

Гонов А. М.,

заведующий сектором по обеспечению антикоррупционной политики Управления по вопросам безопасности и правопорядка Администрации Главы Кабардино-Балкарской Республики, доктор исторических наук, профессор (г. Нальчик, КБР, РФ)

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ: АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Из широкого комплекса проблем, существующих в системе органов внутренних дел, ни одна не приносит столько вреда, сколько коррупция. Если она пускает корни в этой системе, то возможность работы со всеми другими проблемами резко сокращается. В результате коррупции в ОВД оказываются парализованы два важных элемента любой стратегии, направленной на улучшение работы, — общественное доверие и способность сотрудников полиции контролировать и направлять рабочую силу.

Сотруднику полиции доверена защита безопасности и прав всех граждан. Для ее обеспечения сотрудник полиции наделяется особыми правами и привилегиями — он уполномочен допрашивать граждан, ограничивать неотъемлемые права, применять силу.

На современном этапе развития России эта проблема становится очень актуальной. По-этому использование зарубежного опыта, в частности, американского, может оказать благотворное влияние на искоренение этого зла на российской земле.

В американской юриспруденции относительно рабочего определения коррупции в полиции нет единого мнения. Доминирует определение, охватывающее все формы противоправного поведения полиции, начиная от жестокости действий и заканчивая самыми минимальными проявлениями сомнительного поведения. Наиболее распространенным является определение коррупции в полиции как действий сотрудника, включающих злоупотребление властью с целью получения личной выгоды для себя и иных лиц.

При установлении коррупции в полиции самым сложным моментом является определение «степени» образующей ее личной выгоды.

Эффективная стратегия профилактики коррупции должна включать в себя:

- фокусирование внимания на переменах поведенческого характера, происходящего в результате возросшего риска обнаружения коррупции, возникновения подозрений и последующего осуждения;
- сокращение источников возможных искушений;
- долгосрочные задачи, целью которых является развитие и внедрение новых этических стандартов.

Следует сказать, что нет и не может быть никакого стандартного проекта профилактики коррупции. Остановимся на некоторых, на наш взгляд, важных положениях.

1. Определение природы и масштабов коррупции.

Прежде чем определять линию поведения, сотрудник первым делом должен детально проанализировать проблему коррупции, с которой может столкнуться его департамент. Следует определить, связана ли возможность коррупции с неким определенным сегментом.

2. Создание Кодекса профессиональной этики и утверждение перечня запрещенных видов деятельности.

Американский полицейский, например, должен понимать, что поведение его подчиненных лишь частично зависит от санкций и стимулов, необходимо также, чтобы сотрудники полиции усвоили стандартную идеологию, включающую в себя руководящие нормы поведения в ситуациях, в которых может оказаться полицейский при исполнении своих обязанностей. Дальнейший шаг — разработка Кодекса профессиональной этики в форме объемного документа, отражающего главные основополагающие принципы.

Такой кодекс должен быть дополнен перечнем запрещенных видов деятельности с тем, чтобы полицейские твердо знали, что в отношении определенных видов деятельности терпимость проявляться не будет. Кодекс и перечень запрещенных видов деятельности должны быть опубликованы и разосланы каждому сотруднику.

3. Если на данный момент проблема коррупции действительно налицо, необходимо признать ее существование и полностью посвятить себя решению этой проблемы.

Наиболее серьезным препятствием для эффективной борьбы с коррупцией в полиции является проявление на всех уровнях данного департамента упрямого нежелания признать существование этой проблемы. Это усугубляет положение: сотрудники полиции и общественность вполне естественно могут предположить, что коррупция пышным цветом расцветает на самой верхушке организации.

Чиновник полицейской администрации должен ясно и четко продемонстрировать свою преданность делу искоренения коррупции в полиции общественности, сотрудникам полицейского департамента, политической структуре данной юрисдикции, другим правоохранительным органом, а также тем лицам, которые могут создавать условия для ее возникновения в рядах полиции.

4. Этическая подготовка.

Наиболее важным компонентом долгосрочного плана, направленного на создание, развитие и внедрение новых этических стандартов, является подготовка новобранцев.

Во многих программах подготовки новобранцев проблемы коррупции обычно не обсуждаются, видимо, их авторы полагают, что подобное обсуждение может скорее спровоцировать, нежели предотвратить коррупцию. Замалчивать потенциальную проблему — не лучшая услуга департаменту. Неинформированный новобранец — это реальная опасность того, что при исполнении профессиональных обязанностей возможны безграмотные действия.

Для эффективной подготовки новобранцев должны быть рассмотрены в полном объеме все аспекты проблемы. Подготовка не должна сводиться к простому объяснению, что коррупция запрещена; она должна давать полицейскому всестороннее понимание проблемы. В итоге полицейский будет стремиться хранить свою честь не из-за страха быть обнаруженным или задержанным, а потому что коррупция — это плохо.

Оптимальный курс по предупреждению коррупции, преподаваемый в полицейской академии, включает:

- исторические и социальные аспекты проблемы коррупции в полиции. Рассматриваются не только случаи коррупции в других департаментах, но и их основные причины, негативные последствия для общества и полиции в целом, а также для самого коррумпированного полицейского, его семьи и друзей;
- практические занятия, на которых формируются и развиваются самостоятельные, рациональные навыки принятия решений инсценировки, случаев, когда сотрудник полиции сталкивается с возможностью коррупции;
- формирование ответственности перед департаментом. Каждый полицейский должен знать и понимать: если он обнаруживает, что его коллега оказался замешан в коррупции, следует поступать так, а не иначе;
- обзор кодекса профессиональной этики данного департамента и перечня запрещенных видов деятельности. Результатом курса должна быть твердая убежденность, что внутренняя политика департамента и ее обоснование понятны всем новобранцам.

5. Набор на службу и отбор наилучших кадров.

Прежде всего следует провести анализ рабочих задач с тем, чтобы определить квалификацию и личностные характеристики потенциальных сотрудников, разработать программу набора на службу, которая привлекла бы лиц, обладающих искомыми характеристиками. Если департамент приходит к выводу, что было бы желательно масштабно подойти к проблеме отбора кандидатов, отучившихся четыре года в колледжах, чиновник полицейской администрации должен подумать об организации поездок в университеты и колледжи данного штата с целью набора кадров. Чиновник полицейской администрации должен провести тщательный отбор с тем, чтобы определить кандидатов, не соответствующих задачам и этическим стандартам департамента. Согласно традиции, краеугольным камнем отборочного процесса является изучение прошло-го кандидата. Для того, чтобы вывести процесс отбора на более высокий уровень, следует задействовать и иные способы проверки: тесты, проверка на детекторе лжи и др. Прежде чем применить какой-либо из дополнительных способов проверки, чиновник полицейской администрации должен в полной мере осознать его нужность и полезность.

Время подготовки и испытательный срок должны быть использованы для того, чтобы уже на другом уровне оценить, насколько потенциальный полицейский сотрудник соответствует этическим стандартам, установленным полицейской администрацией.

6. Оценка уровня внутренних расследований, проводимых сотрудниками департамента; осуществление постепенного перехода от расследования установленных преступлений к упреждающему расследованию возможных преступлений.

Помимо оценки сегодняшней деятельности следователей по внутренним делам (то есть как жалобы создаются, поступают, как идет производство по ним, какие действия производятся на их основании), в рамках департамента следует разработать упреждающий подход к внутренним расследованиям посредством:

- заимствования опыта других правоохранительных органов. В качестве ценного источника информации по проблемам коррупции могут быть использованы другие правоохранительные органы, например, Федеральное бюро расследований, Управление по борьбе с наркотиками и соседние полицейские департаменты. Весьма полезным для уже ведущихся и будущих расследований могло бы стать заключение договора о сотрудничестве и обмене информацией, касающейся проводимых расследований или жалоб, по проблемам коррупции, с другими правоохранительными структурами;

- проведения секретных легендированных операций внутри департамента.

В случае серьезных подозрений о наличии коррупции среди полицейских определенного департамента у его руководства может возникнуть желание прибегнуть к секретным операциям. Когда сотрудники департамента увидят широкий спектр применяющихся средств профилактики коррупции, их страх быть разоблаченными усилится и тем самым сократится объем совершаемых противозаконных действий.

7. Введение жизнеспособной дисциплины.

Разумная дисциплина — хорошее средство для проведения в жизнь внутриведомственной политики. Попытки сделать шансы обнаружения и задержания коррумпированных сотрудников полиции более реальными легитимированы жизнеспособной и справедливой дисциплиной и контролем; если этого не сделать, то весь план борьбы с коррупцией превращается в «соломенное пугало».

Следователям по внутренним делам обычно известны личности коррумпированных полицейских; они узнают об этом в результате наблюдения за поведением сотрудников, проверки прошлого, сообщений агентов, из других источников; довольно часто они бывают уверены в том, что отдельные полицейские замешаны в коррупции.

В тех случаях, когда совершение серьезных правонарушений доказано, чиновник полицейской администрации может прибегнуть к расширению спектра дисциплинарных санкций, в результате чего реальными формами наказания могут стать долгосрочное отстранение от работы и безоговорочное увольнение.

8. Постоянное проведение в жизнь плана профилактики коррупции.

Чиновник полицейской администрации должен сознавать, что план действий по профилактике коррупции может быть встречен в штыки определенными группами, это может быть начальство, рядовые сотрудники полиции, а также отдельные лица (или группы лиц), находящиеся на коррупции; такому чиновнику следует организовывать поддержку его платформы профилактики коррупции. Он должен постоянно и четко выражать стремление своего департамента к борьбе с коррупцией через средства массовой информации, путем непосредственного обращения к сотрудникам полиции во время перекличек, кулуарных встреч с начальством и ключевыми политическими фигурами, на собраниях полицейского сообщества.

9. Интеграция оценочного механизма и план профилактики коррупции.

План профилактики коррупции следует постоянно пересматривать с тем, чтобы убедиться в целесообразности выбранного подхода. Доклады о результатах проверок, принятые к рассмотрению обращения по факту коррупции, и результаты внутренних расследований обеспечивают определенный успех в реализации стратегии профилактики коррупции.

Если план профилактики коррупции не приносит ожидаемых результатов, следует его полностью пересмотреть с тем, чтобы определить, где и какие изменения необходимо внести. Думаем, рассмотренные положения после соответствующего изучения могут быть приняты и российскими правоохранительными органами.