

**БУБЕРБАЕВ Н. Д., СТАРШИЙ НАУЧНЫЙ СОТРУДНИК ЦЕНТРА ПО
ИССЛЕДОВАНИЮ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ НИИ КАРАГАНДИНСКОЙ
АКАДЕМИИ МВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ИМ. Б. БЕЙСЕНОВА, МАГИСТР
ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

**Международный опыт общественного контроля
над деятельностью полиции как фактор противодействия коррупции в ней**

Аннотация. В статье рассматривается опыт противодействия коррупции в полицейских системах зарубежных стран с развитой демократией. На основе анализа автором представлены меры, которые с учетом принятой Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 гг. могут быть весьма эффективными в деле противодействия коррупции в казахстанской полиции.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционное законодательство, полиция, детерминант преступности, противодействие коррупции, законность, институт гражданского общества, общественный контроль.

Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан в числе приоритетных мер профилактики коррупции выделяет внедрение института общественного контроля, что будет способствовать укреплению авторитета государства и повышению качества работы государственного аппарата¹. Планирование тактики и стратегии противодействия коррупции в казахстанской полиции вызвано необходимостью поиска своего национального направления в борьбе с ней, при этом следует обратить внимание на положительный международный опыт.

В рамках реализации Антикоррупционной стратегии проведен анализ передовой зарубежной практики внедрения и использования общественного контроля над деятельностью полиции в направлении их большей открытости, прозрачности и предупреждения различных правонарушений, совершаемых сотрудниками полиции, в том числе коррупционных. Следует признать, что степень контролируемости и развитость механизмов контроля над полицией зависят от уровня демократизации и политической культуры общества. В этой связи изучен опыт стран, достигших в этой области значительных успехов и имеющих в рейтинге международной организации Transparency International² низкий уровень восприятия коррупции.

Исследование показывает, что в различных странах деятельность полиции имеет особенности. Так, в одних странах (Индия, Нигерия, Уганда) полиция зачастую служит отдельным политическим, этническим, религиозным или иным интересам узкого круга лиц, находящихся у власти, но не обществу. Такая деятельность нередко приводит к злоупотреблению полицейскими своими полномочиями, что тормозит развитие не только полиции, но и всей страны в целом, подрывает верховенство закона.

В настоящее время в большинстве демократически развитых стран, в особенности в странах западной цивилизации (Европейский Союз, США, Канада), противодействие коррупции осуществляется по двум основным направлениям: в форме гражданского контроля над деятельностью полиции и путем повышения материальной привлекательности службы.

Среди азиатских стран аналогичного направления придерживается Сингапур. Сингапурская полиция строго соблюдает антикоррупционную дисциплину, ее действия основываются на нейтральности, честности и подотчетности перед обществом. Жалобы населения воспринимаются как важнейший фактор улучшения качества работы полиции. Это позволило Сингапуру занять высокие места в рейтингах международных организаций, занимающихся исследованием коррупции в мире, и сохранить их по настоящее время.

Следует отметить, что осуществление гражданского контроля над полицией было регламентировано Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН 1979 г. о принятии данного Кодекса. Кодекс устанавливает, что *«каждый орган охраны правопорядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчетным. Действия должностных лиц по поддержанию правопорядка должны подвергаться тщательной проверке со стороны общественности ...»*³.

Другим международным документом, закрепляющим контроль институтов гражданского общества над полицией, является Кодекс полицейской этики, принятый Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 г., в ст. 59 которого указывается, что *«полиция должна отвечать перед государством, гражданами и их представителями. Она должна быть объектом эффективного внешнего контроля (как со стороны других ветвей власти, так и со стороны граждан)»*, а ст. 62 гласит, что *«следует поощрять создание механизмов ответственности, основанных на контактах и взаимопонимании между населением и полицией»*. Важное положение содержится также в ст. 13 Кодекса: *«Полицейские организации, осуществляющие свои функции в условиях гражданского общества, должны подчиняться гражданским властям»*⁴.

Вышеназванные документы помогают странам достичь того, чтобы деятельность полиции в условиях демократического общества соответствовала общепризнанным стандартам в области прав человека.

Ранее полицейские органы враждебно воспринимали любые попытки внешнего наблюдения за их деятельностью, сегодня полиция демократически развитых стран демонстрирует свою заинтересованность в открытости своей работы и налаживании стабильных двусторонних связей с гражданским обществом, поскольку общественный контроль не только способствует выявлению и устранению недостатков в работе полиции, но и создает гарантии защиты прав самих полицейских.

Западная юридическая теория и практика традиционно стоит на позициях всеобъемлющего контроля над правоохранительными органами, разработав и внедряя в жизнь категорий «подотчетности» и «ответственности». В мире существует множество примеров того, как гражданское общество осуществляет мониторинг деятельности полицейских структур.

Интересен опыт США, где в органах местного самоуправления функционируют муниципальные (общественные) комиссии, осуществляющие гражданский контроль над соблюдением законности сотрудниками полиции и деятельностью подразделений собственной безопасности. Подобные формы пользуются большим успехом, а многочисленные исследования, проведенные в рамках изучения полицейской преступности, показали, что система, расследующая жалобы граждан на своих собственных служащих, всегда расценивается как крайне необъективная и не пользующаяся доверием общества форма. Даже наличие внутри правоохранительной системы некоего независимого органа, занимающегося внутренними расследованиями для проверки жалоб граждан, несколько не меняет данное положение⁵.

Американская модель муниципальной комиссии находится в непосредственном подчинении мэра или муниципального совета и имеет независимый от Департамента полиции статус. Так комиссия состоит исключительно из гражданских служащих, ранее не работавших в органах правоохранительной системы. Члены комиссии назначаются мэром города, муниципальным советом, начальником Департамента полиции по заранее установленной государственной квоте. Срок ее полномочий не превышает двух лет. Не менее двух раз в год муниципальная комиссия представляет отчет о состоянии соблюдения законности сотрудниками полиции и деятельности подразделений собственной безопасности, который публикуется в средствах массовой информации.

Муниципальная комиссия в пределах своих полномочий осуществляет анализ и прием обращений, жалоб граждан на действия сотрудников полиции с последующей передачей в

подразделения собственной безопасности для рассмотрения, участвует в рассмотрении жалоб граждан, расследовании уголовных дел, проводят мониторинг ситуации о совершенных нарушениях законности сотрудниками полиции и деятельности подразделений собственной безопасности. В некоторых штатах муниципальные комиссии имеют собственных следователей, которые правомочны проводить самостоятельные, повторные или дополнительные расследования по фактам нарушения законности сотрудниками полиции с последующей передачей результатов расследования в полицейские органы или в суд для принятия окончательного решения. В Индианаполисе, Детройте и Филадельфии муниципальные комиссии наделены полномочиями рассматривать только неуголовные проступки полицейских, а в Новом Орлеане, напротив, — расследовать исключительно серьезные правонарушения, совершенные полицейскими во время несения службы.

Доступ к базам данных и различной служебной информации для муниципальных комиссий весьма ограничен. К сведениям, составляющим государственную и служебную тайну, они не имеют допуска.

В большинстве случаев решения комиссии носят рекомендательный характер, но при этом ее члены вправе обжаловать неправомерные действия подразделений собственной безопасности, возникающие при рассмотрении и расследовании правонарушений сотрудников.

Основные направления деятельности муниципальных комиссий — внесение предложений и рекомендаций по вопросам совершенствования соблюдения законности сотрудниками полиции, разработка мер по совершенствованию деятельности подразделений собственной безопасности.

Среди азиатских стран аналогичной модели придерживается Гонконг (специальный административный район Китайской Народной Республики). В Гонконге коррупции противодействует независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК), напрямую подотчетная генерал-губернатору Гонконга. Однако контроль над этой организацией осуществляет не одна, а несколько общественных организаций, в которые входят представители интеллигенции и частного бизнеса⁶.

Таким образом, для демократических государств контроль над полицией является неотъемлемой чертой государственной и общественной жизни. Внешний контроль воспринимается здесь как один из важнейших факторов, гарантирующий соблюдение силовыми структурами конституционных принципов правоохранительной деятельности, прав и свобод человека. Считаем, что в соответствии с принятой Антикоррупционной стратегией представленный международный опыт может быть полезен для Казахстана.

Түйін

Мақалада автор демократиясы дамыған шетелдердің полиция жүйелеріндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекет ету тәжірибесін қарастырған. Талдаудың негізінде автормен 2015-2025 жылдарға арналған Қазақстан Республикасының сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясын ескере отырып, қазақстандық полицияны сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекет ету ісінде тиімді болатын шаралар ұсынылған.

Resume

In article the author considers experience of counteraction of corruption in police systems of foreign countries with the developed democracy. On the basis of the analysis the author presented measures which taking into account the accepted Anti-corruption strategy of the Republic of Kazakhstan for 2015-2025 could be very effective in counteraction of corruption in the Kazakhstan police.

-
- ¹ Указ Президента Республики Казахстан «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы» от 26 дек. 2014 г. // <http://adilet.zan.kz>
 - ² Transparency International – неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру.
 - ³ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 дек. 1979 г. // Режим доступа [Электронный ресурс]: <http://www.un.org/ru>
 - ⁴ Европейский Кодекс полицейской этики. Принят Комитетом министров 19 сент. 2001 г. на 765-м заседании Представителей министров // <http://legislationline.org/>
 - ⁵ Macpherson W. Report of the Stephen Lawrence Inquiry. London, 1999; An Independent Police Complaints Commission. London, 2000.; Мартыненко О. А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: Монография. — Харьков, 2005. — С. 147-148.
 - ⁶ Зарубежный опыт противодействия коррупции Доклад Московского бюро по правам человека // Режим доступа [Электронный ресурс]: <http://www.nocorruption.biz>