоточены на борьбе с коррупцией в целом. Во многих странах сосуществуют оба типа этих специализированных органов. Например, в Бельгии Центральному управлению борьбы с коррупцией (Office Central pour la Repression de la Corruption) поручено расследовать обвинения в коррупции в целом, а управление «Comite P» отвечает за надзор за полицией. В этом подразделе рассматриваются три различные модели органов, занимающихся борьбой с коррупцией в полиции: 1) органы общего противодействия коррупции, 2) специализированные органы борьбы с коррупцией в полиции, 3) специализированные органы надзора за полицией.

Органы общего противодействия коррупции. Важная роль органов общего противодействия коррупции получила широкое признание, в частности, на международном уровне (пример – принятая в 2003 году Конвенция ООН против коррупции). Статья 6 Конвенции ООН против коррупции требует от стран ее подписавших, чтобы они имели хорошо укомплектованный и независимый орган (или органы) для противодействия коррупции.[116] Эти органы могут участвовать в проведении мониторинга и проверках коррупционной деятельности, формировании антикоррупционной политики либо в проведении расследований деятельности, арестах и судебном преследовании участников коррупции.

Не существует универсальной модели антикоррупционных органов. Уникальный опыт каждой страны в вопросах противодействия коррупции будет определять конфигурацию ее антикоррупционного органа и отражать подходы страны к решению проблем надзора.[117] Органы борьбы с коррупцией можно разделить на две большие категории: 1) органы общего противодействия коррупции, которые занимаются вопросами государственного сектора в целом (а в некоторых случаях и частного сектора), 2) органы, специализирующиеся на противодействии коррупции в полиции.

Первый специализированный орган противодействия коррупции - Бюро расследования коррупционных практик - был создан в Сингапуре в октябре 1952 года.[118] Успех сингапурской модели стимулировал создание аналогичных органов и в других странах, и до 2006 года только в Азии было создано тринадцать специализированных антикоррупционных органов.[119] Независимая комиссия по противодействию коррупции Гонконга (Hong Kong Independent Commission Against Corruption, ICAC) является примером органа общего противодействия коррупции, который выполняет некоторые из этих функций в отношении учреждений государственного сектора.[120] ICAC определяет свой мандат как состоящий из трех компонентов: 1) обеспечение законности, 2) предотвращение, 3) пропаганда и просвещение (См. рис. 1).[121]

Рисунок 1: Три основные составляющие ICAC



Оперативный отдел ICAC расследует конкретные обвинения в коррупции, а отдел предотвращения коррупции оценивает эффективность государственной политики и разрабатывает рекомендации для проведения изменений в политике, направленных на ограничение коррупции. Отдел также предлагает бесплатные технические консультации для организаций частого сектора, которые стремятся внедрить свою собственную антикоррупционную политику. Наконец, отдел связей с общественностью обеспечивает распространение среди общественности информации о коррупции и служит форумом для населения, из которого оно может узнавать о фактах коррупции. Функция обвинения не включена в мандат ICAC с целью «сохранения системы сдержек и противовесов».[122]

Специализированные органы по борьбе с коррупцией в полиции. Ряд государств создали органы, которые сосредоточены исключительно на расследовании и предотвращении случав коррупции в полиции. Этот тип институтов надзора имеет преимущество в виде наиболее четкого мандата. Они, как правило, обладают необходимым опытом и уделяют достаточно времени и ресурсов для преследования коррупционеров в полиции. Примерами такого типа организации могут быть Комиссия по противодействию коррупции в полиции в Нью-Йорка и ACLEI (см. Пример 3).

Пример 3: Австралийская комиссия по вопросам добропорядочности правоохранительных органов

Справочная информация. В отличие от многих органов по противодействию коррупции, создание ACLEI не было ответом на несерьезные или системные проявления коррупции в федеральных правоохранительных органах. Эта комиссия была создана с целью повышения доверия общества к правоохранительным органам Австралии и решения проблем коррупции в полиции.

Мандат. Роль Уполномоченного комиссара (председателя комиссии) по вопросам добропорядочности и собственно самой ACLEI заключается в выявлении, расследовании и предотвращении коррупции в Австралийской комиссии по предотвращению преступности (Australian Crime Commission, ACC) и Федеральной полиции Австралии (Australian Federal Police, AFP).[123]

Следственные полномочия. Информация о коррупции поступает от граждан, представителей правоохранительных органов, а также в результате собственных мероприятий и мероприятий ACLEI по сбору информации. ACC и AFP также обязаны сообщать о случаях коррупции. Уполномоченный комиссар может осуществлять принудительный сбор информации и заслушивание докладов; он имеет право на прослушивание телекоммуникаций и доступ к базам данных, а также может проводить электронное и наружное наблюдение, проводить обыски и проверять документацию о финансовых операциях.

Отчетность. О каждом расследовании коррупции должен быть составлен отчет. Комиссар обязан информировать министра, правоохранительные органы и заявителей о том, как были рассмотрены обвинения в коррупции. Комиссар в своем отчете может давать рекомендации о том, должен ли сотрудник правоохранительных органов получить предупреждение, дисциплинарное взыскание, или он должен быть уволен. Если имеющиеся данные свидетельствуют о нарушении законов Содружества (т.е. федеральных/национальных), штата или территории (например, региональных), которое имеет признаки уголовного преступления, то дело должно быть передано в прокуратуру или соответствующий следственный орган. Совместная парламентская комиссия рассматривает отчеты, осуществляет мониторинг и анализирует работу ACLEI.

Организация. Генерал-губернатор (представитель английской королевы в Австралии) назначает Уполномоченного комиссара на пятилетний срок. Сотрудники ACLEI назначаются или работают с Актом государственной службы 1999 года.[124] Средняя численность персонала ACLEI составляет от семнадцати до девятнадцати человек. Агентство имеет годовой бюджет около 6-7 млн. дол. США.[125]

Специализированные органы надзора за полицией. Специализированные органы надзора за полицией могут иметь дело со всеми формами нарушений в полиции: расследование коррупции является лишь одним из видов деятельности среди многих других. Случаи коррупции обычно составляют лишь небольшую часть всех дел, расследуемых органами надзора за полицией. Их основные задачи в целом можно свести к тому, чтобы заставить полицию уважать верховенство закона и права человека, обеспечить повышение доверия населения к полиции, когда должным образом расследуются жалобы и принимаются соответствующие меры, а также обеспечить повышение эффективности и результативности действий полиции. Примерами таких организаций являются Независимый директорат по рассмотрению жалоб (Южная Африка), Независимая комиссия по жалобам на действия полиции (Соединенное Королевство), Омбудсмен по делам полиции Северной Ирландии (Соединенное Королевство) и Comite P (Бельгия). Специализированные органы надзора полиции могут создаваться по многим причинам, но чаще всего они учреждаются по результатам специального расследования. Например, Комиссия Моллена в Нью-Йорке в 1990 году рекомендовала создать Комиссию по борьбе с коррупцией в полиции, а расследование Макферсона в Соединенном Королевстве привело к созданию независимой комиссии по рассмотрению жалоб на действия полиции.[126] Органы над-

зора за полицией также могут создаваться по требованию международных организаций по оказанию помощи или стран-доноров в качестве условия для получения помощи на программы развития.

Пример 4: Органы надзора за полицией: Comite P Бельгии

Справочная информация. Значительный размах гражданских волнений 1980-х годов вызвали фундаментальные изменения в работе полиции и в организации надзора. Специальный следственный комитет пришел к выводу, что внутренний контроль в полиции является недостаточным для эффективного контроля за неправомерными действиями полиции, а также рекомендовал создать внешний орган для осуществления надзора за всеми сотрудниками правоохранительных органов.

Мандат. Comite P расследует деятельность полиции, административных органов и государственных служащих, на которых возложены полномочия правоохранительных органов. Основной целью его деятельности является защита конституционных и фундаментальных прав бельгийцев, а также повышение эффективности полицейских служб.

Следственные полномочия. Жалобы могут подавать все граждане, которых непосредственно касаются действия полиции, в том числе и сами сотрудники полиции. Comite P может начать расследование по собственной инициативе или по требованию парламента, руководства полиции, министра или любого другого субъекта государственной власти. Comite P имеет право вызвать физических лиц и требовать предоставления документов, прибегать к помощи экспертов и переводчиков, проводить обыски и получать доступ к нужной информации, а также осуществлять оперативно-розыскные мероприятия.

Отчетность. Отчеты Comite P включают информацию о проведенных расследованиях и выводы комитета. Все отчеты передаются в Палату представителей и, при необходимости, в Сенат Бельгии. Комитет может давать рекомендации, но не имеет права издавать обязательные к исполнению документы.[127]

Организация. Comite P состоит из пяти человек, делопроизводителя и службы расследований. Члены Comite P назначаются Палатой представителей, которая также имеет право распускать этот комитет. Годовой бюджет Comite P составляет около 11 млн. дол. США.[128]

Сильной стороной специализированных органов надзора за полицией является их пристальное внимание к поведению полицейских и их способность рассматривать коррупцию в полиции в рамках более широкого видения полицейской деятельности, определяя, где именно происходят случаи коррупции и других правонарушений, в частности нарушений прав человека. Однако, эти специализированные учреждения часто не имеют ресурсов, чтобы сосредоточиться на коррупции в полиции, потому что заняты расследованиями по другим вопросам, таким как чрезмерное или необоснованное применение силы. Особенно это относится к органам надзора, мандат которых предусматривает рассмотрение жалоб от граждан. Процесс обработки и расследования жалоб требует значительных ресурсов и может отвлекать от проведения других расследований, в частности, по вопросам коррупции.

4.6.1. Рекомендации для специализированных органов внешнего надзора

Не существует четкого ответа на вопрос, какая из двух моделей является более эффективной в борьбе с коррупцией в полиции; в идеале страны должны иметь обе модели. Определяющей характеристикой эффективности органов внешнего надзора является то, что они должны быть организационно независимыми, обеспечены необходимыми ресурсами и иметь достаточный опыт в области, в которой осуществляют надзор, а также обладать необходимыми полномочиями для расследования действий полиции.[129]

- **Независимость**

  В этой Главе постоянно подчеркивается исключительная важность сохранения независимости органов надзора – независимости и от полиции, и от политического вмешательства. Следующие рекомендации касаются организационных мер, направленных на укрепление независимости надзорного органа:

  Членство. Независимость надзорного органа может быть укреплена, если в его состав не входят сотрудники полиции, а его члены назначены в соответствии с демократическими процедурами. Когда полиция оказывает помощь, или когда бывших сотрудников полиции включают в состав органов борьбы с коррупцией или надзора за полицией, то нужно принимать меры для обеспечения независимости этих органов. Например, орган надзора может требовать от указанных лиц не участвовать в расследовании случаев, связанных со сферой их прежней работы в полиции. Также следует избегать назначения в надзорный орган лиц, переведенных с государственной службы[130], и не устанавливать для членов органов надзора фиксированного срока пребывания в его составе. Необходимо разработать четкие правила, где будут указаны основания, по которым возможно увольнение из надзорного органа, а также прописаны соответствующие процедуры. Эти меры имеют важное значение для обеспечения независимости контролеров, потому что они мешают исполнительной власти использовать угрозу увольнения с целью срыва расследования или оказания влияния на его ход.

  Ресурсы. Финансирование органа надзора должно осуществляться по демократическим каналам, и этот орган должен иметь возможность самостоятельно им распоряжаться. Достаточное финансирование органа должно быть обеспечено на законодательном уровне. В идеале, бюджет органа должен утверждаться парламентом, а средства поступать в орган надзора без какого-либо вмешательства со стороны исполнительной власти.[131] Это необходимо для обеспечения того, чтобы вмешательство исполнительной власти или полиции не угрожало способности органа распоряжаться своим бюджетом. Например, путем снятия средств по решению исполнительной власти для того, чтобы затруднить продолжение расследования органом надзора.

- **Полномочия**

  Чтобы быть эффективными, надзорные органы должны иметь достаточные и конкретные полномочия для ведения следствия.[132] Эффективные полномочия предусматривают следующее:

  Следственные полномочия. Предоставление этих полномочий органам надзора за полицией укрепляет их потенциал выполнения антикоррупционных мероприятий, что делает их более эффективными.

Доступ к информации. Надзорные органы должны иметь доступ ко всей информации, необходимой для выполнения ими своих функций. Это необходимо для обеспечения способности органов надзора эффективно анализировать деятельность полиции и готовить обязательные к исполнению рекомендации.[133]

- **Отчетность и прозрачность**

Эффективные органы надзора должны быть на виду и доступны для населения. Они должны регулярно фиксировать и предавать гласности информацию о своей деятельности и состоянии своих расследований. Это гарантирует, что надзорный орган функционирует в соответствии со своим мандатом и способствует распространению информации о раскрытых случаях коррупции. Для повышения прозрачности органов надзора и улучшения их публичной отчетности направлены следующие рекомендации:

Регулярная отчетность. Отчеты о результатах деятельности органов надзора должны представляться на регулярной основе и быть комплексными. Агентства должны публиковать подробные отчеты о своей деятельности и ее результатах каждый год или хотя бы раз в два года. Кроме того, они должны участвовать в текущих стратегиях коммуникации, таких как поддержка веб-сайта и организация занятий по повышению осведомленности и улучшению подготовки.[134]

Информирование о результатах проверок. Надзорный орган должен демонстрировать свою прозрачность путем обнародования информации о результатах проверок, о своем годовом бюджете и его расходной части.[135]

4.7. Организации гражданского общества и средства массовой информации

Гражданское общество включает в себя все организации, учреждения и лиц, не работающих в государственных учреждениях или частных предприятиях. Это определение включает в себя неправительственные организации (НПО), зарегистрированные благотворительные организации, научные круги, аналитические центры, общественные объединения, религиозные организации, профессиональные ассоциации и общественные движения.

Средства массовой информации (СМИ) могут быть одновременно и отдельной категорией гражданского общества, и частным предприятием, в зависимости от их зарегистрированного устава. Некоторые СМИ создаются с целью получения прибыли, а некоторые - на благо общества, хотя обычно все СМИ не забывают подчеркивать свою роль сторожевого пса по отношению к правительству. И гражданское общество, и СМИ являются незаменимыми институтами в раскрытии любой коррупции и распространении знаний о том, как избежать коррупции.

Природа коррупции затрудняет ее обнаружение.[136] Например, взяткодатели вряд ли захотят разглашать тот факт, что они участвовали в коррупционных действиях, поскольку опасаются последствий обвинения во взяточничестве, потому что боятся мести со стороны блюстителей закона, или потому, что заплатили взятку, чтобы избежать более тяжкого наказания, такого как лишение свободы, и довольны результатом. Кроме того, из-за скрытого характера коррупции, наличие независимых свидетелей является редким исключением. Если сообщений о случае коррупции нет, то его невозможно своевременно

и эффективно расследовать. Именно по этой причине большое значение имеет наличие сильного гражданского общества и независимых СМИ, которые могут обеспечить гласность и расследование коррупционных деяний. И СМИ, и гражданское общество являются чрезвычайно важными факторами в устранении системной коррупции в государственных структурах.[137]

4.7.1. Роль гражданского общества

Организации гражданского общества мобилизуют ресурсы общества вне рамок формальных институтов государства. Эти группы людей могут использовать свои объединенные ресурсы для продвижения вопросов, в важности которых они убеждены, таких как борьба с коррупцией в полиции. Сильные организации гражданского общества могут координировать предпочтения многих людей и использовать их позицию как средство давления на политиков. Они могут опираться на совместный опыт своих членов, способных анализировать антикоррупционную политику и предложить улучшения или изменения. Еще одним преимуществом гражданского общества является то, что оно может через государственные границы объединить ресурсы общества на международном уровне. Международный характер гражданского общества означает, что в обществах, где внутренние социальные институты слабы, внешние субъекты гражданского общества могут поддержать отечественные группы активистов в проведении необходимых реформ.[138]

Пример 5: Общественные организации борьбы с коррупцией - Транспаренси Интернешнел

Транспаренси Интернешнел (ТИ, Transparency International, TI) была основана в 1993 году и в настоящее время является глобальной организацией гражданского общества, которая специализируется в вопросах борьбы с коррупцией. Она развила глобальную сеть национальных филиалов, которые работают над повышением транспарентности в государственных и частных организациях с целью снижения количества случаев коррупции.

ТИ заслуживает уважения за ее пропагандистские усилия по включению вопросов борьбы с коррупцией в глобальную повестку дня и стремление сделать антикоррупционные меры центральным вопросом в политике Всемирного банка, ООН и Международного валютного фонда.

ТИ помогала в разработке Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Африканского Союза о предотвращении и противодействии коррупции. Она также принимала активное участие в создании Антикоррупционной конвенции ОЭСР.

Поскольку термин «гражданское общество» охватывает такой широкий круг участников, бывает трудно отличить их основные функции. Гражданское общество делает многое, и от страны к стране его роль бывает разной. В этой Главе рассматриваются четыре основных направления его деятельности, которые способствуют борьбе с коррупцией в полиции.

1. *Развитие потенциала и обмен опытом.* Организации гражданского общества часто имеют специальные навыки или экспертов, которые могут использоваться для профилактики и выявления коррупции. По этой причине другие внешние органы над-

зора часто считают полезным сотрудничать с организациями гражданского общества с целью повышения квалификации, обмена знаниями и передовым опытом. Например, Altus (www.altus.com) представляет собой объединение научных центров и авторитетных НПО из всех пяти континентов. Они формируют платформу для распространения знаний по вопросам безопасности и правосудия, мультикультурных методов исследований и инструментов борьбы с коррупцией. Основной целью деятельности Altus является предоставление существенной информации НПО по всему миру, чтобы они могли более эффективно работать с правительствами и играть более значимую роль в формировании правовых решений относительно проявлений злоупотреблений и несправедливости.[139] Кроме того, различные правозащитные организации и научные институты разработали справочники и руководства – такие, как настоящее Пособие – в которых суммируется опыт по вопросам ответственности полиции и борьбы с коррупцией.[140]

2. *Повышение осведомленности.* Международные НПО, такие как Amnesty International и Human Rights Watch, вместе с национальными группами на протяжении многих лет активно занимаются проблемами злоупотреблений полицейских служб. Одним из направлений их работы является подготовка так называемых «теневых докладов», которые направляются в структуры ООН, чтобы зафиксировать факты нарушений и оспорить правительственные версии развития событий, направляемые в комитеты, которые контролируют соблюдение международных обязательств.[141] НПО имеют возможность формировать международные и национальные коалиции, которые будут стимулировать правительства к разработке и утверждению эффективных антикоррупционных законов, стратегий и программ.[142] Организации гражданского общества также могут «назвать и посрамить» коррумпированных чиновников, освещая их преступные действия и требуя возмещения убытков. Это может вызвать активную реакцию на международном уровне, а внутри страны будет мотивировать общественность к усилению давления на избранных представителей, чтобы принудить их к соответствующим действиям.

3. *Стимулирование деятельности исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти.* Иногда одного только факта разоблачения коррумпированной практики достаточно, чтобы заставить действовать правительственные структуры. Когда организации гражданского общества предают публичной огласке действия коррумпированных чиновников или проводят кампании по повышению осведомленности о проблемах полицейской коррупции, они могут ускорить проведение официальных расследований. В самых резонансных случаях высокопоставленных коррупционеров отстраняют от должности, подвергают судебному преследованию или заставляют покинуть свои должности после того, как их преступления стали достоянием гласности. В странах с хорошо развитыми институтами гражданского общества и свободным доступом к информации политики могут попытаться реформировать определенные ведомства еще до попадания обвинений в СМИ, так как хорошо понимают, что должностные преступления надежно скрыть невозможно.[143]

4. *Инициирование общественного обсуждения.* Некоторые проблемы полицейской коррупции не имеют какого-то одного правильного решения, и каждое общество должно определиться, как оно будет решать эти проблемы. Например, граница баланса между оперативной свободой полиции и демократическим контролем может отличаться от страны к стране в зависимости от особенностей исторического опыта полицейского ведомства соответствующей страны. Для обсуждения этих острых вопросов гражданское общество может создавать платформы, например, научные

конференции, периодические издания или публикации НПО и других заинтересованных участников.

4.7.2. Роль средств массовой информации

Средства массовой информации представляют собой особый тип организаций гражданского общества – тот, который посвящен «добыванию» информации и ее обнародованию. СМИ традиционно играют очень важную роль в разоблачении коррупции в полиции и стимулировании необходимых реформ. Разоблачения в СМИ сыграли важную роль в создании Комиссии Моллена в Нью-Йорке, а СМИ в целом часто находятся на передовой линии борьбы с коррупцией. Таким образом, они органично соотносятся с другими внешними органами надзора. СМИ также важны для усиления действенности сообщений надзорных органов и следственных комиссий, например, как это было в случае сообщения газеты «Нью-Йорк Таймс» о расследовании Комиссии Моллена, которое таким образом обеспечило обществу доступ к имеющейся информации.[144]

СМИ могут быть частными и работать ради получения прибыли, как это происходит в случае с большинством газет и телевизионных каналов, или они могут быть государственными и работать как неприбыльная организация, как в случае с БиБиСи в Соединенном Королевстве или National Public Radio в США. Не существует однозначного ответа, какие СМИ лучше, государственные или частные, поскольку все они имеют свои сильные и слабые стороны. В случае частных СМИ легче обеспечить независимость от правительственных манипуляций, но они могут обслуживать частные интересы бизнеса и инвесторов и не захотят тратиться на высококачественные журналистские расследования, если распространение развлекательных материалов приносит больше прибыли.[145] При этом, частные СМИ могут иметь в своем распоряжении больше ресурсов на проведение таких расследований. Неприбыльные СМИ имеют то преимущество, что положения об их деятельности могут требовать обеспечения информированности общества, поэтому они будут концентрировать свое внимание на вопросах, представляющих общественный интерес. Однако если СМИ финансируются государством, то существует риск того, что правительство будет вмешиваться в содержание новостных сообщений. В целом, наиболее важная характеристика средств массовой информации любой страны заключается в том, что они должны соответствовать принципу «больше СМИ хороших и разных», а право собственности должно быть рассредоточенным. Концентрация собственности в сфере СМИ может создать возможности для злоупотреблений или обмана общественного доверия.

4.7.3. Вызовы

И представители гражданского общества, и журналисты, занимающиеся вопросами полицейской коррупции, могут столкнуться на этом пути с серьезными и опасными препятствиями. НПО, которые критикуют полицию, могут ожидать такие проблемы, как преследования или даже заключение в тюрьму их активистов. Например, на Ямайке защитников прав человека обвинили в незаконном вмешательстве, объявили врагами полиции, а официальные лица назвали их преступниками.[146] В Камеруне НПО было отказано в праве на ведение своей деятельности и время от времени их запрещали решением правительства.[147] По этой причине в тех обществах, где верховенство закона еще не утвердилась, или постоянно нарушаются основные гражданские свободы, заниматься деятельностью гражданского общества может быть небезопасно.

Вторым препятствием в работе представителей гражданского общества может быть отказ в предоставлении информации. Поскольку они часто не имеют официального статуса, то

аргументы конфиденциальности или государственной тайны могут быть использованы полицией для блокировки исследования ее деятельности.[148]

Журналисты сталкиваются с аналогичными препятствиями при попытке исследовать случаи коррупции в полиции. Во-первых, существует риск того, что журналистов могут убедить отказаться от расследования путем физического запугивания со стороны полицейских, которые боятся разоблачения. Например, НПО «Репортеры без границ» заявляет, что в Мексике «для средств массовой информации, особенно для местных СМИ, очень опасно печатать публикации с обвинениями о коррупции в правительстве, о договоренностях с торговцами наркотиками и людьми, или о нарушениях прав человека со стороны полиции или вооруженных сил; ... с 2000 года, в Мексике были убиты шестьдесят один журналист и девять пропали без вести».[149]

Вторая проблема заключается в том, что журналисты, которые часто взаимодействуют с полицией и зависят от должностных лиц полиции в вопросах получения информации об определенных случаях и расследованиях для написания своих публикаций, могут начать ассоциировать себя с полицией, что будет мешать им в написании статей с критикой действий полиции.[150] Кроме того, если эти журналисты будут критиковать полицию, они могут пострадать профессионально, потому что сотрудники полиции откажутся сотрудничать с ними в дальнейшем. Эта стратегия, известная как «регулирование доступа», предполагает, что полиция дает позитивные «эксклюзивы» журналистам, которые представляют работу полиции в выгодном свете, и наказывает критически настроенных журналистов, отказывая им в интервью и предоставлении информации.

Третья проблема, стоящая перед журналистами, состоит в обеспечении безопасности своих конфиденциальных источников. Страны, где нет надежной системы правовой защиты, которая позволяла бы журналистам скрывать конфиденциальные источники, могут создавать помехи для эффективных СМИ двумя путями: 1) журналистов силой заставляют давать интересующие сведения или арестовывают в случае отказа раскрыть свои источники и 2) журналисты могут иметь проблемы с убеждением источников в важности получения информации, если они не могут гарантировать им анонимность.

Пример 6: Средства массовой информации и масштабная коррупция – дело Владимиро Монтесиноса Торреса в Перу

В 1990-х годах вместо президента Перу Альберто Фухимори страной фактически руководил шеф его тайной полиции Владимиро Монтесинос Торрес. Монтесинос разработал одну из самых совершенных в мире систем взяточничества. В результате ее действия системе перуанской демократии был нанесен огромный вред. Монтесинос систематически платил взятки полиции, судебным органам, СМИ и всем, кто пытался выступать против него. Чтобы смазывать колеса своей сложной машины коррупции он использовал секретные фонды, которые проводились через военный бюджет. Особенно интересно то, что каждый эпизод передачи взятки Монтесинос снимал на видео. Этот способ фиксации оказался эффективным, поскольку с таким большим оборотом взяток ему нужна была система учета, чтобы отслеживать, куда идут средства. Экономисты Стэнфордского университета Джон Макмиллан и Пабло Зойдо просмотрели эти записи и проанализировали стоимость откупа от различных проверок выполнения своих полномочий шефом полиции. Однако Монтесинос допустил утечку компрометирующих видеозаписей, что, в конечном счете, привело к отставке правительства. Макмиллан и Зойдо писали, что:[151]

Правительство Фухимори пало всего через три с половиной месяца после выборов, когда по телевидению была показана одна из видеозаписей, на которой Монтесинос передает оппозиционному политику Альберто Коури взятку в размере $15,000 (такие суммы выплачивались ежемесячно) за переход на его сторону и поддержку президента. Впоследствии были показаны и другие видеозаписи, которые стали в Перу своеобразной формой реалити-шоу. Записи, которые стали называть vladivideos, показали размах действий Владимиро Монтесиноса и его команды. Например, они показали его во время предложения члену Верховного Суда и Председателю Национального Избирательного Бюро Алипио Монтесу де Ока ежемесячной надбавки к зарплате в размере $ 10,000, медицинского обслуживания и личной охраны; предложение взятки Эрнесто Гамарре, члену комитета Конгресса по расследованию источников доходов Монтесиноса, чтобы направить расследование в другую сторону, а также гарантии владельцу чилийского производителя макаронных изделий марки Lucchetti в обеспечении благоприятного разрешения правового спора по поводу строительства завода.

Тот факт, что такую сложную систему способно разрушить одно-единственное средство массовой информации путем простого обнародования доказательств коррупции, является свидетельством силы свободных СМИ.

4.7.4. Рекомендации для гражданского общества

Учитывая, что гражданское общество состоит из самых разных участников, составить перечень основных рекомендаций будет трудно. Большую часть системы правовой защиты, которая является основой здорового гражданского общества, составляет защита основных гражданских свобод, таких как право на свободу выражения, свободу вероисповедания, свободу ассоциаций и защиту от необоснованного ареста или лишения свободы. Правовые нормы, которые укрепляют право граждан на информацию, в частности, законы о свободе доступа к информации, также помогают организациям гражданского общества в осуществлении ими своих контрольных функций. Существует несколько видов деятельности, в которых НПО могут участвовать для обеспечения эффективности мониторинга коррупции в полиции:

- Многие организации гражданского общества имеют большой численный состав, и формирование сетей НПО или широкое объединение профессиональных ассоциаций позволяет одной НПО быстро распространять информацию по всей сети. Это может увеличить давление гражданского общества на выборных должностных лиц и полицию.
- Организации гражданского общества могут мобилизовать свои знания для интерпретации и разъяснения широкой общественности сложных вопросов деятельности полиции или технической документации, чтобы таким образом обеспечить более широкое участие граждан в деятельности полиции.
- Там, где это возможно, организации гражданского общества должны стремиться получать консультации по вопросам, касающимся взаимодействия полиции и общества, которому она служит. Кроме того, полиция должна стремиться регулярно консультироваться с гражданским обществом на местном уровне, так как это повышает эффективность демократического контроля и улучшает результаты работы полицейских.[152]

- Контролеры и законодатели должны консультироваться с соответствующими субъектами гражданского общества, которые могут иметь полезный опыт.

Основным принципом предотвращения кооптации журналистов со стороны полиции является обеспечение строгого соблюдения профессионального кодекса журналистов относительно источников информации. Журналисты должны позаботиться о том, чтобы их источники имели анонимность только тогда, когда раскрытие источника может представлять для него личный или профессиональный риск. Журналисты не должны поддерживать требования о сохранении анонимности должностных лиц, заинтересованных в распространении своих необоснованных точек зрения, а также они не должны принимать свидетельства, направленные на подтверждение их понимания событий. Строгие правила по обеспечению анонимности означают, что важные источники и информаторы могут быть уверены в своей защищенности, а полицейским будет труднее получить статьи, подправленные в их пользу.

Есть несколько ключевых законов и институциональных механизмов, способствующих функционированию свободных и эффективных СМИ, которые могут сыграть важную роль в борьбе с коррупцией.[153]

- Сильные законы о противодействии цензуре и свободе выражения мнения.
- Сильное антимонопольное законодательство, предотвращение концентрации медиа-собственности в руках немногих людей.
- Запрет лицензирования или других ограничений на работу в области журналистики или на создание новых средств массовой информации. Требование к журналистам о получении лицензии для возможности работать эффективно функционирует как механизм цензуры медиа-контента, поскольку критически настроенным журналистам может быть отказано в лицензии.
- Журналисты должны строго придерживаться кодекса поведения в части, касающейся анонимности источников информации.
- Должны существовать четкие правовые нормы конфиденциальности источников информации журналистов.
- Полиция должна проводить пресс-конференции и информировать СМИ о своей деятельности в той мере, в какой это допустимо по соображениям оперативной безопасности.

4.8. Специальные расследования

Органы для расследования конкретных событий, деятельности или ведомственной политики часто называют следственными комиссиями.[154] Расследования не только изучают то, что произошло в прошлом, но и часто служат для выработки рекомендаций о внесении изменений в политике, практике или в ведомствах, чтобы предотвратить возникновение (повторение) проблем которые они находят. За последние сорок лет появились многочисленные расследования случаев коррупции в полиции. Они обычно были начаты в ответ на обвинения, выдвинутые гражданами, средствами массовой информации или сотрудниками полиции.

Расследования, как правило, устанавливаются на определенный период времени и имеют весьма конкретный мандат. Комиссии часто получают широкие полномочия по сбору информации в рамках своих мандатов, в том числе право вызывать лиц для дачи показа-

ний и право их получать под присягой. Комиссии обычно обращаются за помощью в правоохранительные органы, чтобы обеспечить сотрудничество со стороны соответствующих лиц. Расследования случаев коррупции в полиции часто собирают информацию от самых разных субъектов процесса, включая представителей полицейских служб (в том числе осведомителей и сотрудников полиции, которые сами занимаются коррупцией), граждан (во многих случаях это означает участие преступников, которые получили выгоду от коррупции в полиции), организаций гражданского общества и СМИ.

Расследование чаще всего осуществлялись комиссиями, созданными национальными или региональными руководителями, однако, были случаи и судебных расследований, и парламентских расследований коррупции в полиции. Независимо от типа расследований, они проводятся лицами, которые на момент проведения расследования не состоят на службе в полиции (см. Главу 7).

4.8.1. Роль специальных расследований

Функции специальной следственной комиссии зависят от того, каким органом она была учреждена, каковы ее задачи и полномочия. Расследования случаев коррупции в полиции должны выполнять три основные функции, которые способствуют эффективности внешнего надзора за полицией:

Главная цель расследований коррупции в полиции состоит в выявлении *системных признаков коррупции*, а также факторов, которые способствуют процветанию полицейской коррупции. Расследования обычно сосредоточены на системной коррупции; они, как правило, не ограничиваются рамками отдельных случаев, за исключением тех случаев, которые являются показательными на фоне общих тенденций коррупции.

В то время, как следственные комиссии обычно не расследуют отдельные случаи и не уполномочены предъявлять обвинения офицерам полиции, которые подозреваются в причастности к коррупции, с перспективой передачи дела в суд, некоторые комиссии могут *рекомендовать, чтобы прокуроры провели расследование* деятельности отдельных офицеров полиции.[155]

Публикуя *результаты своих исследований,* специальные следственные комиссии тем самым способствуют повышению осведомленности граждан о коррупции в полиции. Это гарантирует, что организации гражданского общества, СМИ и граждане будут сохранять интерес к решению проблем коррупции в полиции и оказывать давление на органы власти и на своих избранных представителей в целях принятия мер по предупреждению коррупции.

4.8.2. Вызовы

После проведения расследования и на основании его рекомендаций полицейские службы часто проводят внутренние реформы. Однако совсем непросто добиться того, чтобы выводы и рекомендации имели длительное воздействие на решение проблемы коррупции в полиции.[156] Комиссия Моллена (которая изучала проблемы коррупции в нью-йоркской полиции), а также другие расследования в Соединенном Королевстве, США и Австралии стремились к тому, чтобы их рекомендации имели длительное влияние на решение проблем борьбы с коррупцией в полиции, и рекомендовали создание постоянного внешнего надзорного органа по предупреждению и расследованию полицейской коррупции.

4.8.3. Рекомендации для специальных расследований

Специальные расследования в силу самой своей природы могут зависеть от различных текущих или особых обстоятельств. Тем не менее, существует несколько общих рекомендаций:

- Специальные следственные комиссии должны иметь достаточно полномочий для проведения расследований, в том числе, привлекать независимых экспертов и следователей, и вызывать лиц для дачи показаний.
- Специальные следственные комиссии должны стараться выбрать таких следователей, которые не имеют связей в структурах, которые они изучают, не имеют конфликта интересов и свободны от политического влияния.
- В идеале, специальные следственные комиссии должны иметь возможность издавать обязательные для выполнения рекомендации или участвовать в реформах, которые осуществляются по результатам работы следственной комиссии.[157]
- Специальные следственные комиссии должны иметь широкие полномочия по расследованию коррупции. Успех комиссии Моллена был обусловлен, в том числе, тем, что она имела полномочия расследовать коррупцию в любом районе Нью-Йорка и на любом уровне. Комиссия пришла к выводу, что одним из недостатков предыдущих антикоррупционных расследований были их узкие рамки, ограниченные, в частности, определенными должностными лицами или подразделениями.[158]
- В идеале, должна быть создана законодательная база для проведения специальных расследований, которая предусматривает соответствующие процедуры и полномочия.

5 Выводы к Главе 6

В этой Главе рассматриваются основные субъекты внешнего надзора и контроля за деятельностью полиции. Основная идея заключается в том, чтобы подчеркнуть важную роль всех внешних органов надзора в вопросах борьбы с коррупцией в полиции и продемонстрировать важность их взаимодополняющих функций в процессе осуществления надзора за полицией. Авторы стремились предложить практические советы относительно того, как должен быть организован внешний надзор за полицией. Внешний надзор и контроль должны содействовать не только соблюдению верховенства права и прав человека, но и повышению эффективности полиции, чтобы она могла работать в условиях доверия и уважения граждан, в интересах которых работает.

Таблица самооценки

Таблица самооценки к Главе 6

Прочитав эту Главу, каковы ваши впечатления? Была ли в этой Главе новая для вас информация, которую вы можете использовать для улучшения полицейской службы? Увидели ли вы возможные изменения, которые могут быть сделаны в полиции?

Ниже предлагаются варианты самооценки, которые помогут вам ответить на эти и другие вопросы. Этот базовый вопросник предназначен для того, чтобы помочь вам оценить ситуацию в вашей службе, определить, какие, если нужно, изменения должны быть сделаны, и помочь провести мозговой штурм для поиска путей и средств реализации этих изменений. Для разработки более комплексного подхода к применению концепций, о которых вы узнали в этой Главе, могут быть организованы тренинги или рабочие группы, которые могли бы дополнить и развить ваши оценки. Кроме того, может быть полезно обратиться за помощью к национальным или международным экспертам по вопросам борьбы с коррупцией.

Проблемы / Вопросы	Что нужно сделать, чтобы ликвидировать недостатки?	Как это сделать?
Оценили ли мы, как существующий внешний контроль и надзор выявляет внутренние препятствия и сопротивление, нарушения персоналом правовых требований и этических норм?	Если нет, то мы можем: • Оценить внутренние препятствия и сопротивление, и их причины • Оценить приоритеты надзора и контроля • Адаптировать правовые и этические нормы	Мы можем: Привлечь эксперта Создать рабочую группу с привлечением представителей органа надзора Разработать план действий по улучшению внешнего контроля Определить для рабочей группы четкие задачи Организовать связь с органами внешнего контроля Интегрировать их ожидания в структуру внутреннего контроля
Какие органы осуществляют внешний надзор? Каковы их обязанности и политика, и какие между ними различия?	Если их нет, то мы можем: • Оценить обстановку и внешние контролирующие органы • Оценить различия правительственного, судебного, общественного и медийного контроля	

Оценивая уровень эффективности внешнего контроля, каковы отношения между органами контроля и службами, и какиовы реальные последствия этих отношений?	Если нет, то мы можем: • Дать оценку качества и эффективности отношений • Оценить организационное и профессиональное отношение к контролю • Оценить последствия и риски	Изменить внутренние правила для повышения эффективности контроля в рамках организации Реализовать план действий Соответственно (Ре) структурировать внутренний контроль Улучшить связи с общественностью Разработать правила, по которым прозрачностью вызывать уважение Популяризировать принципы обеспечения общественного порядка **Примечание: инструменты, описанные в главе 9, также могут быть полезными**
Насколько существующая система внутреннего контроля соответствует требованиям внешнего надзора и контроля?	Если их нет, то мы можем: • Оценить последствия внешнего надзора для внутреннего контроля • Оценить потребности в изменениях • Определить план действий	
Обеспечивает ли наша стратегия общения необходимый уровень прозрачности и соответствует ли уровень ответственности ожиданиям внешнего контроля?	Если нет, то мы можем: • Дать оценку общественному контролю нашей деятельности • Оценить сообщения о деятельности полиции и ее политику • Расширить коммуникационную стратегию	

ГЛАВА 7

7

Расследования

Жерар Шнель

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И СЛУЖЕБНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ

1. Вступление к Главе 7

В Главе 7 рассматриваются особенности расследования коррупции в полиции. Она описывает, как надлежащим образом организованные расследования могут помочь в привлечении к ответственности виновных в правонарушениях и коррупции. Здесь рассматриваются требования к внутренним и внешним следственным органам, отмечаются проблемные особенности корпоративного духа среди сотрудников полиции и важность разработки стратегии расследования. Эта Глава содержит теоретические основы, а также, используя примеры из реальных жизненных ситуаций, может служить практическим пособием.

Среди прочего, в этой Главе предлагаются основные критерии для классификации различных форм коррупции в полиции, и объясняются варианты различных стратегий, которые могут быть использованы при расследовании. Здесь также приводится базовая справочная информация о расследовании, в т.ч. семь «золотых» вопросов, а также о некоторых принципах, которых следует придерживаться при проведении расследований. Для иллюстрации материала представлены некоторые примеры успешной борьбы с коррупцией.

Коррупция может наблюдаться на всех уровнях общества, однако структуры государственной власти, бизнес и гражданское общество будут иметь от этого разные последствия. Контекст играет важную роль в эффективном расследовании коррупции в полиции. В этой Главе предлагаются практические модели и рекомендации, и способы их применения в конкретных условиях.

1.1. Что такое расследование?

В данном контексте *расследование* - это процесс изучения фактов, связанных с уголовными преступлениями и другими неправомерными действиями сотрудников полиции. Расследование включает в себя ряд действий, которые служба проводит после получения жалобы на неправомерные действия полиции, и цель которых состоит в том, чтобы определить, является ли эта жалоба обоснованной. Расследование может проводиться полицейскими службами или (независимыми) органами борьбы с коррупцией, и может быть инициировано на основании жалобы, поданной гражданами или сотрудниками полиции, причем и те, и другие могут быть при этом участниками или свидетелями коррупционных деяний. Органы внутреннего контроля (см. Главу 5) или текущие расследования также могут инициировать процесс расследования коррупции.

Глава 7 освещает характерные особенности *стратегии расследования*. Стратегия расследования является способом сбора доказательств, которые либо подтвердят обвинения, либо признают их необоснованным. Стратегии могут определять пути сбора информации. Стратегия представляет собой хорошо разработанный подход к определенной проблеме и определяет направления расследования. Это больше, чем применение одного метода ведения следствия: это сочетание методов с учетом их возможностей, а также ограничений, обязанностей и рисков; чтобы в результате этих соображений определились пути решения конкретного дела.[159] Стратегия должна обеспечивать прозрачность, соблюдение процедур и справедливое отношение.

Связь с другими главами

Некоторые из тем, описанных в этой Главе, также разработаны более подробно в других главах:

Глава 1 содержит дополнительные сведения о различных формах коррупции;

Глава 4 касается определенных особенностей поведения полиции, которые не могут рассматриваться как коррумпированные, но должны быть исправлены, поскольку нарушают правила этики.

Главы 5 и 6 касаются внутреннего и внешнего контроля и также связаны с этой Главой, поскольку особенности контроля могут определять важные моменты, которые определенным образом направляют процесс расследования.

Дополнительную информацию можно найти в Главе 3.

Конкретные ссылки будут указаны в тексте.

2. Почему этап расследования имеет такое важное значение в деле борьбы с коррупцией?

В этой Главе исследуются причины, по которым расследования преступлений, совершенных сотрудниками полиции, имеют важное значение для предупреждения и снижения коррупции.

2.1. Полиция должна пользоваться доверием

Чтобы быть эффективной, полиция должна пользоваться доверием общества. Полицейская коррупция является разрушительной для этого доверия.

Расследование преступлений и злоупотреблений, совершенных сотрудниками полиции, является необходимым условием обеспечения доверия граждан к полиции.

Исследования проблемы коррупции в полиции имеет принципиальное значение, поскольку деятельность полиции предлагает много возможностей для коррупции. Сотрудники полиции могут использовать информацию не по назначению, например, в целях шантажа и т.д. Информация о преступных деяниях может намеренно скрываться, чтобы защитить виновных от наказания. Физический контроль подозреваемых также может стать источником злоупотреблений.

В более широком масштабе, коррупция в полиции может непосредственно влиять на темпы экономического роста за счет незаконного «налогообложения» малых предприятий или транспорта, причем так же, как и мафиозные организации,[160] и это также оказывает негативное влияние на иностранные инвестиции.

2.2. Преступники заинтересованы в коррумпированности полицейских

Исследования показывают, что одним из условий появления и развития организованной преступности является высокий уровень коррупции в полиции.[161] Преступные группировки имеют серьезную заинтересованность в растлении полицейских благодаря их уникальным возможностям: их доступа к конфиденциальной информации и способности защищать незаконные виды бизнеса, такие как проституция, наркоторговля, порнография и так далее.

В соотношении между полицейской коррупцией и организованной преступностью присутствует существенное количество криминальных денег, в то время как коррумпированные полицейские часто получают лишь небольшие суммы за свои услуги. За эти относительно небольшие суммы денег полицейские, например, открывают двери там, где они должны оставаться закрытыми, охраняют бордели, которые они должны ликвидировать, и защищают грузы наркотиков при транспортировке. Эти действия (или бездействие) способствуют уголовным сделкам. Не только преступники имеют свой интерес в растлении сотрудников полиции. Это также террористы, политики, главари военизированных формирований и т.д. Все они имеют свои собственные мотивы для коррумпирования полицейских с какой-то определенной целью.

Пример 1: «Мафиозные полицейские»

В 2006 году два отставных детектива из Нью-Йорка Луис Эпполито и Стивен Каракаппа были признаны виновными в совершении уголовных преступлений, которые происходили в период с 1979 по 2005 годы. Они жили двойной жизнью, выполняя роль информаторов и наемных убийц в интересах мафиозного клана Луккезе и криминального авторитета Энтони Кассо по прозвищу «Газопровод». Двое детективов были признаны виновными в восьми убийствах и осуждены к различным срокам заключения. Эта парочка получала выплаты в размере $ 4,000 в месяц за предоставление информации и до $ 75,000 за одно убийство. Среди других обвинений фигурировали отмывание денег, похищения людей и препятствование осуществлению правосудия. В одном случае выяснилось, что эти двое давали неверную информацию об определенном лице, что стало причиной гибели невиновного человека. Они предупреждали мафию о полицейских информаторах и однажды арестовали члена мафии, а затем передали его обратно в банду, которая пытала и убила его. Эти сотрудники полиции также были осуждены за торговлю метамфетамином после выхода в отставку, когда они проживали в штате Невада.

2.3. Самозащита в характере полицейской службы

В закрытых организациях, каковыми являются полицейские службы, постепенно развивается культура самозащиты. Эту культуру можно определить по такому признаку, как так называемый «синий кодекс», или «синяя стена молчания». Согласно этому неписаному правилу, сотрудники полиции не должны никому сообщать об ошибках своих коллег, их нарушениях и преступлениях. Во время допроса полицейского по поводу случая неправомерного поведения с участием другого офицера наблюдается стандартная ситуация со ссылкой на незнание. Этот механизм способствует коррупции и является препятствием для ее расследования. Сотрудники полиции зависят друг от друга в вопросах безопасности и благосостояния, и им часто приходится работать в экстремальных условиях, сталкиваться с насилием, нищетой и «темной стороной» общества. Это влечет за собой существенное давление на них и укрепляет среди них товарищеские узы. Именно этот дух товарищества и поощряет обет молчания сотрудников полиции, которые лгут или смотрят в другую сторону, чтобы не выдать других офицеров.

Вставка 1: Как бороться с «синей стеной»

Рекомендуемые мероприятия, для того чтобы справиться с «синей стеной» при расследовании дел о коррупции

- Признайте, что это явление существует: не отрицайте его.
- Подчеркивайте личную ответственность.
- Поощряйте сотрудников полиции, которые смогли преодолеть эту культуру.
- Защитите сотрудников полиции, которые смогли предоставить информацию о коррупции

Это явление не следует недооценивать: оно оказывает разрушительное воздействие на эффективность расследования коррупции. Синяя стена молчания подкрепляется двумя наблюдениями сотрудников милиции:

1. Полицейские считают, что информирование о других коррумпированных сотрудниках не приведет автоматически к осуждению или принятию суровых мер наказания против этих сотрудников. Есть веские основания так считать, поскольку действительно трудно найти случаи, в которых расследование коррупции привело бы к успешному судебному разбирательству. Это сдерживает полицейских от информирования о ненадлежащем поведении и предоставления доказательств.
2. Среди офицеров полиции существует твердое убеждение, что информируя о коррумпированности других сотрудников, они вредят своей собственной карьере. Есть все основания так считать, поскольку существует много примеров того, что сотрудники полиции, которые докладывали о случаях коррупции или злоупотреблений, потеряли из-за этого перспективы продвинуться по карьерной лестнице.[162]

3. Как расследование может быть интегрировано в процесс борьбы с коррупцией и неэтичным поведением?

Данный раздел предлагает подразделениям полиции, участвующим в борьбе с коррупцией, определенные методические рекомендации, которые могут помочь в разработке инструментов и механизмов для расследования преступлений, совершенных сотрудников полиции.

В частности, предлагается рассмотреть следующее:

- определение типа коррупции;
- разработка стратегий расследования;
- стратегии расследования;
- управление процессом расследования;
- исследование процессов принятия решений;
- роль прокуратуры;
- работа со случаями неправомерных действий полиции.

3.1. Определение типа коррупции

Понимание причин появления коррупции является первым шагом в создании стратегий, механизмов и процедур, призванных интегрировать этап расследования в процесс борьбы с коррупцией и неэтичным поведением. Основы и уровень развития полицейской службы во многом определяют особенности коррупции.

Наиболее сложными для расследования формами коррупции являются те, которые поощряются экономическими и политическими факторами. Экономические понятия спроса и предложения распространяются и на противоправное поведение, побуждая коррумпированных полицейских действовать в соответствии с имеющимися возможностями получения прибыли от своей деятельности. В долгосрочной перспективе это способствует созданию системы экономических отношений, которые нацелены на защиту и поддержку незаконной деятельности. Эти незаконные коммерческие сделки получают содействие со стороны сотрудников полиции, которые используют возможности службы для получения личной выгоды.

Формы коррупции, которые влияют на состояние всей правовой системы, требуют иного подхода в расследованиях, чем в тех случаях, где, например, полицейский берет взятку во время регулярного контроля дорожного движения. Системные формы коррупции (см. Главы 2 и 6) существуют на протяжении десятилетий и не исчезают сразу после начала реформ. На самом деле, проявления системных форм коррупции активизируются именно в переходные периоды, когда преступники, лоббистские и другие группы используют нестабильную ситуацию для расширения своего бизнеса или для усиления своего влияния. Для более подробной информации о формах коррупции в полиции, см. Вставку 2.

Системная, организованная коррупция более распространена в странах переходного периода или развивающихся, чем в постконфликтных или в развитых странах, а также там, где широкое распространение имеют индивидуальные правонарушения или откровенные, умышленные коррупционные проявления.

Вставка 2: Формы проявлений коррупции в полиции

Коррупция в полиции проявляется во многих формах. В контексте данной главы различают следующие формы:

- *Классические формы коррупции* (вымогательство) – взяточничество либо любые другие формы злоупотреблений с целью получения личной выгоды, которые наблюдаются среди отдельных лиц или среди групп.
- *Процессуальная коррупция* - предполагает оказание влияния на результаты следствия и судебных процессов.
- *Нарушение служебной дисциплины* - девиантное поведение сотрудников полиции, которое не нацелено на получение прямой материальной выгоды, но вредит имиджу полиции.

Для более подробного ознакомления с различными формами коррупции см. Главу 1.

3.2. Разработка стратегий расследования

При разработке стратегии расследования коррупции в полиции нужно учитывать несколько факторов. После определения типа коррупции, который превалирует в работе полиции, разработка стратегии проведения расследований требует анализа природы выявленных форм коррупции.

Есть две характеристики, по которым коррупцию можно классифицировать так, чтобы обеспечить эффективность стратегий расследований:[163] в какой степени коррупция является организованным явлением, и в какой мере она *укоренена и распространена*.

На самом нижнем уровне организационной иерархии коррупция обычно *неорганизованная* и ограничивается отдельными коррупционными проявлениями отдельных сотрудников (как в корзинке с яблоками, где есть несколько гнилых). Коррупция этого типа характеризуется отдельными случаями изолированного характера, когда один случай не связан с другими. Лучший способ борьбы с неорганизованной коррупцией состоит в выявлении отдельных исполнителей, чтобы потом применить методы, которыми обнаруживают доказательства на индивидуальной основе. Например, полицейский, который снабжает преступную группировку информацией из базы данных полиции, может оставить цифровые следы на компьютере, например, регистрационную информацию, перечень полученных данных и так далее. В данном случае могли бы быть эффективными скрытные операции, сосредоточенные на отдельных сотрудниках, подозреваемых в неправомерном использовании данных.

На более высоком уровне, *неорганизованная, но повсеместная* коррупция проявляется в более широком диапазоне коррупционной деятельности, которая укоренилась в полицейскую культуру, но все еще находится на индивидуальном уровне. Выявление коррумпированных лиц в среде с масштабной коррупцией является делом более трудным. Необходимо разрабатывать стратегии для отбраковывания «гнилых яблок», или использовать хорошие яблоки, чтобы найти гнилые.

Организованная, масштабная коррупция переходит от случайных проявлений коррупционной деятельности к плановому и структурированному характеру коррупции,

которая часто захватывает и высшее руководство. В таких случаях коррупция настолько распространена, что гнилыми становятся не только яблоки, но и сама корзинка. Это требует тщательного анализа взаимоотношений, поскольку некоторые из коррумпированных сотрудников могут работать в составе группы и совершать преступления в интересах преступной организации. Стратегии для эффективного расследования этой ситуации должны предусматривать программы защиты свидетелей и проведения долгосрочных скрытных операций.

В процессе определения стратегии расследования коррупции также следует учитывать и три дополнительных фактора:[164]

1. Количество заподозренных в коррупции сотрудников полиции.
   - Чем больше их число, тем труднее осуществлять определенные виды деятельности, например, агентурные операции.
   - Чем больше число, тем больше «глаз и ушей» в организации (трудно держать расследование в секрете).
   - Чем больше число, тем выше вероятность, что один из подозреваемых будет сотрудничать со следственно-оперативной группой.
2. Влияние политики.
   - Необходимы дополнительные меры для проведения проверок и защиты расследования от вмешательства извне.
   - Необходимы дополнительные меры для обеспечения справедливого судебного разбирательства.
   - Обуславливает возможность того, что политики могут иметь в полиции доступные источники, которые могут раскрыть важную для них информацию.
   - Требует наличия программ защиты свидетелей.
3. Внимание СМИ.
   - Свидетели и доказательства могут стать менее полезными, если журналисты начинают свое собственное расследование.
   - Свидетели могут испугаться внимания со стороны СМИ.
   - Дело может приобрести политическую окраску из-за роста внимания со стороны СМИ.
   - Внимание СМИ может усилить давление на следствие.

3.3. Стратегии расследований

Рассмотрев природу этого типа коррупции, можно говорить о разработке соответствующих стратегий расследования, учитывающих ее характерные особенности.

Ниже представлен неполный перечень возможных стратегий расследования:

3.3.1. Сбор доказательств

Большинство стратегий расследования основываются на модели индивидуальной коррупции. Они имеют целью выявление и задержание отдельных сотрудников полиции за совершенные ими преступления. При таком подходе, как правило, не исследуются

формы и тенденции в коррупции, фокусируется внимание на отдельных личностях, а не группах или сетях, создается риск «предупреждения» других, которые также могут быть вовлечены в коррупционную деятельность.

Более широким является подход, который иногда называют «рыбалка». Он всегда ищет характерные особенности в проявлениях коррупции, сосредотачиваясь на наличии «схем», а не «событий», и его задача состоит в выявлении как можно большего числа коррумпированных сотрудников. Эта стратегия позволяет следователям откладывать аресты, пока не будет собрано оптимальное количество доказательств. Недостатком этой стратегии является то, что подозреваемые полицейские совершают преступления непосредственно в ходе расследования, что вызывает вопросы этичности.

3.3.2. Фокус расследования

Стратегии расследования уголовных преступлений часто сосредотачиваются на личности преступника, а не на среде, в которой эти преступления совершаются, и это также касается и расследований коррупционных дел. Отправной точкой расследования часто бывает жалоба или сигналы от информаторов. Стратегии расследования, как правило, сосредоточены на злоумышленнике, а усилия следователей направлены на сбор доказательств против подозреваемого. Из-за скрытого характера коррупционной деятельности часто бывает трудно собирать доказательства: полицейские очень осторожны, они стараются не оставлять следов, и их деятельность зачастую слишком хорошо скрыта от посторонних глаз.

Есть две альтернативы такому подходу:

1. *Преступная организация в качестве центра внимания.* Вместо того чтобы сосредоточить внимание на подозреваемом офицере полиции, усилия следователей должны быть направлены на преступную организацию, которой, как считает следствие, помогают коррумпированные офицеры. В ходе расследования следователи по борьбе с коррупцией участвуют в работе следственно-оперативной группы. Их задача состоит в том, чтобы выявлять коррумпированных полицейских и обеспечивать сбор достаточного количества доказательств без риска для всего расследования. Вероятность обнаружения коррумпированных офицеров во время такого расследования довольно высока, поэтому этот подход будет эффективным при расследовании коррупции.

2. *Определенные виды бизнеса в качестве центра внимания.* Некоторые виды бизнеса имеют больше заинтересованности в коррумпированности полицейских, чем другие. Транспортные предприятия, например, могли бы извлечь выгоду из наличия коррумпированных офицеров для перевозки незаконных грузов. Расследование сосредоточено на незаконной деятельности конкретного предприятия или отрасли, и следователи по борьбе с коррупцией принимают в нем участие. В центре внимания расследования находится анализ (бизнес) деятельности, при этом, становятся видимыми и действия коррумпированных полицейских, которые поддерживают незаконную деятельность.

3.3.3. Другие важные стратегии

3.3.3.1. Коммуникационные стратегии

Антикоррупционные расследования, по определению, привлекают много внимания СМИ. Это может представлять угрозу для расследования, если не удалось с ним эффективно справиться, и одновременно, это возможность продемонстрировать прозрачность и успокоить общество.

Связи с общественностью или стратегии работы со СМИ не следует недооценивать, поскольку они являются важным фактором обеспечения эффективности расследования.

Вставка 3: Роль средств массовой информации в стратегии расследования

При определении стратегии проведения расследования в нее должны быть включены некоторые вопросы работы со СМИ:[165]

- Назначен ли пресс-атташе?
- На каком уровне определены полномочия по обнародованию информации в СМИ?
- Какова общая стратегия работы со СМИ?
  - Внешние средства массовой информации.
  - Внутренние средства массовой информации (чтобы держать полицию в курсе событий).
- Какая информация может быть раскрыта или закрыта для СМИ?
- Отслеживается ли освещение в СМИ?
- Какие были организованы обращения к СМИ?
  - Какие вопросы должны быть обращены к обществу?
- Какие позитивные сообщения должны быть переданы?
- Целесообразно ли обратиться к определенным группам общества?
- Каковы риски обнародования информации?
- Если определенная информация не разглашается, может ли она быть обнародована в СМИ?
- Может ли пресс-релиз стать предупреждением для сообщников?
  - Что нужно предвидеть?

3.3.3.2. Финансовые стратегии

Некоторыми из наиболее компрометирующих и убедительных доказательств в известных случаях коррупции были доказательства того, что обвиняемые должностные лица получают финансовую выгоду от коррупции: например, доказательства того, что государственный служащий или сотрудник держит большие суммы денег на счетах в банке, купил дорогие вещи за наличные или тратит значительно больше денег, чем позволяют его законные источники доходов.

Таким образом, сосредоточение внимания на финансовых выгодах подозреваемых является успешной стратегией исследования «денежных следов».

Получение и расходование денег оставляет след, который может быть исследован, и который позволяет определить местонахождение людей и их привычки относительно расходования или экономии средств. Ценная информация может быть собрана путем отслеживания платежей по кредитным картам, заказов через Интернет и так далее.

Конфискация активов, полученных незаконным путем. «Преступления не должны давать прибыль»: эффективной стратегией в борьбе с преступностью является конфискация средств, полученных незаконным путем. Любая выгода, полученная от уголовного или коррупционного действия, должна быть аннулирована или возвращена.

Эта стратегия имеет три важных аспекта: 1) она гарантирует, что коррумпированные должностные лица не будут извлекать личную выгоду из своей деятельности, 2) она возвращает деньги, которые принадлежат государству или любому другому лицу или учреждению, и 3) она повышает общественное доверие, поскольку такие меры создают чувство справедливости.

Важной предпосылкой конфискации средств, полученных незаконным путем, является создание правовой базы, которая предусматривает исследование личных активов и конфискацию любых ценностей, чтобы гарантировать возврат всего, что по этой причине должно быть возвращено, а поэтому должно быть доступным и должно быть сохранено. Так называемый *временный арест* является мощным средством обеспечения сохранности незаконно приобретенных активов до момента, когда судья сможет принять решение, обязывающее нарушителя вернуть все, что было приобретено незаконно.

3.3.4. Методы расследования

3.3.4.1. Тайные операции

Под тайными операциями понимают методы расследования с участием ряда взаимосвязанных тайных мероприятий в течение определенного периода времени, проведенных правоохранительными органами для предупреждения и выявления коррупции и с целью сбора информации для будущих арестов и уголовного преследования. Некоторые аспекты тайных операций могут вызвать этические вопросы, и поэтому они должны отвечать следующим требованиям: это соответствие принимаемых мер конкретным обстоятельствам и санкция компетентного органа судебной власти.

3.3.4.1.1. Агентурное проникновение

В ходе расследования коррупционных злоупотреблений широкое использование получили «агентурные» (или скрытые) методы. Согласно определению ФБР, *под агентурной* (под прикрытием) деятельностью понимают любое расследование с использованием вымышленного имени или замаскированной идентичности сотрудника полиции или иной правоохранительной организации.

Агентурные методы включают в себя долгосрочные инфильтрации, скрытые на теле микрофоны, наблюдения (аудио и видео), прослушивание телефонных разговоров, все виды телекоммуникационных перехватов (например, Интернета и электронной почты) и ситуации введения в заблуждение. Эти средства глубокого вмешательства должны применяться лишь при наличии надлежащей правовой базы (как правило, содержится в уголовно-процессуальных актах). Если правовая база отсутствует (например, нет ордера, выданного судьей), то результаты применения агентурных методов, которые зачастую нарушают права человека, в том числе право на неприкосновенность частной жизни, не могут (и не должны) рассматриваться судом, и могут привести к оправданию подозреваемого или закрытию дела.

Такие методы, как скрытое (агентурное) наблюдение, прослушивание телефонных разговоров, аудио- и видеонаблюдения и перехват электронных каналов коммуникации являются эффективными средствами в расследовании дел о коррупции. Они могут предоставить убедительные доказательства участия определенного лица в коррупционной

деятельности, но также полезны и для выявления других виновных лиц, сетей и знакомых или участников. Эти скрытые методы обеспечивают для аналитиков основной источник информации. Несколько комиссий по расследованию коррупции после завершения расследований пришли к выводу, что использование электронного наблюдения было важнейшим фактором достижения прорывов в расследованиях. Наблюдение стало важной стратегией потому, что коррумпированные полицейские знают, как обойти стандартные методы расследования. В частности, традиционные, более открытые формы следствия, такие как допрос подозреваемых и свидетелей, имеют меньшее влияние на подозреваемого, чем демонстрация ему таких доказательств, как видеосъемка.

Пример 2: Операция Грейлорда

В 1978 году агент ФБР расследовал дело о коррупции в полицейском департаменте Чикаго (штат Иллинойс, США). В ходе расследования он наткнулся на доказательства коррупции в судебной системе. После восемнадцати месяцев Вашингтонское бюро одобрило спецоперацию для выявления разветвленной системы взяточничества и коррупции в судебной системе округа Кук, штат Иллинойс. Спецоперация продолжалась около трех лет, и ее последствия ощущались в течение многих лет после этих событий. Спецоперация выглядела следующим образом:

При участии органов власти был сфабрикован ряд дел, которые предусматривали участие фиктивных обвиняемых, кассеты с записями бесед, прослушиваемые телефоны и, впервые за все время, установление подслушивающего устройства в кабинете судьи. Тайные агенты, или «кроты», проникли в систему, и с обвиняемыми были достигнуты разнообразные соглашения в обмен на обязательства сотрудничества.

3.3.4.1.2. Тесты на добропорядочность и агентурные спецоперации[166]

Тесты на добропорядочность не предназначены специально для сбора доказательств, хотя многие из тестов могут автоматически генерировать доказательства в тех случаях, когда лица их проваливают. Целью тестов на добропорядочность является выявление коррумпированных лиц. Результаты выборочных и нерегулярных тестов на добропорядочность может быть трудно оправдать, особенно, если нет конкретных подозрений. (См. подробнее о тестах на добропорядочность в Главе 5).

Целью агентурных спецопераций является проникновение в коррумпированные группы или подход к коррумпированным лицам, сбор доказательств, а также выявление и арест преступников. Спецоперации можно определить как построенные полицией конструкции, в которых они предлагают людям возможности для совершения преступления (коррупции) с целью поймать преступника на месте преступления.

Спецоперации имеют четыре основных элемента:

1. Наличие возможности для совершения или вовлечения в совершение преступления, которая (искусственно) создана или может быть использована полицией.
2. Подозрения по отношению к предполагаемому преступнику или группе преступников в контексте определенного типа преступлений.
3. Агент или скрытый сотрудник полиции, или иная форма введения в заблуждение.
4. Кульминация операции, когда работа заканчивается арестами.

Вставка 4: Важность защиты свидетелей при расследовании коррупции

Свидетелями коррупции в полиции могут быть как граждане, так и офицеры полиции. Члены общества, которые участвовали в коррупционной деятельности, являются одним из лучших источников информации. Однако их готовность сообщать о совершении преступлений в полицию, как правило, низкая. Информирование о коррупционной деятельности, в которой гражданин участвовал ради собственной выгоды, означало бы, что данный гражданин также должен признать свое участие в незаконных действиях. Существует высокий риск быть арестованным в результате подачи своей жалобы. Ситуация, конечно, будет другой, когда жалоба касается таких инцидентов, как физическое насилие или вымогательства со стороны полиции.

Граждане, которые стали свидетелями коррупционных сделок, находятся в лучшем положении, чтобы признать поведение, свидетелями которого они стали. Их мотивация относительно информирования о нарушениях зависит от уровня восприятия коррупции обществом. Это довольно некомфортно зайти в полицейский участок и подать жалобу о коррупции в полиции; чтобы подать жалобу на полицию, граждане предпочитают идти в другие учреждения. То же самое относится и к полицейскому, который хочет сообщить о правонарушении. Нарушение синего кодекса молчания требует определенного мужества: офицер полиции, который хочет сообщить о правонарушении, сам себя ставит в уязвимое положение.[167]

Поэтому и возникает необходимость учреждения программы защиты свидетелей и информаторов. Лучшими свидетелями в расследовании коррупции в полиции являются преимущественно сами сотрудники полиции.

> Статья 8 Конвенции ООН против коррупции отмечает, что сотрудники правоохранительных органов, имеющие основания полагать, что нарушение настоящего Кодекса (т.е. коррупционное правонарушение) произошло или с большой вероятностью может произойти, должны сообщить об этом вышестоящим органам власти и, в случае необходимости, другим компетентным органам или органам, имеющим полномочия по надзору или принятию адекватным мер реагирования.

В этой статье признается наличие давления солидарности в работе полиции. Сотрудники полиции, которые стали свидетелями правонарушения, начинают разрываться между своим долгом раскрыть правду и помочь остановить коррупцию, с одной стороны, и коллективным давлением хранить молчание, с другой стороны. Выплаты вознаграждений сотрудникам полиции, которые сообщают о коррупции, но сами имеют отношение к совершению преступлений, могут быть эффективными, однако, этот вопрос должен рассматриваться в контексте правовых норм каждой отдельной страны. Статус свидетеля не имеет значения - это может быть гражданин, информатор, офицер полиции или подозреваемый - тот факт, что свидетели могут стать жертвами из-за их важной роли в расследовании коррупции, не может быть проигнорирован. Поэтому должны быть разработаны надежные программы защиты, которые предусматривают возможности таких тайных мероприятий, как безопасное жилье, смена имени и фамилии, обеспечение охраной, безопасный транспорт и другие средства. Это очень дорогостоящие мероприятия, поэтому для поддержания свидетелей, которым угрожает опасность, должны быть предусмотрены соответствующие финансовые средства.

Программы защиты свидетелей высокого уровня крайне ресурсоемкие, поэтому перед тем, как их начинать, необходимо все хорошо просчитать. Однако решающим критерием при этом является безопасность и благополучие свидетеля.

3.3.4.2. Разработка сценариев (версий)

Задачей следователей является выявление преступлений, а также расследование обстоятельств, которые привели к преступлению. Они исследуют информацию, которая подтверждает вину подозреваемого, а также информацию, которая может оправдать подозреваемого. Чтобы сделать это должным образом, необходимо разработать инструменты для определения направлений расследования, которые способствовали этим усилиям.

В ходе расследования следственные группы будут пытаться создать модель того, что произошло или может произойти. Эти модели должны быть построены на фактах и обоснованных предположениях, но также требуют определенной доли воображения. Интерпретация фактов детективами и аналитиками не обязательно является абсолютной истиной, поэтому было бы разумным потратить некоторое время на разработку сценариев того, что могло бы произойти или может произойти в будущем. Этот процесс называется сценарным анализом и используется для выработки идей о том, что, вероятно, произойдет. Реактивный сценарный анализ используется для реконструкции того, что уже произошло.

В теории, эти сценарии позволяют детективам думать в более широком контексте, чем позволяют реальные факты, создавая им возможность открыть для себя новые направления исследований и новые доказательства или различные подходы. Сценарий в этом смысле похож на раскадровки, которые используются для планирования съемки кинофильмов. Для этого создаются и распадаются последовательные рисунки, чтобы наилучшим образом представить себе то, что уже произошло или может произойти.[168]

Этот более-менее творческий процесс сценарного анализа (строительства версий) ограничен определенными правилами.

- Сценарии строятся на фактах, доказательствах, результатах анализа и ограниченных предположениях, и в результате этого процесса проявляется комбинация раскадровки, которая помогает определить возможные направления расследования.
- Сценарии могут быть полезными инструментами для руководства расследованием и определения приоритетов, однако, руководители не должны никогда забывать о том, что сценарий – это всего лишь плод воображения.
- Сценарии в лучшем случае могут войти в файлы ведомственной политики, что позволит руководителям подтвердить свою ответственность за затраченные усилия.

3.3.5. Общие принципы расследования

Расследование уголовных преступлений и разработку с этой целью сценариев (версий) можно сравнить с поиском ответов на семь основных вопросов, которые нужны для того, чтобы упорядочить и структурировать процесс. (См. Таблицу 1 ниже).

Таблица 1: Семь «золотых» вопросов в расследовании уголовных преступлений

Что	Что случилось? Первый вопрос, на который предстоит ответить, является решающим. *Формальная составляющая* Имеет ли этот случай или инцидент признаки уголовного преступления, или речь идет о неправомерных действиях полиции? Является ли он нарушением стандартов поведения, которое не обязательно требует радикальных карательных мер? *Материальная составляющая* Этот вопрос является отправной точкой каждого расследования: «что же здесь на самом деле случилось?» Факты о произошедшем событии или о существующей коррупции должны быть исследованы. Вопросы о том, что именно в данный момент расследуется, помогут найти нужные аргументы для определения направлений сосредоточения усилий следственной группы в расследовании инцидента. Дальнейшая работа на этих направлениях будет вызывать новые вопросы.
Кто	Кто совершил преступление(я)? Этот второй вопрос имеет важное значение: если он останется без ответа, то не будет никакого судебного разбирательства. Дела считаются раскрытыми лишь тогда, когда будет дан ответ на вопрос «кто». *Формальная составляющая* Следователи ищут доказательства того, что связывает человека с определенным событием. Прежде чем определенное лицо может считаться «подозреваемым», должны быть получены обоснованные подозрения относительно того, что данное лицо действительно является преступником. Это требование о наличии так называемого «вероятного мотива» не дает людям стать жертвами произвольного решения со стороны сотрудников полиции. *Материальная составляющая* Лица, которые совершают преступления, обычно не готовы признаться в том, что совершили. Они почти никогда добровольно не приходят в полицию с повинной. Преимущественно наблюдаются отрицание и приложение усилий с целью уничтожить или скрыть улики. Значительное количество собранных доказательств в случаях расследования касается именно ответов на вопросы «кто». *Вещественные доказательства* Не существует более веских доказательств, чем вещественные доказательства (и результаты судебно-медицинской экспертизы), но их наличие может быть полезным только тогда, когда они находятся в контексте конкретного дела. Работа следователя состоит в том, чтобы свести воедино место, время, подозреваемого и преступление. Это достигается с помощью допросов, а также свидетельств очевидцев, показаний экспертов и так далее.

Где	Во время расследования случаев коррупции ответ на вопрос «где» часто бывает найти труднее, чем ответы на другие вопросы. Трудно найти преступления более скрытные, чем коррупция. Рассуждения о том, «где» фактически произошло преступление, как правило, имеют ограниченную пользу. «Где» больше относится к преступлениям, которые составляют богатый источник для вещественных доказательств. Место преступления также может многое рассказать в ответ на вопрос «что» по результатам реконструкции преступления на основе следов, обнаруженных на месте преступления. Сегодня следы преступления проще обнаружить во многих других местах, чем на самом месте преступления, а во многих случаях не существует и места преступления как такового. Современные технологии и современное банковское программное обеспечение позволяют следователям осуществлять поиски следов доказательств в Интернете, в ящиках электронной почты и через доступ к информации о финансовых транзакциях.
Когда	С юридической точки зрения вопрос «когда» очень важен. Обвинение всегда указывает на определенный момент времени, когда произошло событие. Хотя текущие дела о коррупции охватывают длительный период времени, суды хотели бы видеть отдельные конкретные события подтвержденными реальными фактами, такими как дата и время. Это представляет особую проблему в случаях, когда расследование проводится через большой промежуток времени после факта события преступления. Исследование документов и денежных потоков могут быть чрезвычайно ценными для определения даты и времени. Рабочие и домашние ящики электронной почты, а также регистрационные данные об использовании Интернета могут обеспечить следователей точной информацией.
Зачем, почему	В расследовании большинства преступлений следователи все время заняты поисками истинных мотивов, поскольку их выявление является самым трудным моментом расследования. Вообще, существует пять наиболее распространенных мотивов для совершения коррупционных преступлений. • Финансовые мотивы. • Политические мотивы. • Семейные отношения (в частности действия против членов семьи или врагов семьи, а также бездействие с целью побуждения родственников к совершению определенных преступлений). • Дружба (трудно отказать в просьбе друзей). • Месть.

Как/с применением чего	Характерные признаки дел о коррупции, безусловно, отличаются от характерных признаков дел об ограблении или дел об убийстве, однако, основной опыт, который может быть получен из анализа методов расследования различных дел, всегда остается ценным. Исследование характерных признаков может также помочь в выявлении и других случаев коррупции, когда о преступлении известно, но неизвестен преступник. По характерным признакам часто можно увидеть личный почерк нарушителя. Люди стремятся повторять свой успех, и если коррумпированные офицеры полиции успешны в осуществлении определенных преступлений определенным образом, то они, скорее всего, будут делать это таким же образом снова, если решили продолжить свою деятельность. Вопрос «с применением чего?» касается средств, используемых для совершения преступления, и они могут предоставить новые возможности для получения доказательств. В расследовании дел о коррупции следует в первую очередь учитывать компьютеры, трафик электронной почты и телефонных разговоров, а не наличие оружия или другого соответствующего средства, как это имеет место в расследовании обстоятельств убийства. Есть веские основания для серьезного отношения к вопросу «с применением чего?», потому что ответ может не только определить новые направления расследования или получения доказательств, но также дать важную информацию о преступнике.

3.4. Управление процессом расследования

Процесс расследования можно разделить на несколько этапов: начальный этап, подготовка и планирование, реализация и завершение. На каждом этапе рассматриваются конкретные вопросы структурирования действий и использования адекватных методов. Процесс расследования должен рассматриваться не как линейный процесс, а как интерактивный.

Более подробно этапы расследования рассматриваются ниже, в Таблице 2:

Таблица 2: Этапы процесса расследования

Начальный этап: сбор и оценка Информации/жалоб[170]	Эта оценка осуществляется с помощью различных разведывательных инструментов и методов анализа информации или жалобы. • Сбор информации. • Классификация (надежность источника информации). • Подтверждение информации из других источников, если таковые имеются. • Полезность информации (информация не является полезной, если она разоблачает *конфиденциальный* источник). • Оценка рисков • Предложения для разработки следственной стратегии и цели. • Уровень серьезности и распространенности данного типа коррупции. • Правовой характер исследуемых коррупционных действий. • Похожие случаи в прошлом, чтобы выявить прецедент. • Вероятность удовлетворительного результата.

Планирование и подготовка: сформировать стратегию и план действий	• Выявить неясные вопросы. • Определить направления расследования. • Убедиться, что все усилия направлены на сбор доказательств, которые могут быть представлены в суде. • Убедиться, что в наличии есть все средства для осуществления расследования. • Определить соответствующие методы расследования, помня о следующих трех важных факторах: - *Каждый случай является загадкой.* Идет ли речь о реконструкции события, или о текущем деле о коррупции – зачастую невозможно установить всю картину этой головоломки. Следователи собирают вместе столько кусочков головоломки, сколько они могут для того, чтобы было достаточно для представления судье картины совершенного преступления. Судья должен решить, достаточно ли ясно представлена головоломка для того, чтобы осудить подозреваемого. - *Думайте, как прокурор.* Роль прокурора заключается в представлении дела судье. В лучшем возможном случае прокурор, как правило, участвует в процессе принятия решения и может указать направление расследования для следственной группы.[171] Для следователей важно постоянно помнить о роли прокурора. - *Думайте, как адвокат.* Целью исследования является сбор доказательств. Доказательства могут быть описаны как совокупность фактов, связанных с преступлением. Эти факты часто собираются в поддержку гипотезы о том, что подозреваемый совершил преступление. Однако адвокаты будут продвигать идею о том, что в представленном деле также есть доказательства в пользу обвиняемого.[172]
Реализация: выполнение поставленных задач	• Придерживайтесь плана. • Организуйте тщательную подготовку (разработайте план бесед и допросов, проверьте адреса и ключевую информацию, и т.д.). • Проведите инструктаж следователей и получите от них доклад; убедитесь в том, что они хорошо подготовлены и проинформированы прежде, чем они начнут выполнять свои задачи. После завершения работы нужно провести подведение итогов и убедиться, что вся собранная информация и доказательства надлежащим образом оформлены и надежно сохраняются. • Проведите анализ результатов различных мероприятий, так как при этом могут быть определены новые направления расследования.

Завершение: Последний шаг	На этом этапе все следственные мероприятия уже завершены и доказательства собраны. Хотя все доказательства должны быть представлены в суде, существуют обстоятельства, которые могут ограничить разглашение. Доказательства, собранные во время тайных операций, хотя и полученные законным путем, могут не приниматься судом во внимание. Это может быть в случае, если они раскрывают личность конфиденциального источника или способ сбора доказательств, и принято решение о том, что эта информация должна остаться конфиденциальной. В общем, могут существовать соответствующие причины, чтобы сохранить определенные методы конфиденциальными, однако это должно быть определено на ранней стадии расследования. Доказательства, собранные в результате правонарушения или нарушения полицейской этики или применения неправомерных методов, не должны фигурировать в суде. На самом деле, в случае наличия доказательств, происхождение которых вызывает сомнения, старшие руководители должны принять решение не подавать их на рассмотрение суда.

3.5. Процесс принятия решений в ходе расследования

Процесс принятия решений на этапе проведения расследования имеет важное значение для структурирования следственных действий в отношении коррупции в полицейской службе, особенно, с учетом способов фиксации этих решений. Для обеспечения качества решений и предотвращения возникновения так называемого «туннельного видения» разработаны некоторые приемы и методы: использование методов экспертной оценки и методики ПЛАН (Пропорциональность, легальность, адекватность и необходимость). В этом разделе представлены предложения относительно того, как организовывать процесс принятия решений в отношении расследования.

Запись решения. Для обеспечения прозрачности и поддержки экспертной оценки и организации контроля необходимо фиксировать все важные решения, принятые в ходе расследования. Эти записи должны суммировать все гипотезы и версии, по которым проводилось расследование, направления расследования, случаи включения или исключения из числа подозреваемых, применения скрытых средств, ордера на обыск и так далее. За запись решения отвечает руководитель следственной группы. В целом, когда руководители следственной группы отвечают за свои решения, то учет принятых решений поможет в понимании обоснования их решений. Сами обоснования принимаемых решений также должны быть записаны.

Вставка 5: Сбор, хранение и регистрация доказательств

Следует обратить внимание на то, как именно были собраны доказательства, и как они хранятся и регистрируются. Имеющиеся доказательства должны находиться под постоянным контролем от момента их получения и до представления в суде.[173]

Чем больше людей работает с доказательствами, тем больше вероятность того, что целостность этой цепочки будет нарушена. Любое нарушение цепочки может привести к тому, что доказательство станет недействительным. Для сохранения целостности цепочки нужно помнить следующие правила:

- Желательно чтобы с доказательствами работало как можно меньше людей.
- Должным образом маркировать все доказательства; каждая улика должна иметь хотя бы маркировку с указанием даты и места получения.
- Ставить номер или регистрационный код на каждый фрагмент доказательств; этот уникальный номер или код не будет меняться в течение всего хода расследования, и будет использоваться в каждом (экспертном) докладе по этому доказательству.
- Использовать ярлыки для обозначения доказательств, использовать конверты или полиэтиленовые пакеты, или пластиковые контейнеры с увеличенной поверхностью для маркировки.
- Создать условия для безопасного хранения вещественных доказательств; назначить ответственного офицера, который будет регистрировать все случаи их получения и выемки.

Методика ПЛАН может помочь в обосновании принимаемых решений. Все решения должны отвечать следующим четырем требованиям:

1. *Пропорциональность.* Пропорционально ли это решение, может ли следователь сделать то же с меньшими затратами?
2. *Легитимность.* Законно ли это/существует ли закон, позволяющий следователю это сделать?
3. *Адекватность.* Будет ли приемлемым сделать это/будет ли это экономически эффективным?
4. Необходимость. Нужно ли это делать, может ли то же самое быть достигнуто другим способом?

Экспертные оценки. Записанные решения являются очень полезным инструментом экспертных оценок. Метод экспертных оценок применяется во многих странах для обеспечения высокого качества следствия. Хотя природа расследования коррупции совсем иная, чем при расследовании убийств, однако экспертная оценка может применяться и в этом случае. Экспертные оценки помогают избежать «туннельного видения» (зашоренности), уточнить направления расследования, о которых забывают в следственной группе, и обеспечить прозрачность и законность расследования.

Предотвращение синдрома «туннельного видения» (зашоренности). В любом уголовном расследовании, будь то дело об убийстве или расследование организованной преступности или дела о коррупции, всегда есть риск возникновения синдрома туннельного видения (зашоренности или тенденциозной предвзятости). Зашоренность или тенденциозная предвзятость существует при всех обстоятельствах и ее трудно предотвратить. Есть сложные психологические механизмы, которые провоцируют синдром «туннельного видения». Тенденциозная предвзятость имеет место в случае, когда следователь склонен отдавать предпочтение информации, подтверждающей его собственную гипотезу, а не просто фиксировать факты.

Сотрудники полиции могут иметь тенденцию формулировать свои мысли узко или делать поспешные выводы на основании лишь имеющейся информации. В крайних случаях их ошибки могут привести к подделке доказательств в поддержку своего мнения.

Следователи должны осторожно относиться к «коллективному мышлению». Коллективные процессы могут создавать неверное представление и вынуждать каждого члена коллектива соглашаться с общим мнением коллектива.

Предотвращение синдрома туннельного видения является общей ответственностью как следователей, так и руководителей следствия и прокуроров. Признание существования этого явления следует поощрять на всех уровнях. Неэффективность правосудия, которая является результатом зашоренности, пагубно влияет на легитимность полиции и на доверие к ней. Для ознакомления с некоторыми общими примерами передового опыта профилактики синдрома зашоренности, см. Вставку 6.

Вставка 6. Передовой опыт предотвращения узкого видения проблемы[174]

- **Повышайте осведомленность об угрозе синдрома туннельного видения.**
- **Создавайте комфортную среду, в которой следователи смогут свободно обмениваться идеями.**
- **Придерживайтесь целей и задач расследования.**
- **Определите направления расследования, основываясь на гипотезах, применяйте знания приемов проверки и фальсификации.**
- **Держите открытыми все версии следствия.**
- **Анализируйте результаты всех расследований, а уже потом делайте выводы.**
- **Создавайте условия прозрачности для принятия решений.**
- **Записывайте свои решения.**
- **Используйте метод экспертной оценки.**

3.6. Роль прокуратуры

Исследования показали, что отношения между правоохранительными органами и прокуратурой имеют важное значение для успеха борьбы с коррупцией.

Особое значение имеет взаимосвязь между учреждением (ями), задачей которого (ых) является борьба с коррупцией, и прокуратурой и судами. Они играют важную роль в том, чтобы дела о коррупции доводились до стадии рассмотрения в суде. Поэтому если не уделять внимания укреплению потенциала прокуратуры и судов, то все усилия по борьбе с коррупцией, скорее всего, окажутся напрасными.

Роль прокурора варьируется от страны к стране: прокурор может иметь следственные полномочия и быть вовлеченным в процесс принятия решений; тем временем, в других системах прокурор имеет совершенно независимую роль и не участвует в процессе расследования.

Тесное сотрудничество с прокурором весьма желательно, поскольку оно повышает эффективность расследования. Общие взгляды на то, что должно быть представлено в суде, и общие знания обстоятельств рассматриваемого случая увеличивают эффективность расследования коррупции. Однако сотрудники полиции должны помнить, что прокуроры также могут быть втянуты в коррупционные действия. Это, в частности, наблюдается в случае долговременной, системной коррупции.

3.7. Дела о неправомерных действиях полиции

Неправомерные действия полиции и коррупция в полиции – это не всегда одно и то

же, и поэтому они не должны рассматриваться одинаково. Точно так же, неправомерные действия полиции не должны рассматриваться как преступление, кроме случаев, когда такие действия имеют действительно криминальный характер. Неэтичное поведение должно рассматриваться в рамках проблематики управления/воспитательной работы. Подразделения внутренней безопасности и органы борьбы с коррупцией повысят свою легитимность, если будут больше концентрироваться на вопросах коррупции, чем на так называемых административных нарушениях. Для повышения доверия сотрудников полиции к своими внутренними процедурам, должна быть обеспечена разница между процедурами административных расследований и уголовных расследований. Всем должно быть понятно, что недостойное поведение неприемлемо, но пока никакого уголовного преступления не случилось, все может быть решено в рамках организации. Уголовное расследование коррупции регулируется нормами уголовно-процессуального права. Внутреннее административное расследование регулируется трудовым договорам и кодексом поведения.

Полицейские службы имеют два доступных инструмента борьбы с незначительными инцидентами и подозрениями:

1. *Посредничество.* Посредничество - это процесс, в котором обвиняемым сотрудникам полиции предоставляется возможность пересмотреть свои действия. Нейтральный посредник помогает сторонам договориться таким образом, чтобы обе стороны остались довольны. Обвиняемые сотрудники полиции могут согласиться, что заявители действительно имеют причины, чтобы чувствовать себя обиженными. Это разумный способ справиться с незначительными обвинениями, который, как правило, позволяет найти приемлемые ответы на жалобы на грубость или бездействие. Он применим и к более серьезным обвинениям, таким как преследование или ложный арест, особенно, если подтверждающих вину доказательств не хватает. В результате использования процесса посредничества офицеры полиции могут стать более сознательными и улучшить свое поведение, это также позволяет их руководителям делать первые предупреждения.

2. *Управленческие решения.* Менеджеры полиции должны иметь полномочия и необходимую свободу, чтобы решать дела о незначительных обвинениях с использованием своих управленческих мер, позволяющих решать мелкие проблемы без применения судебных процедур. Незначительные инциденты можно было бы решить с применением вспомогательных мероприятий, таких как консультирование у более опытных специалистов, проведение беседы с руководством, дополнительная подготовка или усиление внимания со стороны руководителя. Административно-дисциплинарные меры, такие как официальное предупреждение или сокращение количества оплачиваемых дней отпуска также являются эффективным способом решения небольших проблем. Однако для этого должна существовать правовая основа, поскольку карательные действия менеджеров часто выходят за пределы их полномочий.

Управленческие решения незначительных инцидентов также применимы и к системным проблемам на рабочем месте, и в какой-то степени могут установить стандарты для решения подобных инцидентов в дальнейшем. Это имеет свои положительные и свои отрицательные стороны, и возможные последствия следует рассматривать серьезно. Глава 4 предлагает интересный подход к тому, как искать решение проблем подобного рода на уровне полицейской службы, когда поведение сотрудников является неэтичным, но не может считаться коррупцией.

4. Расследование коррупции в особых случаях

В этом разделе рассматриваются особенности, которые должны приниматься во внимание в процессе борьбы с коррупцией в различных контекстах. В Главе 1 представлена таблица, иллюстрирующая основные формы коррупции, характерные для различных контекстов. В данной Главе рассматриваются конкретные проблемы и трудности в расследовании коррупции в этих контекстах, а также даются соответствующие рекомендации.

4.1. Постконфликтные страны

4.1.1. Проблемы и трудности

- Глубоко укоренившиеся коррупционные связи.
- Полиция, система правосудия, правовая и политическая системы дезорганизованы, а уровень их коррумпированности высок.
- Последние конфликты способствовали росту напряженности в отношениях между группами - этническими, племенными, клановыми - и усилению частных интересов, которые превалируют над национальными интересами.
- Международное сообщество оказывает давление с целью расследования преступлений, совершенных во время конфликта.
- Многие офицеры полиции участвовали в конфликтах, и общественность к ним относится с подозрением.

4.1.2. Потребности и рекомендации

Все эти вопросы обсуждаются более подробно в других главах.

- Разработка нормативно-правовой базы.
- Начало независимого следствия и создания органов борьбы с коррупцией.
- Проведение процедур проверки с целью пополнения кадрового состава полиции.

4.2. Страны с переходной экономикой

4.2.1. Проблемы и трудности

- Переход к рыночной экономике дал организованной преступности новые возможности для усиления своей власти и увеличения прибыли.
- Связи между политикой, экономикой и организованной преступностью способствовали развитию системной коррупции и затрудняли проведение расследований.
- Трудности увеличиваются из-за отсутствия адекватного законодательства и ресурсов.
- Мелкая коррупция в полиции приобрела характер хронической болезни.

4.2.2. Потребности и рекомендации

- Разработка соответствующего законодательства.

- Создание органов по борьбе с коррупцией, которые имеют прокурорские полномочия и при проведении расследований могут применять конкретные полномочия, в частности, арест имущества. Интересный опыт предлагает хорватская модель (см. Пример 3).

Пример 3: УБКОП, Хорватия
Правоохранительная организация (специализированный следственный орган)

Управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Хорватии (УБКОП) выполняет функции прокуратуры в сфере борьбы с отмыванием денег и коррупцией, а также другими видами преступлений, связанных с деятельностью организованной преступности. Процедуры и правила, регулирующие деятельность УБКОП, аналогичны тем, которыми руководствуются органы прокуратуры. Министерство юстиции устанавливает внутренние правила и утверждает штатно-должностную структуру офиса. Главу УБКОП назначает Генеральный прокурор по согласованию с министром юстиции и коллегией национальных прокуроров. УБКОП считается специализированным антикоррупционным органом потому, что в его состав входят департамент по борьбе с коррупцией и департамент по связям с общественностью, который отвечает за информирование граждан о вреде коррупции и о методах и средствах для ее предотвращения. Он также руководит мероприятиями, предусмотренными планом действий Национальной программы борьбы с коррупцией, готовит отчеты и проводит анализ форм и причин коррупции, предлагает поправки в действующее законодательство. УБКОП как правоохранительный орган постепенно эволюционирует, поскольку его функции предотвращения коррупции, похоже, теряют актуальность в существующих сегодня в Хорватии институциональных рамках.

4.3. Развивающиеся страны

4.3.1. Проблемы и трудности

- Малые формы коррупции являются распространенными.
- Коррупционная практика широко распространена в бизнесе и в политике.
- Нет понимания неотложности борьбы с коррупцией.
- Отсутствие адекватного управления и законодательства, а также антикоррупционных подразделений полиции.

4.3.2. Рекомендации

- Разработка комплексной действенной системы борьбы с коррупцией.
- Сосредоточение внимания на случаях, которые позволяют достичь успеха и повысить доверие общества путем широкого освещения этих успехов.

4.4. Развитые страны

4.4.1. Проблемы и трудности

- Низкий уровень коррупции в полиции и судебной системе.

- Полицейская служба пользуется доверием общества.
- Организованная преступность, наркоторговля, торговля людьми и отмывание денег увеличивают коррупционные риски.
- Некоторые формы коррупции трудно обнаружить, поскольку они используют сложные механизмы.
- Автономия различных государственных органов (финансы, налоги, социальное обеспечение, полиция) и развитый частный сектор препятствуют согласованности действий.

4.4.2. Рекомендации

- Внести изменения в законодательство для обеспечения возможности интеграции всей информации, необходимой для проведения коррупционных расследований в более широком контексте.
- Привлекать специалистов высокого уровня в областях, где могут наблюдаться особо сложные формы коррупции (например, финансы).
- Развитие хорошо подготовленных структур борьбы с коррупцией в полиции.

5. Практические примеры программ, моделей и подходов, связанных с темой настоящей главы

В этом разделе приводятся примеры программ, моделей и подходов, которые применяются в различных контекстах. Эта информация предназначается для использования в процессе выбора антикоррупционных методов. Она получена путем наблюдения за тем, как различные службы полиции используют следственные модели, методики и программы борьбы с коррупцией.

5.1. Независимый подход к расследованию

Во всем мире существует большое количество антикоррупционных институтов; в рамках этого раздела мы рассмотрим две основные категории: 1) *многоцелевые органы с правоохранительными полномочиями* и 2) *собственно правоохранительные органы*.

1. Многоцелевые органы с правоохранительными полномочиями

Эта модель является примером объединенного агентства на основе подхода, который предусматривает предотвращение и противодействие коррупции с помощью политики, анализа и технической помощи в вопросах профилактики, связей с общественностью и информации, мониторинга и расследования. Многоцелевым органам предоставляются широкие полномочия, хотя подготовка обвинения остается отдельной функцией с целью поддержки системы сдержек и противовесов.[175]

Пример 4: Многоцелевое агентство с правоохранительными полномочиями[176]

Латвия - Бюро предотвращения и противодействия коррупции

Бюро предотвращения и противодействия коррупции (Korupcijas noversanas un apkarosanas Birojs - KNAB) создано в 2002 году как многоцелевой антикоррупционный орган. Его мандат объединяет в себе профилактику, обучение и коррупционные расследования. KNAB проводит свою деятельность по самым разным направлениям - от расследования коррупционных правонарушений, контроля за деятельностью государственных должностных лиц и финансированием политических партий, до образования и тренировки в распознавании коррупционных рисков. Оно также выступает в качестве координационного центра государственной политики борьбы с коррупцией. KNAB является независимым органом в системе государственного управления, наделенным следственными полномочиями. С момента своего образования KNAB постепенно усиливалось путем улучшения обеспечения финансовыми и человеческими ресурсами. По состоянию на февраль 2006 года в Бюро работало сто двадцать семь сотрудников, большинство из которых были заняты в сфере уголовных расследований. В 2005 году бюджет KNAB составлял около € 4,7 млн. В 2005 году KNAB вошел в число самых уважаемых в Латвии государственных институтов.

2. Антикоррупционные органы правоохранительного типа

Эта модель включает в себя различные формы специализации и может быть реализована в органах выявления и следствия, а также в органах прокуратуры. Органы правоохранительного типа также позволяют сочетать функции специализированного антикоррупционного выявления, расследования и уголовного преследования в одной структуре.

Пример 5: Органы правоохранительного типа

Норвежское управление по расследованию экономических и экологических преступлений

Норвежское национальное управление по расследованию экономических и экологических преступлений (Den sentrale enhet etterforskning patale okonomisk kriminalitet miljøkriminalitet - ØКОКРИМ) было создано в 1989 году. Оно осуществляет функции выявления, расследования и судебного преследования во всех случаях сложных и масштабных дел, связанных с экономическими и экологическими преступлениями, в том числе, коррупцией. Структурно это управление входит в состав Директората национальной полиции, но в отдельных случаях может быть подчинено прокуратуре. Следует отметить, что ОКОКРИМ образовалось путем выделения частей двух независимых институтов и сегодня представляет собой неотъемлемую часть каждой из них - это специальная служба полиции и специализированная прокуратура.

Общим для этих моделей является то, что они должны расследовать все случаи коррупции в публичной сфере, а не ограничиваться коррупцией в полиции или ее неправомерными действиями. Модели описанных выше антикоррупционных органов охватывают три вида функций:

1. Расследование и уголовное преследование на высоком уровне и в других случаях.
2. Профилактическая работа, такая как разработка регистров, представляющих интерес для политического истеблишмента.
3. Содействие антикоррупционным программам государственной системы образования.

В наличии независимого антикоррупционного органа есть свои преимущества и недостатки (см. Таблицу 3):

Таблица 3: Преимущества и недостатки независимого антикоррупционного органа

Преимущества	Недостатки
• Посылает сигнал о том, что правительство серьезно относится к борьбе с коррупцией. • Позволяет достичь высокой степени специализации и опыта. • Поддерживает высокую степень автономии, который только может быть установлен, что позволяет изолировать учреждение от коррупции и других неправомерных воздействий. • Обеспечивает определенную дистанцию, при которой этот орган может действовать отдельно от других учреждений и ведомств, которые отвечают за ведение следствия.	• Более высокие административные расходы. • Может привести к изоляции, возникновению барьеров и соперничества между этим органом и теми, с кем он должен сотрудничать, такими, как сотрудники правоохранительных органов, должностные лица прокуратуры, аудиторы и инспекторы.

- Дает возможность воспользоваться преимуществами совершенно нового учреждения, еще «свежего», то есть свободного от коррупции и других проблем, которые могут быть в давно существующих учреждениях.
- Пользуется большим общественным доверием.
- Может позволить себе лучшую защиту.
- Призывает к большей политической, правовой и социальной ответственности.
- Обеспечивает большую ясность в оценках прогресса, успехов и неудач.
- Поощряет к более активной борьбе с коррупцией. Обеспечивает целевое использование конкретных ресурсов, а должностных лиц не поглощают конкурирующие приоритеты обычных правоохранительных органов, органов аудита и аналогичных учреждений.
- Включает в себя дополнительную гарантию против коррупции, которая заключается в том, что этот орган в состоянии контролировать обычные правоохранительные структуры и наоборот, если само агентство окажется поражено коррупцией.

- Может привести к снижению статуса восприятия существующих структур, которые не входят в новое учреждение.
- Может спровоцировать конкурирующее политическое давление со стороны групп, которые ищут возможность сделать приоритетными инициативы, связанные с другими преступлениями.
- Может быть уязвимым к попыткам его изолировать или снизить его эффективность путем недостаточного финансирования или применения неадекватных структур отчетности.

5.2. Подходы к внутренним расследованиям

С коррупцией в полиции можно бороться путем создания антикоррупционных подразделений внутри полицейской службы. Однако в этом случае существуют и некоторые ограничения. Редко можно найти случай, когда такое подразделение полиции отделено от подразделения собственной безопасности. Расследования вопросов собственной безопасности и борьбы с коррупцией настолько похожи и тесно связаны, что обеспечить обособленность очень трудно.

Следует признать наличие многих проблем, которые могут возникнуть во время проведения внутреннего расследования. Эти проблемы часто связаны с распределением финансов и ресурсов, но также и с профессиональными стандартами и подходами к найму персонала. С оперативной точки зрения, наиболее вероятным препятствием будет соблазн для следователя обеспечить подозреваемому офицеру презумпцию невиновности. Во время допросов они могут предложить алиби, обеспечить оправдание или раскрыть информацию. Существует также проблема общественного восприятия предвзятых расследований. Немного людей, которые подали жалобу на сотрудника полиции в подразделения внутренних антикоррупционных расследований, считают, что их жалобы были рассмотрены объективно.

Если расследования проводятся в рамках полицейской службы, то, скорее всего, будет иметь место конфликт интересов: довольно высока вероятность того, что следователи

встретят знакомых коллег и старых друзей.

Внутренние расследования ведутся в соответствии с обычной субординацией. Следовательно, риск вмешательства в расследование высок. Также возможен риск утечки информации и тем самым нанесения ущерба расследованию уже на ранней стадии. Подозреваемые полицейские часто имеют доступ к тем же базам данных, что и следователи, и могут легко проверить, находятся ли они под следствием. Непреднамеренная утечка информации может создать в рамках службы слухи, которые в конечном итоге достигнут ушей подозреваемого офицера.

Распределение финансов и ресурсов играет важную роль во внутренних расследованиях. Часто подразделение собственной безопасности обеспечено хуже других служб полиции. Руководство полиции должно определиться с приоритетами во внутренних вопросах и не допустить недостаточного комплектования и обеспечения этих подразделений. Как отмечалось выше, чтобы создать хорошо функционирующую структуру собственной безопасности, необходимы значительные финансовые ресурсы.

Учитывая деликатный характер расследований, следователи должны быть лучшими сыщиками службы. К сожалению, служба во внутренней безопасности воспринимается как клеймо, и поэтому не является привлекательным вариантом для многих талантливых следователей. Чтобы это изменить и набрать лучших людей для этой работы, могут быть приняты различные меры:[177]

- Следователи должны быть опытными и успешными в расследованиях других дел на момент перевода в подразделение внутренней безопасности.
- Следователи подразделений внутренней безопасности должны получать специальную подготовку.
- Следователи должны пройти психологический тест на устойчивость к стрессу и способность сопротивляться давлению коллег.
- Должны быть использованы стимулы в оплате труда и поддержании статуса.
- Должно стать обязательным требование о том, что следователи, которые стремятся продвинуться по службе, должны не менее двух лет проработать в подразделении внутренней безопасности.

Пример 6: Пример неэффективного подразделения собственной безопасности

В конце 1980-х годов австралийский судья уже два года вел расследование коррупции в полиции штата Квинсленд. Расследование, которое зашло достаточно далеко, привело к осуждению комиссара полиции, а также причастных политиков и полицейских. Что касается подразделения внутренних расследований полицейской службы, то расследованием было установлено, что:

> Подразделение внутренних расследований было неэффективным, ему мешали отсутствие подготовленного персонала, недостаточность ресурсов и неэффективные методы работы. Ему не хватало мотивации и воли, это подразделение не продемонстрировало никакой инициативы к выявлению серьезных преступлений. Фактически подразделение способствовало созданию комфортных условий для коррумпированных сотрудников полиции. Оно было не более чем дружественным, заботливым и равнодушным наблюдателем. Подразделение должно быть ликвидировано.

Чтобы повысить доверие к подразделениям собственной безопасности, они должны расследовать только серьезные преступления и серьезные правонарушения, которые требуют серьезных мер противодействия. Другие этические проступки следует рассматривать как дисциплинарные/исправительные проблемы, и они не должны расследоваться подразделениями внутренней безопасности. Вторая рекомендация заключается в том, что в случае изменения стратегий расследований и привлечения «лучших экспертов» к работе, подразделения внутренней безопасности могут увеличить число успешных расследований.

Более подробную информацию по этой теме можно найти в Главе 5 о внутреннем контроле.

6. Реализация

В этом разделе содержатся предложения о том, как расширить возможности борьбы с коррупцией в полицейской службе путем реализации обучающих и воспитательных мероприятий.

6.1. Семинары

Для обеспечения разработки эффективных стратегий расследования, странам, которые осуществляют программы борьбы с коррупцией, будет польза от семинаров,[178] на которых может использоваться и развиваться передовой опыт. Лучшие из возможных тем этих семинаров представлены ниже:

- *Надзор***.** Ключом к разработке эффективных стратегий является наличие знаний о масштабах и характерных признаках коррупции. Должны быть определены уровень распространенности и организация коррупционной деятельности.
- *Оценка рисков***.** Реализация стратегий расследования сопровождается многими рисками, и они должны быть определены, а их оценки - в общем согласованы. Стратегии борьбы с реальными рисками должны разрабатываться с использованием наработок этих семинаров.
- *Теория***.** Важной частью семинара должна быть вводная теоретическая часть, которая должна дать основы базовых знаний. К вопросам, подлежащим рассмотрению, относятся:

  - Признание наличия синей стены молчания

  - Стратегия и тактика

  - Прозрачность расследования (туннельное видение) и принятия решений

  - Основные теории следствия (семь методических вопросов).
- Передовой опыт. Во многих странах мира антикоррупционные стратегии оказались успешными; семинары стали отличной платформой для обмена передовым опытом.

С учетом местных стандартов и ограничений, достаточно эффективными будут двухдневные семинары. Местные занятия необходимы для обеспечения применения (недавно разработанных) методов расследования.

6.2. Практическое обучение

Для улучшения эффективности процесса принятия решений и повышения уровня профессионализма должны быть разработаны учебные программы для сотрудников полиции, которые занимают руководящие должности и принимают ответственные решения. Эффективным способом обучения людей навыкам принятия решений (в том числе медиа-стратегий, экспертной оценки, предупреждения возникновения зашоренности) будет «реалистическое» занятие. Это занятие, которое включает и теорию, и практические упражнения, должно быть кульминацией программы обучения. Такая подготовка должна включать в себя тематическое исследование реального примера расследования

коррупции, в котором процесс принятия решений был прозрачным, а расследование было успешным.

6.3. Организация

Чтобы построить структуру борьбы с коррупцией и разработать эффективную антикоррупционную программу, необходимо уделять должное внимание вопросу организации расследования во время заседаний по формированию предложений и во время предварительных обсуждений указанных вопросов. В связи с этим, целесообразно развивать партнерские проекты со странами, которые уже имеют успешные антикоррупционные программы или обладают соответствующими знаниями и опытом.

7. Выводы и рекомендации к Главе 7

Нормативно-правовая база	Нормативно-правовая база борьбы с коррупцией без дополнительных следственных и прокурорских полномочий является практически невозможной. Поэтому и Уголовный кодекс, и Уголовно-процессуальный кодекс должны быть усовершенствованы с дополнительным акцентом на определение того, какие именно действия должны быть расследованы и как именно. Чем более жесткими являются следственные методы, тем строже должны быть правила, по которым действует полиция в процессе борьбы с коррупцией.[179] Обычные процедуры расследования преступления должны давать возможность наложения ареста на имущество, обыска помещений, перехвата телекоммуникаций и развертывания агентурной работы. Если этих процедур для расследования коррупции в полиции недостаточно, должны быть разработаны дополнительные процедуры.
Независимость	Для постконфликтных стран, развивающихся стран и переходных стран лучший вариант организации расследования коррупции в полиции заключается в создании независимого антикоррупционного органа по хорватской модели. В интересах обеспечения независимости также целесообразно иметь наблюдательные комитеты (см. Главу 6). Многофункциональные учреждения, вероятно, будут успешными, поскольку они могут интегрировать аспекты расследования, профилактики и обучения.
Стратегии	Наиболее значимыми факторами, которые определяют стратегии расследований, являются те, которые характеризуют, как именно коррупция организована и является ли она широко распространенной. Местные особенности при разработке стратегий расследования также должны быть приняты во внимание. Применение передовых технологий, скорее всего, должно быть успешным, однако, требует длительной подготовки и наличия законодательной базы, а также структуры, в которой может быть обеспечена безопасность участников. Краткосрочные, действенные стратегии, которые требуют мало ресурсов, имеют больше шансов на успех, чем долговременные жесткие методы.
Корпоративная культура	Замкнутая корпоративная культура полицейских организаций является важным фактором при расследовании коррупции в полиции. Синяя стена молчания, которая удерживает офицеров полиции от доносительства на своих коллег, является серьезной проблемой. Позитивные меры, направленные против этой культуры, включают повышение статуса и авторитета следователей по вопросам собственной безопасности или борьбы с коррупцией и их привлечение к расследованию только тяжких преступлений. Для борьбы с мелкими нарушениями можно обойтись применением управленческих полномочий.
Принятие решений	Расследование коррупции в полиции требует прозрачных процессов принятия решений. Результаты расследований должны регулярно контролироваться, а следователи должны нести ответственность за свои решения. Это необходимо для повышения легитимности этих расследований и обеспечения доверия населения к полиции. Регистрация решений обеспечивает как эффективность процесса принятия решений, так и его подотчетность.

Таблица самооценки

Таблица самооценки – Глава 7 - Разследование

Прочитав эту Главу, каковы ваши впечатления? Была ли в этой Главе новая для вас информация, которую вы можете использовать для улучшения полицейской службы? Увидели ли вы возможные перемены, которые можно осуществить в полиции?

Ниже предлагаются варианты самооценки, которые помогут вам ответить на эти и другие вопросы. Этот базовый вопросник предназначен для того, чтобы помочь вам оценить ситуацию в вашей службе, определить, какие, если нужно, изменения должны быть сделаны, и помочь провести мозговой штурм для поиска путей и средств реализации этих изменений. Для разработки более комплексного подхода к применению концепций, о которых вы узнали в этой главе, могут быть организованы тренинги или рабочие группы, которые могли бы дополнить и развить ваши оценки. Кроме того, может быть полезно обратиться за помощью к национальным или международным экспертам по вопросам борьбы с коррупцией.

Проблемы / Вопросы	Что нужно сделать, чтобы ликвидировать недостатки?	Как это сделать?
Существует ли соответствующая стратегия или только профессиональные правила и специализированные методики для проведения расследований?	Если нет, то мы можем: • Разработать стратегию проведения расследований • Оценить результаты применения существующих правил и методов • Разработать специальную модель расследования дел о внутренней коррупции	Мы можем: • Создать рабочую группу в составе экспертов расследования • Привлечь аудитора для оценки результатов • Разработать правила защиты следователей службы собственной безопасности
Существует ли тесная связь между полицией и прокуратурой, и каковы их роли в расследовании дел о коррупции?	Если нет, то мы можем: • Оценить отношения с прокуратурой • Определить взаимные обязательства при расследовании • Разработать четкие критерии для начала уголовного преследования	• Обсудить с прокурорами возможность углубления связей • Определить внутренние правила с участием прокуратуры • Изменить внутренние правила

Есть ли у нас четкие правила для определения разницы между неэтичным поведением персонала и коррупцией?	Если нет, то мы можем: • Сделать переоценку внутренних правил • Разработать различные правила оценки нарушений и коррупции • Разработать четкие правила реагирования на проступки и коррупцию	Мы можем: • Создать рабочую группу для определения правил оценки фактов • Определить и довести до персонала новые правила • Использовать максимально доступные формулировки
Какова наша роль в расследовании в зависимости от того, это внутреннее или независимое расследование? Какова наша роль в случаях расследования коррупции?	Если её нет, то мы можем: • Оценить существующие правовые нормы и государственную политику • Разработать четкие правила ответственности за расследование • В случае необходимости внести изменения, чтобы усовершенствовать вопросы проведения расследования и ответственности	Мы можем: • Сформировать рабочую группу • Обсудить этот вопрос с Правительством и Прокуратурой • Определить четкие роли организации и руководства по делам о коррупции

ГЛАВА 8

8

Развитие потенциала

Алан Бэкли

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И СЛУЖЕБНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ

1. Вступление к Главе 8

В этой Главе рассматривается вопрос влияния наращивания правоохранительного потенциала на решение проблемы коррупции в полиции. В ней исследуется то, как способность наращивания потенциала может помочь повышению осведомленности сотрудников полиции в вопросах борьбы с коррупцией и определить методы для решения существующих проблем. Целью настоящей Главы является укрепление антикоррупционной культуры в полиции с помощью различных мер по развитию потенциала.

В этой Главе также предлагаются рекомендации по созданию программы наращивания потенциала с акцентом на этику и профессионализм полиции. Также предлагаются способы создания прочного основания для противостояния коррупции. Это может быть сделано с помощью различных подходов с использованием различных инструментов и методов, законодательной базы, кодексов поведения, политики, практики и процедур.

1.1 Что такое развитие потенциала?

Развитие потенциала означает укрепление позиций организации с целью решения конкретной проблемы (в частности, полицейской коррупции). Развитие потенциала может быть использовано для достижения различных целей организации, таких как повышение уровня менеджмента или обеспечение адекватного представительства от различных групп населения.

Официальное определение наращивания потенциала от UNDP: «возможность для отдельных лиц, организаций и общества в целом выполнять функции, решать проблемы, ставить цели и достигать их на постоянной основе».

Читателям следует знать, что обычное значение фразы «развитие потенциала» означает то, что «развивающиеся страны»[180] должны развивать определенные навыки и умения в конкретной или общей плоскости,[181] такой как Ict4D (Information and Communication Technology for Development):

> Развитие потенциала часто относится к вопросу помощи, предоставляемой лицам, как правило, из развивающихся стран, которые нуждаются в развитии определенных навыков и умений или в повышении производительности. Большинство возможностей базируются на потенциале отдельных общин, негосударственных общественных организаций, а иногда и частного сектора. Международные негосударственные организации (часто действующие под эгидой ООН) обеспечивают развитие потенциала в рамках своей программы технического сотрудничества со странами-членами ООН. Однако развитие потенциала не ограничивается деятельностью по оказанию международной помощи. Совсем недавно правительства некоторых стран начали использовать процесс наращивания потенциала с целью переориентации общества и промышленных достижений на решение социальных проблем.

Кроме того, согласно приведенному выше определению, развитие потенциала сегодня рассматривается в более широком контексте; например, есть программы по развитию потенциала в области здравоохранения и образования, повышения социальных стандартов и т.д.[182]

Например, в секторе здравоохранения:

Развитие потенциала - это процесс создания возможностей граждан, коллективов, ведомств, организаций и населения на местном, национальном и международном уровнях для более эффективной подготовки и реагирования на угрозы здоровью на постоянной основе. Этот процесс нужен для укрепления или создания условий для развития возможностей общества с целью устранения слабых мест, которые могут возникнуть в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

Глава 8 посвящена вопросу развития потенциала в полиции. Следует заметить, что большинство из опубликованных материалов, за некоторыми исключениями, относятся к другим дисциплинам.[183] Хороший пример, который будет служить для иллюстрации процесса наращивания потенциала - здравоохранение.[184] При этом термин «развитие потенциала» следует с осторожностью применять в общем значении, так как это может вызвать непонимание и расхождения в терминологии. Некоторые исследователи (Potter & Brough, 2004) считают, что «этот термин стал настолько «всеобъемлющим понятием», что стал «бесполезным» как с аналитической, так и практической точек зрения». Другие же отмечают, что сфера применения этого термина сузилось до использования только в ходе обучения и подготовки. В данном разделе мы попытаемся разъяснить нашему читателю смысл этого понятия.

Potter & Brough (2004), скорее всего, согласятся с тем, что термин «развитие потенциала» гораздо шире, что он охватывает глобальный и стратегический уровни развития организации, ее управление и структуры, а также каждого сотрудника. Все это относится к девяти элементам, составляющим смысл наращивания потенциала (см. Вставку 1).

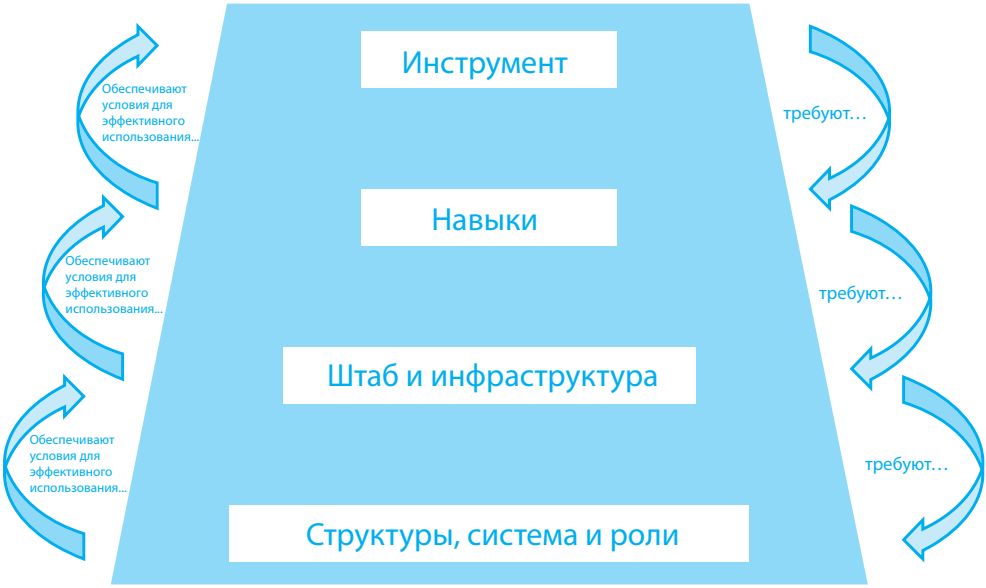
Вставка 1: Девять составных элементов системного наращивания потенциала

1. **Уровень готовности:** Инструменты, деньги, оборудование, а также другие расходные материалы, доступные для выполнения работы. Например, транспортные средства, огнестрельное оружие, средства индивидуальной защиты.
2. **Личная осведомленность:** Формирование персонала из достаточно осведомленных, хорошо обученных, опытных и уверенных в своих действиях сотрудников. Например, сотрудников, которые хорошо ориентируются в действующем законодательстве.
3. **Загруженность:** Обеспечение наличия достаточного количества сотрудников с необходимыми навыками, чтобы справиться с нагрузкой. Например, персоналу должно быть достаточно рабочих часов для урегулирования всех видов чрезвычайных ситуаций.
4. **Возможности контроля:** Обеспечение эффективной системы мониторинга и своевременной отчетности. Например, сотрудники должны знать, к кому обратиться, когда у них возникают проблемы.
5. **Имеющиеся мощности:** Обеспечение эффективного выполнения полицейских функций. Например, достаточная численность полицейских участков или альтернативных объектов, которые должны быть равномерно размещены по территории для эффективной деятельности служб правопорядка и общественных организаций.
6. **Возможности служб поддержки:** Обеспечение эффективной деятельности персонала, непосредственно работающего с клиентами. Например, вспомогательные функции, обучение, судебно-медицинская экспертиза и тому подобное.
7. **Системный потенциал:** Обеспечение эффективного и своевременного управления информацией, информационно-коммуникационными технологиями, информационными потоками; адекватного финансирования и финансового управления.
8. **Структурный потенциал:** Обеспечение условий для функционирования оптимальной модели вертикали управления: возможны несколько уровней управления и децентрализация принятия решений. Задача главного управления должна заключаться в поддержке и содействии оперативным подразделениям, а не наоборот.
9. **Ролевой потенциал:** Обеспечение того, чтобы лица, группы и отделы были «уполномочены» действовать в рамках общей организационной стратегии с переданными им бюджетами и возможностью принимать решения, направленные на достижение оптимальной производительности.

Вставка 1: Девять составных элементов системного наращивания потенциала адаптированны автором в полицейском контексте Potter и Brough (2004), страница 340

Общее представление о наращивании потенциала касается пяти областей: 1) Инструменты 2) Навыки 3) Персонал и инфраструктура 4) Структуры 5) Системы и роли, как это показано на рисунке 1.

Рисунок 1: Пирамида потенциала. Источник: Potter и Brough (2004)



Как видит читатель, это дает общее представление о процессе и о том, как пять приведенных областей соотносятся друг с другом и взаимосвязаны. Именно поэтому все проекты по созданию потенциала являются сложными и требуют специфического управления и контроля использования методов и инструментов управленческого аппарата. Если говорить языком управления, эти области можно распределить на «твердые» и «мягкие» составляющие. Например, твердая область это оборудование, информационно-коммуникационные технологии и сооружения, а мягкая – кадровые вопросы, обучение и т.д. Как правило, вопросы «твердой» области решать легче, чем «мягкой». Это будет объяснено в следующем разделе.

На этом рисунке показаны взаимосвязи наращивания потенциала и девяти элементов, отраженных в предыдущей схеме. Рисунок касается сектора здравоохранения, но интерпретирован в контексте полицейского сектора.

Рис. 2: Пирамида эффективности развития потенциала

Источник: Potter & Brough (2004)

Если говорить вкратце, то развитие потенциала представляет собой «парадигму», включающую в себя исполнительную власть, руководство и персонал конкретной организации. Некоторые элементы наращивания потенциала, которые будут рассматриваться в этой главе, перечислены ниже:

- Личностный и организационный рост;
- Организационная устойчивость;
- Многопрофильность сотрудников;
- Расширение командной работы;
- Организационная гибкость;
- Модернизация;
- Персонал: мотивация, прием на работу, обязательства;
- Организационные вопросы: координация, сплоченность, коммуникабельность (связь);
- Организация и персональная работа, направленные на решение общих целей и постоянное совершенствование.

Сотрудники полиции могут представить себе развитие потенциала в их собственных организациях, когда происходят изменения, такие как «реструктуризация» (сокращение количества подразделений или полицейских участков с целью обеспечения оптимальной эффективности и экономии средств). Если изменения вносятся с учетом всех факторов, содержащихся в данном руководстве, то они должны иметь успех. К сожалению, во многих случаях этого не происходит. Причины такого явления станут очевидными для читателя далее в этой Главе.

Одна из целей Главы 8 состоит в предоставлении знаний о конкретных путях наращивания потенциала для снижения или смягчения последствий коррупции в полиции. Это

может происходить с развитием потенциала в полиции, однако эти пути являются примером для подражания и в других государственных и частных структурах (организациях).

Развитие потенциала требует выполнения определенных обязательств со стороны руководства организации и изменений в культуре поведения. Борьба с коррупцией должна стать «обычным повседневным атрибутом». Иными словами, она должна стать неотъемлемой составляющей повседневной деятельности, нормальным поведением и общепринятой практикой. Борьба с коррупцией должна быть внедрена в культуру организации путем выявления и внедрения нового организационного видения и новых ценностей.

Связь с другими главами

Некоторые темы, освещенные в этой Главе, также более детально рассматриваются в других главах:

Глава 1 Коррупция и правоохранительная деятельность

Глава 2 Ценности, правила и модели поведения

Глава 3 Организационная структура

Глава 4 Поддержка сотрудников полиции в ситуациях нравственно-этического выбора

Глава 5 Внутренний контроль

Глава 9 Инструменты.

Конкретные ссылки будут указаны в тексте.

2. Почему развитие потенциала имеет важное значение в борьбе с коррупцией?

В разделе 2 Главы 8 путем анализа некоторых аспектов полицейской деятельности (на индивидуальном и организационном уровнях, развитие антикоррупционной культуры и способности полиции оправдывать ожидания общества) поднимается вопрос о том, почему развитие потенциала является важным в борьбе с коррупцией.

2.1. Развитие потенциала является актуальным в решении вопроса коррупции в полиции

Необходимость борьбы с коррупцией в полиции через развитие потенциала вытекает из самой природы правоохранительной деятельности. Во многом это связано с присущей работе в полиции моральной уязвимостью и существующими основаниями и соблазнами коррупции, возникающими при выполнении задач.

2.2. Развитие потенциала может удержать людей от коррупции

Борьба с коррупцией должна быть направлена на человека, офицера полиции. Развитие потенциала является процессом, в котором меры борьбы с коррупцией могут быть сосредоточены на отдельном сотруднике несколькими способами:

- Оказание помощи сотрудникам полиции, которые все чаще сталкиваются с ситуациями, связанными с коррупционным давлением или соблазном и конфликтом между принципами и нормами;
- Улучшение осведомленности сотрудников полиции о проблеме коррупции и предоставление возможности понять грань между приемлемым и неприемлемым поведением;
- Повышение устойчивости к коррупции на уровне индивида и коллектива.

2.3. Развитие потенциала способствует уменьшению коррупционной уязвимости организации

Условия работы сотрудников полиции могут влиять на коррупцию. Разнообразная деятельность, культура поведения, организационная слабость, стили руководства являются одними из факторов, которые могут способствовать или препятствовать коррупции. Поэтому достаточно важным является вопрос, как организовать контроль и управление в полицейской службе. Дополнительную информацию на эту тему можно найти в Главе 2, которая освещает вопросы культуры поведения в организации, в Главе 3, где рассматриваются вопросы, связанные с функционированием и управлением организацией, и в Главе 5, которая раскрывает систему управления. Вместе эти Главы обеспечивают комплексный подход к борьбе с коррупцией на организационном уровне.

Развитие потенциала должно рассматриваться в качестве глобальной основы, которая может способствовать улучшению ситуации во всех сферах любой организации, и направлена на устранение слабых мест, которые могут быть источником неэтичного или коррупционного поведения.

2.4. Развитие потенциала способствует укреплению антикоррупционной культуры

Развитие потенциала, как и процесс изменений в культуре полицейской организации, может способствовать отказу офицеров от коррупции. Проблему можно решать только комплексно, целостно, в масштабах всей организации, подходя стратегически к ее решению путем привлечения всего трудового коллектива, включая штатских сотрудников вспомогательных служб. Это также влечет за собой знание и понимание того, что такое коррупция и как распознать ее многочисленные формы; как конфликт интересов может повлиять на судопроизводство и как этого можно избежать; что делать и куда обращаться, чтобы сообщить о случаях коррупции или проверить подозрения, а также как получить доступ к руководству и профессиональному благополучию.

2.5. Развитие потенциала помогает полиции удовлетворить общественные ожидания

Общественные ожидания от полиции отражают ее способность завоевать и сохранить доверие граждан, удовлетворяя их потребность в безопасности и правосудии. Чтобы хорошо выполнять свою работу, полицейские службы нуждаются в поддержке населения, его уважении и помощи. От осознания населением уважения к полицейской службе и обоюдного доверия, которое должно существовать между сторонами, зависит, насколько полиция сможет эффективно выполнять свою роль и обязанности. Для более детального понимания этого вопроса смотри Главу 7 Раздел 2.1.

3. Как развитие потенциала может быть интегрировано в процесс борьбы полиции с коррупцией?

Данный раздел определяет инструменты, которые необходимы для разработки системного подхода к интеграции фактора наращивания потенциала в антикоррупционные мероприятия в рамках полицейской службы. Основное внимание здесь сосредоточено не на том или ином характере деятельности полиции, а на основных принципах эффективного управления, методах наращивания потенциала в полиции, а также на путях преодоления коррупции в общем понимании.

3.1. Элементы, требующие особого внимания в процессе наращивания потенциала

3.1.1. Подготовка организации к началу программы

Первое мероприятие программы наращивания потенциала должно быть направлено на то, чтобы представители организации (структуры) имели положительное отношение к вопросу борьбы с коррупцией. С целью успешной реализации любых изменений, направленных на укрепление защиты организации от внутренней и внешней коррупции, должна быть создана критическая масса лиц, которые будут поддерживать данные планы. Попытки сопротивления изменениям должны быть преодолены.

Для того чтобы влияние программы наращивания потенциала имело должное распространение среди персонала, эта критическая масса должна начинаться с органов управления и достичь каждого отдельного сотрудника полиции.

Опыт показывает, что в начале каких-либо важных изменений в любой организации около десяти процентов лиц поддерживают инициативы, десять процентов - против, а восемьдесят процентов - не определились. Успех дела зависит от того, удастся ли заручиться поддержкой этого подавляющего большинства.

Следующие подзаголовки в общих чертах определяют, как сотрудники полиции будут действовать дальше, когда программа наращивания потенциала успешно реализована и ответственность за борьбу с коррупцией уже будет возложена на все уровни организации.

3.1.2. Включение элементов в программу наращивания потенциала

Процесс начинается с точной оценки текущего состояния организации в контексте борьбы с коррупцией.

Каково значение службы? Каков уровень профессиональной подготовки? Как и для кого? Каковы отношения внутри организации? Каковы стиль управления, процесс принятия решений и уровень взаимоотношений? Каковы слабые стороны организации в контексте коррупции?

В Главе 2 рассматриваются вопросы ценностей, правил и поведения, а также их перенос на кодекс поведения; Глава 3 содержит много элементов, касающихся организационных аспектов борьбы с коррупцией. Читатели должны обратиться к этим Главам, чтобы получить дополнительную информацию о том, что здесь обсуждается.

Прочная основа для наращивания потенциала должна быть создана в пять этапов:

1. Подготовка: оценка организации и ее потребностей.
2. Документация: кодекс поведения (ценности и нормы).
3. Структура: эффективное обучение и подготовка.
4. Планирование управления переменами: создание благоприятной среды для перемен и изменения в стиле управления.
5. Управление проектом / программой: методы и методология.

Далее эти пять этапов представлены в развернутом виде.

3.1.3. Обзор программы наращивания потенциала

Этот подзаголовок описывает интеграцию процесса наращивания потенциала в процесс борьбы с коррупцией через прохождение пяти этапов. Эти этапы приведены непосредственно ниже и на следующих страницах.

Этап 1: Подготовка

- Оценка организации
- Оценка антикоррупционных рисков
- Определение видения того, куда должна идти организация
- Разработка плана действий

Этап 2: Документация

- Законодательство по вопросам коррупции:
  - Имеет ли независимый надзор/контроль достаточную силу?
  - Внутренняя документация
- Присяга, кодекс поведения, утвердившиеся ценности.

Этап 3: Структура и последствия для человеческих ресурсов

- Структура организации - централизованная или децентрализованная
- Набор и отбор кадров, продвижение по службе
- Обучение и подготовка
- Организационное обучение

Этап 4: Планирование управления переменами

- Последовательный подход
- Принятие внутренних изменений
- Выделение соответствующих ресурсов
- Определение разумных временных рамок для выполнения задач
- Анализ неудачных и успешных перемен в процессе управления

Этап 5: Управление проектом/программой

- Методы управления проектом/программой
- Учебная программа

Этап 1: Подготовка

Шаг 1: Оценка организации

Первое, что должно быть сделано, это углубленный анализ и оценка службы, для того чтобы получить информацию о нескольких характерных составляющих, в том числе о культуре поведения и «способах работы». Это позволит определить степень открытости службы к борьбе с коррупцией.

Много разных инструментов использовались для получения детального анализа организации в течение начального процесса оценки, но только один является широко признанным. Это система оценки организационной культуры МакКинси '7 S'. Система '7 S 'использует «твердые» (стратегия, структура, системы) и «мягкие» (общие ценности, стиль, персонал, навыки) составляющие.

В Главе 2 обсуждается значение ценностей полицейской службы и процесс реализации нужных правил и моделей поведения. Изменения также зависят от культуры, поэтому организация должна быть оценена с точки зрения готовности к переменам, наличия положительного или отрицательного отношения к ним.

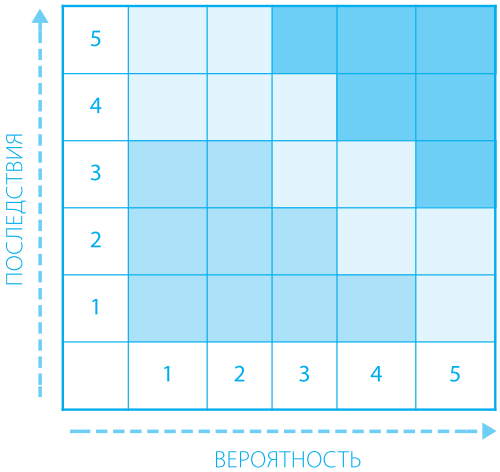
Рис. 3: Общий процесс управления рисками и матрица управления рисками

Общий процесс управления рисками

Матрица управления рисками

ПОСЛЕДСТВИЯ:
1. незначительные
2. низкие
3. умеренные
4. существенные
5. значительные

ВЕРОЯТНОСТЬ:
1. маловероятно
2. вряд ли
3. возможно
4. вероятно
5. почти наверняка



Шаг 2: Оценка антикоррупционных рисков

Во-вторых, организация должна проанализировать и оценить реальную ситуацию в контексте коррупции. Это очень тяжелая и, возможно, болезненная операция. Многие работники полиции просто отказываются верить в то, что среди их персонала существует коррупция. Этот процесс следует рассматривать как решение нормальной управленческой задачи, похожей на оценку рисков. Скорее всего, это связано с организационной и индивидуальной слабостью полиции. Всем сотрудникам хорошо известны риски, возникающие в процессе полицейской операции по коррупции. Каждый элемент работы полиции должен систематически оцениваться с помощью инструментов оценки рисков (выше, на рис. 3, показаны два инструмента оценки рисков).

Риски необходимо оценить по двум параметрам: «последствия» и «вероятность».

Результаты анализа множатся и помещаются в матрицу, чтобы продемонстрировать серьезность рисков для организации.

Мероприятия, которые можно применить в отношении конкретных рисков:

- перенос риска
- отсрочка риска
- снижение риска
- принятие риска
- избежание риска

Организация может определить планы или контрмеры по конкретным рискам там, где их сложность диктует необходимость действий, внести в реестр рисков, выделить приоритетность и определить ответственных лиц. Как только будет ясность относительно особенностей организации, могут быть приняты решения по реализации планов борьбы с коррупцией в полиции.

Шаг 3: Куда организация хочет двигаться?

Как только вторая часть процесса завершена, нужно решить, какой организация должна быть и определить деятельность в области развития, которая позволит достичь этой цели. Глава 3 предоставляет больше деталей из различных моделей полицейской службы.

Ниже в Таблице 1 описываются три типа полицейской службы, которые позволяют определить, какая из предложенных моделей правоохранительной деятельности полиции - «милитаризованная» модель или модель «народной полиции» является более приемлемой.

Таблица 1: Три типа полицейской организации

1. Мощная сила	2. Борцы с преступностью	3. Социальные инженеры
- Большое значение профессиональной службы - Поощрение недорогостоящего сотрудничества с частными лицами или волонтерской деятельности, в частности, патрулирование и публичные кампании - Бюджетные сокращения/состязательность/частный сектор - Высшие образовательные стандарты? - Более специализированные роли?	- Большое значение «переднего края» управления - Стратегия обработки вызовов - Решение проблем по телефону - без выезда на место - CCTV + разведка - низкий уровень ожиданий общества из-за средств массовой информации? - эрозия доверия?	- «Компетентные» патрульные офицеры и небольшие группы специалистов - Высокое качество ИТ обработки инцидентов - Ориентация полицейских на посредничество/переговоры по проблемным ситуациям - не в состоянии справиться с требованиями населения?

«Борец с преступностью» не подходит для полицейской службы, которая нацелена на борьбу с коррупцией. Было установлено, что смешивание и совместное применение организаций с жестким подходом к борьбе с преступностью снизило эффективность антикоррупционных мер. Это является свидетельством того, что такой подход сводит на нет позитивные намерения реформы.

Шаг 4: Разработка плана действий

План действий по достижению целей должен осуществляться на четвертом этапе этого процесса, когда цель обсуждена, а стратегия уже готова. План действий должен указать, кто делает, что, когда, как и с кем.[186]

Этап 2 : Документация

Законодательство.

При анализе организации следует учитывать антикоррупционное законодательство, которое существует в государстве. Является ли оно адекватным для решения вопроса коррупции в полиции? Существуют ли механизмы контроля, которые обеспечат соблюдение полицией законодательства? Что можно сделать силами полиции, чтобы компенсировать любые недостатки в существующем законодательстве?

Вставка 2: Независимый контроль

Одним из важных элементов борьбы с коррупцией в полиции является независимый надзор за ее деятельностью. В большинстве стран, которые действуют на основе правовых систем, существует требование независимого контроля за деятельностью полиции. Однако в некоторых странах это требование является более жестким. Серьезные случаи, такие, как смерть задержанного в полицейском участке, должны расследоваться независимым надзорным органом с использованием собственных следователей. В главе 5, 6 и 7 представлена более подробная информация по этим вопросам.

Внутренняя документация

Оценка также должна осуществляться на основе внутренних документов. Центральным элементом любой антикоррупционной стратегии должен стать акцент на «полицейскую этику» и документы, определяющие этические ценности и принципы. Для этих целей каждая организация должна иметь собственную документацию[187] по этике поведения: Декларации ценностей, Кодексы поведения и прочее. Более подробная информация об этих организационных документах представлена в Главе 2. Ниже, на рисунках 4 и 5 приводятся примеры таких документов, которые можно включить в состав кодекса поведения.

Рис. 4 Роль полиции - ключевые принципы

Рис. 5: Пример декларации ценностей

Декларация ценностей

Совершенство	Обладать высоким профессиональным уровнем, быть добропорядочным
Доверие	Содействовать укреплению доверия общества к полиции
Честь	С гордостью и восхищением относиться к профессии полицейского
Непредвзятость	Справедливость и объективность в принятии решений
Долг	Посвятить себя делу и быть преданным своему долгу
Подотчетность	Признавать ответственность за свои действия
Лидерство	Быть образцом для граждан и своих коллег

Эти разные документы должны быть собраны в единый кодекс поведения. При этом при определении этических границ и оценке принимаемых решений сотрудники полиции должны обращаться к нему при необходимости получения ответа на следующие вопросы:

- Что требует закон?
- Что требует политика организации?
- Что требует личная этика?

Этап 3: Структура и последствия для человеческих ресурсов

Структура организации

Структура полиции может быть проблемой при проведении антикоррупционной политики (см. Главу 3). Традиционная командная вертикаль, а также модель милитаризованного стиля управления, сложившиеся в полиции исторически, не могут быть приемлемыми стилями на фоне открытости, честности и коммуникабельности, которые необходимы для борьбы с коррупцией.

То, что предлагается, это более развитая, управляемая на местном уровне организационная структура, где управление осуществляется оперативным подразделением службы полиции; местными участками, отделами или отделениями. Структура должна иметь максимально «горизонтальную» иерархию, для того чтобы устранить ненужные уровни управления, бюрократию и излишнее администрирование. Предложенная компактная и «горизонтальная» организация требует высокого уровня процесса принятия решений, решения финансовых проблем и проблем с человеческими ресурсами. В таком случае, полиция находится ближе к гражданам, а также есть возможность отслеживать и контролировать передний край сотрудников ведомства в по-

вседневной деятельности. Наиболее распространенным примером такого подхода в последние годы является переход к модели «народной полиции», которая популяризовалась[189] в 1970-х годах в Англии бывшим главным констеблем полиции Девона и Корнуолла Джоном Андерсоном.[190] Каждый полицейский в Соединенном Королевстве в настоящее время придерживается так называемого принципа «полицейского соседства».

Правильная философия или подход к формированию полицейской идеологии должны исходить из понимания того, что основная цель полиции - это защита граждан и общества в целом, а не государства, как это было характерно для тоталитарных или бывших коммунистических режимов[191] Этот подход должен иметь своей целью высокий уровень обслуживания граждан, которые приходят со своими проблемами в отделение полиции.

Набор, отбор, продвижение по службе

Полицейские службы должны убедиться в том, что новые сотрудники и офицеры, получающие назначения на более высокие должности, не участвуют в коррупции сами и не имеют отношения к коррупционным схемам. Большинство полицейских служб имеют определенные стандарты и требования к новобранцам. Они должны пройти «психометрические» тесты, проверку на отсутствие судимостей и проверку анкетных данных. Примером является процесс, с помощью которого полиция Уэст-Мидлендса[192] в Соединенном Королевстве проводит оценку кандидатов, используя семь параметров:

1. Отношение к расовым различиям и большому разнообразию структуры населения
2. Эффективная коммуникабельность
3. Личная ответственность
4. Склонность к решению проблем
5. Работа в команде
6. Ориентированность на общество и на клиента
7. Способность быстро восстанавливать физические и духовные силы

Полицейская служба может внедрить антикоррупционный аспект в сам процесс продвижения по службе, когда новые назначения получают только сотрудники, доказавшие свою непричастность к коррупции.

Вставка 3: Система раннего предупреждения и проверка на непричастность к коррупции

Другие меры по сдерживанию коррупции и выявлению их потенциальных признаков формируют систему «раннего предупреждения», которая уже реализована в последние несколько десятилетий во многих полицейских службах по всему миру. Существует много литературы по этим вопросам, которая дает информацию о том, как эти системы реализованы, и как они работают. Здесь описаны лишь их основные принципы.

Системы раннего предупреждения и раннего вмешательства выстраиваются полицейскими службами на местах с помощью реализации определенных мер по отношении к конкретным должностным лицам. Например, путем оценки количества жалоб на отдельных работников на фоне других факторов. Некоторые системы являются сложными. В них используется ряд статистических данных, которые предназначены для сбалансирования негативных факторов для работающих сотрудников и внесения большей требовательности и строгости к процессу. Когда полицейский в определенный момент попадает в систему, он будет знать, что любые проблемы могут быть идентифицированы с профессионализмом и в соответствии с существующими стандартами полицейской деятельности. На данном этапе могут быть реализованы различные методы вмешательства.

Существует широкий спектр методов проверки добропорядочности. Это могут быть регулярные мероприятия, например, сдача анализов мочи или крови сотрудниками полиции для выявления возможных проблем с алкоголем или наркотиками, или других проблем со здоровьем. Или искусственное создание оперативных мероприятий с денежными средствами или иным материальными средствами, чтобы узнать склонности персонала, который подозревается в коррупции. Эти проверки на добропорядочность могут стать весомым аргументом в деле выявления коррупционной деятельности. А записанные на видео обстоятельства, связанные с выявленными таким образом случаями, могут стать весомыми доказательствами причастности к коррупции.

Внедрение безопасной, надежной системы отчетности и процесса защиты свидетелей обеспечит условия для того, чтобы свидетели могли информировать граждан о результатах своих наблюдений за коррупционными действиями отдельных сотрудников полиции и неэтичными действиями некоторых должностных лиц. Некоторые полицейские службы в помощь этому процессу открыли «горячие линии» и анонимные телефонные номера.

Вставка 4: Рассмотрение жалоб на действия полиции

Очень важно, чтобы полиции предоставлялось достаточно ресурсов для расследования жалоб на действия правоохранительных органов и нарушений внутренней дисциплины. Количество жалоб может меняться из года в год в зависимости от количества и характера дел. Несмотря на это, должен быть обеспечен высокий уровень принятия решений для того, чтобы гарантировать достаточно высокое качество рассмотрения этих жалоб. Это может означать, что местные руководители должны иметь возможность решать незначительные вопросы местного масштаба, а профессиональные специалисты или отделы внутренних дел - расследовать более серьезные случаи.

Обучение и совершенствование

Развитие потенциала предусматривает более широкий подход к решению проблемы коррупции, чем простое обучение и совершенствование. Обучение, однако, является очень важным фактором успеха в борьбе с коррупцией. Эта тема будет рассматриваться и в разделе о практических моделях и примерах из практики.

Организационное обучение

При внедрении в организации антикоррупционных мероприятий необходимо учитывать два фактора:

1) способность учиться на ошибках и опыте сотрудников полиции, которые вовлекались в коррупционные инциденты, или противодействовали им, и
2) защищать сотрудников полиции, которые сообщают о неэтичном или коррупционном поведении своих коллег.

В первом случае организация должна построить механизм, с помощью которого офицеры полиции, имеющие опыт участия в коррупции, могут поделиться своими знаниями с другими людьми и тем самым повысить уровень подготовки персонала организации.

Вставка 5: Применение опроса

Результаты опроса могут привести к следующим трем видам мероприятий (действий):

1. **Исправление недостатков на индивидуальном уровне.**
2. **Исправление недостатков на уровне процессов.**
3. **Исправление недостатков на уровне организации.**

Организации, где присутствую все эти аспекты, получили название «организации, которые учатся».[193] Такой подход является широко признанным в торговле и промышленности, и является обычной практикой для компаний, которые проходят через значительные структурные изменения в процессе их развития и трансформации.

Есть несколько потенциальных преимуществ у организаций, которые учатся. В такой организации:

- Обеспечивается долгосрочный успех организации, ее непрерывность/преемственность
- Совершенствования стают реальностью
- Опыт успеха и передовой практики передается и копируется
- Растут творчество, новаторство и приспособленность
- На работу в полицию попадают только лучшие, и только лучшие получают назначения на более высокие должности
- Сотрудники способны и готовы к удовлетворению текущих и будущих потребностей организации.

Открытость к обучению и поощрение организациями своих сотрудников к информированию о злоупотреблении служебным положением, неэтичном поведении или коррупции требуют защиты информаторов в целях обеспечения их личной безопасности и недопущения того, чтобы они стали изгоями среди своих коллег. Это очень мужественный поступок сообщить о недостойном или преступном поведении коллеги, учитывая фактор «синей стены молчания», который уже несколько раз упоминался в этой книге. Типичная культура поведения полицейских базируется на защите друг друга и утаивании фактов неэтичного поведения или непрофессиональных действий. Поэтому долж-

ны быть приняты меры для обеспечения того, чтобы лица, которые сообщают о таком поведении, получали надлежащую защиту и, если возможно, анонимность. Эффективная политика и/или действующее законодательство должны обеспечивать защиту информаторов, например, как обеспечивает акт Public Interest Disclosure от 1998 года.[194]

Этап 4: Планирование управления переменами

Последовательность

Чтобы реализовать реформы и изменения, лидеры (руководители) должны быть последовательными в своих подходах. Они должны придерживаться определенной ролевой модели поведения, где их персонал может взять на себя управление, а они будут хорошим образцом антикоррупционного поведения и давать позитивный сигнал обществу. Пожалуйста, для более детального понимания управления изменениями см. Главу 9, а также Вставку 12 в Главе 3.

Вставка 6: Подготовка лидеров

Первый важный шаг на пути борьбы с коррупцией и наращивания потенциала связан с процессом развития лидерства в организации, где лидеры могут продемонстрировать свою веру и приверженность изменениям и противодействию коррупции. Хорошим примером развития лидерства является программа наращивания потенциала, которая связана с такими аспектами, как «эмоциональный интеллект», самосознание и сочувствие.

Эмоциональный интеллект - сферы и связанные с ним умения[195]

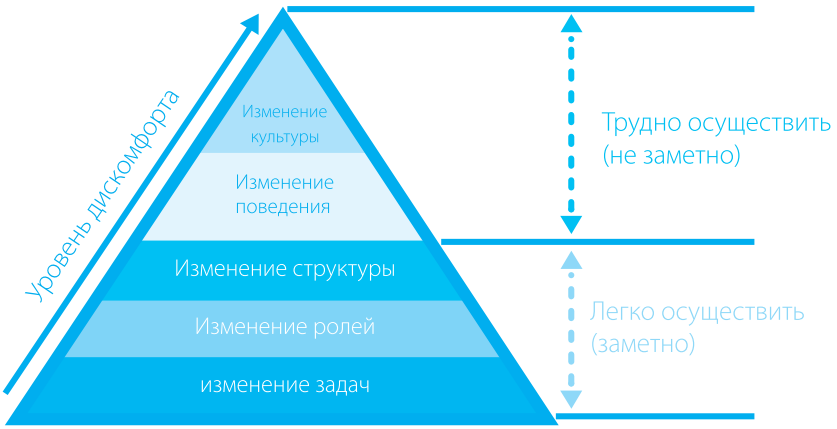
Личные умения	**Общественные умения**
самосознание	Общественное сознание
самоконтроль	Управление в сфере общественных отношений

Разработка программы для расширения возможностей полицейской организации в сфере борьбы с коррупцией требует изменения управления. На Рисунке 6 представлена «пирамида перемен», которая наглядно иллюстрирует сложные действия, которые нужно осуществить при смене управления, как они влияют на рост дискомфорта персонала и на состояние культуры и уровень поведения людей в организации.

Рис. 6: Пирамида изменений[196]

Пирамида изменений

(Burtonshaw-Gunn, S.A. (2008) *The Essential Management Toolbox*. John Wiley & Sons)



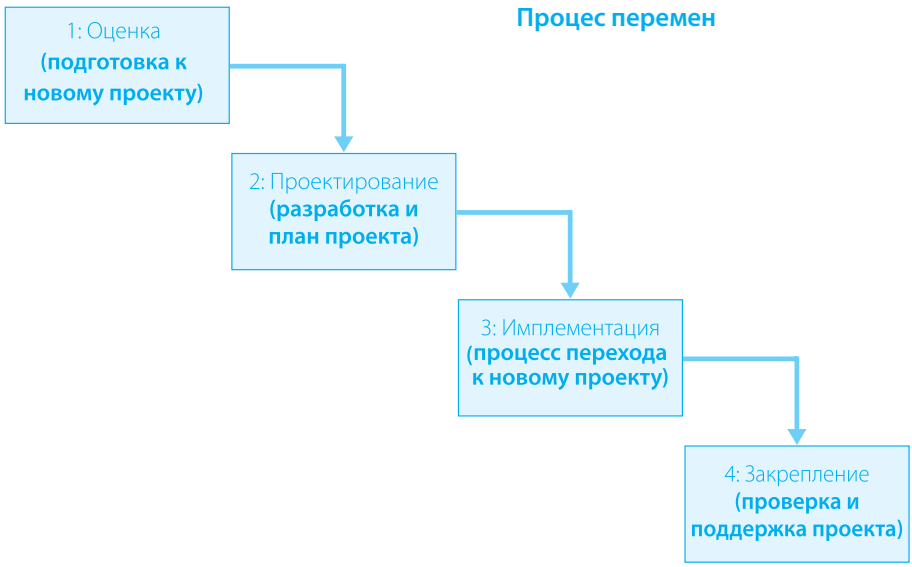
С точки зрения управления переменами, опыт показывает, что успехам или неудачам способствуют различные факторы. При соответствующем планировании и выполнении поставленных задач изменение формата управления может быть успешным. Вставка 7 предлагает шесть правил для реализации успешных перемен, которые должны рассматриваться в комплексе с различными этапами успешных перемен, представленными во Вставке 12 Главы 3.

Вставка 7: Шесть правил успешного управления переменами

1. Ясность видения
2. Соответствующие навыки руководства
3. Планирование перемен
4. Многомерность перемен
5. Оценка перемен/результатов
6. Коммуникация

Важно подсчитывать и оценивать перемены в организации таким образом, чтобы успех программы можно было контролировать, анализировать и, если это необходимо, переадресовать.

Рис. 7: Четыре шага процесса перемен[197]



Как убедить стороны процесса в том, что процесс управления переменами является более приемлемым?

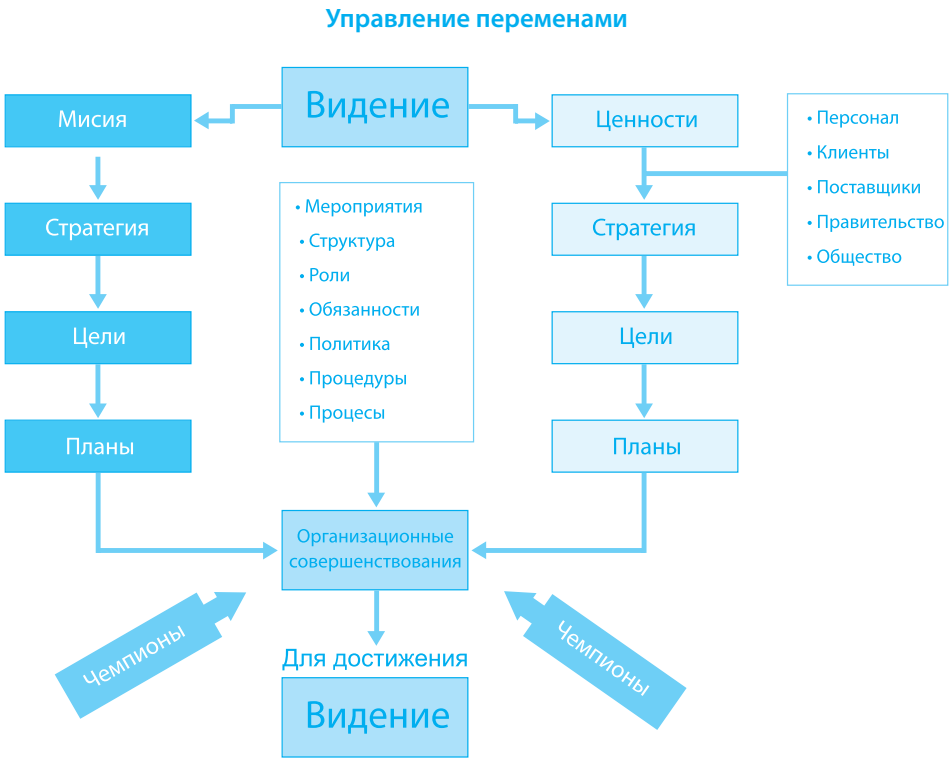
- Осознание воздействия на персонал/организации
- Консультации в случае необходимости
- Сокращение штатов - финансовые и человеческие последствия
- Изменение расположения, обучения, расходов и т.д.
- Увольнения - кратко/долгосрочные издержки
- Сохранение достоинства персонала

«Самая большая сложность в мире, это не принятие людьми новых идей, а заставить их забыть старые идеи». Джон Мейнард Кейнс, экономист (1883-1946)

Поддержка активистов внутренних перемен[198]

Достаточно типичным является случай, когда для помощи в реализации процесса управления переменами в затруднительных ситуациях используется техника назначения «чемпионов перемен». Чемпионами должны быть сотрудники, которые уверены в эффективности перемен и способны «продавать» идеи своих коллег на всех уровнях организации. Чемпионы должны быть вознаграждены за свои усилия, даже если это всего лишь поощрение, благодарность от высшего руководства или дополнительное обучение или перспектива дальнейшего продвижения по службе. Вся картина программы управления переменами культуры поведения и ценностей организации представлена на Рисунке 8:

Рис. 8: Управление переменами



Предоставление соответствующих ресурсов

Перемены могут быть успешными только при наличии необходимых ресурсов для их осуществления. Это значит, что организации, возможно, придется пересмотреть свои приоритеты, чтобы направлять соответствующие финансовые, материальные и людские ресурсы на реализацию проекта.

Разумный период времени

При планировании организационных перемен было бы ошибкой пытаться реализовать «быстрые решения». Организации нужно дать достаточно времени для принятия решения, и еще какое-то время понадобится для реализации процесса перемен.

Каковы особенности успешных или неуспешных процессов управления переменами?

Программы управления переменами должны быть предметом тщательной оценки, которая, в свою очередь, должна быть открытой, прозрачной, эффективной и доводиться до всех заинтересованных сторон.

- Количественные измерения - до, во время и после мероприятий;
- Регулярная оценка - в заранее определенные промежутки времени;
- Коммуникация - коммуникационный план должен быть сформулирован с самого начала;

- Обучение и подготовка развития людей:
  - Положительный опыт
  - Отличное моральное состояние
  - Признание и вознаграждение

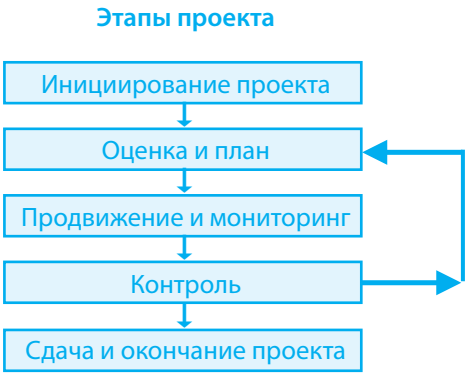
Таблица 2: Характеристики неудачных и успешных программ управления переменами

Характеристики неудачных программ по управлению переменами	Характеристики успешных программ по управлению переменами
Был проведен ряд полезных исследований, которые объясняли, почему программы управления переменами шли не так.[199] Характеристиками неудачных программ по управлению переменами, синтезированными на основе опроса[150] руководителей, были следующие: • Отсутствие приверженности со стороны высшего руководства. • Ограниченность ресурсов. • Смена руководства. • Отсутствие четкого направления и целей, доведенных до персонала на всех уровнях. • Постоянно меняющиеся показатели. • Изменение приоритетов.	В то же время, опрошенные менеджеры назвали шесть правил успешного управления переменами: • Ясность видения. • Отличные навыки менеджмента. • Эффективное планирование перемен. • Многомерность изменений и координация взаимоотношений. • Оценка результатов. • Обратная связь - как вверх, так и вниз.

Этап 5: Управление проектом/программой

Управление проектом осуществляется через пять различных этапов, как показано на Рисунке 9.

Рис. 9: Этапы проекта



Вставка 8: Пример документации для эффективного управления проектом

- Проект документа: вводная часть, причины для нового подхода; цели проекта; результаты проекта; масштаб проекта; обзор проекта; ресурсы проекта - физические; ресурсы проекта - финансовые; структура отчетности по проекту; выполнение проекта; план коммуникации; предположение, ограничения и риски; вывод.
- Обобщенный, презентационный вариант плана, показывает элементы проекта, этапы и контрольные точки.
- Рабочий план проекта, показывает элементы плана с разбивкой на задачи, «установленный порядок и сроки реализации» (диаграмма Ганта), где демонстрируется подчиненность, конкретные обязанности и конкретные ресурсы.
- Реестр рисков: показывает список и приоритетность рисков, а также то, кто отвечает за менеджмент или смягчение рисков, контрмеры и непредвиденные расходы (если таковые имеются).
- План качества (при необходимости) определяет, какими должны быть стандарты качества в действиях персонала, каким образом проект будет подлежать проверке, подписанию и утверждению с учетом указанных стандартов.
- План коммуникации (связи), определяет и анализирует соответствующие заинтересованные стороны проекта, как они влияют на проект, и как команда проекта будет их информировать о состоянии проекта и спорных вопросах.

Кому нужно наращивания потенциала?

Программа по развитию потенциала должна быть сформирована таким образом, чтобы она распространялась на всех сотрудников службы полиции, на добровольцев или тех, кто может помочь в ее успешном выполнении. Личностное развитие и реализация потенциальных возможностей должны быть доступными для всех, кто участвует в этом процессе. Заинтересованность и привлечение каждого сотрудника следует поощрять с целью достижения успешных перемен в процессе борьбы с коррупцией.

Где происходит развитие потенциала?

В некоторых случаях удобнее провести подготовку и осуществить планирование подальше от обычного места работы, чтобы обеспечить инновационное и творческое мышление без отрыва от работы. Чтобы управление переменами дало результат, необходимо обеспечить, чтобы оно происходило и в штаб-квартире полиции, и в школе подготовки сотрудников полиции, в каждом регионе, каждом городе, на каждом рабочем месте и в каждом подразделении.

Когда происходит развитие потенциала?

Развитие потенциала должно происходить в течение различных этапов развития карьеры сотрудника полиции. Однако, сотрудники полиции (как собственно полицейские, так и вспомогательный персонал) находятся на разных уровнях в конкретных ролях и имеют собственные обязанности, поэтому развитие (развитие потенциала) для каждой из этих категорий будет различным. Этика, конечно, должна быть включена во все полицейские операции от оформления штрафа за неправильную парковку до смерти подозреваемого в случае применения силы.

Программа подготовки

Этот подпункт рассматривает обучение и совершенствование для наращивания потенциала в организации как инструменты, способствующие борьбе с коррупцией. Этот вопрос будет прорабатываться на всех уровнях службы.

Исполнительный: Офицеры исполнительного уровня требуют обучения и совершенствования во многих областях, таких как необходимые формы развития лидерства, выражение сочувствия и заслушивание. Они должны определить стратегию (после детальной оценки и анализа), внедрить меры поддержки, а также практику и процедуры, которые бы не подрывали усилия, а обеспечивали их правильную интерпретацию и реализацию.

Офицеры исполнительного уровня также должны иметь соответствующую подготовку по следующим вопросам: как правильно проводить дисциплинарные и судебные слушания; как эффективно рассматривать дела, используя правила естественной справедливости и имеющиеся доказательства, и как сочетать строгость применения наказания с гуманностью приговора.

На исполнительном уровне нужно обсуждать необходимость открытости и прозрачности. Работник полиции должен провести строгую оценку риска контрмер и непредвиденных обстоятельств, а также иметь полное управление медиа политикой.

Старшие менеджеры: Старшие менеджеры должны поддерживать офицеров исполнительного уровня и проводить их политику в организации. Они должны быть открытыми к выявлению фактов коррупции и действовать быстро, исследовать их и немедленно устранять. Поэтому они должны быть обучены этому и уметь эффективно работать с персоналом. Старшим менеджером может быть человек, который стремится расследовать факты и не принимает поспешных решений по увольнению сотрудников сразу же после получения информации от граждан или от информаторов. Топ-менеджеры нуждаются в обучении по вопросам расследования чувствительных вопросов. Они должны уметь разбираться в том, где конкретные обстоятельства требуют неформального урегулирования, а где должны стать предметом полноценного расследования.

Менеджеры среднего звена: Менеджеры среднего звена должны быть открытыми к информации, касающейся неэтичных или коррупционных фактов в их команде. Они должны быть обучены тому, как урегулировать жалобу, и знать, когда спорные вопросы решаются путем неофициального урегулирования, а когда их нужно передать старшему менеджеру или специалистам из соответствующего отдела. Менеджеры при рассмотрении жалоб от граждан должны быть «ориентированы на клиента» и анализировать их профессионально и эффективно.

Менеджеры низового звена: Менеджер первого уровня является наиболее влиятельной и важной фигурой в организации с точки зрения эффективного противодействия коррупции в полиции. Он может наблюдать за коррупцией, которая имеет место во вверенном ему коллективе. Подход, который менеджер первого уровня принимает для борьбы с коррупцией, имеет решающее значение в процессе реализации антикоррупционной программы по развитию потенциала.

Новые сотрудники: Часто они начинают свою деятельность с добрых намерений и на основе высоких идеалов, но если они сталкиваются с коррупцией и не являются устойчивыми к ней, они со временем начинают принимать в ней участие. Новобранцы нуждаются в защите от особенностей полиции и обычного цинизма. Существует необходимость тщательной подготовки новобранцев, прежде чем они начнут работать в полиции на «переднем крае». Лучше всего использовать полицейских инструкторов или бывших офицеров для обучения новобранцев, поскольку они имеют соответствующий опыт и знания и поэтому могут предложить успешное решение проблемы.

Обучение новобранца должно быть связано с политикой, практикой и процедурой полицейской этики, однако предметы академической этической теории и философии должны быть ограничены необходимым минимумом. Полиции и ее руководителям следует иметь в виду, что «свежий глаз» часто является катализатором для выявления случаев неэтичного или неправильного поведения, поэтому к информации и жалобам новобранцев следует относиться серьезно. Новобранцам следует предоставить возможность принимать простые, но эффективные решения по вопросам, которые они могут задавать на личном уровне:

- Это законно?

– Нарушаю ли я уголовное или гражданское право, или политику силовых структур?

- Это пропорционально обстоятельствам?
  - Это справедливо?
  - Будет ли это беспроигрышной ситуацией?
- Как я буду себя чувствовать?
  - Заставит ли это меня гордиться собой?
  - Буду ли я чувствовать себя хорошо, если решение будет опубликовано в газете?
  - Буду ли я чувствовать себя хорошо, если моя семья узнает об этом?

Повышение квалификации: Время от времени, когда организация сочтет это целесообразным, сотрудники полиции должны иметь возможность для повышения квалификации по вопросам борьбы с коррупцией. Это делается для того, чтобы их знания о текущих инцидентах или изменениях в политике, практике и процедурах оставались актуальными.

3.1.4. Личное и профессиональное развитие

Индивидуальное совершенствование является частью всего процесса наращивания потенциала. Исторически сложилось так, что сотрудники полиции и вспомогательный персонал не берут на себя ответственности за саморазвитие[200] и ориентируются только на обучение, предоставляемое организацией с целью оказания помощи их личному развитию. Эта ситуация должна измениться так, как подсказывает передовой опыт, т.е., когда сотрудники полиции сами берут на себя обязательства за свое развитие. Это необходимо на любой должности, особенно там, где политика, практика и процедуры меняются достаточно быстро. Некоторые публикации также делают акцент и на других аспектах, в частности на возрастающей сложности технологических изменений в работе правоохранительных органов.[201]

Кроме того, как и во многих профессиях (к чему, в принципе, стремится и полиция), таких как медицина и юриспруденция, необходимым требованием является окончание курсов «Непрерывного Профессионального Развития» (НБПР) с целью поддержки надлежащего уровня имеющихся знаний и умений. Невыполнение задач НПР приводит к удалению имен специалистов из категории практикующих и приводит к возникновению их неспособности к практическим действиям. В настоящее время в Соединенном Королевстве от полицейских требуется завершения НПР для того, чтобы сохранить определенные должности (например, «старшего следователя»). Это передовая практика в торговле и промышленности, которая рекомендуется (или необходима) всем профессиональным органам, где работникам нужно иметь профессиональный (или личный) план развития, который содержит личные цели или задачи развития.

Личные цели развития

Это довольно необычно для полицейских точно, систематически и эффективно придерживаться личного плана развития (ЛПР), но это необходимо в течение срока напряженной карьеры и в течение всей жизни.[202] Важно отметить, что личный план развития должен не только содержать информацию о курсах, на которых присутствовал офицер. Все формы обучения должны быть запланированы и внесены в план, например, участие в проекте (таком как, «развитие потенциала»), выполнение роли специалиста, профессионально-техническое или профессиональное чтение, «наблюдение» за другими членами

персонала и проч. В свое время было много публикаций[203] по проблемам личного развития полицейских. В этой главе будет представлен лишь ограниченный обзор ситуации, и даны практические рекомендации. Например, Гоулман, Баятзис и Макки (2002)[204] расскажут о конструкции личных целей в области развития (см. Вставку 9).

Вставка 9: Личные цели развития

Полученные данные включают следующее:

- Цели должны опираться на сильные стороны личности, а не на ее слабости;
- Цели должны быть собственными, а не навязанными извне;
- Планы должны быть гибкими и позволять людям подготовиться к будущему по-разному (метод единого «планирования», который часто наблюдается в организациях, зачастую является контрпродуктивным)
- Планы должны реализовываться управляемыми шагами: если планы не вписываются в жизнь человека, работа, скорее всего, будет «заброшена» на несколько недель или месяцев.
- Планы, которые не подходят по стилю обучения человека, будут де-мотивационными, и исполнитель быстро потеряет к ним интерес.

Личные планы развития должны постоянно и методически пересматриваться, чтобы обучающийся достигал соответствующего прогресса. Системы должны пересматриваться менеджерами каждые шесть месяцев.

Конечно, ЛПР каждого сотрудника должен быть совместимым с ведомственными и организационными задачами. Если цели организации связаны с борьбой с коррупцией, то все сотрудники организации должны стремиться к достижению этой цели. Пожалуйста, см. Рис. 10, ниже.

Рис. 10: Цели

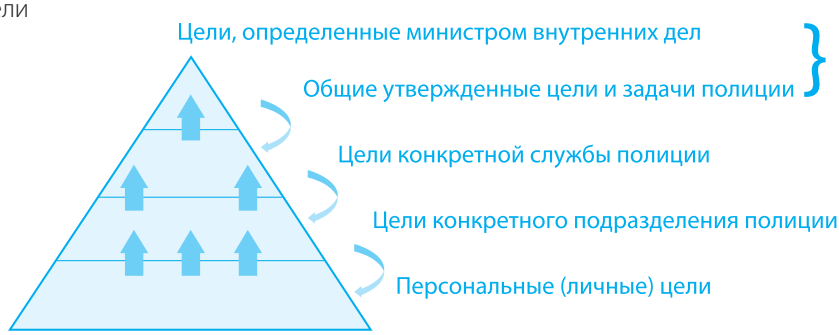


Рисунок 10: Пример того, как ОПР является неотъемлемой частью системы продуктивного управления полиции в Великобритании.

Рисунок выше показывает, как личный план развития и определенные в нем цели должны вписываться в целевые планы, как на нижнем, так и на стратегическом уровнях, где они определяются министром, ответственным за полицию.

4. Развитие потенциала с учетом конкретных условий

Возможности разработки или реализации программ, моделей, методик и действий по активизации возможностей полиции в борьбе с коррупцией очень сильно зависят от национальной или местной ситуации, которая должна учитываться в контексте того, что может быть сделано и как. На формы коррупции и на уязвимость к ней полицейской организации влияют экономическая ситуация и социально-политические условия. Глава 1 определяет эти условия и обсуждает их связь с коррупцией. В этом разделе приведены некоторые примеры в разных контекстах. Представленные в предыдущих разделах меры, которые необходимо принять в рамках программы наращивания возможностей, должны быть осуществлены и оценены с учетом конкретной ситуации.

4.1. Пост-конфликтные страны и страны с переходной экономикой

Пример 1: Пример поддержания порядка в условиях хаоса

Слишком низкая заработная плата является мощным фактором развития коррупции со стороны сотрудников полиции. Пост-конфликтные страны и страны с переходной экономикой в значительной степени сталкиваются с этой проблемой. Один офицер российской милиции из Санкт-Петербурга на конференции начальников полиции Запада, которая состоялась в Швеции в 1996 году, рассказал о том, как его службы пытались ограничить негативные последствия такой ситуации.

Полицейским хватало их ежемесячной заработной платы на содержание своих семей в течение только двадцати дней. Если оба супруга имели работу или у них были другие возможности, такие как дешевая аренда или огород, который обеспечивал их овощами и фруктами, то они могли еще кое-как покрывать свои расходы, да и то с большими трудностями.

Те, у кого действительно были серьезные проблемы, могли пойти к своему руководству, которое, учитывая сложность ситуации, позволяло офицерам оставлять себе часть собранных ими штрафов. Эта попытка «морализировать» коррупцию интересна, поскольку показывает, что полицейская служба не принимает коррупцию как факт жизни, однако свидетельствует о том, что офицеры, учитывая низкие зарплаты, были вынуждены искать другие источники дохода. Руководство полиции не закрывало на это глаза, но пыталось держать это явление в определенных рамках.

Пример 2: Курс этики, который не сосредоточивается на правильных вопросах

Этот пример характеризует ситуацию, которая имела место несколько лет назад в молодых независимых республиках бывшего Советского Союза. Этика излагалась в академиях и во время курсов повышения квалификации. Студенты уже учили этику во время своего предыдущего обучения, однако те курсы не давали возможности сотрудниками полиции получить достаточные знания об основах этики, которые необходимы в повседневной жизни.

Переход от авторитарной модели полицейской службы к модели «народной полиции» означал, что сотрудники полиции имели право самостоятельно решать проблемы и принимать решения. Они уже не нуждались в обращении к своему начальству по каждому поводу и поэтому часто сталкивались с проблемой, когда должны были взять на себя ответственность за принятое решение. Правила и нормы, в таком случае, не всегда могли помочь им в сложных ситуациях. Поэтому им нужно было иметь возможность опираться на четкий набор ценностей, который должен помогать им определять свои действия.

Таким образом, преподавание этики должно иметь практическую направленность, если его целью является помощь полицейскому в принятии решений. Это означает, что обучение должно опираться на реальные случаи и примеры из практики, иллюстрирующие проблемы, с которыми сталкиваются полицейские в своей повседневной деятельности. Другой вопрос заключается в том, что ценности, которые преподаются на курсах, должны быть включены в определенные документы, так называемые кодексы поведения, которые должны использоваться в ходе обучения.

Преподавание этики в этих полицейских академиях не соответствовало следующим требованиям:

- Вместо этики преподавали философию;
- Все наставники были старшими офицерами, которые много лет назад уволились из полиции и были оторваны от текущей реальности в полиции;
- Отсутствовали кодексы, схемы и другой необходимый инструментарий.

Итак, курсы этики имели, в основном, теоретическую направленность и не были связаны с теми проблемами, с которыми столкнулись бы сотрудники полиции после окончания академии. В такой ситуации должны быть приняты меры не только к самому процессу обучения и необходимым инструментам, но и к тем, кто учит.

4.2. Развивающиеся страны

Хорошим примером программы по развитию потенциала в полицейской службе, которая направлена на сокращение или искоренение коррупции в полиции, может служить программа Полицейской службы Нового Южного Уэльса (ПСНЮУ, New South Wales Police Force - NSWPF) в Австралии. Новый комиссар полиции был назначен для проведения реформы в ПСНЮУ. Он был старшим офицером полиции в Соединенном Королевстве и как посторонний привнес в процесс реформ в Австралии необходимую объективность и беспристрастность. Его объяснения и понимание процесса представлены ниже в Примере 3.

Пример 3. Реформа полиции Нового Южного Уэльса

Новый комиссар полиции описал свои планы по реформе следующим образом:

«По сути, Полицейская служба Нового Южного Уэльса должна вернуть себе доверие общества и его веру в способность полиции выполнять свои обязанности честно и открыто. Это требует фундаментальных изменений. Королевский комис-

сар обнаружил много вещей, которые нужно изменить. Мое собственное назначение также является существенным изменением - так же, как и изменения в моих полномочиях. Будет проводиться много изменений, ведь многое предстоит сделать. Я намерен внести изменения в размеренный и методический способ работы, укрепить реформы на месте. Никаких быстрых решений. Реформы коснутся ядра службы: руководства и порядка выполнения обязанностей. Сотрудники должны понимать, как служба управляется, и какую роль они могут сыграть в этом процессе. Широкое обсуждение является ключом к достижению этого результата.

Мой подход основан на проведении линии на песке и движении вперед. Знать прошлое - но не связывать его с будущим. Чтобы внедрять процесс реформ, я создам сплоченные команды, которые будут действовать в унисон. Я также хочу создать атмосферу, в которой каждый сотрудник службы может быть определенным образом вовлечен в реформу. Правительство и Королевская комиссия окажут поддержку и понимание. Общество ждет реформ. Основные задачи для всех членов службы еще впереди».[205]

На примере реформирования полиции Нового Южного Уэльса многому можно научиться, но, к сожалению, многие цели так и не были достигнуты из-за классических проблем управления.

В докладе комиссара за декабрь 2000 года говорится: «Общественное доверие к полиции, уровень честности и профессионализма значительно возросли после того, как я прибыл в 1996 году[206]. Это доказали результаты опроса населения в 1999 году (Табл. 3).

Таблица 3: Исследование общественного доверия к полиции[207]

Исследуемый элемент	1996	1999	% перемен
Доверие к полиции	69%	80%	+11
Добропорядочность полицейских	65%	70%	+5
Выполнение полицией своих профессиональных обязанностей	69%	78%	+9

5. Примеры программ, моделей и подходов, связанных с коррупцией в полиции

Каким образом развитие потенциала поможет в борьбе с коррупцией зависит от того, будут ли распространены программы обучения и развития на всех сотрудников полиции. Это будет способствовать изменению культуры организации в контексте отказа от коррупции и уменьшит количество сообщений о подозрительной деятельности и количество инцидентов в обычной рабочей среде. Не существует простого ответа на вопрос о том, какие инструменты и техника обучения будут работать в данной ситуации. Этот вопрос касается конкретной организации и организационной культуры, которая в ней доминирует. Принятое решение должно быть эффективным для каждой конкретной ситуации. При этом обстоятельства могут со временем меняться, и поэтому руководители программ и проектов должны быть чувствительными к изменению задач и соответствующим образом корректировать свои действия.

5.1. Обучение полиции профессиональной этике

Идеальной является ситуация, когда обучение полицейской этике является приоритетным с точки зрения ее вклада в профессиональную практику и стандарты полиции. Особенно это актуально там, где организационная цель заключается в сокращении коррупции или содействии борьбе с коррупцией.

Необходимо, чтобы полицейская этика преподавалась на всех уровнях службы. Это позволит создать четкое понимание ожидаемых стандартов поведения в организации и того, как действовать, если они не будут поддержаны персоналом. Обучение не исправит полностью[208] коррупционное поведение, и поэтому для достижения наилучшего эффекта оно должно быть включено в программу по развитию потенциала.

Вставка 10: Пример программы обучения полицейской этике (ПСНЮУ)

Профессиональная этика полиции - предмет и структура[209]

- Введение и роль полиции: роль, функции, присяга, декларация о соблюдении ценностей, кодекс поведения
- Воспитанность
- Этика принятия решений
- Законы, мораль и права человека
- Власть, полномочия и сила принуждения
- Коррупция и моральная уязвимость
- Сопротивление коррупции
- Доклад о ненадлежащем поведении и лояльности
- Конфликт интересов
- Профессиональная практика

Логическое обоснование программы должно быть понятным для новобранцев и доводиться до них простым языком.

Почему стоит учиться профессиональной этике?

- *Речь идет не* о том, как полицейских-новобранцев делают «этичными» людьми.
- *Речь идет* о том, что полицейская организация требует от вновь принятого сотрудника соблюдения этических стандартов, которые иногда могут противоречить собственным ценностям этого сотрудника.
- Существует очевидный конфликт или противоречие между верховенством права и свободой.
- Новобранцы будут иметь большие полномочия: абсолютная власть коррумпирует абсолютно.
- Чтобы справиться со сложной ситуацией, вам необходимо будет создать «эмоциональный интеллект».

5.2. Программа и инструментарий Международной ассоциации руководителей полиции

Другим примером международной учебной программы полицейской этики является «Руководство по этике», подготовленное Международной ассоциацией руководителей полиции (МАРП), который доступен в полном объеме на сайте (см. «Полезные сайты»).

Это пособие (руководство) содержит большое количество информации о предмете полицейской этики. Некоторые аспекты представлены ниже во Вставке 11.

Вставка 11: Индивидуальная ответственность и поддержка добропорядочности

Развитие и поддержание высоких стандартов добропорядочности в отделении полиции, в конечном счете, зависит от готовности и воли отдельного офицера. Личная добропорядочность и сознательное решение поступать правильно независимо от давления внешних факторов является залогом этичных решений. Аффирмация добропорядочности и формальное принятие кодекса поведения, декларации ценностей или других деклараций очень важны. Но они не имеют смысла, если основные правила не усвоены и не практикуются ежедневно всеми сотрудниками службы. Моральная и этичная рабочая среда требует, чтобы все, от начальника до новобранца, приняли и интегрировали нормы нравственного и этического поведения в своей повседневной жизни и определили личную ответственность за невыполнение этих обязанностей. Каждый член подразделения должен сознательно принять решение (а) для того чтобы определить, что является или не является надлежащим поведением и (б) принять на себя ответственность за обеспечение надлежащего поведения сослуживцев.

С этого же сайта МАРП можно загрузить определенные примеры политики руководства, такие как модельные подходы к поддержанию стандартов поведения и другие очень полезные материалы для усиления борьбы с коррупцией в полиции.

5.3. Методы профессиональной подготовки

Учитывая, что этот предмет является чувствительной темой, которая вызывает у некоторых сильные эмоции, важно использовать подходящие и реалистичные методы профессиональной подготовки и педагогики, и обеспечить, чтобы все участники учебного процесса получали оптимальные результаты. При этом следует обеспечить безопасную и продуктивную среду обучения, где все участники будут чувствовать себя в состоянии внести свой вклад и не ощущать угрозы со стороны самоуверенного или предвзятого персонала. (Глава 9 исследует методы обучения).

При осуществлении обучения и развитии деятельности, связанной со сложными сферами, такими как профессиональная этика или борьба с коррупцией[210], важно использовать методы активного обучения[211].

- Презентации и дискуссии
- Визиты профессиональных представителей и лекторов
- Использование средств массовой информации как основы для стимулирования надлежащего поведения
- Исследования в составе групп/пар и обратная связь
- Ролевые игры
- Анализ отраслевых данных
- Решение проблем деятельности
- Отслеживание опыта работы
- Сквозное обучение, как, например, «сквозной контроль» и практические упражнения

Важно использовать широкий спектр средств преподавания и обучения, но также важно признать необходимость всестороннего охвата тематики урока. При этом следует знать, что в некоторых тематических областях это может привести к дисбалансу стилей.[212, 213] Очень хорошо, когда все органы чувств человека стимулируются настолько, насколько это возможно. При этом следует обеспечивать спокойную атмосферу, без излишнего давления и стрессовых ситуаций. Желательно поощрять социальное взаимодействие, что будет способствовать развитию широкого спектра навыков и интересов, активизировать умственные, физические, эстетические, социальные и эмоциональные навыки, поощрять ученика быть активным участником, а не пассивным наблюдателем.

5.4. Изучение и преподавание теории

Учителя (тренеры) учат принимать во внимание различия правого и левого полушарий мозга, так как это определяет стиль обучения. У разных людей есть собственные слуховые, зрительные и механические особенности восприятия.

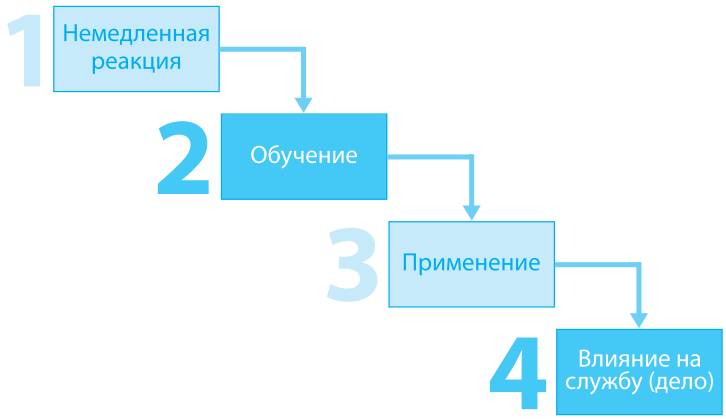
Хотя эти предложения являются актуальными, важно сформировать эффективный и неизгладимый учебный опыт, который путем вдумчивой практики поможет офицеру полиции в повышении образовательного уровня в этой сфере.

5.5. Оценка и анализ результатов обучения

Обучение и развитие должны быть оценены по критерию эффективности. В свое время было отмечено, что невозможно количественно оценить эффект антикоррупционного обучения.[214] Однако, Киркпатрик предложил четыре уровня оценки, которые могут быть полезными. (См. Рисунок 11, ниже)

Рисунок 11: Уровни оценивания Киркпатрика[215]

Уровни оценивания Киркпатрика



Целью четырех уровней процесса оценки является системное обучение отдельных полицейских до момента его логического завершения: как он будет использовать полученные знания в практических условиях на рабочем месте. Большинство программ подготовки оценивают обучение непосредственно на уровнях 1 и 2, которые представлены на Рисунке 10. Но это не дает возможности проверить знания и навыки, реально полученные учащимися на практике, и то, как они будут использоваться в долгосрочной перспективе. Метод Киркпатрика предлагает более глубокий подход и рассматривает более серьезный вопрос, чем обычная поверхностная оценка результатов обучения.

- Уровень 1 - Реакция: какова непосредственная реакция участников программы?
- Уровень 2 - Обучение (приобретение навыков и умений): что нового узнали ученики?
- Уровень 3 - Использование (применение): какие изменения в поведении демонстрируют ученики в результате реализации программы?
- Уровень 4 - Влияние на бизнес: как ученики влияют на организацию в результате реализации программы?

В то время как уровни 1 и 2 относительно легко оценить в результате подведения итогов программы, уровни 3 и 4 являются более сложными. Вопросы, связанные с уровнями 1 и 2, могут быть заданы во время интерактивного сеанса и постоянно контролироваться в течение учебной программы. Уровень 3 может быть оценен только тогда, когда полицейские вернулись на свои рабочие места, где в практических условиях они могут использовать недавно приобретенные навыки и знания.

Окончательный уровень обучения (Уровень 4 «Влияние на службу») оценивает, как подготовка «нижнего уровня» повлияла на процесс борьбы с коррупцией в организации. В рамках полицейской этики и борьбы с коррупцией оценка должна определить, как обучение помогло ликвидации или смягчению вредного влияния на организацию и на силу коррупции, а также способствовала укреплению доверия и товарищеских рабочих отношений внутри коллектива. Это трудно измерить, ведь нужно рассмотреть целый ряд факторов, включая обратную связь от клиентов (граждан). Также, возможно, необходимо будет вернуться на несколько отрезков времени назад, чтобы определить, насколько эффективно это время запомнилось ученикам.

Опытные преподаватели (тренеры) знают, что в дополнение к этой оценке необходимо вести учет отдельных сотрудников, прошедших обучение, и учет замечаний или сомнений по поводу отдельных представителей в этой чувствительной области. Тот факт, что отдельная личность была или не была обучена профессиональной этике, может быть важным в случае запроса или жалобы на действия полиции. Эта информация может даже оказаться важной при необходимости установления индивидуальной или коллективной ответственности за поступки лиц, организаций и т.д..

5.6. Реализация

Есть много примеров программ, которые либо полностью провалилась, или оправдали себя. Поэтому планирование и внедрение программ по развитию потенциала должны быть выполнены тщательно, особенно там, где они решают задачу укрепления антикоррупционного поведения и ценностей.

Для обеспечения выполнения наиболее эффективных мер борьбы с коррупцией рекомендуется использовать методологию, предложенную в начале этой Главы . Она[216] предлагает четыре способа борьбы коррупцией.

1. Привлечение соответствующих людей.
2. Уменьшение возможностей для коррупции.
3. Эффективное обнаружение и предотвращение.
4. Усиление мотивации к соблюдению правил.

В этой Главе было приведено много практических позиций[217] по изучению приобретенного опыта[218], но следует отметить, что некоторые моменты программы наращивания потенциала МАРП были определены в предыдущих главах. Комиссия Вуда[219] разработала сто семьдесят четыре рекомендации, некоторых из которых не были среди реформ, внесенных на рассмотрение комиссара полиции.[220] Ход реформ подвергся критике со стороны внешнего оценивания,[221] и в итоге реформа не была завершена. Как отмечалось по итогам аудита, который проводился относительно реформы в Австралии, программа была неэффективной в процессе реализации. Аудит выделил следующие ключевые направления реформы:

- Эффективное лидерство и управление
- Изменение культуры и ценностей
- Честное выполнение служебных обязанностей, которое отталкивает коррупцию
- Эффективное планирование

- Контроль эффективности и качества
- Сосредоточение на персонале и работе в команде
- Создание новой системы человеческих ресурсов
- Разрушение устаревших систем
- Местные команды как принципиальные представители центра
- Внедрение эффективных структурных перемен
- Углубленный анализ - стратегическое руководство и культура
- Углубленный анализ - подбор и назначение

Результаты аудита этих областей очень напоминают составные части программных реформ, рекомендованных в Главе 8. Секретом успеха программы является ее осторожная и чувствительная реализация. Следующие советы на этапе внедрения могут быть полезными:

- Откажитесь от желания оправдываться и не верить обвинениям или масштабам коррупции в организации, когда на это обращают ваше внимание.
- Убедитесь, что все основные элементы процесса реформ наращивания потенциала эффективно завершены.
- Убедитесь, что стратегия, культура и методы работы, определенные в программе по развитию потенциала, будут соблюдаться до самого завершения программы, а персонал не будет иметь намерений вновь вернуться к злоупотреблению служебным положением.
- Убедитесь, что внутренние реформы соответствуют духу, общей культуре и целям программы.
- Обратите внимание на результаты внешнего оценивания программы, если они существуют.
- Убедитесь в наличии достаточного финансирования, которое обеспечивает реализацию программы по развитию потенциала, а также в наличии средств для покрытия непредвиденных расходов.
- Убедитесь, что исполнительная власть сохраняет доверие ко всем сотрудникам и успешно способствует службе через процесс наращивания потенциала.
- Там, где офицеры полиции проводят расследование случаев коррупции, через дисциплинарные производства или судебные слушания должно быть обеспечено верховенство права.

6 Выводы к Главе 8

Повышение возможностей полиции в борьбе с коррупцией является необходимым. Ни одна полицейская служба не может быть свободной от такого рода проблем, ведь формы коррупции могут меняться и влиять на полицейскую организацию по-разному.

Ситуация в стране, в которой полицейские службы разрабатывают программу по развитию потенциала, будет сильно влиять на коррупцию. Цели и задачи, программы и методы обучения – все должно быть учтено.

Было бы неэффективным, например, чтобы полицейская служба имела чрезмерно амбициозные цели, а зарплата сотрудников полиции не предоставляла возможностей для нормальной жизни. Если цели и отличаются, всегда найдется достаточно отдельных весомых составляющих, которые будут иметь существенное влияние на результаты программы. Их можно обобщить следующим образом:

- Должно присутствовать реальное желание что-то сделать – как на политическом уровне, так и на оперативном уровне службы;
- Должен быть четкий план, который будет определять реалистичные цели и ресурс, необходимый для их достижения;
- План, который определяет конкретные действия, должен определять ответственных, ресурс и сроки выполнения;
- Обучение является ключевым элементом в программе. Оно может быть успешным только тогда, когда отвечает реалиям полицейской жизни и дает практические ответы на вопросы, с которыми сталкиваются сотрудники в своей деятельности. Именно поэтому обучение должно опираться на практические дела и поставлять полиции подготовленных офицеров.

Таблица самооценки

Таблица самооценки к Главе 8

Прочитав эту Главу, каковы ваши впечатления? Была в этой Главе новая для вас информация, которую вы можете использовать для улучшения полицейской службы? Увидели ли вы возможные изменения, которые могут быть сделаны в полиции?

Ниже предлагаются варианты самооценки, которые помогут вам ответить на эти и другие вопросы. Этот базовый вопросник предназначен для того, чтобы помочь вам оценить ситуацию в вашей службе, определить, какие, если нужно, изменения должны быть сделаны, и помочь провести мозговой штурм для поиска путей и средств реализации этих изменений. Для разработки более комплексного подхода к применению концепций, о которых вы узнали в этой Главе, могут быть организованы тренинги или рабочие группы, которые могли бы дополнить и развить ваши оценки. Кроме того, может быть полезно обратиться за помощью к национальным или международным экспертам по вопросам борьбы с коррупцией.

Проблемы/Вопросы	Что делать, чтобы устранить недостатки?	Как это сделать?
Наблюдаем ли мы твердость и устойчивость структуры, чтобы противостоять коррупции и наращивать потенциал?	Если нет, то мы можем: • Оценить структуру для обеспечения процесса наращивания потенциала • Адаптировать программу по развитию потенциала в соответствии со структурой	Мы можем: • Привлечь аудиторов для оценки структуры • Создать рабочую группу для укрепления структуры и реализации программы
Поддерживает ли наше руководство полностью программу по развитию потенциала?	Если нет, то мы можем: • Подготовить менеджеров до уровня экспертов по управлению проектами • Привлечь чемпионов изменений к обучению • Подготовить менеджеров по вопросам этических ценностей	Мы можем: • Разработать стратегию и план действий • Разработать программу подготовки менеджеров • Определить задачи по развитию потенциала

Полностью или частично мы реализовали описанные выше пять этапов разработки программы: подготовка, документация, создание структуры, набор человеческих ресурсов, управления изменениями и программой?	Если нет, то мы можем: • Оценить текущую ситуацию развития программы • Повысить опыт менеджеров • Улучшить подбор персонала и кадровое планирование • Изменить правила создания и структуру программы	Мы можем: • Определить четкие обязательства рабочей группы по разработке комплексной программы • Разработать техническое задание менеджерам и персоналу относительно набора пополнения • Подготовка менеджеров и членов рабочей группы
Есть ли у нас модель оценки риска для использования при разработке программы?	Если нет, то мы можем: • Создать модели оценки рисков для организации • Оценить возможности оценки рисков для антикоррупционных процессов	Мы можем: • Назначить эксперта • Подготовить менеджеров для экспертизы по оценке рисков • Назначить рабочую группу
Полностью ли сознает руководство адекватность методов и возможностей по управлению проектом? См. Рисунки 6 и 8	Если нет, то мы можем: • Оценить адекватность методов для организации • Обеспечить понимание этических ценностей • Наращивать потенциал, используя доступные методы	Мы можем: • Подготовить менеджеров до уровня экспертов • Определить этические ценности и способ их коммуникации • Определить цели каждого метода и организовать подготовку Примечание: аспекты, описанные в Главе 9, могут быть полезными

ГЛАВА 9

9

Инструменты

Эндрю Голдсмит

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И СЛУЖЕБНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОРГАНАХ ПОЛИЦИИ

1. Вступление к Главе 9

Для практической реализации мероприятий, изложенных в других главах этого руководства, в качестве инструментария могут быть использованы инструменты и методы, представленные в этой Главе. В ней основное внимание уделяется вопросам стратегических методов оценки, направленных на выявление проблем, с которыми сталкиваются полицейские службы, и возможных путей решения этих проблем, а также образовательных мероприятий, призванных способствовать организационным переменам. Также в рамках этого пособия рассматривается целый ряд методик преподавания и обучения. Представленная информация служит в качестве практического руководства. В то же время, она содержит информационные материалы, выбранные из литературы по вопросам организационных перемен, о непосредственном опыте реальных событий.

Связь с другими главами

Некоторые из тем, обсуждаемых в этой Главе, также проработаны более детально в других главах:

Главе 1 о среде борьбы с коррупцией

Главе 2 об организационной культуре и проведении оценок

Главе 5 о внутреннем контроле и аудите, и о стратегии

Главе 6 о внешнем контроле

Главе 7 о надзоре

Главе 9 об изменении поведения

Конкретные ссылки будут указаны в тексте.

2. Почему тема настоящей Главы является такой важной?

Эта Глава важна потому, что она предлагает инструменты, которые потребуются для практической реализации содержания других глав данного руководства.

Стратегии борьбы с коррупцией и злоупотреблениями в полицейских службах неизбежно будут касаться одного, двух или всех трех уровней анализа и реализации политики руководства.

1. *Индивидуальный* (личные качества, уровень профессиональной подготовки, и т.п.).

2. *Организационный* (рабочие группы, организационная культура, административные структуры и механизмы и т.д.).

3. *Окружающей среды* (более широкие политические, экономические, социальные и технологические факторы).

Для обеспечения целостности оценки коррупции в полиции и разработки стратегии борьбы с этим явлением, в идеале нужно рассмотреть ситуацию на всех трех уровнях. Полицейскую коррупцию редко, если вообще когда-либо можно четко объяснить с точки зрения теории «гнилого яблока» (Индивидуальный уровень). «Гнилые яблоки» можно найти в «корзинках» или «садах», позволяющих им становиться или оставаться гнилыми; для решения проблем на индивидуальном уровне нужен своеобразный организационный ответ (как незначительный, так и более существенный).

«Гнилые яблоки» и «гнилые корзинки» часто существуют в рамках более широкой организационной и социально-политической окружающей среды. Во многих случаях существования коррумпированной полиции и недобропорядочных или связанных с криминалом полицейских организаций (и в развитых странах, и в развивающихся странах) есть влиятельные факторы этих широких сред, которые играют важную роль в процветании коррупции и злоупотреблений. В некоторых случаях речь идет о том, как активная политическая коррупция поддерживает существование полицейской коррупции (то, что Морис Панчвулд называет «гнилым садом»).[222]

2.1. Различные инструменты реализации

Существует целый ряд инструментов для реагирования на проблемы коррупции в полиции. Три аналитических уровня, о которых говорилось выше, указывают на возможность разработки мероприятий на каждом отдельном уровне. Однако, важно смотреть на эти уровни как на связанные друг с другом, и не пытаться исправлять их изолированно в интересах улучшения текущей оценки или выполнения запланированных мероприятий.

На каждом аналитическом уровне существует ряд потенциальных направлений антикоррупционной реформы.

1. *Индивидуальные:* отбор, наём на работу, вводный подготовительный курс, обучение на начальном этапе карьеры.

2. *Организационные:* структуры контроля, пределы ответственности, надзор, культура рабочего места, уровень оплаты труда, особенности функциональных сфер (например, дорожное движение, полицейское делопроизводство, обработка информации).

3. *Окружающей среды:* политические и правовые структуры, экономические и социальные условия и силы.

Каждый из инструментов, которые обсуждаются ниже, вносит свой вклад в обеспечение целостного подхода. Обучение, как правило, является жизненно важным компонентом. Управление переменами и эффективная коммуникация также могут играть роль в формировании поддержки более эффективной борьбы с коррупцией. При этом, почти всегда будут возникать вопросы, связанные с особенностями среды, т.е. политической воли и потенциала, которые должны быть рассмотрены, если некоторые из обсуждаемых здесь инструментов индивидуального и организационного уровня хотят видеть полностью эффективными.

3. Как применять эти инструменты в случае практического использования пособия

3.1. Оценка

В этом разделе под термином «оценка» нужно понимать, что это:

- Стратегическая оценка
- Проведение оценок в процессе обучения, в частности, оценки потребностей во время тренировочных занятий

Стратегические оценки направлены на проведение общей оценки проблем, стоящих перед организацией, рассматривая при этом характеристики этой организации и условия, в которой она функционирует. На ранних стадиях реформ для оказания помощи в проведении оценок часто возникает потребность в привлечении внешней экспертизы.[223] Полицейские службы, в которых коррупция получила широкое распространение, как правило, имеют целый ряд организационных проблем, которые требуют оценки и определения нового стратегического направления деятельности. Оценка проблемы коррупции наиболее вероятно может проводиться в рамках общей стратегической оценки работы полиции. В этом случае требуется более широкая оценка, чем просто оценка проблемы коррупции. Уровень заработной платы, например, относится к вопросу планирования набора рабочей силы, но одновременно часто бывает связан с проблемами коррупции.

В процессе стратегических оценок, касающихся коррупции в полиции, должны быть рассмотрены существующие уровни и формы коррупции, места проявления коррупции и факторы, провоцирующие появление и способствующие развитию коррупции. Нужно также проанализировать эффективность текущей стратегии борьбы с коррупцией и искать пути решения проблемы на основе информации, получаемой с помощью этих оценок, а также лучших советов и идей по предотвращению или решению проблемы.

Стратегические оценки, как правило, имеют три основные цели.

1. Получить объективную оценку:

   a. окружающей среды (политической, экономической, культурной и т.д.), в которой работает полиция;

   b. полицейской организации, как она структурирована для решения проблем преступности, обеспечения порядка и решения вопросов добропорядочности в полиции.

2. Определить:

   a. основные зоны потенциального риска для добропорядочности (организационные недостатки) и текущие угрозы добропорядочности со стороны внешней среды и внутри полицейской организации;

   b. имеющиеся в настоящее время ресурсы для борьбы с коррупцией в полиции;

   c. дополнительные ресурсы, необходимые для более полноценной и эффективной борьбы с коррупцией.

3. Определить конкретные стратегические меры, в том числе, но не только, необходимые курсы обучения, полезные для улучшения ситуации в сфере добропорядочности.

Оценка рисков является одним из примеров стратегических оценок, где акцент делается на выявлении уязвимости организации к специфическим рискам, а также на выявлении угроз для организации со стороны окружающей среды.

Оценки потребностей обучения касаются оценки потребностей офицеров в дополнительных программах обучения, которые обычно основываются на результатах определения практических потребностей в подготовке персонала, в частности, навыков, взглядов и ценностей в рамках стратегических целей развития, таких как сокращение коррупции в полиции. Не все коррекционные или превентивные меры, определенные как необходимые в рамках стратегии борьбы с коррупцией, непосредственно касаются учебных программ. Другие меры (например, внедрение новых механизмов управления, функциональная реорганизация зон высокого риска в рамках всей службы) часто требуют специальной подготовки кадров к конкретным организационным переменам. Обучение является важным средством внутренней коммуникации, а также методом развития необходимых навыков. (См. обсуждение вопросов коммуникации ниже).

3.1.1. Проведение стратегической оценки

Проведения оценки такого уровня требует сбора соответствующих данных, анализа и формирования на базе этих данных соответствующей оценки.

3.1.1.1. Сбор данных

Масштабы и особенности конкретной задачи стратегической оценки будут определять, какие данные необходимы. Они могут быть связаны с вопросами общей деятельности всей организации или касаться конкретной области деятельности организации (например, участия полиции в коррупции).

Очень важно получить как можно больше данных о существующем положении вещей в оцениваемой сфере. Также важно определить, какие существуют проблемы, и установить ориентиры для будущих улучшений.

Оценка должна основываться на данных как внешних, так и внутренних источников, и учитывать неофициальные данные наряду с официально предоставленными данными. Эти источники можно использовать с применением таких методов сбора данных, как опрос (в том числе онлайн-опрос), фокус-группы и интервью для сбора данных по проблемам полицейской деятельности.

Получение «чувствительных» данных может быть трудным делом. В проблематике такой темы, как коррупция в полиции, некоторые люди/организации, которые могут быть потенциальными источниками данных, могут оказаться недостаточно смелыми, чтобы сделать шаг вперед. Поэтому для тех, кто проводит оценку, чрезвычайно важно получить именно такие данные. При этом очень важно найти способы гарантировать этим источникам, что их свидетельства будут учтены в процессе оценки. Сбор анонимных данных также часто бывает необходим. Для этого могут использоваться анонимные бесплатные телефонные линии - чтобы лица, которые предоставляют информацию, не боялись раскрытия. Все чаще, особенно в развитых странах, для регистрации информации о полицейской практике используются социальные сети в Интернете, которые таким образом

могут обеспечить богатые источники данных. Этот потенциальный источник должен рассматриваться даже в тех странах, где есть лишь ограниченный доступ к Интернету.

Наиболее важными источниками информации будут те, кто работает ближе всего к рассматриваемой проблеме или вопросу. Полицейские часто имеют лучшие возможности наблюдать и комментировать проблемы в своей работе. Они часто являются свидетелями коррупции в тех службах, в которых она широко практикуется.

Имеет смысл привлекать сотрудников полиции на этапе как идентификации проблемы, так и решения проблемы. Поощрение офицеров полиции говорить откровенно, без опаски, часто представляет проблему в тех странах, где полиция и политическое руководство сами замешаны в коррупции и, вероятно, будут противостоять переменам и наказывать информаторов. Может оказаться необходимым использовать внешних (т.е. иностранных) специалистов или команды исследователей из международных неправительственных организаций (НПО) или международных органов с многосторонним представительством (например, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, ООН, ЕС), чтобы убедиться в том, что сотрудники полиции, которые сотрудничают в вопросах сбора данных, не поддаются неоправданному риску (см. обсуждение агентов перемен ниже).

Надзорные институты, такие как омбудсмены и антикоррупционные комиссии (в тех странах, где они существуют), а также НПО, работающие в таких сферах, как права человека и предотвращение конфликтов (например, Международная Амнистия, Human Rights Watch, Международная кризисная группа) часто хранят данные и готовят публично доступные доклады, которые могут пролить свет на проблемы полицейской деятельности.

3.1.1.2. Анализ данных

После того, как разноплановый и всеобъемлющий процесс сбора данных завершился, оценщик должен быть хорошо подготовлен для выявления имеющихся организационных возможностей, а также недостатков в процессе оценки деятельности. В случае применения комплексного подхода к проведению оценки, оценщик будет также ориентироваться на значительное количество внешних сил, официальных и неофициальных, которые влияют на эффективность работы.

При анализе такой сферы, как коррупция, в центре внимания должны находиться многие из вопросов, описанных в следующих подразделах.

Природа и масштаб проблем

Проблема коррупции может быть обнаружена в ходе изучения конкретных случаев, но с точки зрения управления риском ее лучше анализировать в контексте *опасности* или отдельной проблемной сферы.[224] Как отмечалось выше, организационные стратегии борьбы с коррупцией должны быть ориентированы на уязвимые направления деятельности, а не на разовую реакцию на конкретные случаи коррупции. Последний подход является скорее реактивным, чем контролируемым интеллектом, и, в конечном счете, приводит к неэффективному расходованию ресурсов. Лучшим подходом является выявление таких опасностей через определение типичных признаков или накопление случаев, в которых раскрываются проявления коррупции.

Можно посмотреть на образцы зафиксированных случаев несоблюдения путем изучения официальных уголовных, дисциплинарных реестров и материалов рассмотрения жалоб, если они реально существуют. Эти образцы могут касаться места, где наблюдается коррупция (географический район, служебная категория, функциональная область), а также

изменения тенденций, которые происходят с течением времени.

Другое аналитическое задание стратегической оценки заключается в выявлении активных факторов несоблюдения стандартов, а также служит для полноты оценки характера и масштабов этих факторов и других факторов, влияющих на проблему коррупции.

Они могут произойти на любом из трех уровней, описанных выше. Различные инструменты могут быть использованы для достижения этой цели, в том числе SWOT-анализ (сильные и слабые стороны, возможности, угрозы, см. Глоссарий и Главу 2), т.е. анализ влияния и анализ наиболее прочных связей (см. ниже). Данные, полученные из разных источников, могут помочь в выявлении ключевых факторов и факторов, способствующих достижению текущих уровней коррупции, а также в формировании оценки их относительного влияния. Во всех полицейских службах есть сферы, которые более склонны к развитию коррупции, чем другие. Некоторые примеры приведены во Вставке 1 ниже.

Вставка 1: Зоны высокого риска полицейской деятельности

- **Уголовное расследование и проявления коррупции.**
- **Расследование уголовного дела и отношение к информаторам.**
- **Контроль дорожного движения и возможности для получения взяток.**
- **Изолятор временного содержания, избиение и гибель задержанных.**
- **Автомобильные патрули и преследования нарушителей на высокой скорости.**
- **Подразделения специального назначения и применение чрезмерной силы.**
- **Отряды по борьбе с наркотиками и продажа наркотиков, вымогательство денег у наркодилеров.**
- **Полицейские базы данных и злоупотребление служебной информацией.**[225]

Аналитики также должны быть внимательны к последствиям проявления определенных особенностей и к проблемным сферам. Причиненный вред, а также текущие риски, связанные с проблемами, выявленными в рамках процесса оценки, должны быть четко идентифицированы с целью разработки соответствующих мер реагирования.

Термин «последствия» относится к оперативным последствиям, но также и к влиянию на общественный статус (легитимность) организации. Легитимность представляет собой важный аспект положительного отношения к деятельности полиции. Это касается уровня общественной поддержки того, что делает полиция. Полицейские службы, которые активно участвуют в коррупции и других видах злоупотреблений, вероятно, будут иметь высокий уровень общественного недоверия и отсутствие сотрудничества. Стратегическая оценка коррупционных рисков и проблем в полиции должна учитывать последствия существующего уровня недоверия общества.

Кроме общественной легитимности, акцент на пагубных последствиях коррупции в полиции для других членов общества является полезным для обеспечения поддержки реформ. Документирование этих отрицательных результатов дает основания для оказания давления на ведущие политические силы, которые могут поддерживать позитивные изменения или препятствовать им.

Область применения и эффективность существующих антикоррупционных стратегий предотвращения и контроля

Качественный анализ эффективности механизмов предотвращения в рамках организации может быть проведен путем сбора адекватных данных. Первый шаг заключается в определении того, что собой представляют эти механизмы. Это можно сделать путем построения организационных диаграмм, изучения соответствующих законов и правил, годовых отчетов и других внутренних документов. Другие методы, такие как интервью, помогут завершить картину там, где документация отсутствует или не дает ответов на интересующие вопросы.

При рассмотрении вопроса эффективности, годовые отчеты полиции сами по себе могут предоставлять информацию такого рода. Другие официальные источники, такие как доклады омбудсменов и органов по борьбе с коррупцией или надзорных органов также является очень важным потенциальным источником на данном этапе. Важно включать данные из интервью или опросов полицейских, а также из сообщений СМИ и других неофициальных источников данных.

Анализ эффективности существующих профилактических механизмов и механизмов внутреннего контроля имеет решающее значение для стратегического результата в борьбе с коррупцией, поскольку он обеспечивает основу для определения, где существующие процедуры работают хорошо (или плохо), и то, что, возможно, необходимо изменить или добавить для укрепления этих процедур (см. Главу 5 для получения дополнительной информации).

Доступные стратегии и методы реформ

Проанализировав данные с точки зрения рисков, опасностей и последствий, исполнители стратегических оценок стремятся обеспечить направление перемен и пути продвижения в этом направлении. В процессе антикоррупционных оценок общее направление перемен будет достаточно очевидным. Однако определение путей продвижения часто становится не таким очевидным.

Несколько вопросов следует обязательно учитывать при поиске эффективных механизмов борьбы с коррупцией:

- Возможно, антикоррупционные методы уже где-то используются в этой организации, и они будут работать и в других структурах службы. После соответствующей адаптации может быть осуществлено их расширение. Распространение опыта аудита финансирования в других областях деятельности полиции может быть примером.
- В попытках проведения реформ во многих развивающихся странах и постконфликтных ситуациях, простое перенимание «лучших практик» из развитых стран часто приводит к тому, что применяемые методы не удается долго поддерживать, и эти попытки проваливаются. Желательно, чтобы были рассмотрены варианты, которые имеют достаточные шансы на успех при данных конкретных обстоятельствах определенной страны или ситуации. Например, может быть более практичным сосредоточить внимание на практике управленческих процессов (и разработать соответствующую программу подготовки), чем ввести в действие новую компьютеризированную систему раннего предупреждения, которая зависит от полноты сбора данных из различных источников. Во многих случаях последний метод было бы невозможно применять в краткосрочной перспективе, и, скорее всего, в долгосроч-

ной перспективе тоже.

- Несмотря на довольно разные среды и вызовы, полицейские службы все же могут учиться друг у друга. Это особенно верно там, где рассматриваются методы, которые не являются особенно дорогими или сложными для реализации. Улучшение практики надзора и создание внутренней системы информирования могут быть примерами того, что не обязательно зависит от огромных финансовых вливаний или технологии внедрения.

Какой результат можно ожидать в конце процесса оценки?

- Этот процесс обычно завершается официальным докладом, состоящим из перечня собранных данных, описания использованных методов, результатов анализа данных, а также ряда рекомендаций относительно того, что реально может быть сделано для исправления ситуации или улучшения работы полиции в рассматриваемой сфере.
- В контексте коррупции в полиции, можно было бы ожидать, что проведенный анализ определит конкретные точки уязвимости в рамках организации, а также отдельные элементы рабочей среды полиции, которые генерируют концентрированные проявления коррупционного поведения.
- В доклад также могут вноситься предложения по реорганизации определенных аспектов полицейской деятельности с целью снижения рисков в выявленных сферах повышенного риска.

Вставка 2: Дорожная полиция и коррупция

В стране, где особенно большие проблемы с коррупцией в дорожной полиции, можно рассмотреть возможность передачи этой функции другой организации. Если это ни политически, ни практически осуществить невозможно, в докладе можно рекомендовать более строгий надзор за этими сотрудниками полиции или ликвидацию дорожной полиции как отдельной структурной единицы и ее объединения со службой общего патрулирования полиции.

Отчеты должны оставаться реалистичными относительно того, что может и должно быть сделано. Они должны точно отражать различные силы, определяющие границы возможных реформ в каких-либо конкретных условиях оценки, и, следовательно, пределы того, что может быть достигнуто. Рекомендации должны быть подкреплены имеющимися данными, а не просто надеждами на то, что ситуация может улучшиться.

Стратегическая оценка должна определять направления и цели организационных изменений, но их достижение должно быть определено через практические, реальные шаги. В исследованиях по развитию потенциала подтверждается, что существенных изменений нельзя достичь одновременно. Реальные, устойчивые изменения часто требуют многих лет или десятилетий. Для поддержания импульса изменений хорошая стратегическая оценка будет включать в себя рекомендации по достижению краткосрочных целей, так чтобы наглядные результаты от проведения реформ не казались отложенными на слишком долго.

Пример 1: Определение новых направлений - концептуальный документ Сербии

Наличие общего стратегического замысла того, в каком направлении должна развиваться полицейская служба как одного из результатов стратегической оценки, может привести к значительным переменам. В процессе реформирования полиции в Сербии был разработан такой «замысел», и подготовлен документ перспективного видения.

Этот концептуальный документ был определен как «откровенный внутренний взгляд на проблематику полицейской деятельности в Сербии».[226] Это был продукт рабочих групп от четырнадцати различных функциональных областей, которые были созданы Министерством внутренних дел, и каждая группа подготовила отдельную главу этого документа.

Принятый министерством подход был подвергнут критике за чрезмерную роль стиля управления «сверху вниз». Лишь несколько «заинтересованных сторон» были приглашены на консультации в ходе подготовки документа, в том числе несколько рядовых офицеров полиции. Критерии измерения успеха были расплывчатыми. Сам концептуальный документ нуждался в значительной дальнейшей доработке с учетом требований процесса стратегического планирования, прежде, чем он мог быть реализован.

Значительным шагом вперед в процессе реформирования полиции был бы выход расширенной версии этого концептуального документа, с более широким участием и с консультациями заинтересованных сторон, а также помощи со стороны международного сообщества в разработке его стратегического плана. Это же относится и к любой другой стране, в которой нет традиции проведения стратегических оценок в секторе безопасности.

3.1.1.3. Кто должен проводить стратегические оценки?

Оценщики могут быть выбраны из нескольких категорий:

- Сотрудники полиции, подготовленные для проведения оценок.
- Персонал Министерства внутренних дел.
- Специальная целевая группа от правительства.
- Внешние органы (например, следственные комиссии) или отдельные эксперты (например, консультанты), обладающие специальными знаниями и навыками в сфере мониторинга и оценки полицейских служб.
- Граждане и коллективы.

Как правило, при условии, что будет соблюдена общая объективность и обеспечены возможности для выполнения этой задачи, выбор должен принять во внимание политическую «чувствительность» этого вопроса. Полицейская коррупция является чувствительным вопросом во всем мире, настолько, что выбор внешнего органа или независимого физического лица часто будет неизбежным, если необходимо добиться всеобщего признания того, что процесс оценки будет объективным (т.е. беспристрастным или не перегруженным необъективными суждениями).

Многим переходным, постконфликтным и развивающимся странам может понадобиться

помощь зарубежных экспертов или организаций (таких агентств, как Программа развития ООН), имеющих опыт в проведении таких оценок.

3.1.2. Оценки рисков

Оценка рисков в целом напоминает шаги подхода стратегической оценки, и она обычно рассматривает:

- Вредные последствия, связанные с определенным риском, который возникает в организационной среде или внутри самой организации.
- Вероятность того, что эти вредные последствия наступят.
- Меры, которые могут быть доступными и практическими, для уменьшения или устранения рисков, которые оцениваются как неприемлемые для организации.
- Эффективность существующих мер по сокращению или устранению выявленных рисков.

Полицейские службы сталкиваются с рядом реальных и потенциальных коррупционных рисков. Риск может измеряться в финансовых потерях, ущербе для персонала и других людей, материальных и репутационных убытках. Безусловно, области, связанные с наибольшим риском, должны быть выделены первыми и приоритезированы. Сопоставление степени и тяжести различных рисков имеет основополагающее значение для приоритезации того, что требует внимания.

Полицейская коррупция создает риски и для других. Тщательная оценка риска коррупции в полиции должна изучить риски для самой полицейской службы, а также риски, связанные с организацией, для других. Некоторые из этих рисков, а также наиболее уязвимые к ним лица или подразделения организации, указаны в Таблице 1.

Практические и комплексные подходы к оценке рисков полицейской коррупции обычно фокусируются на опасных сферах деятельности, а не на действиях отдельных лиц. Хотя некоторые риски могут существовать в масштабах всей организации, потенциально затрагивая все сферы и сотрудников полиции, самый высокий коррупционный риск существует в конкретных географических районах, способах взыскания штрафов и уровнях профессионального опыта. Для целей оценки и снижения рисков, это сферы повышенной опасности, которые должны получить основное внимание.

Например, в некоторых странах подразделения дорожной и пограничной полиции собирают с граждан дань на блокпостах на регулярной основе, и эти взаимодействия неизбежно формируют общественное восприятие об уровне добропорядочности полиции. Таким образом, это может быть плодотворной областью для проведения оценки.

Матрица оценки рисков по определенному типу может быть полезной. Она может существовать в различных форматах.[227] С точки зрения выявления конкретных опасных сфер и уровня связанного с ними риска, оценщику может потребоваться изучение следующих аспектов.

В контексте коррупции в полиции, объем *соответствующих финансовых транзакций* часто связан с частотой докладов или официальных жалоб относительно конкретного полицейского участка или специализированного полицейского подразделения. Наличие технического оснащения часто означает способность причинить серьезный вред (например, вооруженные полицейские спецподразделения), или риски, связанные с возможностью доступа к базам данных полиции. Характер выгоды будет часто существенно меняться, следовательно, надо рассматривать ее мотивационную силу и связанные с ней

искушения. Относительная выгодность участия в незаконном обороте наркотиков, по сравнению с взятками при контроле дорожного движения, является примером того, как важно внимательно смотреть на этот фактор.

Все три вышеперечисленных фактора важны с точки зрения получения уроков из прошлого опыта своей организации и других родственных организаций. Состояние культуры добропорядочности полицейской службы можно оценить по некоторым параметрам, таким, как порядок рассмотрения жалоб после их подачи, работа структур внутреннего контроля и надзора и опрос общественного мнения об уровне доверия к полиции.

Таблица 1: Возможная матрица оценки коррупционных рисков в полиции

Риск для	Источник риска	Влияние риска	Вероятность риска	Тяжесть риска
Полицейской организации	Политическая коррупция	Репутационный ущерб; влияние на моральный дух полиции, ответственность по гражданскому законодательству	Высокая	Высокая
Сотрудников полиции	Незначительные выгоды	Потеря доверия общества; Неэффективность служебной деятельности полицейских, ответственность в уголовном или дисциплинарном порядке	Высокая	Средняя
Общественности, задействованной в работе полиции (Информаторов, свидетелей, подозреваемых)	Запугивание	Потеря сотрудничества	Высокая	Серьезная
Жертв полицейской Коррупции	Мелкая коррупция	Потеря сотрудничества и доверия к полиции	Высокая	Средняя
Общества	Жестокость полиции	Утрата источников информации	Средняя	Средняя
Правительства	Политическая коррупция	Финансовые потери; потеря авторитета	Средняя	Высокая
Частного бизнеса	Взяточничество	Финансовая стоимость ведения бизнеса	Средняя	Низкая

Это базовая матрица. Предложенные категории могут быть расширены или изменены в соответствии с конкретными потребностями и обстоятельствами. Например, можно было бы расширить категорию «Риск для», с тем, чтобы шире дифференцировать риски в самой полицейской организации.

Существуют различные подходы к оценке риска в полиции. Вставка 3 показывает пример австралийского опыта относительно рисков, связанных с борьбой правоохранительных органов с наркотиками.

Вставка 3: Оценка рисков в борьбе с наркотиками[228]

Желание X уверенность = намерения

Ресурсы X знания = возможности

Намерения X возможности = вероятность угрозы

Вероятность угрозы X последствия/негатив = РИСК

3.1.3. Учебные мероприятия: оценка потребностей в обучении

Оценка потребностей в обучении (ОПО) является шагом, который обычно (но не всегда) осуществляется до начала обучения/подготовки. Это позволяет разработать соответствующие программы обучения/подготовки, охватывающие необходимые области обучения/подготовки персонала и организационных перемен. Если обучение/подготовка осуществляются без ОПО, то возникает риск бесполезного расходования времени и ресурсов. Содержание того, что включает ОПО и способы ее проведения, описаны ниже.

Вставка 4: Цель этической подготовки

«Любая программа этической подготовки должна быть направлена на достижение двух результатов: программы должны обеспечивать использование л ичных способностей участников» чтобы начать необходимые процессы реф о рм, и они должны укреплять у участников понимание того, почему такие реформы необходимы и возможны».[229]

Проведение ОПО может быть полезным в определении:[230]

- Организационных целей и эффективности организации в достижении этих целей.
- Пробелов и несоответствий между навыками работника и навыками, необходимыми для эффективной работы.
- Проблем, которые не могут быть решены путем обучения/подготовки.
- Условий, при которых будет происходить обучение и деятельность по вопросам развития.

Проведение ОПО также обеспечивает базу, на основе которой эффективность учебной программы можно будет оценить в дальнейшем.

Различные методы могут быть использованы для сбора данных из различных источников с целью определения потребностей. Эти методы включают опросные анкеты, интервью, оценки результатов работы, наблюдения, тесты, фокус-группы, переиздание документов

и консультативные комитеты. При этом собрать информацию по направлениям подготовки необходимо от граждан, а также от полиции и других государственных служащих и экспертов. Например, если считается, что дорожная полиция коррумпирована, для сбора информации следует привлечь водителей и других участников дорожного движения.

ОПО может сосредоточиться на организации в целом, на задачах или на отдельных лицах. Учитывая наличие проблемы системной коррупции в полиции многих стран и широкое распространение убеждения в том, что существующая организационная культура действительно может объяснить продолжительность и серьезность такой коррупции, должна проводиться адекватная оценка как на организационном уровне, так и по проблематике задач и физических лиц.

Целевой анализ задач также будет полезным.[231] Эффективный анализ задач определяет:

- Задачи, которые должны быть выполнены.
- Условия, при которых задачи должны быть выполнены.
- Как часто и когда задачи выполняются.
- Качественные и количественные показатели требуемой производительности.
- Навыки и знания, необходимые для выполнения задач.
- Где и как эти навыки лучше получить.

После того, как ОПО завершена, следующим шагом будет разработка предложения по обучению. Это предложение должно обосновать необходимость обучения и наметить результаты, ожидаемые от этого обучения, лиц, которых следует обучить/подготовить и вероятные последствия отсутствия обучения/подготовки.

3.1.3.1. Конкретные инструменты и методы, которые могут быть полезны

Вышеописанные методы могут быть полезны для достижения целей стратегической оценки и обучения/подготовки, в частности, в организации подготовки и проведения семинаров. Некоторые методы, как показано ниже, могут быть использованы для обеих целей.

Эти инструменты будут описаны в соответствии со следующими параметрами:

- Почему (цель).
- Что (презентация инструмента).
- Как (его использовать).
- Кто (аудитория).
- Когда (применять этот инструмент).
- Где (в каком контексте этот инструмент лучше использовать).[232]

3.1.3.2. Стратегические оценки

В этом разделе рассматривается соответствующий набор инструментов. Каждый инструмент предлагает способы изучения полицейской коррупции в конкретном контексте. В большинстве случаев они предлагают взгляд на проблему на различных уровнях, а также связывают насущную проблему с широкой палитрой организационных факторов и факторов окружающей среды. Эффективная стратегия борьбы с коррупцией будет только

там, где определены все соответствующие факторы, влияющие на данную проблему, а их значения должным образом оценены.

SWOT-анализ

Это инструмент стратегического планирования. Как видно из его названия, он используется с целью идентификации сильных и слабых сторон (недостатков), возможностей и угроз (strengths, weaknesses, opportunities and threats - SWOT) для конкретных организаций или структур. Сильные и слабые стороны являются показателями оценки определенной организации, в то время, как возможности и угрозы являются функциями окружающей среды. Эта деятельность, как правило, проводится с использованием доски или больших листов бумаги, на которых руководитель семинара записывает мысли и идеи участников в рамках каждого из четырех составляющих пунктов SWOT. Для более детального ознакомления с методом анализа SWOT см. Глоссарий и Главу 2.

Анализ пробелов

Это упражнение представляет другой вид инструментов стратегической оценки и развития, который в какой-то степени напоминает инструмент SWOT. Участникам предлагается подумать о своей организации и своей стране, выявить существующие пробелы и проблемные области, связанные с конкретным вопросом, а также предложить конкретные решения для заполнения этих пробелов и решения проблем. В контексте борьбы с коррупцией, представители различных частей организации могут рассуждать на тему коррупции и обсуждать вопросы коррупционной уязвимости в своих организациях, а также делиться своими предложениями относительно способов, которыми эти пробелы могут быть заполнены (за счет более тщательного аудита, строгого надзора, и т.д.).

Одним из методов, который может быть использован при этом подходе, заключается в разработке и заполнении трех гистограмм с тремя заголовками, которые приведены в Таблице 2.[233]

Таблица 2: Пример похода к анализу пробелов

Угрозы	Примеры ответов на угрозы	Пробелы
Коррумпированные политические лидеры	Поддержка преследования главных правонарушителей	Прокуроры недостаточно опытные, не получают поддержки в вопросах преследования за коррупцию
Полицейская культура враждебно относится к информированию о коррупционной деятельности в полиции	Совершение нового преступления - неуведомление о коррупционной деятельности	Низкая вероятность поддержки со стороны правительства необходимых законодательных реформ
Организованные преступные группы имеют влияние на руководителей полиции	Создание специального подразделения Министерства юстиции для борьбы с организованной преступностью	В Министерстве юстиции не хватает соответствующего персонала для борьбы с организованной преступностью

Анализ силового поля

Этот метод рассматривает силы, которые объясняют поведение группы, и является методом, который связывают с процессом *управления переменами* (см. ниже). Он особенно подходит для понимания движущих сил в трехшаговой модели Левина.[234] Это инструмент стратегической оценки с потенциалом применения в разработке антикоррупционной стратегии в полиции. С помощью этого метода существующее поведение может быть определено с точки зрения сил двух групп: одна группа - это сдерживающие силы, сопротивляющиеся переменам, а другая группа - это силы продвижения, поощрения и поддержки перемен. В качестве этих сил могут выступать отдельные лица, коллективы и организации. Цель состоит в том, чтобы выявить, описать и определить потенциал этих сил и понять, почему отдельные лица, коллективы и организации действуют именно так, как они действуют, а также выработать понимание того, какие силы должны быть устранены, нейтрализованы или усилены для того, чтобы добиться изменений в поведении. Потенциал этих сил может состоять в их численности, их политическом влиянии, базе их общественной поддержки, их способности запугать или купить влияние, или в уровне доступных им ресурсов. Как и в примере, рассмотренном ниже *(отображение воздействий)*, это упражнение должно быть направлено на составление карты *(схемы силового поля)* различных сил, которые будут установлены при проведении анализа данных. Как только эти силы будут нанесены на карту, эксперты, которые проводят исследования, могут рассмотреть, какие меры необходимо принять для преодоления сил, выступающих против желаемых перемен, и какая поддержка и ресурсы необходимы для достижения перемен. Это может потребовать проведения, например, рекламных кампаний, направленных на повышение осведомленности и создание коалиций граждан, или прямого лоббирования членов правительства.

Полезность анализа силового поля в исследованиях о полиции подтверждается эмпирическим опытом активной оппозиции и скрытыми попытками подрыва антикоррупционных реформ. Эта оппозиция может исходить от различных сегментов общества, правительства и из самой полиции. Знание того, кто может помочь, уже помогает или вероятно может помочь или помешать желаемым переменам, имеет решающее значение для организационных изменений.

Отражение влияний

Этот метод рассматривает группу или сеть лиц и других формирований, которые имеют влияние на деятельность и достижения. Карта воздействий - это визуальная модель, которая требует выявления сил, оказывающих влияние, отношений, существующих между различными заинтересованными сторонами, а также количественных показателей и направления влияния, оказываемого на деятельность и решения. Это требует выявления всех воздействий, а не только официально определенных.

Только после определения всех влиятельных игроков в той или иной проблеме, ответственные лица начинают разрабатывать реалистичные стратегии по снижению коррупции в полиции. Другая важная роль этого метода состоит в том, что он фиксирует уровень влиятельности в данный конкретный момент времени. Как влияние может изменяться с течением времени, так и карты влияний могут быть воспроизведены впоследствии в качестве средства построения графиков этих изменений и оценки влияния организационных реформ, которые начинались и реализовывались с момента, когда первая карта влияния была подготовлена для выявления конкретных проблем.

3.1.3.3. Меры дополнительного обучения

Учение это не то же самое, что и тренировки. Организации и частные лица могут учиться, не подвергаясь формальному процессу обучения, например, через приобретение опыта или путем самообразования и прохождения тестов. Однако тренировка является традиционным ответом в борьбе с коррупцией в полиции. При обсуждении проблематики обучения далее рассматриваются различные методы, которые используются для обучения.

Лекции

Лекция является наиболее распространенным традиционным инструментом обучения. Ее сила заключается в возможности сжатого предоставления информации для больших групп слушателей. Лекции, как правило, представляют собой одностороннее (докладчик в группе) предоставление информации квалифицированным или опытным лицом. В зависимости от того, как они структурированы, на лекциях часто может быть только очень ограниченная возможность для обсуждения в классе и общения. Они по-прежнему остаются удобным способом предоставления основной или свежей информации группам сотрудников полиции, которые проходят обучение или тренировки. Лекция является хорошим способом начать обучение или тренировки по конкретной теме. Она может сформировать удобную платформу для дальнейшей дискуссии, помещая существующие проблемы в соответствующий контекст. Лекции лучше сопровождать или продлевать, используя один или несколько других методов, описанных ниже.

Фокус-группы

Это групповые дискуссии по одному конкретному вопросу или ряду вопросов. Они могут быть использованы для учебных целей, а также для стратегического планирования. Фокус-группы имеют лидера (посредника), который представляет вопрос и потом ведет его интерактивное обсуждение. В этом смысле они структурированы упражнениями, которые руководствуются определенным порядком дня. Они носят интерактивный характер, что позволяет всем членам группы внести свой вклад в обсуждение. Активное обучение такого рода, скорее всего, приведет к необходимому сохранению знаний у студентов. Дискуссии фокус-групп могут быть полезными для обеспечения рассмотрения различных точек зрения внутри группы.

Пленарные панели

Пленарные панели предполагают участие ряда экспертов по конкретному вопросу или нескольких лиц, которые отражают различные точки зрения на проблему. Они особенно полезны в представлении разных точек зрения, таким образом, подготавливая почву для другой темы и для дальнейшего её обсуждения на семинарах и практикумах. Они подходят для условий большой аудитории, поэтому могут быть рекомендованы для больших групп слушателей в пятьдесят, сто или даже более человек.

Итоги семинара или учебного курса из нескольких занятий могут быть суммированы методом пленарной панели, поскольку он позволяет делать общие выводы и замечания. В идеале, участники должны иметь возможность обращаться с вопросами к членам группы до завершения семинара.

Презентация с использованием средств визуализации

Это касается использования графических материалов или презентаций типа PowerPoint для визуальной демонстрации участниками семинара специально отобранных и орга-

низованных материалов. Основная роль таких презентаций связана с попыткой усилить восприятие темы занятия.

Тематические исследования

Презентация тематических исследований представляет собой широко используемый метод в обучении и образовании взрослых. Их главное преимущество состоит в том, что тематические исследования основываются на реальных примерах из жизни. Детали информации о предложенных случаях иногда уже хорошо известны студентам, что дает им возможность показать свои знания во время обсуждения и обмена мнениями и информацией в группе. Студенты воспринимают приведенные примеры в контексте типичных рабочих ситуаций, с которыми они сталкиваются на службе, потому что они основаны на реальных случаях, что делает их привлекательным инструментом обучения.

Вставка 5: Ограничения традиционных учебных программ

Учебные программы могут быть использованы для дополнительного изучения правил и процедур, необходимых для усвоения навыков и знаний, но не обязательно для того, чтобы слушатели учились делать лучшие суждения или принимать лучшие решения.[235]

Ролевые игры

Ролевая игра привлекает студентов к реалистическому восприятию жизненных сценариев, в которых они играют роль участника (офицера полиции, обвиняемого, потерпевшего) или наблюдателя (свидетеля, наблюдателя). Роли распределяются среди студентов, которые, как ожидается, будут исполнять порученные им роли без предварительной подготовки. Другие члены учебной группы служат аудиторией для этой игры. Ролевые игры широко применяются для проведения общего обсуждения группой во время исследования темы.

Пример 2: Подготовка филиппинских полицейских по вопросам культурного разнообразия

Недавнее исследование межкультурной подготовки полицейских на Филиппинах указывает на важность получения офицерами полиции навыков в качестве неполицейских персонажей, с тем чтобы получить новые видения ситуации и бросить вызов старым концепциям полиции относительно их роли и способов выполнения полицейской работы.[236]

Тренинги

Тренинги похожи на ролевые игры и предлагают много таких же преимуществ (развитие навыков и перемены в отношении). Разница в моделировании заключается в том, что больше усилий направляется на имитацию реальных условий и примеров того, как решаются проблемы из реальной жизни. Иными словами, тренинги более «реалистичны», чем ролевые игры.

Например, студент может столкнуться с реальным высшим должностным лицом организации или с гражданином в имитационной модели, в которой рассматривается предложение взятки сотруднику полиции. Эксперты могут играть консультативную роль в

разработке тренингов и обеспечении обратной связи о роли участников. Более «реалистичные» персонажи делают процесс обучения потенциально более интенсивным и длительным. По сравнению с другими инструментами перемен тренинги требуют больше усилий для организации и проведения.

Тактические игры/упражнения, основанные на сценариях [237]

Это одна из форм тренинга, которая обеспечивает высокую реалистичность моделирования и делает особый акцент на психологическом климате, в котором работают сотрудники полиции. Такой подход развивается в основном в ответ на необходимость обучения персонала действиям в случае возникновения стрессовых ситуаций. Он направлен на развитие нетехнических навыков суждения и принятия решений, и делает все возможное, чтобы воссоздать стрессовые ситуации, в которых офицеры должны принимать решение о том, что делать. Этот метод также позволяет развивать навыки сотрудников через использование практических возможностей обучения, а также получение обратной связи во время выполнения упражнения.

В проведении тактических игр/сценариев используют подход к обучению, построенный из шести этапов:

1. *Определение целей.* Что является основной целью этого обучения, и какие ключевые роли должны быть разыграны?
2. *Выбор дилеммы.* Выбрать экстремальные ситуации, включая их место, степень тяжести, стадию развития событий и имеющиеся ресурсы. Убедиться, что существует несколько возможных путей решения этой дилеммы и несколько нетехнических навыков, которые можно применить в данной ситуации.
3. *Вмешательство со стороны экспертов в предметной области.* Добавить информацию о ситуативных факторах, соответствующую техническую информацию и возможные направления развития сценариев для выбранной дилеммы.
4. *Разработка основы сценария.* При этом следует учесть вышеупомянутую информацию, но также добавить неоднозначную информацию или такую, которая вводит в заблуждение. Следует также пропустить некоторые важные сведения.
5. *Подготовка сценария, в том числе практических материалов и визуализации.* Сценарий должен быть подготовлен в повествовательной форме. Там должно содержаться четкое указание на то, что участники упражнения должны делать: например, провести брифинг для других или подготовить отчет о процессе принятия решений и выполнении мероприятия.
6. *Определение критериев эффективности.* Должна быть разработана схема соответствующих действий, согласно которой продемонстрированное поведение можно классифицировать как приемлемое или неприемлемое. Схема должна быть направлена на демонстрацию соответствующих навыков, а не «правильного ответа».

Мозговой штурм[238]

Цель мозгового штурма заключается в том, чтобы генерировать большое количество различных и даже очень смелых идей на определенную тематику в очень сжатые сроки. Этот метод нужен для нивелирования «группового мышления» и провоцирования участников к рассмотрению новых идей относительно вопросов или проблем, с которыми они раньше не сталкивались ни в прошлом обучении, ни в своей рабочей среде.

Кроме поощрения групп к генерированию новых идей по конкретным проблемам или вопросам, этот метод позволяет организовать эти идеи по определенным темам и обсуждать вопросы, связанные с этими темами.

Все участники должны иметь равные права, и разница в статусе не должна влиять на процесс или на появление идеи. Следует избегать критики предложений других участников, чтобы не задушить новые и часто провокационные или нестандартные взгляды. Создание новых способов мышления и поиск новых способов рассмотрения и решения проблем являются ключевыми составляющими успеха в этом упражнении.

Такая деятельность, как правило, требует присутствия посредника, который гарантирует, что каждый получит шанс внести свои идеи и предложения, и который может зафиксировать предложения в письменном виде или другим способом. Это означает, что группа должна организовать постоянное документирование своей работы. Для этого упражнения должен быть установлен лимит времени (десять-пятнадцать минут). Кроме ведущего, часто бывает полезно включать в группу мозгового штурма представителя другой сферы деятельности, чем та, которую представляют участники, поскольку «посторонний» способен привнести в дискуссию свежую, независимую точку зрения.

Численность группы мозгового штурма не должна ограничивать возможности участников внести свой вклад (от десяти до пятнадцати участников максимум). В конце этапа генерации идей предложенные идеи должны быть рассмотрены группой и структурированы по темам, используя доски или большие листы бумаги, где идеи будут представлены по тематическим заголовкам. По завершении начального этапа генерации идей представитель каждой группы представляет результаты усилий своей группы мозгового штурма для более широкой аудитории.

3.1.4. Семинары

В этом разделе рассматриваются различные элементы, которые необходимо учитывать при подготовке, проведении и оценке семинара.

3.1.4.1. Цели семинаров

Семинары обеспечивают платформу для обучения и профессиональной подготовки, которая может играть важную роль на различных этапах разработки антикоррупционных стратегий и мероприятий. Они могут использоваться в целях стратегического планирования, а также для внеплановых мероприятий в форме обучения. Этапы, которые здесь обсуждаются, взяты из тематики *управления переменами* (см. ниже). В частности, речь идет о трехшаговом анализе Левина: *разморозка, поступательное движение и заморозка.*

В начале *(размораживание)* семинары могут играть определенную роль в ознакомлении с мнениями членов организации и внешних субъектов относительно необходимых и желаемых организационных перемен, помогая достичь консенсуса по ключевым стратегическим направлениям, которые должны быть приняты, и стандартов работы организации на будущее. Это можно осуществить путем таких методов, как мозговой штурм и фокус-группы.

Лекции являются важным компонентом повестки дня семинара. Они могут использоваться для предоставления членам организации и внешним субъектам информации относительно имеющегося положения, в котором находится организация, а также различных вариантов, которые могут применяться для осуществления перемен. Лекция дает фундаментальную информацию для дальнейших групповых действий на основе анализа SWOT, направленных на изучение основ стратегического планирования.

На втором этапе *(поступательное движение)* семинары можно использовать для разработки подходов и инструментов для внедрения изменений, таких, как разработка структуры и процедур для поддержки определенных на первом этапе целей реформирования. Семинары могут играть очень важную роль в продвижении членов организации и групп, а также их организаций в направлении позитивных реформ. Стратегические форумы, целевые группы, фокус-группы и дискуссионные панели могут применять формат семинаров для решения своих задач.

Семинары могут использоваться после завершения разработки стратегии или при завершении учебных курсов для уточнения или усиления ключевых идей, разработанных или доработанных во время предыдущих этапов *(замораживание)*, а также с целью получения обратной связи с предыдущими сессиями.

3.1.4.2. Кому нужно посещать семинары по вопросам коррупции в полиции?

Этот вопрос является важным предварительным вопросом для целей планирования. Трудно определить содержание и методы подачи материала без четкого представления о составе аудитории. Как показывает опыт, те, кто посещает семинары и учебные курсы, были отобраны потому, что сами захотели присутствовать (возможно, не всегда имея на то достаточные основания) или потому, что спонсор семинара или программы тренинга распределил определенное количество мест на курсе и хочет, чтобы эта количество была заполнено. Важно определить потребности в обучении конкретных структур или подразделений полиции в качестве целевой аудитории для обучения.

Участники должны отбираться в соответствии со следующими критериями того:

- что семинар может дать им в плане их работы или профессионального опыта;
- что организация получит от них, когда они вернутся на свои рабочие места; это значит, что люди, которых отправили на семинары, должны быть в состоянии распространять в рамках организации те знания, которые они получили.

3.1.4.3. Планирование семинара

Цели семинара должны быть четкими и должны направлять планирование семинара. Эти цели, как правило, исходят из конкретной стратегической потребности или потребности в обучении, определенной в рамках вышеописанного процесса предварительной оценки.

Элементы подготовки, как правило, направлены на то, чтобы добиться изменений в одной, двух или всех трех сферах.[239]

1. «Голова» - когнитивная (знание).
2. «Рука» - психомоторная (навыки).
3. «Сердце» - эмоциональная (отношение).

В плане семинара должны быть компоненты, которые предоставляют информацию и создают возможности для концептуализации опыта с точки зрения материала *(знания)*, возможности участия и выработки новых навыков *(навыки)* и осмысления того, что смогли узнать *(знание, отношение)*. С учетом этого баланса, для достижения этих целей должны использоваться ряд методик преподавания. Взрослые ученики, чтобы держать их внимание и получать пользу от образования и профессиональной подготовки, требуют большего, чем просто начитки материала *(лекции)*.

Поэтому планирование семинара должно учитывать следующие элементы:

- *Контекстный анализ.* Какова цель обучения/подготовки, и кто будет принимать решение о проведении подготовки; применялись ли в группе другие виды обучения/подготовки?
- *Анализ пользователя.* Кто может быть потенциальным участником; какими навыками они обладают в настоящее время; какие ограничения времени и ресурсов учитываются при подготовке конкретной группы?
- *Контент-анализ.* Какой материал имеет отношение к обучению, какая текущая информация есть у участников, какая нужна дополнительная информация или навыки, какие стили обучения должны быть применены к этой группе?
- *Анализ целесообразности обучения/подготовки.* Как предложенный курс обучения может восполнить пробелы, выявленные в вопросах эффективности деятельности организации; будет ли отдача от обучения превышать затраты на его проведение; достаточно ли имеющихся ресурсов для проведения обучения?
- *Определение целей.* Какую пользу получат сотрудники от этого обучения; что будет делать инструктор во время семинара?
- *Мониторинг и оценка.* Как это будет сделано; будет ли это сделано во время, а также и после обучения?[240]

3.1.4.4. Проведение семинаров

Ряд положений относительно того, как проводить семинары, как правило, применяются в различных вариантах обучения, о которых говорилось выше.

Прежде всего, они должны проводиться в условиях, которые удобны и способствуют целям обучения. Они должны быть обеспечены материалами, необходимыми и для преподавателя, и для учащихся, а также помещениями, подходящими для групповых упражнений и чтения лекций. Там, где требуются особые технические навыки, там, в дополнение к общим помещениям семинара, должны быть обеспечены удобные специализированные места (как правило, на той же территории).

Поскольку обучающимися являются уже взрослые люди, к ним нужно относиться соответственно, уважая их накопленный практический опыт и профессиональную подготовку. Уважение знаний и опыта участников имеет важное значение для улучшения результатов обучения. В то время, как инструкторы и преподаватели привносят свои собственные знания и опыт, они должны уважать и то, что участники могут добавить к семинару.

В начале любого учебного семинара участникам должны быть разъяснены конкретные цели обучения. Их понимание часто может быть усилено путем предварительной рассылки повестки дня семинара и определенной литературы для предварительного чтения, которое участники должны завершить до начала семинара.

Распространенной ошибкой является предоставление в течение обучения слишком большого объема информации. Часто бывает относительно немного важных моментов, которые нуждаются лишь в закреплении и разъяснении. Желательно, чтобы удалось сконцентрироваться на изложении ограниченного числа ключевых моментов в любой презентации или учебном упражнении вместо попытки подать больше, чем участники в целом в состоянии «переварить».

Также нужно организовать нормальный отдых и короткие перерывы во всей программе семинара. Предоставление времени для неофициального обсуждения в дополнение к официально запланированным сессиям позволит участникам учиться друг у друга и даст возможность сформировать к следующему занятию вопросы от всей группы. По сути, неформальная дискуссия дает участнику механизм обратной связи, а также дает преподавателям и инструкторам возможность для разъяснения вопросов и ответов на вопросы, вытекающие из предыдущих сессий.

Использование наглядных пособий, включая стенды, плакаты, диаграммы, фотографии и видеоматериалы, вносит разнообразие и может быть использовано для поощрения обсуждения и обобщения основных идей. Распространенной ошибкой в использовании плакатов и инструментов, таких как слайды PowerPoint, является размещение в них слишком большого количества материала (слишком длинных цитат, подробных диаграмм). Лучше использовать слайды PowerPoint для того, чтобы сделать короткие акценты на ключевых вопросах.

Методика проведения семинаров всегда должна отражать специфику конкретных участников проекта. Выбор примеров, проблем и т.д. в идеале должен соответствовать окружающей среде, в которой участники обычно работают, а также задачам, вытекающим из специфики их работы в этой среде. Участники семинара, как правило, заинтересованы иметь ответ на вопрос «Какую пользу это может принести лично мне?» Поэтому адекватное реагирование на этот вопрос путем отбора содержания и методики семинаров, скорее всего, приведет к стабильному интересу и достижению нужных результатов обучения и тренировок, определенных на этапе планирования.

Демонстрация связи между обучением и организационными целями и стратегиями также оказывает свое влияние на интерес участников к курсу обучения.

Необходимо приложить усилия, чтобы ознакомить участников с ценностями, по которым оценивается поведение, чтобы усилить их уважение к вопросам уместности и применимости такого поведения при исполнении обязанностей. Так, например, полицейского могут попросить выступить в роли зависимого от него лица, у которого коррумпированные офицеры вымогают взятки или сексуальную услугу, либо в роли матери молодого человека, который недавно скончался в полицейском участке.

В конце учебного семинара должно быть предусмотрено определенное количество времени для «итогового заседания», на котором инструкторы могут анализировать связь между представленным материалом и целями, поставленными в начале семинара. Эти занятия могут также дать участникам последнюю возможность поднимать любые вопросы или выражать обеспокоенность в связи с обучением.

Вставка 6: Девять способов обучения слушателей

- Привлечь внимание слушателей.
- Информировать слушателей о целях/задачах.
- Предварительно уточнить уровень знаний слушателей.
- Представить материал.
- Дать рекомендации для обучения.
- Поощрять к активности (практики).
- Обеспечить информативную обратную связь.
- Оценить эффективность.
- Способствовать усвоению и передаче информации.[241]

3.1.4.5. Оценка семинаров и их продолжение

Проведение оценки предварительной подготовки, а также оценочных учений после семинаров не является чем-то необычным. Предварительная оценка позволяет инструктору получить данные о существующем уровне подготовки участников и потребности в дальнейшей подготовке и обучении, и в зависимости от этого оптимизировать содержание и подачу материала. Оценки после завершения подготовки являются средством получения обратной связи от курса, и это может привести к пересмотру курса в будущем с целью предотвращения или преодоления трудностей, выявленных в результате обратной связи.

Анкеты также широко используются в оценке учебных курсов, поэтому в рамках повестки дня семинара должно быть запланировано время, чтобы позволить участникам их заполнить. Низкий уровень возврата анкет может быть ожидаемым тогда, когда участникам разрешат взять анкеты с собой домой после того, как обучение закончилось. Другой метод состоит в проведении оценки путем обсуждения избранными представителями учебной группы. Это может обеспечить качественный и более адекватный учет обратной связи, который невозможно получить с помощью метода анкетирования. Темы, которые обрабатывают в оценочном обучении после завершения семинара, включают количество изученных содержательных тем, уровень этого содержания, эффективность способов подачи материала (время, скорость, шанс принять участие), наличие обратной связи с участниками (происходило ли это; были ли там достаточные условия; полезно ли это?) и замечаний относительно условий размещения (проживание, питание и т.д.).

Заполнение анкет обратной связи не будет означать завершения правильно спланированной программы обучения. Последующие учебные сессии могут быть запланированы с учетом опыта обучения на предыдущем этапе. Передача и поддержание новых навыков и отношений, скорее всего, потребует дальнейшей оценки того, каким образом участники используют эти навыки и отношение на практике. Это будет часто делаться в сочетании с предоставлением дальнейших возможностей для обучения, чтобы укрепить достижения предыдущих сессий.

3.1.4.6. Пример - семинар по оценке рисков

Ниже приведен простой набросок того, как может выглядеть семинар оценки рисков. Глава 3 также содержит модель семинара, посвященного оценке коррупционно уязвимых организационных звеньев полицейской службы.

Во многих странах коррупция в полиции связана с неприемлемыми отношениями между сотрудниками полиции и членами преступных организаций и групп. Руководство полиции в воображаемой стране Kleptonia выражает обеспокоенность по поводу рисков. Оно решает организовать семинар на эту тему с целью выявить степень и характер рисков, связанных с неправильными отношениями такого рода, улучшить понимание сотрудниками полиции вреда от коррупции, а также разработать организационную стратегию борьбы с коррупцией в полиции. Конечной целью должен стать вклад в достижение стратегической цели, а именно повышения стандартов профессиональной этики полиции.

Планирование начинается. Семинар наметили провести в три фазы. Для того чтобы показать риски, связанные с этой практикой, готовятся несколько примеров из предыдущего опыта работы. Старшие полицейские инструкторы подготовились к представлению аудитории этих тематических исследований. Приглашенный эксперт в сфере коррупции в полиции из университета или антикоррупционного органа другой страны должен провести обзор опасных последствий, к которым могут привести случаи коррупции в поли-

ции. Они включают в себя не только правовые и дисциплинарные меры, применяемые в отношении виновных должностных лиц, но и более широкий спектр мер, которые могут применяться в отношении лиц за пределами полицейской службы.

Ведущая семинара представляет внешнюю (по отношению к полиции) структуру и выбирается так, чтобы показать влияние на других лиц; она работает в НПО, которая специализируется на проблеме безнаказанности должностных лиц за различные серьезные нарушения полиции. Другой ведущий должен представить понятия оценки рисков и ознакомить аудиторию семинара с этим подходом. Матрица оценки риска разработана для группы, которая будет открыта для комментариев и оценок в ходе семинара и станет инструментом на более поздних этапах семинара.

На втором этапе семинара план предлагает переход от больших презентаций в составе группы к работе в небольших группах. На данном этапе планируется применить ряд методов, в том числе работу в малых группах, доклады с применением методов визуализации и ролевые игры, основанные (опять же) на реальных прошлых случаях или сценариях, которые являются реалистичными по своей природе и разработаны опытными инструкторами полиции.

На этом этапе планируется внести вклад в повышение осведомленности о масштабах и характере проблемы; определить пути снижения количества проявлений и вреда от этой формы коррупции, а также использовать определенные виды тренировочных упражнений (например, ролевые игры), в которых участники могут практиковать методы сопротивления и реагирования на эти неприемлемые явления.

Аудитория для этого семинара отобрана из полиции крупных городских подразделений в тех городах, где выявлены тесные связи между полицией и членами преступных группировок. Семинар проводится в здании духовной семинарии, подальше от полиции и других правительственных зданий. Идея заключается в создании нейтральной территории, где разные люди не будут стесняться высказывать различные точки зрения и могут свободно делиться ими.

Малые группы координируются лицами, не являющимися сотрудниками полиции, с тем, чтобы ранги не влияли на диалог. Группы участвуют в стендовых сессиях, чтобы выявить образцы личного опыта, касающиеся темы семинара. Они также получают матрицы рисков с целью проведения групповой дискуссии о зонах риска, относительной вероятности и уровне опасности рисков. Ролевые игры используются для получения от участников понимания того, как эти риски могут возникнуть в ходе повседневной работы полиции, и как полицейские могут отвечать на такие вызовы добропорядочности. Старшие полицейские инструкторы наблюдают и потом комментируют эти ролевые игры по их завершении с целью оказания помощи в получении выводов из этих уроков и из полноты достижения целей, поставленных на семинаре.

На заключительном этапе семинара аудитория в полном составе рассматривает матрицы оценки рисков, а посредник предлагает некоторые выводы, касающиеся относительных рисков, а также основные уроки, полученные во время предварительного обсуждения и групповой работы над мерами по снижению рисков и обеспечению большей целостности. Участников опрашивают о пользе семинара с точки зрения развития их знаний о полезных методах управления рисками. Участникам говорят, что они снова соберутся в группе в течение трех месяцев для того, чтобы рассмотреть, как семинар изменил их подходы к своей работе, если вообще повлиял, и что еще можно сделать для реализации целей семинара.

3.1.5. Коммуникация

Эффективная коммуникация является фундаментом позитивного восприятия полицейского. Она имеет важное значение для позитивной полицейской практики, а также влияет на состояние отношений полиции с обществом в целом. Отправка и получение четких сообщений с обеих сторон является основой эффективной коммуникации. Связь происходит как в самой полицейской организации *(внутренняя коммуникация)*, так и между полицией, обществом и другими организациями *(внешние связи)*. Каждый из участников коммуникации должен уметь внимательно слушать и ясно выражать свои мысли. Эффективная коммуникация обоих видов является жизненно важной для эффективной стратегии борьбы с коррупцией.

3.1.5.1. Внутренняя коммуникация

С организационной и оперативной точек зрения, сотрудники полиции должны иметь возможность эффективно общаться с друг с другом - через иерархические уровни вниз и вверх по вертикали управления. Коммуникация частично относится к эффективности оперативной деятельности полицейских, гарантируя, что правильная политика осуществляется в правильном направлении. Поэтому коммуникация имеет важное значение для контроля работы полицейских и обеспечения такого состояния, при котором различные структурные элементы полиции могут сотрудничать друг с другом таким образом, что в результате деятельность полиции становится эффективной, ответственной и подотчетной.

Коммуникация внутри организации может происходить несколькими способами:

- Неофициальное и непосредственное общение во время совещаний, встреч.
- Формальные выступления и заявления (церемонии, брифинги).
- Официальные документы, такие как стратегические планы, программные заявления, годовые отчеты.
- Административные циркуляры (в печатном или электронном виде).
- Вводные инструктивные программы.
- Учебные программы.
- Пресс-релизы и заявления для СМИ.
- Сайты организации, сайты социальных сетей.

Некоторые из этих мер также играют роль в общении с гражданами по поводу коррупции и других полицейских вопросов.

Полицейские службы должны иметь возможность получать любые сообщения от своих членов – будь то комплиментарные сообщения или информация критического характера. Организации, как правило, не очень хорошо воспринимают внутреннюю критику, а история жестокого обращения с внутренними «информаторами» полиции во многих западных странах - это длинный и болезненный след в общей истории правоохранительной деятельности. Поиск путей защиты и стимулирования искренних информаторов остается важной задачей для всех полицейских служб, которые действительно хотят наладить эффективную двустороннюю коммуникацию и организационное обучение.

Вставка 7: Механизмы внутреннего контроля и коммуникации

Демонстрация эффективности собственных внутренних механизмов контроля в полиции (дисциплинарного, административного) поможет в формировании сигнала о том, что организация выступает против коррупции и пользуется доверием в глазах общества. Типичные случаи непринятия полицией эффективных мер относительно действий должностных лиц, которые являются предметом обоснованных жалоб, подрывают общественное доверие к декларациям организации о том, что она решительно выступает против такого поведения. В вопросах коррупции и добропорядочности полицейские службы не могут рассчитывать лишь на то, чтобы «говорить», они также должны показать для своей аудитории, что они способны что-то «делать».

3.1.5.2. Внешние коммуникации

Чтобы помочь в поддержании стандартов профессиональной добропорядочности полиции, связи с общественностью должны быть открытыми для критики и негативных мнений. Выявление сфер организационного риска в рамках полицейской деятельности часто происходит в результате общения полиции с гражданами и другими субъектами по проблемам в конкретной области деятельности полиции.

Наличие организационной системы для получения негативных сообщений и реагирования на них является конструктивно важным элементом с точки зрения оценки и направления соответствующей информации о деятельности полиции, а также обеспечения уверенности для населения. Горячие линии жалоб и *антикоррупционные телефонные линии* составляют один из методов, с помощью которых полиция может получить много информации, даже анонимно, от людей, которые не хотят иметь дела с официальными каналами подачи жалоб. Это часто бывает полезным в тех странах, где исторически сложилось так, что полиция не была открытой или не реагировала на жалобы населения, поэтому люди боялись публично жаловаться на коррупцию и злоупотребления в полиции. В таких средах *новые внешние надзорные органы* также могут играть важную роль в укреплении способности полиции слышать жалобы от граждан (см. Главу 6).

И наоборот, полиция также должна быть эффективным коммуникатором своей официальной позиции по противодействию коррупции и правонарушениям своих сотрудников, посылая четкий сигнал о том, что такое поведение неприемлемо и противоречит ценностям организации.

3.1.5.3. Коммуникация стратегии борьбы с коррупцией

Полицейские службы могли бы эффективно доносить свою позицию относительно коррупции с помощью следующих элементов антикоррупционной стратегии:

- Иметь организационный план и стратегию, и сделать их доступными для всех сотрудников, СМИ и общества.
- Внедрить вводные и регулярные программы повышения квалификации для всех сотрудников полиции, чтобы ознакомить их с организационной стратегией и механизмами ее реализации в рамках службы. Они должны знать не только действующие стандарты и процедуры их практической реализации, но и о положительном отношении в организации к сотрудникам, которые информируют о нарушениях и коррупции.

- Обнародовать результаты внутренних процессов в связи с обвинениями в коррупции в полиции внутри организации и за ее пределами.
- Внедрить процедуры для внутренних информаторов и обеспечить их гласность, чтобы заверить тех, кто добросовестно информирует о противоправном поведении сотрудников полиции, что они не пострадают из-за своих сообщений. Также должны быть приняты и другие меры для поддержки поведения такого рода, в том числе внедрение системы поощрений сотрудников, которые сообщают о случаях или типичных признаках серьезных проявлений коррупции и других форм неправомерного поведения.
- Внедрить и/или поддерживать и пропагандировать процедуры для граждан, желающих проинформировать полицию о коррумпированности и служебных злоупотреблениях некоторых из ее сотрудников; при этом гражданам должна быть гарантирована защита от возможных последствий таких решений. Они также должны быть проинформированы о результатах соответствующего расследования и принятых дисциплинарных мерах.
- Проводить регулярный аудит или внедрить механизм контроля, который обеспечит эффективное функционирование элементов коммуникационной стратегии полиции в борьбе с коррупцией.

Эффективная коммуникация также имеет важное значение для эффективного обучения, подготовки и воспитания по соответствующей проблематике. Эта тема была достаточно подробно рассмотрена в разделе о семинарах.

3.1.5.4. Отправка правильных сигналов

Коммуникация происходит не только на вербальном уровне. Она также может осуществляться посредством обмена образами, жестами и действиями. Например, в кадрах фильма об офицере полиции, который принимает взятки, трансляция публично сообщает и об офицере, и вообще о полицейской организации, в которой он работает. Другим важным признаком приверженности полиции борьбе с коррупцией является готовность ее руководителей принимать жесткие решения по этическим и коррупционным проблемам, и сообщать о них публично. Граждане и рядовые офицеры часто судят о полиции по тому, что они видят, и как полицейские начальники реагируют словом и делом на обвинения и доказанные случаи злоупотреблений полиции. Существует необходимость в «действительно этичном лидерстве».[242] Руководитель полиции, публично поддерживающий искреннего информатора полиции, в частности, защищая его самого и его карьеру от возможных репрессий, посылает важный антикоррупционный сигнал для публичных и других должностных лиц, и подает пример этичного лидерства.

3.1.6. Управление переменами

Управление переменами является методом или технологией проведения значительных организационных реформ, в частности, путем четкого планирования их проведения и мониторинга достигнутых результатов. Данный раздел достаточно подробно рассматривает этот метод и предлагает способы, используя которые полицейские службы могли бы осуществить у себя антикоррупционные реформы, используя инструменты управления переменами. (Более подробное обсуждение этой темы можно найти в Главе 8 в части наращивания возможностей полиции в борьбе с коррупцией.)

3.1.6.1. Что такое управление переменами?

Управление переменами связано с планированием и осуществлением перемен в различных организационных контекстах. Трехшаговая модель Левина[243] является хоть и устаревшим, но по-прежнему признанным подходом в этой области. В соответствии с моделью Левина, успешные организационные перемены проходят в три шага.

Шаг 1 – Размораживание

Нужно постепенно избавляться от старых привычек поведения, чтобы открыть путь для перемен. Левин признавал, что заставить людей отбросить старые способы мышления не так просто, как может показаться на первый взгляд. Сопротивление переменам может быть вызвано потерей ощущения безопасности и снижением чувства независимости и самостоятельности работника.[244]

Вставка 8: Размораживание старых привычек поведения

Для того, чтобы заставить людей «разморозиться», должно прийти понимание того, что существующий порядок вещей устарел или стал неприемлемым; среди тех, кто претерпевает изменения, должно быть чувство вины или беспокойства по поводу существующего положения вещей; поэтому у этих членов организации необходимо создать чувство психологической безопасности по поводу отказа от прошлых привычек и внедрения новых.[245] Как мы увидим чуть ниже, во многих случаях кризис или скандал будут провоцировать «размораживание», которое необходимо для того, чтобы начать процесс внедрения перемен. В другом случае, или в дополнение к этому, нужна убедительная идея, сочетающая в себе все три элемента. Концентрирование внимания на вредности соблюдения прошлых или существующих подходов и на улучшении условий труда, если ситуация изменится к лучшему, лежит в основе любой программы, которая будет поощрять перемены. (См. Вставку 9 относительно определения морального запроса на перемены.)

Шаг 2 - Поступательное движение

Один из способов заставить людей изменить свои позиции заключается в исследовании возможностей и принятии метода проб и ошибок. Изучение среды, в которой происходит процесс внедрения перемен, включает в себя выявление различных влиятельных сил и дает возможность выбора вариантов тех изменений, которые, скорее всего, будут более эффективными. В этом случае возникают варианты, которые имеют поддержку со стороны персонала, участвующего в реализации перемен. Движение вперед будет более вероятным, если предложенные направления имеют поддержку рядовых исполнителей. Достижения отдельных «быстрых побед» в условиях применения досрочных мероприятий (например, обеспечение того, что зарплаты полицейским выплачиваются вовремя) может помочь укрепить доверие к процессу реформ и обеспечить поступательное движение в целом.

Шаг 3 - Замораживание

На этом этапе целью является стабилизация группы или организации, чтобы обеспечить стабильность проявлений новых моделей поведения, достигнутых за счет поступательного движения вперед, и свести к минимуму вероятность возврата к старым моделям. Реализация перемен зависит от определенной степени соответствия между перемена-

ми, которых добиваются, и другими проявлениями поведения, личности и окружающей среды отдельного члена организации (должностного лица или рядового сотрудника). Иными словами, если «корзинка» остается «гнилой», то «яблоки» не смогут оставаться «свежими».

Без трансформации групповых норм и процедур, изменения на уровне индивидуального поведения вряд ли будет возможно поддержать.[246] Это наблюдение хорошо согласуется с недавним анализом организационных изменений в полиции, которые ставят на повестку дня необходимость изменения полицейской культуры как части любой стратегии борьбы с коррупцией (см. Главу 2 на эту тему).[247] Если удастся убедить членов группы в том, чтобы изменить свои позиции и поддержать новые попытки по созданию более этичной полиции, то это, скорее всего, приведет к устойчивым переменам. Ниже предложена модель конференции, которая, согласно модели Левина, позволила бы эффективно организовать работу группы.

3.1.6.2. Агенты перемен

Агенты (проводники) перемен это «люди, ответственные за руководство, организацию и обеспечение перемен в организациях».[248] В модели Левина агентом перемен выступает посредник. Агентов перемен может быть несколько, они могут играть целый ряд различных ролей и участвовать в любом из трех шагов Левина. Они могут быть внутри и снаружи, но они должны быть надежными в глазах тех, кого они просят действовать. С учетом сопротивления, которое, как правило, связывают с основными организационными изменениями, часто бывает целесообразно использовать внешних активистов для реализации ключевых элементов программы реформ. Это позволит нивелировать значительную часть сопротивления со стороны сотрудников полицейской службы, принимающих участие в реализации организационных перемен.

Как отмечалось выше, твердая позиция руководства полиции также играет ключевую роль в достижении успешных и устойчивых перемен. Успех организационных перемен зависит от наличия одного или нескольких *активистов перемен или лидеров перемен*. Это ключевые игроки, которые выступают в качестве агентов перемен, будучи публично связанными с переменами, и действуя в качестве убедительных и влиятельных агитаторов среди других членов организации, которые стоят перед перспективой перемен.

3.1.6.3. Перемены и политика

Реформа полиции всегда имеет политическое значение. Активная и ощутимая поддержка соответствующих политических лидеров, а также ключевых руководителей полиции имеет решающее значение для успеха процессов перемен.[249] Если же политическая воля отсутствует, то, возможно, следует найти сигналы мотивации общества, которое будет требовать перемен в полиции. Политические лидеры должны видеть, что в деле улучшения деятельности полиции у них есть поддержка народа.

3.1.6.4. Закрепление и институциализация перемен

Старые привычки и шаблоны могут возродиться, если новые подходы не будут надежно закреплены. Чтобы перемены не были временными, необходимо осуществить несколько шагов для их закрепления. Один шаг должен быть сделан для обеспечения постоянной коммуникации успешных перемен, достигнутых в процессе реформ. Это помогает держать членов полицейской службы информированными о преимуществах процесса перемен.

Закрепление перемен предполагает вознаграждение за новые модели поведения, а также активное включение такого поведения в повседневную деятельность организации.[250] Система аттестации и продвижения по службе должна включать эти принципы. Поиск соответствующих вознаграждений не может быть простым, поскольку восприятие персоналом ценности отдельных видов вознаграждений с течением времени может меняться, а каждый сотрудник придерживается своей точки зрения относительно их привлекательности.

Другим благоприятным для закрепления перемен способом является разработка такой идеологии полицейской службы, которая связывает уменьшение коррупции с историей, традициями и новыми стратегическими целями, установленными для службы.

Вставка 9: Определение нравственной потребности в переменах

Иногда сопротивление переменам в полицейской организации может отражать не индивидуальное беспокойство, связанное с циничным получением пользы, а общую приверженность сотрудников старому «нравственному порядку» в организации, одинаково приемлемому и распространенному способу работы среди членов полицейской службы - и руководителей, и рядовых сотрудников. В данном случае предполагается, что «важным аспектом управления переменами является создание новых установок и желаемого состояния, что позволяет создавать новые моральные стандарты, по которым люди в организации могут производить нужные результаты».[251]

Моральные стандарты являются важной составляющей организационной и оперативной стабильности и соблюдения конкретных ценностей, принципов и правил. Они являются важным элементом в любой стратегии борьбы с коррупцией. Как часть эффективного управления переменами в борьбе с коррупцией, содействие новому этическому порядку имеет важное значение для неприятия коррупции.

Поиск для этой цели соответствующих агентов перемен и обеспечение авторитетного этического лидерства на уровне руководства полиции имеют решающее значение для успеха этой стратегии. Привлечение рядовых сотрудников на этапе стратегической оценки, а также в период планирования и реализации перемен, имеет важное значение с точки зрения формирования и воспитания нового нравственного порядка.

3.1.6.5. Контрольный список для эффективного управления переменами

- Найти вескую причину, чтобы обосновать необходимость значительных перемен.
  - Нужно иметь документ, обосновывающий необходимость изменения прежней системы полицейской этики. Этот документ может считаться и декларацией перспективного видения. Он не должен быть настолько детальным, как документ стратегического планирования (см. следующий шаг).
  - Члены организации должны быть уверены, что положение дел нужно изменить для их же пользы, а также в интересах общества.
- Определить конкретные шаги, необходимые для реализации новой идеологии.
  - Сначала потребуется детально рассмотреть области, в которых необходимы пере-

мены, и пути, которыми эти перемены могут быть внедрены. В этом случае будут полезны упражнения по стратегическому планированию и анализ рисков в том числе.

- Как только эти меры будут предприняты, легче будет принять решение о шагах, которые необходимо предпринять для реализации перемен, определенных как необходимые для снижения уровня коррупции и повышения стандартов профессионального поведения.

- Одной из задач на данном этапе является определение ресурсов (финансовых, физических) и поддержки (политической, общественной), необходимой для осуществления этапа перемен. Нужно составить четкий перечень целей организационных перемен и определить способы достижения каждой из них. На этой стадии предстоит поиск и выбор агентов перемен для обеспечения процесса перемен.

- Начать на институциональном и оперативном уровнях конкретные проекты, которые реализуют основные цели процесса перемен.

  - Должны быть созданы проектные группы; они должны быть закреплены за проектами и ориентированы на конкретные сферы высокого риска, выявленные при анализе рисков. Некоторые «быстрые победы» с точки зрения первых позитивных перемен часто рассматриваются как важные факторы обеспечения необходимой направленности процесса реформ.

Вставка 10: Набор и отбор персонала

Набор и отбор персонала, как правило, требуют неотложного внимания в начале процесса реформ в полиции. В полицейских службах, где есть значительные проявления коррупции или злоупотреблений, должны быть проведены процедуры проверки прошлого сотрудников полиции, которые стремятся сохранить свои рабочие места. Для сотрудников полиции, которые поддерживают процесс перемен и прошли проверку, системы бонусов или повышения заработной платы будут способствовать укреплению уверенности в важности изменений и обеспечат более активную поддержку со стороны рядовых сотрудников. Изменения в учебном плане в полицейских академиях и обеспечение регулярности выплат для должностных лиц являются важными проектами во многих полицейских службах, которые требуют реформ, и которые могут обеспечить поддержку еще раньше, а также помочь убедить скептиков, что процесс реформ стоит усилий.

- Принять активные меры по «укреплению» новых реформ.

  - Институциональные процедуры должны усилить внедренные перемены путем стимулирования новых методов и наказания за соблюдение старых. **Внутренний аудит и другие системы контроля** (см. Главу 5) должны быть направлены на поддержку новой повестки дня реформ и, путем контроля за соблюдением требований и принятием мер там, где есть несоответствие, играть свою роль в поддержке курса реформ. Профессиональная подготовка и программы профессионального развития должны укреплять новую повестку дня.

  - Хорошо организованные наставничество и контроль имеют важное значение для обеспечения того, чтобы перемены в поведении персонала укоренились и имели устойчивый характер.

- Внешний контроль и надзор могут играть жизненно важную роль в мониторинге прогресса в достижении перемен и улучшений. *Механизмы внешнего контроля* (см. Главу 7) должны будут отражать новую повестку дня реформ. Свободные и критически настроенные СМИ, а также осведомленное и активное общество должны быть позитивно настроены на то, чтобы поддерживать обратную связь с полицией о ее деятельности. Там, где полиция хочет вернуться к «старой» практике, должны быть механизмы, которые об этом реверсе будут информировать, и полиция сможет принять меры, чтобы направить ситуацию в нужное русло.

- Создать независимые средства наблюдения за ходом реформы и отчетности по недостаткам и проблемам в процессе реформ.
- Правительства должны нести ответственность за состояние общей атмосферы вокруг реформ.

- Полицейская реформа должна быть частью более широких государственных и бюрократических реформ. Министерства внутренних дел, хотя они и не являются единственной частью правительств, имеющей решающее влияние на успех реформы полиции, должны быть частью процесса реформ с учетом их критической ответственности во многих странах за полицейскую политику и административную поддержку. Полицейская реформа может быть успешной и быть устойчивой, только если существуют положительные изменения в более широкой среде. Если, например, политические лидеры продолжают действовать в нарушение закона, то у сотрудников полиции будет мало причин или стимулов для того, чтобы придерживаться всех требований профессиональной этики и добропорядочности.

4. Практическая реализация в конкретных контекстах

Вставка 11: Различные контексты, различные формы коррупции

«Коррупция значительно отличается в разных развивающихся странах. Поэтому разнообразие коррупции трудно свести к минимуму или контролировать. Таким образом, важно изучить специфику коррупции и усилия в борьбе с коррупцией, в том числе вопросы культуры, организации и эффективности соответствующих кампаний, а также учитывать преимущественно универсалистские стратегии, которые были разработаны в последнее время».[252]

Реформы не происходят в вакууме. Каждая реформа происходит в конкретном национальном и организационном контексте. Поэтому, когда дело доходит до выбора особенностей стратегии борьбы с коррупцией, необходимо учесть конкретные обстоятельства (см. Girodo, ниже).[253] Прошлый опыт стран с переходной экономикой и постконфликтных обществ подтверждает вывод о том, что «часто нет серьезных попыток приспособить учебные материалы и теоретические методологии, чтобы учесть местные особенности,» и часто «нет скоординированного плана для обеспечения (необходимого и уместного) сотрудничества в разработке, а также необходимых учебных программ».[254] Зарубежные агентства по оказанию помощи часто делают ошибку, когда слишком часто употребляют универсальный подход к подготовке сотрудников полиции разных стран.

Поэтому учебные материалы и методы необходимо использовать с учетом местных условий и приоритетов, а также в соответствии со стратегическими целями, поставленными перед организацией.

Это означает, что обучение должно отражать особенности социальных проблем (в том числе уровень грамотности), если есть настоящее желание добиться прогресса в борьбе с коррупцией. Так, например, если предыдущая история полицейской службы была такой, что одна этническая или социальная группа доминировала в полицейской службе, а представители других групп чувствовали себя жертвами и эксплуатируемыми полицией, то стратегиям обучения (и другим) придется учитывать это напряжение и его последствия в вопросах борьбы с коррупцией в полиции. Разработка методов борьбы с коррупцией должна обязательно отражать эти напряженности прошлого и продумать стратегию для минимизации их влияния на поведение полиции.[255] Обеспечение того, что ни одна этническая группа не доминирует на ключевых постах в полицейском организации, и назначения на высшие посты происходят по заслугам, а не через связи или кумовство, является важным шагом в этом направлении.

Сильные стимулы для сохранения коррупции в полиции останутся там, где остаются более широкие структурные стимулы (например, выращивание опиума в Афганистане; возможности для контрабанды вдоль пограничных зон в транзитных государствах). Эти стимулы должны быть ликвидированы как важная предпосылка эффективного обучения и управления переменами. Социально-экономические возможности развития также играют важную роль в ликвидации возможностей и соблазнов для продолжения коррупции в полиции.

Учитывая, что импульсы для изменений внутри местной полиции и само правительство часто будут слабыми, медленными или даже несуществующими, обеспечение поддержки изменений со стороны гражданского общества очень важно, особенно в переходных и постконфликтных государствах, если там планируется создать благоприятный для антикоррупционной реформы политический климат (см. Глава 1 на эту тему). Тем, кто почувствовал на себе негативные стороны коррупции в полиции, должна быть оказана помощь путем создания политического давления в пользу перемен. Хотя убедить их во вреде коррупции будет не очень трудно, намного сложнее будет мотивировать их принять участие в публичной кампании и оказывать поддержку антикоррупционным мерам. Во многих случаях они будут бояться, или даже просто не будут знать, что именно нужно делать, чтобы поддерживать эти изменения.[256]

Таким образом, реформирование полицейских служб часто требует просветительской работы и поддержки со стороны общества, а также предоставления возможностей для обучения сотрудников полиции. Это включает в себя повышение осведомленности о характере проблемы, оказание поддержки в формировании и функционировании инициативных групп граждан и поддержку процесса институциональных реформ, направленных на борьбу с коррупцией и стимулирование граждан к информированию о случаях коррупции в полиции.

Значительная часть политических элит стран, проводящих реформы полиции, не будет искренне привержена этому процессу, поскольку часто заинтересована в сохранении старых подходов. Обеспечение поддержки перемен со стороны международных доноров будет необходимо там, где мало или совсем нет местных политических интересов или возможностей.

Международные донорские организации часто поддерживают эти виды деятельности. В Индонезии, например, доноры оказали поддержку развертыванию деятельности общественной организации «Наблюдение за полицией» (Police Watch), которая обучает и организовывает людей на борьбу с коррупцией и на участие в кампаниях за изменение и улучшение подотчетности полиции.[257] Поиск и поощрение национальных лидеров политики и полиции встать на защиту антикоррупционных реформ должны стать средне- и долгосрочной целью доноров там, где это невозможно в ближайшей или краткосрочной перспективе.

4.1. Проблема неграмотности

Одним из главных вызовов, стоящих перед реформой в полиции, особенно в развивающихся странах и некоторых странах, переживших конфликт, является проблема неграмотности. Грамотность сотрудников полиции не должна быть само собой разумеющимся вопросом для тех, кто участвует в обучении полицейских. Например, было подсчитано, что около семидесяти процентов сотрудников афганской национальной полиции функционально неграмотны (т.е. не умеют читать/писать).[258] Некоторые национальные контингенты миротворческих миссий ООН признали низкий уровень грамотности своего персонала. Пока уровень грамотности в достаточной мере не улучшится, все учебные усилия будут встречаться с серьезными трудностями. Обучение по вопросам борьбы с коррупцией в условиях значительного уровня неграмотности сотрудников полиции должно планироваться на основе обеспечения минимально приемлемого уровня грамотности среди целевой группы до начала антикоррупционных программ.

Что можно сделать? В других областях обучения, таких как соблюдение правил техники безопасности на производстве, обучение среди неграмотных рабочих проводится на практических демонстрациях руками, что позволяет объяснять материал и проводить опросы учащихся в устной форме, и это дает определенный результат. Эмпирические методы об-

учения, включая моделирование и ролевые игры, могут обеспечить некоторые возможности обучения в борьбе с коррупцией. Например, дорожная полиция может пройти через ролевые игры и реалистичные упражнения на тему действий при остановке движения транспорта, в которых основное внимание уделяется вопросу вымогательства взяток от участников дорожного движения. Такие упражнения могут включать в себя устные обсуждения того, кто виноват в ситуации, и четкие ссылки на различные (письменные) источники руководящих указаний, которые определяют действия в таких ситуациях.

При этом главным ограничением остается то, что, если полицейские не могут обратиться к нужному источнику и понять письменные материалы, такие как соответствующие нормы, правила и кодексы поведения, то они не будут иметь доступа к основным нормативным установкам, касающимся этичной практики полиции. Планирование вопросов борьбы с коррупцией в странах с низким уровнем грамотности среди сотрудников полиции нужно осуществлять с учетом вопросов функциональной грамотности.

4.2. Связь коррупции с другими вопросами

Организационные изменения в контексте борьбы с коррупцией должны считаться с другими социальными проблемами. Например, если служба в полиции не будет относительно хорошо оплачиваться, и притом на регулярной основе, то полицейские будут более уязвимы к коррупции, даже если проходили антикоррупционную подготовку. Большинство сотрудников полиции, которые действуют незаконно, знают, что они делают неправильно, просто они решили действовать таким образом в любом случае. Это может происходить потому, что речь идет о возможности получения больших доходов, или имеет место факт запугивания со стороны влиятельных групп в обществе или в собственной организации. Итак, решения проблем политического управления и организационного руководства, а также успешное противодействие угрозе со стороны организованных преступных групп и полевых командиров часто будут играть важную роль в создании условий, в которых уменьшение коррупции в полиции становится действительно возможным с точки зрения человеческого фактора. Политические лидеры должны продемонстрировать важность проявления добропорядочности и послать сигнал о том, что система государственного управления поддерживает полицию, которая не нарушает правил. Это часто означает, что надо уходить от известных форм коррупции в частном секторе и организованной преступности, и демонстрировать готовность к более широким экономическим и социальным переменам, которые снижают возможности для коррупции в полиции.

Глава 1 содержит таблицу, которая определяет некоторые ключевые характеристики коррупции в полиции по каждой из четырех категорий стран; заинтересованные читатели могут обратиться к этому материалу за дополнительной информацией.

Вставка 12: Культура или контроль?

«В то время, как некоторые культуры могут легко вести диалог на темы морали, этики и ценностей на основе принципов, эксперты по вопросам развития обнаружили, что во многих, например, пост-колониальных франко-африканских культурах, а также в посткоммунистических странах Восточной Европы люди испытывают трудности с применением этических принципов для руководства своей работой. Они больше привыкли руководствоваться законом, искать решения, иметь строго иерархическую бюрократию - эти знакомые практики не способствуют принятию решений на основе персональных принципов ... Укрепление механизмов соблюдения норм, управления и внешнего контроля здесь, вероятно, будет давать лучший результат».[259]

5. Выводы, полученный опыт и факторы успеха - Глава 9

Прогресс в борьбе с коррупцией зависит от того, удастся ли найти методы и приемы, которые ограничивают коррупцию и делают более выгодным воздержание от коррупции. В сфере борьбы с коррупцией существуют возможности для гораздо более глубоких оценок того, что уменьшает коррупцию. Это можно сделать с использованием результатов исследований, проведенных в других секторах, которые могут предложить конкретные инструменты и подходы, которые скорее всего, будут полезными и в борьбе с коррупцией.

5.1. Уроки стратегических оценок

- Полицейские службы, которые сталкиваются с серьезными организационными проблемами, такими как системная коррупция, как правило, плохо приспособлены к проведению стратегических оценок и требуют посторонней помощи со стороны международных экспертов и иностранных ведомств, обладающих соответствующим опытом и навыками.
- Для надлежащей стратегической оценки необходима широкая доказательная база, в том числе неофициальных источников, а также из формальных данных.
- Для получения максимально широкого спектра сигналов доступен целый ряд инструментов. Для обеспечения полноценного сбора данных необходимо использовать не один, а два или несколько доступных инструментов. Важно использовать инструменты, которые предоставляют данные на различных уровнях анализа, и искать ответы как за пределами, так и внутри организации.
- В аналитических целях, в центре внимания должны быть главным образом модели и места концентрации соответствующих проявлений поведения, которые вызывают стратегическую обеспокоенность. Для анализа рисков следует сосредоточить внимание на коррупционно опасных видах деятельности, местах и характеристиках персонала, а не руководствоваться информацией только об одном из хорошо известных инцидентов (хотя они должны также рассматривается с точки зрения того, как репутация организации пострадала в результате негативной информации об одном инциденте).
- Анализ должен иметь целостный характер, уделяя внимание сигналам на всех уровнях и в различных отношениях и сетях, к которым полиция имеет отношение. Такие инструменты, как отражение воздействий и анализ силовых полей могут помочь в определении и отображении значимых факторов, влияющих на атмосферу добропорядочности внутри и вокруг полицейских организаций.
- Риски для полиции в области борьбы с коррупцией не только материальные, но и репутационные; эффективные коммуникационные стратегии имеют важное значение в сферах высокого риска, таких, как коррупция.
- Решение о том, как реагировать на конкретные риски и другие стратегические вызовы, должны приниматься с учетом того, что действительно возможно, а не только на основе того, что может быть «лучшим опытом» в глобальном смысле. Реалистичность успеха здесь определяется тем, что является приемлемым, доступным, практичным и, следовательно, устойчивым.

Вставка 13: Создание подразделения стратегического планирования и оценки

«Любые реформы требуют кадрового ядра, т.е. группы, которая будет выступать в качестве локомотива в продвижении реформы. Эта группа будет отвечать за координацию стратегий и инициатив.»

Реформа полиции это процесс, а не конечный продукт, хотя перечень целей, определенных для реформирования, должен определять вопросы управления процессом. Подразделение такого рода может играть важную роль в мониторинге прогресса, получая сигналы обратной связи от различных принятых стратегий и, таким образом, получая возможность учитывать это в процессе принятия решений о модернизации или замене этих стратегий в зависимости от того, насколько хорошо эти стратегии работают.

5.2. Уроки программ дополнительного обучения[260]

- Организационные изменения часто требуют гораздо большего, чем подготовка, обучение и воспитание. Обучение должно использоваться там, где оно может способствовать внедрению социально-психологических и поведенческих перемен.
- Привлекайте заинтересованные стороны к разработке процесса обучения, подготовки и воспитания. Заинтересованные лица могут быть настроены против позитивных перемен. Поэтому, заручившись их участием на подготовительном этапе процесса обучения, можно увеличить шансы преодолеть или уменьшить их сопротивление, чем если бы они не были вовлечены в разработку процесса.
- Цели обучения должны быть четко доведены до слушателей. Постановка целей, которые определяют конкретные поведенческие модели, скорее всего, будет мотивировать учащихся и способствовать достижению позитивных результатов в передаче информации.
- Определение краткосрочных целей обучения наряду с долгосрочными повышает шансы на достижение положительного результата по сравнению с ориентацией только на долгосрочные цели.
- Актуальность содержания имеет решающее значение. Слушатели более вероятно будут хорошо учиться и развивать навыки, если они смогут увидеть тесную связь между целями обучения и их задачами на работе и рабочей средой.
- Инструкторы должны обеспечить возможности для получения *практики и обратной связи*. Когнитивные или мнимые репетиции и отработка желаемых моделей поведения способствуют процессу обучения и достижению целей обучения. Этому же способствуют и другие методы, в частности, ролевые игры и моделирование.
- Переизбыток информации ставит под угрозу эффективность обучения. Учащиеся могут за один раз усвоить только определенный объем знаний. Нужно исключать постороннюю информацию и включать только ту информацию, которая непосредственно касается целей обучения.
- Активные методы обучения, как правило, более эффективны, чем пассивные (лекции). Демонстрация «правильных» и «неправильных» способов выполнения заданий является полезной, поскольку слушатели учатся через наблюдение. Тематические исследования и моделирование могут быть использованы для этой цели.

Таблица самооценки

Таблица самооценки к Главе 9

Прочитав эту Главу, каковы ваши впечатления? Была ли в этой Главе новая для вас информация, которую вы можете использовать для улучшения полицейской службы? Увидели ли вы возможные изменения, которые могут быть сделаны в полиции?

Ниже предлагаются варианты самооценки, которые помогут вам ответить на эти и другие вопросы. Этот базовый вопросник предназначен для того, чтобы помочь вам оценить ситуацию в вашей службе, определить, какие, если нужно, изменения должны быть сделаны, и помочь провести мозговой штурм для поиска путей и средств реализации этих изменений. Для разработки более комплексного подхода к применению концепций, о которых вы узнали в этой Главе, могут быть организованы тренинги или рабочие группы, которые могли бы дополнить и развить ваши оценки. Кроме того, может быть полезным обратиться за помощью к национальным или международным экспертам по вопросам борьбы с коррупцией.

<table>
<tr><th>Проблемы /Вопросы</th><th>Что необходимо сделать для ликвидации недостатков?</th><th>Как это сделать?</th></tr>
<tr><td>Разработаны и внедрены ли в нашей службе инструменты, описанные в Главе 9?</td><td>Мы можем:
• Определить, какие инструменты используются и известны, а какие не используются или неизвестны
• Принять решение о внедрении перемен и повышении уровня обучения
• Решить, кого нужно учить</td><td rowspan="2">Мы можем:
• Для проведения оценки обратиться к перечню инструментов, представленных выше
• Разработать анкеты
• Организовать сессию/семинар с мозговым штурмом
• Привлечь экспертов и/или рабочую группу</td></tr>
<tr><td>Обладают ли наши менеджеры достаточными знаниями по вопросам, касающимся борьбы с коррупцией в нашей службе?</td><td>Мы можем:
• Осуществить оценку общей ситуации
• Выявить пробелы
• Подготовить действия для их заполнения</td></tr>
</table>

Разработаны ли для наших менеджеров адекватные учебные программы в этих сферах?	Мы можем: • Оценить знания наших менеджеров • Оценить наши программы • Разработать конкретные учебные курсы для руководства	
Имеем ли мы адекватную политику коммуникации для повышения осведомленности о состоянии борьбы с коррупцией в нашей службе, и для коммуникации наших целей в этой сфере и поддержки наших реформ?	Мы можем: • Оценить политику коммуникации • Различать оценки, сделанные на уровне офицеров, руководителей первой линии, а также менеджеров среднего и высшего звена • Подготовить планы действий для решения недостатков, выявленных на этих уровнях	
Интегрировали ли мы инструменты, представленные в этой Главе для оценки и реализации мероприятий, представленных в Главах 1-8?	Мы можем: • Оценить состояние вопроса • Выявить пробелы и недостатки • Подготовить план по их устранению	

ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ (ГЛОССАРИЙ)

Административный контроль – административный контроль состоит из утвержденных регламентов, процедур, стандартов и норм, формирующих систему работы полицейского органа и систему управления личным составом. Они информируют личный состав о том, как должна действовать организация и о том, как должны выполняться ежедневные обязанности. Примерами административного контроля являются процедуры: найма персонала, безопасности, паролей и дисциплины. Административный контроль формирует основу для выбора и применения логического и физического контроля.

Антикоррупционный орган – общее определение для (независимых) организаций, осуществляющих профилактические, предупредительные и/или репрессивные меры по предотвращению коррупции в полиции. В полицейских подразделениях собственные антикоррупционные следственные отделы обычно называются «отделами собственной безопасности».

Оценка – направлена на измерение или определение ценности чего–либо. Хотя процесс проведения оценки может включать проверку независимым специалистом, ее целью является проведение измерения, а не выражение собственного мнения об обоснованности заявлений или качестве исполнения.

Процесс оценки – Система МакКинси (McKinsey) 7S для оценки организаций является общепризнанной. Она рассматривает организации через призму 7 параметров: «жестких» – стратегия, структура и системы, и «мягких» – ценности, стиль, кадры и навыки.

Аудит – методическая экспертиза и проверка финансов, управления и результативности организации.

Синяя стена молчания – негласное правило среди сотрудников полиции о том, что они не должны сообщать о допущенных ошибках, дисциплинарных нарушениях или преступлениях своих коллег. При ответах на вопросы о правонарушениях своих коллег сотрудники полиции, как правило, ссылаются на неосведомленность.

Развитие потенциала – способность лиц, организаций и общин выполнять функции, решать проблемы, ставить и достигать цели на постоянной основе (согласно определению ПРООН).

Катализаторы – сотрудники полиции, специально подготовленные в вопросах этики и приглашенные действовать в качестве советников и наставников для других членов организации.

Хартия ценностей – устанавливает и определяет основные ценности организации и закрепляет их в программном документе организации; является частью устава (также см. Главу 2).

Управление переменами – организованный подход к переходу отдельных лиц, групп и организаций из текущего состояния к желаемому будущему состоянию в результате стратегических факторов, определенных самостоятельно или продиктованных внешним окружением. То есть, это процесс, осуществляемый организацией после стратегической оценки и планирования для внесения изменений, которые были определены как необходимые на стадиях оценки и планирования.

Гражданский иск – кроме роли в уголовном судопроизводстве о коррупции в полиции, судебная власть выполняет 2 дополнительные функции в борьбе с коррупцией в полиции. Суды действуют как механизм разрешения споров для физических лиц, добивающихся компенсации в делах, связанных с коррупцией в полиции. Кроме того, гражданские иски, связанные с коррупцией, могут инициировать проведение внутренним или внешним надзорным органом расследования процедур или действий полицейской службы.

Кодекс этических норм – заявление о принципах, на которых базируются миссия организации, ценности, лежащие в основе ее деятельности, и общие правила управления ею. Это установка относительно того, как офицеры полиции (во время и вне службы) должны выполнять обязанности, действовать и вести себя между собой и во взаимоотношениях с гражданами. Он дает ответ на вопрос: «Как мы можем действовать наилучшим образом?» По отношению к коррупции, кодекс этических норм подчеркивает необходимость для служб полиции действовать добросовестно. Часть кодекса норм поведения (см. Главу 2 для более полной информации).

Моральный кодекс – моральный кодекс (деонтология) регулирует исполнение профессиональных обязанностей или любых действий с целью обеспечения соблюдения норм морали и этики. Это набор прав и обязанностей, который обусловливает профессиональную деятельность и поведение тех, кто ею занимается, и отношения между ними и клиентами или обществом.

Выявляющий контроль – контроль, который включает в себя нормы и механизмы для предотвращения злоупотреблений и коррупции; при этом основной акцент делается на выявлении нарушений и наказании. Расследование информации о возможных нарушениях является одной из форм выявляющего контроля; при расследовании информации о возможных нарушениях могут применяться такие средства, как проверки на причастность конкретных лиц к конкретным нарушениям. Расследования рассматриваются в Главе 7.

Следователь – как правило, офицер полиции, имеющий специальную подготовку по проведению бесед и допросов, арестов, изъятий и сбора доказательств. Следователи преимущественно работают в структурах уголовного розыска и проводят расследования в отношении таких преступлений, как терроризм, угоны автомобилей, организованная преступность, вооруженные ограбления, местные преступления и коррупция. Существует специализация в виде уголовной полиции и полиции нравов.

Этическое принятие решений – оценка действий согласно критериям этики: «Законно ли это? Соответствует ли обстоятельствам? Как будет чувствовать себя лицо, принимающее решения, после их принятия?»

Этическое управление – подход, основанный на управлении ситуациями и ценностями в зависимости от обстоятельств конкретной ситуации.

Этическая инфраструктура – состоит из менеджера по этике и катализаторов; предполагает разработку хартии ценностей, кодекса этических норм и кодекса поведения; создание комиссий по этике.

Менеджер по этике – должностное лицо с подготовкой по вопросам этики; выступает в качестве посредника между внешними экспертами и организацией, которая внедряет этическую инфраструктуру. Менеджер по вопросам этики также координирует работу катализаторов.

Подготовка по вопросам этики – обучение, связанное с внедрением этических механизмов в службах полиции. При этом акцент делается на развитии навыков профессиональной оценки; офицеры полиции должны уметь правильно оценивать ситуации с точки зрения аспектов этики.

Доказательства – все, что разрешено предоставлять в суде для доказательства или опровержения обвинений по рассматриваемому делу. Доказательства могут быть в виде показаний (дословная передача в устной форме предоставленных свидетельских показаний), вещественных доказательств (любой материальный объект или документ), наглядных доказательств (график, диаграмма, иллюстрация), или их комбинации. Доказательства включают в себя результаты судебной экспертизы.

Исполнительная власть – отвечает за внедрение процесса надзора/контроля над полицией, включая борьбу с коррупцией. Несмотря на то, что фактические мероприятия отличаются между странами, исполнительная власть обычно применяет 3 типа стратегий борьбы с коррупцией: проявление политической воли для сдерживания коррупции в полиции, создание институтов надзора и процедуры управления ресурсами.

Расширенный руководящий комитет – гарантирует, что решения, которые являются стратегическими по характеру, принимаются совместно (коллективно, коллегиально).

Внешний контроль – касается различных мероприятий, не связанных с командной структурой полиции, которые влияют на деятельность служб полиции, но при этом осуществляются не самой службой, а парламентом, юридической системой, аудиторскими организациями, СМИ, обществом и др. (См. Главу 6).

Внешний надзор – связан с мониторингом и контролем за деятельностью сотрудников полиции учреждениями, которые не входят непосредственно в структуру управления полиции. Целью надзора является предупреждение и выявление правонарушений для улучшения качества услуг, предоставляемых полицией обществу. Надзор, как правило, состоит из проверок по факту, но также и текущего надзора.

Информационная система – совокупность данных для оценки ситуаций, принятия решений и распространения информации; охватывает 2 основных направления: 1) оперативные службы должны оценить возможности и угрозы со стороны внешнего окружения, а также потребности и ожидания населения, и 2) пересмотр системы управления организацией с точки зрения эффективности и результативности.

Проверка на устойчивость к коррупции – мероприятия, направленные на выявление возможных коррупционных действий. Проверка на устойчивость к коррупции – это искусственно созданная ситуация, которая провоцирует офицера полиции, без его ведома, на принятие недобросовестных решений в контролируемой ситуации. Такие проверки являются эффективным инструментом предотвращения и выявления коррупции. Проверки могут быть выборочными или целенаправленным (когда имеются подозрения в отношении конкретного сотрудника), и могут быть частью мероприятий внутреннего контроля полиции. Целенаправленные проверки могут быть эффективным средством расследования коррупции в полиции.

Оперативная информация – проанализированная информация и знания, необходимые для принятия решений в полиции. Иными словами, оперативная информация – это информация в контексте обстоятельств. (Обычно оперативная информация не предоставляется в суде и существует только для внутреннего использования).

Внутренний контроль – общее название для внутренних процедур, которые обеспечивают безопасность организации и сводят к минимуму вероятность рискованных, незаконных, коррумпированных и неэтичных действий сотрудников. Под внутренний контроль подпадают все процедуры: от операций с денежными средствами до обеспечения физической безопасности входов и зданий в целом, от рассмотрения жалоб относительно действий сотрудников и до регулярных аудитов.

Судебный надзор/контроль – во многих странах, граждане и организации могут обращаться в суды с требованием о пересмотре законодательства или решений исполнительной власти с целью проверки их соответствия другим законам, в частности Конституции и международным обязательствам государства. Судебный надзор является важным связующим звеном между судебной властью и гражданским обществом в деле осуществления контроля над полицией и правительством в более широком контексте. Как правило, именно общественные организации требуют судебного пересмотра законодательства или постановлений правительства.

Учебные интервенции – мероприятия, осуществляемые в плановом порядке с целью повышения информированности и развития потенциала в организации для эффективного участия в реализации организационных перемен. Во многих случаях применяются тренировки (см. ниже), направленные на приобретение определенных знаний, выработку определенных навыков и отношения к работе. Возможно использование и других методов обучения в организации, в частности, путем внедрения аудитов и систем надзора – таких как «системы раннего обнаружения» – для выявления сотрудников, больше других подверженных коррупционному риску.

Учебные и преподавательские теории – теории, учитывающие различия между мышлением правым и левым полушариями мозга, а также стили обучения, которые лучше воспринимаются студентами и поэтому могут использоваться для создания более эффективных программ по развитию потенциала.

Версии следствия – направления расследования, которые могут привести к изобличению нарушителей или обнаружению доказательств. В центре следственной версии находится лицо или услуга, которые могут иметь отношение к правонарушению. Обычно версии исходят из сценария, который расследуется.

Логический контроль – логический (или технический) контроль обеспечивает контроль доступа к информации и вычислительным системам с применением программных средств и данных (пароли, сетевые фильтры, перечни лиц, имеющих доступ на соответствующий объект, кодирование данных).

Метод – следственные методы или меры являются единственными легальными действиями, которые используются следователями для сбора данных или информации. Примеры – допрос подозреваемого, скрытное наблюдение.

Правонарушения – акты коррупции и неправомерных действий полиции могут быть признаны нарушениями уголовного кодекса, а также проявлениями нарушения внутренних правил.

Омбудсмен – должностное лицо, назначенное рассматривать конкретные жалобы или бюрократические проблемы, особенно в сфере государственной службы.

Оперативный контроль – состоит из утвержденных норм, процедур и стандартов, обеспечивающих проведение конкретных полицейских операций и вмешательств –– эффективно и в рамках правовых и этических норм.

Организационное обучение – система обратной связи, направленная на использование практического опыта офицеров полиции в программах наращивания потенциала.

Надзор за полицией – механизм управления, в котором создаются внутренние или внешние механизмы для мониторинга и оценки эффективности деятельности полиции, а также для выработки рекомендаций.

Парламент – в вопросах борьбы с коррупцией выполняет две основные функции: законодательную и наблюдательную. Наиболее очевидный вклад парламента в государственное управление правоохранительной системой состоит в принятии нормативно–правовой базы борьбы с коррупцией. Вторая важная функция заключается в способности парламента контролировать правительство, в том числе полицию.

ПЭСТЗ (PESTL) – ситуационный анализ, где рассматриваются политико–правовые (стабильность правительства, расходы, налогообложение и т.д.), экономические (инфляция, процентные ставки, уровень безработицы и т.д.), социально–культурные (демография, образование, распределение доходов и т.д.), технологические (формирование знаний, внедрение новых технологий, темпы морального износа и т.д.) и законодательные факторы для формирования долгосрочных планов организации.

Физический контроль – средства физического контроля обеспечивают мониторинг и контролируют рабочую среду и условия, в которых работают офицеры полиции. Например: двери, замки, системы отопления и кондиционирования, системы пожарной сигнализации и пожаротушения, системы видеонаблюдения, ограждения и охрана. Разделение рабочих мест и сетей на функциональные подразделения тоже является элементом физического контроля.

Неправомерные действия полиции – отклонения от норм поведения офицеров полиции, в том числе внутренние нарушения, которые не несут прямой материальной выгоды, но негативно влияют на имидж полиции в обществе.

Предупредительный контроль – касается норм и механизмов, направленных на укрепление полицейской организации путем предотвращения правонарушений, коррупции или неэтичных действий.

Управление проектами – область знаний по планированию, организации и управлению ресурсами для успешной реализации проекта.

Оценка рисков – процесс выявления в конкретной среде рисков, связанных с коррупцией или безопасностью; определение мер для уменьшения или устранения рисков; контроль и оценка эффективности принятых мер, направленных на снижение рисков.

Комитет руководителей нижнего звена – обеспечивает участие руководителей оперативных подразделений в процессе принятия решений по оперативным вопросам.

Декларация ценностей – декларирует ценности, которыми руководствуется организация при выполнении своих функций.

Оперативный эксперимент[263] – целью «оперативного эксперимента» является внедрение в группу лиц, подозреваемых в коррупции, или сближение с лицами, подозреваемыми в коррупции, с целью сбора доказательств, обличения и ареста правонарушителей. Другими словами, это оперативно–розыскное мероприятие, направленное на создание возможностей для совершения преступления (коррумпированных действий) с целью поймать нарушителя на месте преступления.

Стратегическая оценка – процесс определения позиции организации относительно эффективного достижения основных задач или функциональных целей; целесообразности и достижимости целей; необходимости перемен; определения необходимых мероприятий для достижения этих результатов.

Стратегия – стратегия расследования - способ сбора доказательств с целью подтверждения или опровержения подозрений. Стратегии также могут определять способы сбора информации. Стратегия - это обоснованный подход к определенной проблеме; она определяет направление расследования. Следственные действия являются частью стратегии.

SWOT (сильные стороны, слабые стороны (недостатки), возможности и угрозы) – анализ ситуаций, в котором внутренние сильные и слабые стороны организации, а также внешние возможности и угрозы, с которыми сталкивается организация, внимательно исследуются для построения стратегии.

Системный подход – способ административного мышления, где во главу угла ставится взаимозависимость и взаимодействие элементов внутри и вне организации.[264]

Обучение – учебный процесс, включающий передачу и приобретение знаний, навыков и точек зрения.

Информатор – лицо, вскрывающее правонарушения или противозаконные действия, имеющие место в полицейской организации. Информатор может сообщать об этих нарушениях широкой общественности или должностным лицам. Информаторы могут разоблачить коррупцию, злоупотребления, противозаконные действия и любые другие нарушения.

Дополнительные ресурсы

Существует много полезных материалов в виде веб-сайтов, справочной литературы, нормативных и законодательных актов. К ним также относятся справочники, пособия, научно-исследовательские работы и учреждения (государственные, неправительственные и международные ассоциации), имеющие отношение как к внутреннему контролю в целом, так и к внутреннему контролю в службах полиции.

Полезные сайты

Есть много веб-сайтов органов противодействия коррупции и организаций по борьбе с коррупцией в полиции, которые предоставляют полезную информацию относительно путей снижения и профилактики коррупции. Многие из этих веб-сайтов дают возможность пользователям бесплатно загружать интересующие их материалы.

Инструменты и методы управления переменами: www.mindtools.com

Global Facilitation Network for Security Sector Reform: www.ssrnetwork.net

Global Integrity: www.globalintegrity.org

Global Facilitation Network for Security Sector Reform (University of Birmingham): www.ssr-network.net

Governance and Social Development Resource Centre: www.gsdrc.org/go/gateway-guides/anti-corruption

Institute of Internal Auditors: www.theiia.org

Interpol: www.interpol.int/Public/Corruption/default.asp

International Organisation for Supreme Audit Institutions: www.intosai.org

Антикоррупционный сайт ОБСЕ (OECD Fighting Corruption): 0,3373,en_2649_34565_1_1_1_1_37447,00.html

OECD anti-corruption website: www.anticorruption.ie/en/ACJS/Pages/OECD%20Convention

Police Integrity Commission (New South Wales, Australia): www.pic.nsw.gov.au

Singapore Corrupt Practices Investigation Bureau: http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=21&action=clear

TraCCC (Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center - USA): http://policy-traccc.gmu.edu/abouttraccc/personnelbios.shtml

U4 Anti-Corruption Resource Centre: www.u4.no

Программа содействия в развитии потенциала (ООН) (United Nations capacity building): www.capacity.undp.org

Офис ООН по наркотикам и преступности (United Nations Office on Drugs and Crime): www.unodc.org/unodc/en/corruption/index. Html? Ref = menuside

Агентство США по международному развитию (USAID): www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti-corruption/

Институт Всемирного банка: www.worldbank.org/wbi/governance; www.worldbank.org/

wbi/governance/diagnostics; www.worldbank.org/wbi/capacity

Электронные статьи и доклады

E. Bolongaita, "Controlling Corruption in Post Conflict Countries," Kroc Institute Occasional Paper # 26: OP: 2 (2005), находится по ссылке www.ciaonet.org/wps/boe01/boe01.pdf.

J. Boda and K. Kakachia (eds.), "The Current Status of Police Reform in Georgia," находится по ссылке http://se2.isn.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet/96901/ichaptersection_singledocument/34759338-200E-40B2-8660-3874643CB139/en/chapter7.pdf.

R. Nield, "USAID Program Brief: Anticorruption and Police Integrity - Security Sector Reform Program" (USAID, 2007), находится по ссылке www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ AC_and_Police_Integrity.pdf.

S. Gulnoza, "Turkmenistan: New President Still Bound to Clans, Nepotism," 10 October 2007, находится по ссылке www.rferl.org/content/article/1078909.html.

US Department of State, Trafficking in Persons Report - annual (since 2001) report, this analysis of the human trafficking situation in most countries of the world includes details of corrupt police involvement. Находится по ссылке www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/.

Z. Krunić and G. Siradze, "The Ministry of Internal Affairs of Georgia - Report on the Current Situation with Recommendations for Its Reform - Summary," 2005, находится по ссылке www.delgeo.ec.europa.eu/.../GE%20-%20PA%20-%20MOI%20Reform%20-%20Text%20Brochure%20-%20Final.doc.

Книги, пособия, инструкции и методические указания

A. Beckley, *Managerialism in the Public Sector: The Making or Marring of Leadership?* (Worcester: Worcester University Graduate School, 2003).

A. Beckley, Police Training in New South Wales Australia - A Unique Experience (2010).

A.J. Goldsmith, *Policing's New Visibility* (Oxford: Oxford University Press, 2010). A. Lacroix (ed.), *Éthique appliquée, éthique engagée* (Montreal: Liber, 2006).

A. Maslow, *Motivation and Personality* (New York: Harper & Row, 1954).

A. Mulcahy, *Policing Northern Ireland: Conflict, Legitimacy and Reform* (Cullompton: Willan, 2006).

A. Robertson, "Police Reform in Russia," in M. Caparini and O. Marenin (eds.), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress* (Munster: Lit Verlag, 2004).

B.F. Kingshott, "Code Call", *Police Review*, 9 June 2000: 526-528, "'Why Modern Policing Needs a Code of Ethics," *Western Morning News*, 6 July 2000: 10; "Police Ethics Revisited," *Police Research & Management* 4 , no.1 (2000): 27-40; and "Ethics of Policing: A Study of English Police Codes," doctoral thesis, University of Exeter (Unpublished, 2001).

B.I. Spector, *Negotiating Peace with Integrity: Anticorruption Strategies in Post Conflict Societies* (Potomac, MD: Center for Negotiation Analysis, 2008).

B. Russell, *L'autorité et l'individu* (Quebec City: Presses de l'Université Laval, 2005).

C.A. Kupchan, "Introduction: Nationalism Resurgent," in C. A. Kupchan (ed.), *Nationalism and Nationalities in the New Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1995).

C.J. Friedrich, "Corruption Concepts in Historical Perspective," in Arnold J. Heidenheimer,

Michael Johnston and Victor T. LeVine (eds), *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).

C. Leite and J. Weidmann, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth," IMF Working Paper WP/99/85 (Washington, DC: IMF, 1990).

C. McNamara, "Organizational Culture," Authenticity Consulting (2000), находится по ссылке www.authenticityconsulting.com.

C.P. Kottak, *Cultural Anthropology*, 11th ed. (Boston, MA: McGraw-Hill, 2006).

Center for International Studies, "Peace Support Operations," April 2001, находится по ссылке

www.globalpolicy.org/component/content/article/168/40939.html.

D.J. Gould, *Bureaucratic Corruption, Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaïre* (New York: Pergamon Press, 1980).

D. Koehn, "Whistleblowing and Trust: Some Lessons from the ADM Scandal" (Chicago, IL: DePaul University, 1998), находится по ссылке www.depaul.edu/ethcs.

D.L. Carter, "The Identification and Prevention of Police Corruption," презентация в рамках программы Министерства юстиции, Tokyo, 1997.

D.M. Walker, *The Oxford Companion to Law* (Oxford: Clarendon Press, 1980).

D. McGregor, *Proceedings of the Fifth Anniversary Convocation of the School of Industrial Management: The Human Side of Enterprise* (Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 1957).

D.S. Weiss and V. Molinaro, *The Leadership Gap* (Toronto, ON: John Wiley & Sons, 2005).

ДКВС и НАТО, *Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией в оборонном секторе* (DCAF and NATO), *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence* (Geneva: DCAF, 2010).

E.B. Tylor, *Primitive Culture* (New York: Harper Torchbooks, 1958 [1871]).

E.H. Schein, *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, 2nd ed. (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992).

E.J. Delattre, *Character and Cops - Ethics in Policing*, 4th ed. (Washington, DC: AEI Press, 2002).

E. Lewis and R. Blum, "Selection Standards: A Critical Approach," in R. Blum (ed.), *Police Selection* (Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1964).

E. Schur, *Crimes Without Victims: Deviant Behavior and Public Policy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965). F. Herzberg, *Work and the Nature of Man* (Cleveland, OH: World Publishing, 1966).

Federation of European Risk Management, "Standards for Risk Management" (2003), находится по ссылке www.ferma.eu/AboutFERMA/ARiskManagementStandard/tabid/195/Default.aspx.

G.A. Legault, *Professionnalisme et délibération éthique* (Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec, 1999).

G. Bourdoux, A. Vandoren and M. Reiter, *Citizens and the Workings of Police Forces within the European Union* (Brussels: Politeia, 2004).

G.E. Fitzgerald, "Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council" (Brisbane: Government Printer, 1980).

G.E. Fitzgerald, *Report of the Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct* (Sydney: Government Printer, 1989).

G. Ellison and J. Smyth, *The Crowned Harp: Policing Northern Ireland* (London: Pluto, 2000).

G. Hofstede, *Culture's Consequences. International Differences in Work-related Values* (London: Sage, 1980).

G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations* (New York: Sage, 2003).

G. Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (New York: McGraw-Hill, 1991).

G.L. Kelling and M.H. Moore, "From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police" (Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School of Government, 1987).

G.M. Vaughan and M. A. Hogg, *Introduction to Social Psychology* (French Forest, NSW: Pearson Education, 2002).

H. Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control* (Washington, DC: Police Foundation, 1975).

H. Maine, *Ancient Law* (London: Dent, 1917).

H. Pepinsky, "Introduction," in M. Braswell, B. R. McCarthy and B. J. McCarthy (eds.), *Justice Crime & Ethics* (Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 1991).

H.W. Volberda, *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

I. Sampford and J.G. Charles, "Measuring Corruption" - Law, Ethics and Governance (Aldershot: Ashgate, 2006).

IACP Ethics Toolkit: www.theiacp.org/PoliceServices/ExecutiveServices/ProfessionalAssistance/Ethics/tabid/140/Default.aspx

IACP Model Policy on Standards of Conduct: www.theiacp.org/PoliceServices/ExecutiveServices/ProfessionalAssistance/Ethics/ModelPolicyonStandardsofConduct/tabid/196/Default.aspx

INTOSAI (Internal Control Standards Committee), "Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government" (2001), находится по ссылке http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1brochleitfe.pdf.

J.A. Gardiner, *The Politics of Corruption* (New York: Russell Sage Foundation, 1970).

J.A. Winters, "Criminal Debt," in J.R. Pincus and J.A. Winters (eds.), *Reinventing the World Bank* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002).

J. Alderson, *Policing Freedom* (Plymouth: McDonald & Evans, 1979); and *Principled Policing* (Winchester: Waterside Press, 1998).

J. Broderick, *Police in Time of Change* (Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1987).

J. Collins, *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't* (New York: Harper Business, 2001).

J.G. March and H.A. Simon, *Organizations*, 2nd ed. (New York: Wiley, 1993).

J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

J.M. Kouzes and B.Z. Posner, *The Leadership Challenge* (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002).

J. McGarry and B. O'Leary, *Policing Northern Ireland: Proposals for a New Start* (Belfast: Blackstaff Press, 1990).

J.P. Kotter, *Leading Change* (Cambridge, MA: Harvard Business School, 1996).

J.Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969).

J.R. Jones, *Reputable Conduct* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998).

J. Roebuck and T. Barker, "A Typology of Police Corruption," in R. Akers and E. Sagarin (eds.), *Crime Prevention and Social Control* (New York: Praeger, 1974).

J. Skolnick, *Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society* (New York: Wiley, 1966).

J. van Klaveren, "The Concept of Corruption," in Arnold J Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).

J. Wallace, J. Hunt and C. Richards, "The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values," *International Journal of Public Sector Management* 12, no. 7 (1999): 54-56.

J. Wilson, *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968).

J.-P. Didier, *La déontologie de l'administration* (Paris: Presses Universitaires de France, 1999).

L. Bégin (ed.), *L'éthique au travail* (Montreal: Liber, 2009).

L. Shelley, "Post-Socialist Policing: Limitations on Institutional Change," in R.I. Mawby (ed.), *Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century* (London: University College of London Press, 1999).

L.W. Sherman, "Three Models of Organizational Corruption in Agencies of Social Control," *Social Problems* 27, no. 4 (1980): 478-491; and *The Study of Ethics in Criminology and the Criminal Justice Curricula* (Chicago, IL: Joint Commission of Criminology and Criminal Justice Education and Standards, 1981).

L.W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (Los Angeles and Berkeley, CA: University of California Press, 1978).

M. Caparini and O. Marenin, "Police Transformation in Central and Eastern Europe: The Challenge of Change," in M. Caparini and O. Marenin (eds.), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress* (Munster: Lit Verlag, 2004).

M.J. Esman, *Ethnic Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994).

M. McAlary, *Good Cop, Bad Cop* (New York: Pocket Books, 1996).

M. Palmer, "Controlling Corruption," in P. Moir and H. Eijkman (eds.), *Policing Australia* (South Melbourne: Macmillan, 1992).

M. Punch, "Rotten Barrels: Systemic Origins of Corruption," in E.W. Kalthoff (ed.), *Strategieen voor corruptie-beheersing bij de polite* (Arnhem: Gouda Quint, 1994).

M. Punch, *Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control* (London: Tavistock, 1985).

M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Cullompton: Willan, 2009).

M. Thomas, "Reading the Police. Examining Fictional Representations of the Police," unpublished dissertation, University of Portsmouth Institute of Criminal Justice Studies (2008).

M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A.M. Henderson and T. Parsons (New York: Free Press, 1947).

Ministry of Defence, "The Military Contribution to Peace Support Operations," Joint Warfare Publication 3-50, 2nd ed. (Swindon: MOD, 2004).

N. Flynn, *Public Sector Management*, 5th ed. (London: Sage Publications, 2007).

P. Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

P.M. Blau and W.R. Scott, *Formal Organizations* (San Francisco, CA: Chandler, 1962).

P. Maas, *Serpico* (New York: Harper Paperbacks, 1997).

P. Montana and B. Charnov, *Management: A Streamlined Course for Students and Business People* (Hauppauge, NY: Barron's, 1993).

P. Neyroud and A. Beckley, *Policing Ethics and Human Rights* (Cullompton: Willan Publishing, 2001).

P. Parienté, "Les valeurs professionnelles: une resource pour l'encadrement de l'activité policière?" (IHESI: Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, 1994).

P. Ponsaers, C. Tange and L. Van Outrive (eds.), *Regards sur la police / Insights on Police* (Brussels: Bruylant - École des sciences criminologiques Léon Courvil, 2009).

P. Quinton and J. Miller, *Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Policing Corruption* (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).

P. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (New York: Doubleday Century Business, 1990).

P. W. Tappan, *Crime, Justice and Correction* (New York: McGraw-Hill, 1960).

R. Chu, "Fighting Police Corruption: The ICAC Experience," in *Policing, Ethics and Corruption*, proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).

R. Craven, *Kick-Start Your Business* (London: Virgin Books, 2001).

R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: Free Press, 1958).

R. Reiner, *The Politics of the Police* (London: Harvester Wheatsheaf, 1992).

R.W. Giuliani and W.J. Bratton, Police Strategy No.7: Rooting Out Corruption; *Building Organizational Integrity in the New York Police Department* (New York: New York Police Department, 1995).

R.W. Revans, *The Origin and Growth of Action Learning* (Bromley: Chartwell-Bratt, 1982).

R. Ward and R. McCormac (eds), *Managing Police Corruption: International Perspectives* (Chicago, IL: Office of International Criminal Justice, 1987).

R. Wasserman and M. Moor, "Values in Policing, Perspectives on Policing," 8 (Washington, DC: National Institute of Justice, 1988).

R. Weitzer, *Policing under Fire: Ethnic Conflict and Police Community Relations in Northern Ireland* (Albany, NY: State University of New York, 1995).

S. Bok, "Whistleblowing and Professional Responsibility," in Tom L. Beauchamp and Norman E. Bowie (eds.), *Ethical Theory and Business* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994).

S. Kutnjak Ivković, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (New York: Oxford University Press, 2005).

S.P. Robbins, *Essentials of Organizational Behavior* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1997).

T. Deal and A. Kennedy, *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life* (Reading: Addison-Wesley, 1982).

T. Denham, "Police Reform and Gender," in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).

T. Knoster, R. Villa and J. Thousand, "A Framework for Thinking about Systems Change," in R. Villa and J. Thousand (eds.), *Restructuring for Caring and Effective Education: Piecing the Puzzle Together* (Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing, 2000).

T. Newburn (ed.), *Policing: Key Readings* (Cullompton: Willan, 2005).

T. Newburn, "Understanding and Preventing Police Corruption," 1999, находится по ссылке http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs110.pdf.

T. Newburn, T. Williamson and A. Wright (eds.), *Handbook of Criminal Investigation* (Cullompton: Willan Publishing, 2007).

T. Newburn, *Understanding and Controlling Police Corruption: Lessons from the Literature*, Police Research Series Paper No. 10 (London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 1999).

T. Peters and R. Waterman, *In Search of Excellence* (New York: Harper & Row, 1982).

T. Prenzler and C. Bonken, *Police Integrity Testing in Australia* (London: Sage Publications, 2001).

T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).

Transparency International, "People's Experience of Corruption: Global Corruption Barometer 2009" (Berlin: Transparency International, 2009).

Transparency International, "The Anti-corruption Plain Language Guide," 2009, находится по ссылке www.transparency.am/misc_docs/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

Transparency International, *Building Integrity and Countering Corruption* (London: Transparency International, 2011).

Transparency International, *The TI Sourcebook*, ed. J. Pope (Berlin: TI, 1996).

ПРООН (UNDP), "Corruption and Good Governance: Discussion Paper 3" (New York, UNDP,

1997). United Nations, "UN Convention Against Corruption" (New York: United Nations, 2003).

US Department of Justice, "Principles for Promoting Police Integrity" (2001), находится по ссылке www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf.

US General Accounting Office, "Internal Control Management and Evaluation Tool" (Washington, DC: US GAO, 2001).

V. E. Kappeler and L. K. Gaines, *Community Policing: A Contemporary Perspective* (Newark, NJ: Lexis Nexis, 2009).

V. Tanzi, "Co r ruption, Government Activities, and Markets," IMF Working Paper WP/94/99 (Washington, D C: IMF, 1994); and "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," IMF Working Paper WP/98/63 (Washington, DC: IMF, 1998).

V. Vroom, *Work and Motivation* (New York: Wiley, 1964).

W. Bennis and J. Goldsmith, *Learning to Lead* (New York, NY: Perseus Publishing, 2003).

W. Bennis, *On Becoming a Leader* (Philadelphia, PA: Perseus Publishing, 2003).

West's Encyclopedia of American Law, 2nd ed. (New York: Gale Group, 2008).

Всемирный банк (World Bank), "The Origins of Corruption in Transition Countries," находится по ссылке http://siteresources.worldbank.org/ ECAEXT/Resources/Anticorruption3/chapter3.pdf.

Y. Boisvert *et al.*, *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique* (Montreal: Liber, 2003).

Статьи в периодических изданиях

A. Beck and Y. Chistyakova, "Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide," *Policing and Society* 12, no. 2 (2002): 123-137.

A. Lacroix, "La dimension éthique de l'organisation du travail," *Éthique publique* 11, no. 2 (2009): 139-146.

B. Dumaine, "Creating a New Company Culture," *Fortune*, 15 January 1990: 127-131.

B.E. Ashforth and V. Anand, "The Normalization of Corruption in Organizations," *Research in Organizational Behavior* 25 (2003): 1-52.

B.F. Kingshott and J. Prinsloo, "Ethics in Policing," *Phronimon* (Journal of the South African Society for Greek Philosophy and the Humanities) 5, no. 1 (2004): 49-70; and "The Universality of the Police Culture," *Acta Criminologica - South African Journal of Criminology* 17, no. 1 (2004): 1-16.

B.F. Kingshott, "Cultural Ethics and Police Canteen Culture," *Police Research & Management* 3, no. 3 (1999): 27-43.

B.F. Kingshott, "The Need for the Inter-agency Approach to Policing," *Police Journal* LXVII, no.3 (1994): 198-208; "Ethics: A Moral Dilemma," *Police Journal* (April 1996): 163-166; "Cultural Ethics and Police Canteen Culture," *Police Research & Management* 3 no. 3 (1999): 27-43; "To a Higher Standard," *Ethics Roll Call* 6, no. 1 (1999): 2-4.

B.J. Ryan, "What the Police Are Supposed to Do: Contrasting Expectations of Community Policing in Serbia," *Policing and Society* 17, no. 1 (2007): 1-20.

C. Alderfer, "An Empirical Test of a New Theory of Human Needs," *Organizational Behavior and*

Human Performance 4 (1969): 142-175.

C. Koch, "The New Science of Change," *CIO Magazine*, 15 September 2006: 54-56, находится по ссылке www.cio.com/archive/091506/change.html.

C. Shearing, "Transforming the Culture of Policing: Thoughts from South Africa," *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Special Issue (1995): 54-61. J. Skinner, "Legislating for Cultural Change," *International Journal of Public Sector Management* 13, no. 6 (2000): 540-548.

D. E. Warren, "Constructive and Destructive Deviance in Organizations," Academy of Management Review 28, no.4 (2003): 622-632.

D.H. Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *Western Political Science Quarterly* 19, no. 4 (1966): 719-732; and *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington, DC: National Institute of Justice, 2001).

D.J. Brass, K.D. Butterfield and B.C. Skaggs, "Relationships and Unethical Behavior: A Social Network Perspective," *Academy of Management Review* 23 (1998): 14-31.

D. Massey, "Why Us and Why? Some Reflections on Teaching Ethics to Police," *Police Studies* 16, no. 3 (1993): 77-83.

D. Monjardet, "La culture professionnelle des policiers," *Revue Française de Sociologie* XXXV, no.3 (1994): 393-411.

D. Serra, "Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis," *Journal of Public Choice* 126, nos 1/2 (2006): 225-256.

Дейли Телеграф (Daily Telegraph), "The Halford Inquiry," *Daily Telegraph*, 22 July 1992: 1.

E. H. Schein, "Organizational Socialization and the Profession of Management," *Industrial Management Review* 9 (1968): 1-15.

E. Harch, "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa," *Journal of Modern African Studies* 31, no. 1 (1993): 31-48.

E. R. Stoddard, "The 'Informal Code' of Police Deviancy: A Group Approach to 'Blue Coat Crime'," *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 59 (1968): 201-213.

G. Ellison, "A Blueprint for Democratic Policing Anywhere in the World? Police Reform, Political Transition, and Conflict Resolution in Northern Ireland," *Police Quarterly* 10, no. 3 (2007): 243-269.

G. Mason, "Whistleblowers Are Victims," *Police Review*, 3 December 1993.

G.R. Weaver, "Virtues in Organizations: Moral Identity as a Foundation for Moral Agency," *Organizational Studies* 27, no. 3 (2006): 341-368.

H.H. Werlin, "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience," *Political Science Quarterly* 88, no. 1 (1973): 71-85.

J.A. Kechichian and T.W. Karasik, "The Crisis in Azerbaijan: How Clans Influence the Politics of an Emerging Republic," *Middle East Policy* 4, nos. 1/2 (1995): 57-71.

J.B. Cunningham and T. Eberle, "A Guide to Job Enrichment and Redesign," *Personnel* 67 (1990): 56-61.

J.B. Roebuck and T. Barker, "A Typology of Police Corruption," *Social Problems* 21 (1974): 423-437.

J. Chan, "Changing Police Culture," *British Journal of Criminology* 1 (1996): 109-134.

J.M. Mbaku, "Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior," *Konjunkturpolitik* 38, no. 4 (1992): 247-265.

J.P. Near *et al.*, "Explaining the Whistle-Blowing Process - Suggestions from Power Theory and Justice Theory," *Organisation Science* 4, no. 3 (1993): 392-411.

J. Pinto, C.R. Leana and F.K. Pil, "Corrupt Organizations or Organizations of Corrupt Individuals? Two Types of Organizational-level Corruption," *Academy of Management Review* 33, no.3 (2008): 685-709.

J.Q. Wilson and G. Kelling, "The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows," *Atlantic Monthly*, March 1982: 29-38.

J.R. Hackman and G.R. Oldham, "Development of the Job Diagnostic Survey," *Journal of Applied Psychology* 60 (1975): 159-170.

J. Rothschild and T.D. Miethe, "Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation," *Work and Occupations* 26, no. 1 (1999): 107-128.

J.S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review* 61, no. 2 (1967): 417-427.

J. Tirole, "A Theory of Collective Reputations (with Applications to Persistence of Corruption and to Firm Quality)," *Review of Economic Studies* 63 (1996): 1-22.

J. Wallace, J. Hunt and C. Richards, "The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values," *International Journal of Public Sector Management* 12, no. 7 (1999): 54-56.

L. Bégin and A. Lacroix (eds.), "Le travail en crise," *Éthique publique* 11, no. 2 (2009): 5-6.

M. Davis, "The Ethics Boom: What and Why," *Centennial Review* 34 (1990): 163-186; and "Thinking Like an Engineer: The Place of a Code of Ethics in the Practice of a Profession," *Philosophy & Public Affairs* 20 , no. 2 (1991): 140-161.

M. Davis, "Thinking Like an Engineer: The Place of a Code of Ethics in the Practice of a Profession," *Philosophy & Public Affairs* 20, no. 2 (1991): 140-161.

M.M. Helms, L.P. Ettkin and D.J. Morris, "Viewpoint: The Risk of Information Compromise and Approaches to Prevention," *Journal of Strategic Information Systems* 9 (2000): 5-15.

M. Marks, "Transforming Police Organisations from Within: Police Dissident Groupings in South Africa," *British Journal of Criminology* 40 (2000): 557-573.

M.S. Alam, "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment," *American Journal of Economics and Sociology* 48, no. 4 (1989): 441-456.

M.S. Baucus and J.P. Near, "Can Illegal Corporate Behavior Be Predicted? An Event History Analysis," *Academy of Management Journal* 34 (1991): 9-36.

N.H. Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist* 8, no. 3 (1964): 8-14.

O. Marenin, "Building a Global Police Studies Community," *Police Quarterly* 8 (2005): 99-136.

P.R. Lane and A. Tornell, "Power, Growth, and the Voracity Effect," *Journal of Economic Growth* 1 (1996): 213-241.

R. Francis and A. Armstrong, "Issues and Guidance in Research Ethics," *Journal of Business Systems, Governance and Ethics* 3, no. 3 (2006): 33-39.

R.P. Nielsen, "Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform," *Journal of Business Ethics* 42 (2003): 125-149.

R. Reiner, "A Much Lower Pedestal," *Policing* 7 (1991): 225-245.

Revue éthique publique, "Éthique policière, militaire et pénitentiaire," *Revue éthique publique* 2, no. 1 (2000). S.A. Toke, "Corruption, Institutions, and Economic Development," *Oxford Review of Economic Policy* 25, no.2 (2009): 271-329.

S. Karstedt and G. LaFree, "Democracy, Crime, and Justice," *Annals of American Academy of Political and Social Science* 605 (2006): 6-23.

T.M. Jones and L.V. Ryan, "The Link between Ethical Judgement and Action in Organizations: A Moral Approbation Approach," *Organization Science* 8 (1997): 6-63.

T. Sayed and D. Bruce, "Inside and Outside the Boundaries of Police Corruption," *African Security Review* 7, no. 2 (1998): 3-21.

T. Uys, "The Politicisation of Whistleblowers: A Case Study," *Business Ethics: A European Review* 9, no. 4 (2000): 259-267.

W. Kaempffer, "Report: Police Deaths Fall Across US," *New Haven Register*, 30 December 2009: 1.

Организации

Международная Амнистия (Amnesty International): www.amnesty.org

Anti Corruption Resource Centre: www.u4.no

Asian Development Bank: www.adb.org/Integrity/links.asp

Australian Commission for Law Enforcement Integrity: www.aclei.gov.au/and www.aph.gov.au/Senate/committee/aclei_ctte/index.htm

Canadian International Development Agency: www.impactalliance.org

Commission for Public Complaints against the RCMP, Canada: www.cpc-cpp.gc.ca

Commission to Combat Police Corruption, New York, USA: www.nyc.gov/html/ccpc/html/home/home.shtml

Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission: www.coso.org

Совет Европы, CE (Council of Europe, CoE): www.coe.org

Crime and Misconduct Commission, Queensland, Australia: www.cmc.qld.gov.au/asp/index.asp

Hong Kong Independent Commission Against Corruption: www.icac.org.hk/en/home/ index.html

Human Rights Watch (имеет отделения в нескольких странах): www.hrw.org

Independent Commission Against Corruption: www.icac.org.hk/en/home/index.html

Independent Complaints Directorate, South Africa: www.icd.gov.za

Independent Police Complaints Commission, UK: www.ipcc.gov.uk

Office of Police Integrity (Victoria, Australia): www.opi.vic.gov.au

Организация экономического сотрудничества и развития (OECD): www.oecd.org

Police Integrity Commission of New South Wales, Australia: www.pic.nsw.gov.au/default.aspx

Police Ombudsman for Northern Ireland, UK: www.policeombudsman.org

Standing Police Monitoring Committee (Comité P), Belgium: www.comitep.be

Transparency International: www.transparency.org

United States General Accounting Office: www.gao.org

Агентство США по международному развитию (United States Agency for International Development): www.usaid.gov

Всемирный банк (World Bank): www.wb.org

Законодательные акты и официальные доклады

Комиссар СЕ по правам человека (CoE Commissioner for Human Rights), "Opinion concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police" (2009), находится по ссылке https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1417857 & Site=CommDH. UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Resolution 34/169, 17 December 1979, Parliamentary Assembly).

Комитет министров СЕ (CoE Committee of Ministers, European Code of Police Ethics (Recommendation (2001) 10 and explanatory memorandum), 19 September 2001.)

Конвенции СЕ об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию (CoE Criminal and Civil Law Conventions on Corruption): http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm and http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm

СЕ, Кодекс поведения государственных служащих (CoE, Codes of Conduct for Public Officials (Recommendation (2000) 10 and explanatory memorandum).

Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct 1987-89, Queensland, Australia, находится по ссылке www.cmc.qld.gov.au/asp/index.asp?pgid=-10877.

Droits de l'homme et éthique professionnelle, *Manuel de formation de l'Institut suisse de police* (Neuchatel: Institut Suisse de Police, 2009).

G. Fitzgerald, *Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council: Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct* (Brisbane: Government of Queensland, 1989).

G. Kennedy, Royal Commission into Whether There Has Been Corrupt or Criminal Conduct by Any Western Australian Police Officer - Final Report, 2 vols (Perth: Government of Western Australia, 2004).

Independent Commission on Policing in Northern Ireland, "A New Beginning: Policing in Northern Ireland - The Report of the Independent Commission on Policing in Northern Ireland" (Patten Report) (Belfast: Independent Commission on Policing in Northern Ireland, 1999).

Inter-American Convention against Corruption, Organization of American States, 29 March 1996.

Интерпол, экспертная группа по коррупции (Interpol Group of Experts on Corruption, "Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services," 70th General Assembly, Budapest, 2001.)

J.A. Winters, "Criminal Debt," written statement by Jeffrey A. Winters, Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 108th Congress, Second Session, 13 May 2004.

J. Miller, "Police Corruption in England and Wales: An Assessment of Current Evidence," Home Office Online Report No. 11/03 (London: Home Office, 2003).

J.R.T. Wood, "Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform" (Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).

J. Wood, "Royal Commission into the NSW Police Service: Interim Report (1)" (Sydney: Government Printer, 1997).

L.W. Sherman, "Controlling Police Corruption: The Effects of Reform Policies. Summary Report" (Washington, DC: US Department of Justice, 1978).

Lord Nolan, "First Report of the Committee on Standards in Public Life" (London: The Stationery Office, 1998).

M. Mollen, "Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department" (New York: The Commission, 1994).

NSW Police Integrity Commission, "Annual Report 1996-7" (Sydney: Police Integrity Commission, 1997).

OECD, "Convention Against Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions" (Paris: OECD, 1999).

OECD, Annex to the recommendation of the Council, guidelines for managing conflict of interest in the public service, June 2003; Recommendation of the Council on enhancing integrity in public procurement, Annex: Principles for enhancing integrity in public procurement, C (2008) 105 .

P. Quinton and J. Miller, "Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Police Corruption" (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).

P. Ryan, "New South Wales Police Gender Based and Sexual Harassment Policy" (Sydney: Government Printer, 1998).

Standards Australia, "Good Governance Standards 8000-8004" (Sydney: Standards Australia, 2003).

Конвенция ООН против коррупции (UN Convention against Corruption (2003)): www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (UN General Assembly Resolution) 58/4: UN Convention against Corruption, 31 October 2003; Международный кодекс поведения государственных служащих (International Code of Conduct for Public Officials) (Annex of General Assembly Resolution 51/59: Action against Corruption, 28 January 1997).

Опросы, семинары, другие СМИ

Inquisition, film (Avalon Beach: Pony Films Pty. Ltd., Australia, 2010).

A. Beck and R. Lee, "Attitudes to Corruption amongst Russian Police Officers and Trainees," *Crime, Law and Social Change* 38, no. 4 (2002): 357-372.

A. Beck and Y. Chistyakova, "Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide," *Policing and Society* 12, no. 2 (2002): 123-137.

Australian Institute of Criminology, several publications on police-community relations, находится по ссылке www.aic.gov.au/criminal_justice_system/policing/police-community%20relations.aspx.

C. Klockars *et al.*, *The Measurement of Police Integrity* (Washington, DC: National Institute of Justice, 2000).

G. Huon *et al.*, *Perceptions of Ethical Dilemmas* (Payneham: National Police Research Unit, 1995).

J. Fishman, *Measuring Police Corruption* (New York: John Jay College of Criminal Justice, 1978).

J. Morton, *Bent Coppers: A Survey of Police Corruption* (London: Little, Brown, 1993).

М. Могачев, «Результаты социологических исследований коррупции в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» в публикации Русско-немецкого общества права и экономики под редакцией В. Герасимова и А. Щегорцова «Научно-практическая конференция «Социология коррупции»» (Москва, 2003 г.)

Proceedings of seminar "La déontologie policière, instrument de consolidation des droits de l'homme" (Paris: Ministry of Interior, General Directorate of National Police, Police International Technical Cooperation Service, 1999).

Proceedings of seminar "Policing, Ethics and Corruption," October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).

R. Mischkowitz *et al.*, *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll: Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie* (Cologne: Luchterhand / Wolters Kluwer, 2003).

S. Rose-Ackerman and A. Stone, The Cost of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys (Washington, DC: World Bank, 1996).

Об авторах

Пьер Апли шестнадцать лет проработал в частной компании на должности исполнительного директора, ответственного за несколько зарубежных дочерних компаний. После этого он с 1982 по 2002 г.г. руководил силами полиции численностью 1000 человек в кантоне Во, и в течение нескольких лет возглавлял Конференцию полицейского руководства Швейцарии. После выхода на пенсию, он в 2003 г. возглавлял организационный комитет саммита G8, а также от имени Швейцарии, Совета Европы и ДКВС принимал участие в различных международных миссиях на Балканах и в бывших советских республиках Средней Азии, а также в Индонезии и Палестине. Опубликовал несколько статей по вопросам безопасности, а также получил ученую степень по политологии и является выпускником Национальной Академии ФБР в Квантико, штат Вирджиния. Читал курс по управлению полицией в Школе криминалистики при Лозаннском университете.

Лена Андерссон имеет ученую степень Стокгольмского университета в области финансового менеджмента и почти тридцать лет профессионального опыта в этой области. Более двадцати лет она работала над вопросами развития, оценки и обучения в сфере финансового менеджмента, внутреннего управления и контроля, как в центральном правительстве Швеции, так и в программах наращивания потенциала в рамках содействия международному развитию. Большая часть ее работ касается стран с переходной экономикой, стран в состоянии конфликта и пост-конфликтных стран, прежде всего на Балканах, в Западной Африке и на Ближнем Востоке. Она разработала и провела многочисленные тренинги и семинары по противодействию коррупции и воспитанию добропорядочности, а также разработала и внедрила концепцию «тренировки тренеров» по тематике противодействия коррупции. Выполняет задачи по финансовому надзору в области безопасности, сотрудничая с парламентами и надзорными органами - такими как высшие органы аудита. Лена читает лекции в университете Мальме, Швеция, и в Шведском колледже безопасности.

Алан Бекли бывший сотрудник полиции Соединенного Королевства, отслужил тридцать лет в графстве Суррей и в территориальном управлении полиции региона Уэст Мерсия. В настоящее время является старшим преподавателем Австралийской высшей школы полиции и университета Чарльза Стюарта (Новый Южный Уэльс, Австралия). Читает лекции по вопросам высшего руководства, эффективного управления людьми, передовых методов охраны правопорядка и безопасности, кризисного менеджмента и профессиональной полицейской этики. До этого в течение девяти лет работал консультантом по вопросам менеджмента, предоставляя соответствующие услуги государственному сектору Соединенного Королевства и национальным службам полиции Соединенного Королевства и других стран Европы. Большая часть его деятельности осуществляется на уровне центрального правительства, в основном, в сфере менеджмента программ и проектов, а также организационного развития, с большей частью задач в сфере образования.

Др. Ханс Борн является старшим научным сотрудником в Женевском центре демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС). В настоящее время он работает над вопросами управления разведывательными службами стран с переходной экономикой, а также роли парламентов и правозащитных организаций в сфере управления в секторе безопасности. Проводил научные исследования по вопросам прав человека, ответственности, подотчетности и управления в секторе безопасности в интересах ООН, ОБСЕ, Совета Европы и Европарламента. Является соучредителем Межпарламентского форума управления в секторе безопасности Юго-Восточной Азии и Международной

конференции институтов омбудсмена в вооруженных силах. Его публикации широко освещают тематику реформирования и управления в секторе безопасности. Среди последних публикаций следует отметить следующие: *Governing the Bomb: Democratic accountability and civilian control of nuclear weapons* (Oxford University Press, 2011), *Accountability of International Intelligence Cooperation* (Routledge 2010) и *Parliamentary Oversight of the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians* (ECOWAS, 2011). Получил степень магистра в области государственного управления в университете Твенте и докторскую степень в области социальных наук в университете города Тильбург.

Эрик Кобут работает *окружным полицейским комиссаром* и начальником управления внутренних связей Бельгийской Федеральной Полиции. Является соавтором профессионального кодекса бельгийской полиции. Он также руководил процессом перемен, который сопровождал слияние служб бельгийской полиции в 2001 г. В этот период ему была поручена разработка кодекса этики для Бельгийской Федеральной Полиции. Несколько лет проработал в качестве эксперта Совета Европы, помогая различным полицейским службам Восточной Европы в разработке собственных кодексов и правил внутреннего распорядка. Принимает участие в различных проектах ЕС, связанных с предотвращением коррупции в Болгарии и повышением профессионального уровня национальной полиции Бурунди. Э.Кобут преподает взаимодействие и этику в нескольких полицейских академиях и университете.

Матиас Эрни работает научным сотрудником в цюрихском университете прикладных наук, где специализируется по вопросам политэкономии и новых рисков в экономической сфере. В настоящее время работает над докторской диссертацией на тему «Демократизация в постконфликтных странах» (университет Санкт-Галлена). Во время учебы Матиас проходил стажировку в исследовательской секции ДКВС.

Габриэль Гайслер работает научным сотрудником в исследовательской секции ДКВС, где специализируется по вопросам контроля над силовыми структурами, включая полицейские и разведывательные службы. Имеет степень магистра в области международной истории и политики, полученную в Институте международных исследований и развития (г. Женева, Швейцария), а также в данный момент получает научную степень.

Эндрю Голдсмит является профессором права и исполнительным директором Центра предупреждения международной преступности в университете г. Вуллонгонг (Австралия), а также адъюнкт-профессором права и уголовного правосудия в университете Флиндерс (г. Аделаида, Австралия). Имеет давние научные интересы в сфере полицейской коррупции, ответственности, подотчетности и управления, а также в области международного правопорядка и борьбы с терроризмом. Проводил консультации и давал рекомендации по широкому кругу вопросов в этих сферах для таких учреждений, как: Инициатива судопроизводства «Открытое общество», ПРООН, Инициатива Содружества по правам человека, Австралийская Федеральная полиция, Омбудсмен штата Виктория, а также Комиссия по вопросам преступности и правонарушений (Квинсленд, Австралия). Он также работал над проектами реформирования полиции для Министерства Внутренних Дел Турции и аппарата Советника по Национальной Безопасности Колумбии. Профессор Голдсмит имеет научные степени по праву, криминологии, социологии; является выпускником университета г. Аделаида и университета Монаш в Австралии, университета г. Торонто, Канада и Лондонской школы экономики, Соединенное Королевство.

Лезли Холмс является профессором политологии в университете Мельбурна (Австралия); регулярно читает лекции в качестве приглашенного преподавателя Высшей школы социальных исследований в Варшаве (Польша) и Болонском университете (Италия). Яв-

ляется членом Австралийской Академии социальных наук. Профессор Холмс является автором двух крупных монографий-исследований о коррупции (последняя из них *Rotten States?*, Duke University Press, 2006) и редактором трех книг на тему коррупции. Он также опубликовал более тридцати статей и разделов в книгах на эту тему.

Брайан Кингшотт из Соединенного Королевства. Окончил школу следователей Метрополитен (Metropolitan Police Detective Training School, Лондон, Англия) по специальности «ведение переговоров об освобождении заложников». За 32 года своей карьеры он служил в отделах уголовных расследований, транспортной и авиационной поддержки, опеки, связи, целевых рабочих группах, командах реагирования на масштабные аварии, бюро по делам пострадавших, отделе подготовки и как специалист по работе с общественностью. Он также контролировал соблюдение прав человека в британской полиции. Прошел подготовку в качестве офицера MODACE (менеджмент чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны), а также советника по связям со СМИ и инструктора. Состоял в британском резерве экспертов по ведению переговоров об освобождении международных заложников. Сейчас он является доцентом университета Гранд Вэлли, штат Мичиган, США. Кингшот является автором ряда публикаций по вопросам охраны правопорядка, личной и организационной культуры, этики и терроризма.

Андре Лакруа является профессором кафедры философии и прикладной этики при университете Шербрука (Квебек, Канада). Его научные интересы и работы посвящены вопросам взаимодействия между личностью и коллективом, выявления и анализа различных моделей влияний на этику и выдвижения различных схем реагирования и принятия решений в организациях и общинах. Тесно сотрудничал со многими отделами полиции для внедрения этического воспитания в деятельность полиции. Получил ученую степень в области права в университете провинции Квебек в Монреале, две ученые степени в Сорбонне (Париж) и докторскую степень в университете провинции Квебек в Монреале. Андре читал лекции для нескольких организаций. Является автором многих статей и монографий.

Жерар Шнель. Суперинтендант голландской полиции. Карьеру полицейского начал в 1981 г. как патрульный офицер, а впоследствии стал инспектором уголовной полиции в Амстердаме. После шестнадцати лет службы в 1998 г. перешел на преподавательскую работу. Читал курс по управлению уголовным расследованием и лидерству на факультете лидерства в Полицейской Академии Нидерландов. Разработал несколько программ обучения для бакалавров и магистров, а также принимает участие в разработке учебной программы магистерского уровня в области управления уголовными расследованиями. В настоящее время является руководителем программ на кафедре следственных наук в Полицейской Академии Нидерландов. Жерар имеет степень магистра в области менеджмента правоохранительной деятельности, а также получил диплом Национальной Академии ФБР. Его книга по эффективной борьбе с преступностью *(Effectieve Crminaliteitsbeheersing)* широко используется в образовательных программах голландской полиции.

Айден Вилз является координатором проектов в исследовательском отделе ДКВС. Занимается координацией проектов по надзору за силовыми и разведывательными структурами. Входил в редакторскую группу недавно опубликованной книги *«International Intelligence Cooperation and Accountability»*, а также работал над различными аспектами управления в сфере безопасности (в том числе: институты защиты прав человека в вооруженных силах, функции ситуативных запросов, доступ к информации и защита информаторов). Получил степень магистра в Институте международных отношений и развития (Женева, Швейцария).

ПРИМЕЧАНИЯ

Глава 1:

1 M. Punch, "Rotten Orchards: 'Pestilence', Police Misconduct and System Failure," *Policing and Society* 13, no. 2 (2003): 171-196.

2 A. Zwaniecki, "United States Focuses on Corruption-Terrorism Connection," US Department of State, October 2008, находится по ссылке: www.america.gov/st/peacesec-english/2008/October/20081022110653 saikceinawz0.3784449.html.

3 См. www.interpol.int/public/corruption/igec/default.asp.

4 Разработан комиссией Кнаппа, изучавшей коррупцию в полиции Нью-Йорка в начале 1970-х годов.

5 Согласно определению, в частности, IGEC.

6 A. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970): 24, 26-27.

7 Согласно определению в Оксфордском словаре английского языка / *Oxford English Dictionary*.

8 M. Easton and D. Van Ryckeghem, "Conceptualising the Role of Police Culture in Change Strategies," in M. Cools et al. (Eds.), *Safety*, "Societal Problems and Citizens Perceptions" (Antwerp: Maklu, 2010).

9 См. www.interpol.int/Public/corruption/standard/Default.asp.

10 M. Nuijten and G. Anders, *Corruption and the Secret Law: A Legal Anthropological Perspective* (Aldershot: Ashgate, 2009): 53-54.

11 Международная Амнистия США (Amnesty International USA), Stonewalled: Police Abuse *and Misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender People in the US* (New York: Amnesty International USA, 2005).

12 Несмотря на отсутствие каких-либо конкретных доказательств, следует заметить, что деньги, найденные в Newforge Country Club, могли быть подброшены специально для создания подозрения в причастности полиции, что дало основания подозревать полицию в сговоре с ИРА - L. Donohue, "Anti-Terrorist Finance in the United Kingdom and United States," *Michigan Journal of International Law* 27, no. 2 (2006): 314.

13 R. Pearce, "Operation Capri," доклад для Australian Public Sector Anti-Corruption Conference, Brisbane, 29 июля 2009, находится по ссылке: www.apsacc.com.au/2009 conference/papers09/Day1_29July09/StreamA3/OperationCapri_RussellPearce.pdf.

14 F. Galtung, F. Smith and R. Homel, *The Transparency International Global Corruption Barometer: A 2002 Pilot Study of International Attitudes, Expectations and Priorities on Corruption* (Berlin: Transparency International, 2003).

15 J. Riaño with R. Hodess and A. Evans, *Global Corruption Barometer* (Berlin: Transparency International, 2009): 9.

16 Eurobarometer, *Attitudes of Europeans towards Corruption - Full Report* (Brussels: TNS Opinion and Social, 2009): 20.

17 Eurobarometer, Примечание 16 выше.

18 Eurobarometer, Примечание 16 выше; 23.

[19] Karen Beck, Nadia Boni and Jeanette Packer, "The Use of Public Attitude Surveys: What Can They Tell Police Managers?" *Policing: International Journal of Police Strategies & Management* 22, no. 2 (1999): 191-216.

[20] David Bayley, cited in D. Harris, *Good Cops: The Case for Preventive Policing* (New York: New Press, 2005): 20-21.

[21] F. de Zwart, "Personnel Transfer in Indian State Bureaucracy: Corruption and Anti-Corruption," in H. Bakker and N. Schulte Nordholt (eds), *Corruption and Legitimacy* (Amsterdam: SISWO, 1996).

[22] T. Denham, *Police Reform and Gender* (Geneva: DCAF, OSCE / ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).

[23] R. Mukherjee and O. Gokcekus, "Gender and Corruption in the Public Service," in R. Hodess *et al.* (Eds), *Global Corruption Report 2004* (London: Pluto, 2004): 337-339.

[24] Focus, "Polizei-Korruption: Der Sumpf wird größer," *Focus* no. 1, 2 January 1995.

[25] P. Grabosky, "Private Sponsorship of Public Policing," *Police Practice and Research* 8, no. 1 (2007): 5-16.

[26] M. Mollen, Commission Report: *Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* (New York: The Commission, 1994).

[27] Определение термина «надлежащее управление», в контексте данного инструментария, касается принятых мер или тех, которые считаются необходимыми для обеспечения оптимальных условий для проявления ожидаемой от офицеров полиции порядочности и для выявления и должного наказания коррумпированных офицеров.

[28] Международная Амнистия, *Above the Law: Police Accountability in Angola* (London: Amnesty International, 2007).

[29] P. Grabosky, "Police as International Peacekeepers," *Policing and Society* 19, no. 2 (2009): 101-105.

[30] S. Mendelson, *Barracks and Brothels: Peacekeepers and Human Trafficking in the Balkans* (Washington DC: CSIS Press, 2005).

[31] T. Leggett, *Crime and Development in Central America* (Vienna: UN Office on Drugs and Crime, 2007).

[32] W. Knapp *et al.*, *The Knapp Commission Report on Police Corruption* (New York: Braziller, 1973).

[33] J. Quah, "Preventing Police Corruption in Singapore: The Role of Recruitment, Training and Socialisation," *Asia Pacific Journal of Public Administration* 28, no. 1 (2006): 59-75.

[34] R. Roberg and J. Kuykendall, *Police and Society* (Belmont, CA: Wadsworth, 1993).

[35] B. de Speville, *Hong Kong: Policy Initiatives against Corruption* (Paris: OECD, 1997).

Глава 2:

[36] E.H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* (San Francisco, CA: Jossey Bass, 2004).

[37] E. Cobut and G. Bomal, *Motiver, être motivé et réussir ensemble* (Liège: Edipro-Editions des CCI de Wallonie, 2009).

[38] G. Bourdoux, "Déontologie, éthique ... Police: quelques notions," *in Policing, Ethics and*

Corruption, Proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).

39 U.S. Institute of Peace, "Fighting Corruption in Security Sector Reform," Peace Brief No. 32 (Washington, DC: USIP, 2010).

40 E. Reuss-Ianni and F. Ianni, *Two Cultures of Policing* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1983).

41 H. Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control* (Washington, DC: Police Foundation, 1975).

42 J. H. Skolnick, *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (New York: Wiley, 1966).

43 J. Crank, *Understanding Police Culture, 2nd ed.* (Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 2004).

44 B.F. Kingshott, "Ethics of Policing: A Study of English Police Codes," unpublished doctoral thesis, University of Exeter (2001).

45 См. http://pachome1.pacific.net.sg/~ thk/risk.html.

46 Большинство из этих пунктов взяты из: Conduct standards of the Interpol Group of Experts on Corruption, Recommendation (2000) 10 of the Council of Europe, the Inter-American Convention against Corruption of the Organization of American States, the Annex to the recommendation of the Council on OECD guidelines for managing conflict of interest in the public service and the International Code of Conduct for Public Officials (Annex of General Assembly Resolution 51/59: Action against Corruption).

47 M. Girodo, "BRASS: Strategies for Strengthening Police Integrity," in *Policing, Ethics and Corruption*, Proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).

48 T. Denham, "Police Reform and Gender," in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008): 16.

49 Denham, примечание 48 выше: 19.

50 Denham, примечание 48 выше: 19.

51 Denham, примечание 48 выше: 19.

Глава 3:

52 Дополнительную информацию можно найти Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

53 Дальнейшее развитие темы можно найти в Aepli, Ribaux and Summerfield, примечание 1 выше.

54 J. Hudzik and G. Cordner, *Planning in Criminal Justice Organizations and Systems* (New York and London: Macmillan, 1983).

55 Взято из M. Sparrow, *Implementing Community Policing. Perspectives on Policing* (Washington, DC: National Institute of Justice and Harvard University, 1988).

56 E.A. Lusher, *Report of the Commission of Inquiry into the New South Wales Police Administration* (Sydney: NSW Government Printer, 1981).

[57] E.R. Maguire, *Organization Structure in American Police Agencies: Context, Complexity, and Control* (Albany, NY: SUNY Press, 2003): 11.

[58] Willard M. Oliver, *Community-oriented Policing* (Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2008).

[59] Peter Drucker, *Management, Tasks, Responsibilities, Practices* (Geneva: Management Editions (Europe) Dirmas, 1974): 517-599.

[60] Эта часть основана на материалах из Aepli, Ribaux and Summerfield, примечание 52 выше.

[61] Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith and Richard Beckhard (eds.), *The Leader of the Future*, Drucker Foundation series (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996).

[62] W. Bennis, *On Becoming a Leader: The Leadership Classic* (Reading, MA: Perseus Books, 1989).

[63] J. Maxwell, *The 21 Irrefutable Laws of Leadership* (Nashville, TN: Thomas Nelson, 1998).

[64] G. Newham, "Tackling Police Corruption in South Africa," Research report, Centre for Study of Violence and Reconciliation, July 2002, находится по ссылке: www.csvr.org.zaJwits/papers/papoli14.htm.

[65] Newham, примечание 64 выше.

[66] Полную информацию об этом случае можно найти на веб-сайте ФБР, по ссылке: www.fbi.gov/baltimore/press-releases/2011/ten- are-indicted.

[67] J. Chan and D. Dixon, "The Politics of Police Reform," *Criminology and Criminal Justice* 7, no.4 (2007): 443-468.

[68] T. Newburn, "Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature," Police Research Series Paper 110 (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 1999).

[69] J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

[70] Lord Nolan, *First Report of the Committee on Standards in Public Life* (London: The Stationery Office, 1998).

[71] T. Jones, T. Newburn and D. J. Smith, *Democracy and Policing* (London: Policy Studies Institute, 1994).

Глава 5:

[72] Дальнейшие материалы можно найти в Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

[73] Willard M. Oliver, *Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing* (Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2008): 304-305.

[74] BBC News, 18 October 2005; *The Sunday Mirror*, 17 August 2003, www.theindychannel.com.

[75] P. Burns and D. K. Sechrest, "Police Corruption: The Miami Case," *Journal of Criminal Justice and Behavior* 19, no.3 (1992): 294-313.

[76] Эта операция была осуществлена при содействии полицейской миссии ЕС в Боснии

и Герцеговине.

[77] На основании опыта Совета шведской национальной полиции по развитию потенциала в Южной Африке и Руанде.

Глава 6:

[78] См. James Harrison and Mary Cunneen, *An Independent Police Complaints Commission* (London: Liberty, 2000): 2-3; G.E. Fitzgerald, Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct (Brisbane: Queensland Commission of Inquiry, 1987); J.R.T. Wood, *Royal Commission into the New South Wales Police Service*, Vols. 1 & 2 (Sydney: Government of State of New South Wales, 1997).

[79] Christopher Murphy and Paul McKenna, "Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature," Commission for Public Complaints against the RCMP, August 2010, находится по ссылке: www.cpc-cpp.gc.ca/prr/inv/police/projet-pip-pep-eng.aspx.

[80] См., например, Генеральная Ассамблея ООН (UN General Assembly), "International Covenant on Civil and Political Rights," 16 December 1966, UN Treaty Series Vol. 999, находится по ссылке: www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html, Article 2(3) UN General Assembly, "Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment," 10 December 1984, UN Treaty Series Vol. 1465, находится по ссылке: www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a94.html, Article 12.

[81] Генеральная Ассамблея ООН (UN General Assembly), "United Nations Convention against Corruption," 31 October 2003, A/58/422, находится по ссылке: www.unhcr.org/refworld/docid/4374b9524.html; CoE Committee of Ministers, "Recommendation Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics," adopted 19 September 2001.

[82] Для уточнения разницы между 'ожидаемым' и 'реальным' наблюдением см. Robert Schwartz, "Oversight / Regulatory Ethics in Theory and Practice" (paper presented at conference on Ethics and Integrity of Governance: A Transatlantic Dialogue, Leuven, June 2005).

[83] J. Miller, "Civilian Oversight of Policing. Lessons from the Literature," находится по ссылке: www.vera.org/download?file=93/civilian% 2Boversight.pdf: 5.

[84] Sanja Kutnjak Ivkovic, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (New York: Oxford University Press, 2005): 100-101.

[85] Commonwealth Human Rights Initiative, "Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay" (New Delhi: CHRI, 2005), находится по ссылке: www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/ chogm_2005/chogm_2005_full_report.pdf: 40.

[86] Second Chamber of the States-General, "Corruption Prevention," 2005-2006, nr. 30374, The Hague, 2005 (in Dutch).

[87] В некоторых странах, специализированные службы полиции подчиняются отдельным министерствам, например, военная полиция - Министерству обороны, а таможенная служба - Министерству финансов.

[88] См. www.hmic.gov.uk/Pages/home.aspx.

[89] См. www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale/organisation/igpn/ igpn.

[90] См. www.igai.pt.

[91] См. www.om.nl/organisatie/rijksrecherche/.

[92] "Bribes Paid to Join Kenya Police," *BBC News*, 16 December 2005, находится по ссылке: http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4534150.stm.

[93] Otwin Marenin, "The Futures of Policing African States," *Police Practice and Research* 10, no.4 (2009) 349-363.

[94] Annike Osse, Understanding Policing: *A Resource for Human Rights Activists* (Amsterdam: Amnesty, 2006).

[95] Ipperwash Inquiry, *Executive Summary*, Vol. 2 (Forest, ON: Government of Ontario, 2007): 92.

[96] Ipperwash Inquiry, *Report of the Ipperwash Inquiry - Volume 2*, Police/Government Relations (Forest, ON: Government of Ontario, 2007): 304.

[97] Ipperwash Inquiry, примечание 96 выше: 308.

[98] Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank Institute, 2006): 1-10.

[99] Jeremy Pope, "Parliament and Anti-corruption Legislation," in Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank Institute, 2006).

[100] Hans Born, Philipp Fluri and Anders Johnson (eds.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva: IPU/DCAF, 2003): 76.

[101] Stapenhurst, Johnston and Pelizzio, примечание 98 выше.

[102] Human Rights Watch, "Everyone's in on the Game" : *Corruption and Human Rights Abuses by the Nigeria Police Force* (New York: Human Rights Watch, 2010): 67-86.

[103] Human Rights Watch, примечание 102 выше: 82 по финансированию полиции в Нигерии.

[104] Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, "Inquiry into Law Enforcement Integrity Models" (Canberra: Parliament of the Commonwealth of Australia, 2009).

[105] Adam Shinar, "Accountability for the Indian Police: Creating an External Complaints Agency," *Human Rights Law Network* (August 2009): 21.

[106] Global Organization of Parliamentarians Against Corruption, "Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook," находится по ссылке: www.gopacnetwork.org/Docs/CCH%20FINAL%20Aug%в 2005%20ENG.pdf: 32.

[107] Racheld Neild, *Themes and Debates in Public Security Reform: A Manual for Civil Society: External Controls* (Washington, DC: Washington Office on Latin America, 2000).

[108] City of Canton, *Ohio v. Harris*, 489 U.S. 378: Volume 489.

[109] Neild, примечание 107 выше.

[110] J. Schultz, "The UNCAC and Judicial Corruption: Requirements and Avenues for Reform," U4 Brief No. 18, September 2009, находится по ссылке: www.cmi.no/publications/file/3457-the-uncac-and-judicial-corruption.pdf.

[111] Kutnjak Ivkovic, примечание 84 выше: 56.

[112] John D. Neily, "Professional Standards Special Task Force Investigation Overview," 2001, находится по ссылке: www.cbc.ca/news/pdf/NeilyReport2.pdf.

[113] Neily, примечание 112 выше.

[114] Heidemarie Paulitsch, "*Austria*," in *The International Comparative Legal Guide to Business Crime 2011*, Global Legal Group (2011), находится по ссылке: www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3943.pdf.

[115] Royal Commission on Police Powers, *UK* (London: HM Stationary Office, 1929).

[116] UN General Assembly, примечание 81 выше: 10, Article 6.

[117] OECD, "Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models," находится по ссылке: www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf: 21.

[118] Jon S.T. Quah, "Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-corruption Agencies in Four Asian Countries," *Crime Law and Social Change* 53 (2010): 25.

[119] Quah, примечание 118 выше.

[120] Quah, примечание 118 выше: 30-33.

[121] См. ICAC website, www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html.

[122] OECD, примечание 117 выше: 22.

[123] Australian Government, "Who We Are. Integrity in Law Enforcement," находится по ссылке: www.aclei.gov.au/www/aclei/rwpattach.nsf/VAP%28C7C220BBE2D77410637AB17935C2BD2E%29~ACLEI_WhoWeAre-June2009.pdf/$file/ACLEI_WhoWeAre-June2009.pdf.

[124] *Law Enforcement Integrity Act 2006*, part 13.

[125] Australian Government, "Information about the Australian Commission for Law Enforcement Integrity," находится по ссылке: www.isrcl.org/Papers/2007/Bugg.pdf; ACLEI, "ACLEI Budget Statements 2010-11," находится по ссылке: www.aclei.gov.au/www/aclei/aclei.nsf/Page/Accountability_and_Reporting.

[126] William Macpherson, *The Stephen Lawrence Inquiry* (London: The Stationary Office, 1999).

[127] Loi organique du contrôle, Arts 9, 12.

[128] Comité permanent de côntrole des services de police, "Observatoire de la function de police"(2007); Loi organique du contrôle.

[129] L. De Sousa, "Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance," *Crime Law and Social Change* 53, no. 1 (2010): 5.

[130] UN Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston. Addendum. Study on Police Oversight Mechanisms," 28 May 2010, находится по ссылке: www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add8.pdf.

[131] UN Human Rights Council, примечание 130 выше: 23-24.

[132] UN Human Rights Council, примечание 130 выше: 14.

[133] Commonwealth Human Rights Initiative, примечание 85 выше: 64-65.

[134] UN Human Rights Council, примечание 130 выше: 24-25.

[135] UN Human Rights Council, примечание 130 выше: 24-25.

[136] По поводу исследования методологических вопросов и оценки масштабов коррупции и попытках ее измерения см. Sanja Kutnjak Ivkovic, "To Serve and Collect: Measuring Police Corruption," *Journal of Criminal Law and Criminology* 93, no. 2/3 (2003).

[137] R. Stapenhurst, "The Media's Role in Curbing Corruption," World Bank Institute (2000), находится по ссылке: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/media.pdf: 2.

[138] V. Bhargava and E. Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action* (Washington, DC: World Bank, 2004): 42.

[139] Commonwealth Human Rights Initiative, примечание 85 выше: 71-72.

[140] Например: Anneke Osse, *Handbook on Police Accountability, Integrity and Oversight*, UNODC draft forthcoming 2011; Organization for Security and Co-operation in Europe, *Guidebook on Democratic Policing* (Vienna: OSCE, 2008).

[141] Commonwealth Human Rights Initiative, примечание 85 выше: 72.

[142] OECD, "NGO Anti-Corruption Initiatives," находится по ссылке: http://www.oecd.org/document/36/0, 3343, en_2649_34857_2751268_1_1_1_1, 00.html.

[143] B. Peters, "The Media's Role: Covering or Covering up Corruption?," Global Corruption Report 2003, находится по ссылке: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008437.pdf: 4.

[144] Selwyn Raab, "New York's Police Allow Corruption, Mollen Panel Says," *New York Times*, 29 December 1993, находится по ссылке: www.nytimes.com/1993/12/29/nyregion/new-york-s-police- allow-corruption-mollen-panel-says.html.

[145] National Democratic Institute, "Democratic Oversight of Police Forces. Mechanisms for Accountability and Community Policing," находится по ссылке: www.accessdemocracy.org/files/1906_gov_policing_080105.pdf: 36. (August 2005)

[146] Commonwealth Human Rights Initiative, примечание 85 выше: 71.

[147] Commonwealth Human Rights Initiative, примечание 85 выше: 71.

[148] Commonwealth Human Rights Initiative, примечание 85 выше: 73

[149] Reporters Sans Frontières, "Mexico," находится по ссылке: http://en.rsf.org/report-mexico, 184.html.

[150] Stapenhurst, примечание 137 выше: 7.

[151] John McMillan and Pablo Zoido, "How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru," *Journal of Economic Perspectives* 18, no. 4 (2004): 69-92.

[152] Wesley G. Skogan, "Community Participation and Community Policing," in Jean-Paul Brodeur (ed.) *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues* (London: Sage Publications, 1998): 106.

[153] Stapenhurst, примечание 137 выше: пп.1-4.

[154] См., например: David A. Brown, *Rebuilding the Trust: Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP* (Canada: Her Majesty the Queen of Canada, 2007); Milton Mollen,

Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department (New York: The Commission, 1994); Fitzgerald, примечание 1 выше; Wood, примечание 1 выше.

155 Kutnjak Ivkovic, примечание 84 выше: 116-117.

156 Lawrence W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1978).

157 Brown, примечание 154 выше: 12.

158 Mollen, примечание 154 выше: 13.

Глава 7:

159 K. Snijders, "Hoe Temmen We Het Zevenkoppig Monster? Besluitvorming En Strategieopbouw Binnen Rechercheonderzoeken," Research paper, Police Academy of the Netherlands, 2005.

160 O.-D. Fjeldstad and J. C. Andvig, "Crime, Poverty and Police Corruption in Developing Countries," CMI Working Paper 2008:7 (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2008).

161 Fjeldstad and Andvig, примечание 160 выше: 24.

162 Fjeldstad and Andvig, примечание 160 выше; T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).

163 Lawrence W. Sherman, *Police Corruption: A Sociological Perspective* (Garden City, NY: Anchor Press, 1974).

164 Интервью с Henk Hummel и Han van Duren, Rijksrecherche, the Netherlands.

165 Согласно реестру решений лондонской полиции/Metropolitan Police of London, с некоторыми дополнениями от автора.

166 G.R. Newman, *Sting Operations, Problem-Oriented Guides for Police (Cops)* (Washington, DC: US Department of Justice, 2007).

167 S. Kutnjak Ivkovic, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruptio*n (New York: Oxford University Press, 2005).

168 USAID/NEPAL, "Anti-corruption Investigation and Trial Guide," 2005, находится по ссылке: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADE146.pdf.

169 Snijders, примечание 159 выше.

170 См. Главу о роли информации в P. Aepli, O. Ribaux and E. Summerfield, *Decision-Making in Policing* (Lausanne: PPUR, 2011).

171 В некоторых странах/судебных системах органы прокуратуры действуют независимо от полиции. В других судебных системах прокурор несет ответственность за весь процесс расследования.

172 P. Stelfox and K. Pease, "Cognition and Detection: Reluctant Bedfellows," in M.J. Smith and N. Tilley (eds.), *Crime Science: New Approaches to Preventing and Detecting Crime* (Cullompton: Willan Publishing, 2005).

173 J. Osterburg and R. Ward, *Criminal Investigation: A Method for Reconstructing the Past,* 4th ed. (London: LexisNexis, 2004): 123.

174 Благодаря начальнику Полицейской Академии Нидерландов, Tom de Wit.

[175] G. Klemencic and J. Stusek, 'Anti-Corruption Institutions: Review of Models' , OECD, 2007, находится по ссылке: www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf.

[176] Это исследование было взято из: OECD report: Klemencic and Stusek, примечание 175 выше.

[177] Klemencic and Stusek, примечание 175 выше; W. Bruggeman, "Legitimacy, Ethics and Integrity Systems in Police Organisations," in *Pearls in Policing 2010: Navigating the Way Ahead*, находится по ссылке: http://spl.politieacademie.nl/Portals/0/docs/Internationaal/Pearls-in-Policing-2010-Navigating.pdf.

[178] Хорватская программа борьбы с коррупцией USKOK была внедрена с помощью голландской полиции, которая провела серию из 15 семинаров по соответствующим вопросам, таких как: защита правопорядка на основе расследований, криминалистические стратегии, международное сотрудничество, цифровые и судебные экспертизы, слежение/наблюдение, сотрудничество между службами, и т.д. Более подробную информацию об этой программе от автора, можно найти в этой Главе.

[179] A. Osse, "Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists," 2007, находится по ссылке: www.amnesty.nl/documenten/phrp/Understanding% 20policing% 20Part% 201.pdf.

Глава 8:

[180] M.S. Grindle, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (Boston: Harvard University Press, 2007).

[181] См.: http://www.caricomict4d.org/ict-for-development-topics-mainmenu-132/capacity-building- mainmenu-174/75-definition-of-capacity-building.html.

[182] См.: R. Spoth, M. Greenberg, K. Bireman, C. Redmond, "PROSPER Community-University Partnership Model for Public Education Systems: Capacity-Building for Evidenced-Based, Competence-Building Prevention," *Prevention Science* 5, no. 1 (2004): 31-39.

[183] Хотя эта книга не посвящена непосредственно вопросу «наращивания потенциала», ввиду ее содержания в целом, автор считает, что она достигла цели. См.: P. Aepli, O. Ribeaux, E. Summerfield, *Decision Making in Policing Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

[184] C. Potter and R. Brough, "Systemic Building: A Hierarchy of Needs, " *Health Policy Planning*, 19, no. 5 (2004): 336-345.

[185] J.R.T. Wood, "Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform" (Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).

[186] Дальнейшие материалы можно найти здесь: Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

[187] Офис комиссара ООН по правам человека (Office of the UN High Commissioner for Human Rights), *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (Geneva: United Nations, 1979).

[188] Согласно заявлению о ценностях полиции Нового Южного Уэльса, Австралия.

[189] См.: J. Alderson, *Policing Freedom* (Plymouth: MacDonald and Evans Ltd., 1979).

[190] John Cottingham Alderson, CBE, QPM: 28 May 1922 – 7 October 2011.

[191] Для дальнейшего рассмотрения этой темы см.: D.H. Bayley, *Changing the Guard: Develo-*

ping Democratic Police Abroad (New York: Oxford University Press, 2006).

192 West Midlands Police, "Recruit Selection Procedure" (2011), находится по ссылке: www.west-midlands.police.uk.

193 M. Pedler, J. Burgoyne and T. Boydell, *The Learning Company: A Strategy for Sustainable Development*, 2nd ed. (New York: McGraw-Hill, 1996); P. Honey and A. Mumford, *A Manual of Learning Styles* (Maidenhead: Honey, 1992).

194 Закон Public Interest Disclosure Act 1998, введен в действие в Соединенном Королевстве 2 июля 1998 г.

195 D. Goleman, R. Boyatzis and A. McKee, The *New Leaders* (London: Little, Brown, 2001).

196 S. Burtonshaw-Gunn, *Essential Tools for Management Consultancy* (Chichester: John Wiley & Sons, 2010).

197 N. Stanford, *Organization Design: The Collaborative Approach* (Oxford: Elsevier Publishing, 2004).

198 Такая система разработана для назначения «катализаторов» или офицеров, специально подготовленных по вопросам этики, которые потом смогут давать рекомендации или консультации сотрудникам, сталкивающимися с проблемами нравственного выбора или этическими дилеммами.

199 R. Speculand, *Bricks to Bridges: Make Your Strategy Come Alive* (Singapore: Bridges Consultancy, 2005).

200 См.: A. Beckley, *Is there a training and development link between emotional intelligence, reflective practice and management competency?* Unpublished Dissertation (University College, Worcester, 2003).

201 См., например: Australian Federal Police, "International Policing Toward 2020. The Outcomes" (report of the conference that was held 19-21 November 2007 in Canberra), 2007, находится по ссылке: http://conference.afp.gov.au/2020_Conference_Summary.pdf; T. Newburn, "The Future of Policing," in *Handbook of Policing* (2nd ed.) (Devon: Willan Publishing, 2008); Y. Jekes and M. Yar, "Policing Cybercrime: Emerging Trends & Future Challenges," in *Handbook of Policing* (2nd ed.) (Devon: Willan Publishing, 2008); T.J. Cowper, M.E. Buerger, (u/d.), "Improving Our View of the World: Police and Augmented Reality Technology," Futures Working Group, USA, FBI/Department of Justice; P. Dick, "Bending over Backwards? Using a Pluralistic Framework to Explore the Management of Flexible Working in the UK Police Service," *British Journal of Management* 20 (2009): S182-S193; T. Finnie, T. Petee and J. Jarvis, (Eds) (n/d), *Future Challenges of Cybercrime*, Volume 5: Proceedings of the Futures Working Group, Futures Working Group, USA, FBI/Department of Justice; G. Hansen, B.H. Levin, "Where Traffic is Going," Futures Working Group White Paper Series: Vol.1, no.3 (2010), Futures Working Group, USA, FBI/Department of Justice; M. Keelty, "Terrorism: Policing's New Paradigm," *The Sydney Papers* (Summer 2008): 95-105.

202 См.: A. Beckley, "Learning for Life: The Path to Job Satisfaction?," *Police Research and Management* 3, no.1 (1998).

203 Например, см.: P. Neyroud and A. Beckley (2001) *Policing, Ethics and Human Rights* (Cullompton: Willan Publishing, 2001), Глава 9: Human resource solutions, 169-188.

204 D. Goleman, R. Boyatzis and A. McKee, The New Leaders: *Transforming the Art of Leadership into the Science of Results* (London: Little, Brown, 2002).

205 P. Ryan, "Reform of the New South Wales Police Service - Phase 1" (Sydney: Government

Printer, 1996).

206 P. Ryan, "Future Directions 2001-2005" (Sydney: NSW Police Service, 2000).

207 ABS Population Survey Monitor (2000).

208 P. Larmour, *Developing a Masters Unit in Corruption and Anti-Corruption*, Master's dissertation (National Centre for Development Studies, Australian National University, 1999, unpublished).

209 Police Ethics Course for Recruits PPP123 - Professional Ethics, Charles Sturt University, Australia.

210 J.M. van Slyke, *Police Ethics Training: Preferred Modes of Teaching in Higher Education Law Enforcement*, Doctoral dissertation (University of Texas at Austin, USA, 2007, unpublished).

211 Larmour, примечание 208 выше.

212 F. Beohm, "Anti-Corruption Training and Education," U4 Brief No.13, October 2007, находится по ссылке: www.U4.no/themes/private-sector.

213 OECD Development Cooperation Directorate, Development Assistance Committee, "Draft Final Report of the Working Group on Participatory Development of Good Governance to the DAC," DCD/DAC/PDGG (96) 4 (Paris: OECD, 1996).

214 Beohm, примечание 212 выше.

215 D.L. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs*, 3rd ed. (San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, 1994).

216 Предлагаемая система/методология в целом поддерживается различными источниками, включая: S. Miller, J. Blackler and A. Alexandra, *Police Ethics*, 2nd Ed. (Sydney: Allen & Unwin, 2006): 140-145.

217 T. Prenzler, "Reform in Politics, Criminal Justice and the Police in Post-Fitzgerald Queensland," *Griffith Law Review* 18, no. 3 (2009): 577-595.

218 M. Mitchell and J. Casey, *Police Leadership and Management* (Annandale: Federation Press, 2007).

219 J. Wood, "Royal Commission into the NSW Police Service: Final Report," Vols. I-III (Sydney: Government Printer, 1997).

220 Ryan, примечание 205 выше; Ryan, примечание 206 выше.

221 QSARP, "The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report," Report for Year 1 (March 1999 March 2000) (Sydney: Hay Company, 2000); QSARP, "The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report," Report for Year 2 (2000-2001) (Sydney: Hay Company, 2001); QSARP, "The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report," Report for Year 3 (July 2001 June 2002) (Sydney: Hay Company, 2002).

Глава 9:

222 M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Cullompton: Willan, 2009).

223 D.H. Bayley, "Police Reform as Foreign Policy," *Australia and New Zealand Journal of Criminology* 38, no. 2 (2005): 206-215.

224 New South Wales Government, "Project Manta: Report 1: Identification and

Communication of Command Misconduct Risks" (Sydney: PIC, 2009).

[225] T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (London: CRC Press, 2009): 126.

[226] M. Downes, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Force* (Brussels: OSCE, 2004): 39.

[227] New South Wales Government, примечание 224 выше: 132.

[228] Используется в Queensland Crime and Misconduct Commission, цитируется по: New South Wales Government, примечание 224 выше: 133.

[229] H. Whitton, "Teaching Ethics in Highly Corrupt Societies: Concerns and Opportunities," U4 Brief 5 (Norway, April 2009), 2.

[230] J. Brown, "Training Needs Assessment: A Must for Developing an Effective Training Program," *Public Personnel Management* 34, no. 4 (2002): 569-578.

[231] Brown, примечание 230 выше: 577.

[232] Interpol, *The Interpol Guide to Effective Training: A Collective Responsibility* (Lyons: Interpol Police Training & Development Directorate, 2009): 89.

[233] Взято из C. Fair and S. Jones, *Securing Afghanistan: Getting on Track* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2009): 23.

[234] B. Burnes, *Managing Change: A Strategic Approach to Organizational Dynamics* (Harlow: Prentice-Hall, 2004).

[235] M. Crichton, R. Flin and W. Rattray, "Training Decision Makers - Tactical Decision Games," *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8, no. 4 (2000): 208-217, at 209-210.

[236] R. Miller, *Applications of Cognitive Flexibility Theory in Cross-cultural Training*, PhD dissertation (University of New Mexico, US, 2010).

[237] K. Lauche, M. Crichton and P. Bayeri, "Tactical Decision Games: Developing Scenario-based Training for Decision-Making in Distributed Teams" (paper presented at NDM9, Ninth International Conference on Naturalistic Decision Making, London, June 2009).

[238] Эта Глава частично основана на материалах правительства США: "A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis," CIA, 2009, находится по ссылке: www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/Tradecraft% 20Primer-apr09.pdf.

[239] USAID, *Training of Trainers Manual: Conflict Transformation and Peacebuilding in Rwanda* (Washington, DC: USAID, 2008).

[240] Взято с USAID, примечание 239 выше: 26

[241] N. Blanchard and J. Thacker, *Effective Training: Systems, Strategies, and Practices* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2007).

[242] A. Goldsmith, "The Pursuit of Police Integrity: Leadership and Governance Dimensions," *Current Issues in Criminal Justice* 13, no. 2 (2001): 185-202.

[243] Burnes, примечание 234 выше.

[244] J. Randall, *Managing Change/Changing Managers* (London: Routledge, 2004): 60.

[245] Burnes, примечание 234 выше: 274

[246] Burnes, примечание 234 выше: 275.

[247] J. Chan, *Changing Police Culture* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

[248] Burnes, примечание 234 выше: 597.

[249] USAID, примечание 239 выше.

[250] Randall, примечание 244 выше: 144.

[251] R. Degnegaard, "Change Management in Public Reforms: Lessons from the Danish Police Reform," Research Paper (Copenhagen Business School, 2006), находится по ссылке: www.det-danske-ledelsesakademi.dk/Download/papers_11122006/Rex_Degnegaard.pdf: 11 - 12.

[252] A. Doig and S. Riley, "Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries," in G. S. Cheema and J. Bonvin (eds), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (Paris: OECD, 1998): 50.

[253] M. Girodo, "Making Anti-Corruption Strategies More Sustainable: Merits of a 'Kind Word and a Gun ' Approach," in Martin Kreutner (ed.), *Practice Meets Science: Contemporary Anti-Corruption Dialogue* (Vienna: Manzche Verlags, 2010).

[254] Challenges Project, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination* (Stockholm: Elanders Gotab, 2005): 132.

[255] M. O'Rawe, "Human Rights, Transitional Societies and Police Training: Legitimating Strategies and Delegitimating Legacies," *St. John's Journal of Legal Commentary* 22 (2007): 199-260.

[256] Мировой банк (World Bank), "Anti-corruption - Steps Towards an Anti-Corruption Strategy" (World Bank, 2010), находится по ссылке: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:20222172~menuPK:1165494~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384455,00.html..

[257] Direktori Perdamaian Indonesia, "Indonesia Peacebuilding Directory," *Indonesia Police Watch*, Jakarta, 2003-2009, находится по ссылке: www.direktori-perdamaian.org/english/org_detail.php?id=397.

[258] T. Murray, "A Needs Assessment for Literacy, Social Benefits and a Police Academy Alumni Association in the National Police," GTZ / Afghan Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2008, unpublished, in author's possession.

[259] Girodo, примечание 253 выше: 10.

[260] L. Burke and H. Hutchins, "Training Transfer: An Integrative Literature Review," *Human Resource Development Review* 6, no. 3 (2007): 263-296.

[261] Osterburg and Ward, примечание 173 выше.

[262] Взято из www.businessdictionary.com.

[263] Newman, примечание 166 выше.

[264] См. www.businessdictionary.com.

DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance

DCAF Geneva Headquarters

P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

info@dcaf.ch
+41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

@DCAF_Geneva