

Академия управления МВД России

Н. В. Сердюк, О. М. Боева, А. С. Семченко

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕОНТОЛОГИЯ

Учебное пособие

Москва • 2020

УДК 17
ББК 51.1(2)
С32

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Ульянова И. В.*, профессор кафедры педагогики Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор педагогических наук, доцент; *Сенаторова О. Ю.*, профессор кафедры психолого-педагогического и медицинского обеспечения деятельности ОВД ФГКУ ДПО ВИПК МВД России, кандидат педагогических наук, доцент.

С32

Сердюк Н. В.

Профессиональная деонтология: учебное пособие / Н. В. Сердюк, О. М. Боева, А. С. Семченко. – М. : Академия управления МВД России, 2020. – 104 с.

ISBN 978-5-907187-20-7

Учебное пособие обращено к руководителям и сотрудникам органов внутренних дел в качестве методологической основы морально-психологической подготовки и деонтологического содержания правоохранительной деятельности.

Пособие предназначено для слушателей и адъюнктов Академии управления, других образовательных организаций МВД России, а также для сотрудников органов внутренних дел, повышающих уровень профессиональной этической культуры в области самообразования.

УДК 17
ББК 51.1(2)

ISBN 978-5-907187-20-7

© Сердюк Н. В., Боева О. М., Семченко А. С., 2020
© Академия управления МВД России, 2020

Оглавление

Введение	5
Глава I. Профессиональная деонтология как отрасль знаний о долге и должном профессиональном поведении	7
§ 1.1. Исторический контекст проблемы профессиональной деонтологии офицерского корпуса в России	7
§ 1.2. Профессиональная деонтология в системе профессиональных этических знаний и полицейской деятельности	18
§ 1.3. Функции профессиональной деонтологии органов внутренних дел	21
§ 1.4. Этические кодексы как нравственная основа профессиональной деятельности: опыт проблемного анализа	24
Глава II. Служебное поведение сотрудников ОВД и меры по обеспечению антикоррупционной защиты и устойчивости личного состава к нарушениям законности	35
§ 2.1. Социально-психологические меры регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел	35
§ 2.2. Антикоррупционная устойчивость личного состава и меры по предотвращению конфликта интересов при выполнении сотрудниками органов внутренних дел служебных обязанностей	52

§ 2.3. Служебное поведение как организационно-психологический феномен и психологическая модель регуляции служебного поведения сотрудников ОВД 59

§ 2.4. Организационно-правовые меры профилактики коррупционных проявлений и урегулирования конфликта интересов в коллективах сотрудников органов внутренних дел. 71

Глава III. Сравнительный анализ профессиональной подготовки полицейских кадров в зарубежных странах. 86

§ 3.1. Соединенные Штаты Америки. 86

§ 3.2. Канада 99

Заключение 103

Введение

В современном обществе происходят значительные изменения: распадаются многие традиционные структуры (этническая замкнутость, экономические монополии, государственные автономии). Возникает плюрализм социальной жизни, информационное многообразие. Мир стоит на пороге создания постиндустриального общества, в котором важнейшим ресурсом становится информация. Общество достигло высокого уровня развития во всех областях, и интегрировать его старыми методами уже нельзя.

В условиях социально-экономического реформирования общества нравственные основы государственной службы, моральные характеристики государственных служащих приобретают особое значение. В современном российском обществе правовые, политические и другие регуляторы общественных отношений во многом утрачивают свою значимость. Практически ведущим регулятором, определяющим конкретное поведение личности, становится ее моральная направленность. Достаточно вспомнить, что многие события нашего времени, имевшие большой общественный резонанс, связаны не с правовыми, а с моральными проблемами поведения государственных служащих.

Нравственные проблемы профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел, как и представителей многих других профессий, изучает прикладная отрасль этики – профессиональная этика, а в международном аспекте – полицейская (милицеская) деонтология.

Настоящий профессионал службы по поддержанию правопорядка формируется только при условии его стремления к нравственному самосовершенствованию, при сохранении преданности своему делу, чувства моральной удовлетворенности от своей работы, при обязательном наличии у него определенного морального «стержня» повседневного поведения.

Отсюда – важность и необходимость овладения всеми сотрудниками, а руководящими кадрами в особенности, системой знаний в области этики, профессиональной деонтологии, нравственного воспитания кадров.

Профессиональная деонтология сотрудника органов внутренних дел представляет собой совокупность нравственных принципов, норм, этических категорий, выражающих и определяющих его отношение к своему служебному долгу как долгу профессиональному, а посредством него – к долгу гражданскому, общественному.

Специфические профессиональные отношения в деятельности различных подразделений органов внутренних дел неизбежно порождают своеобразные формы моральных требований, предписаний и оценок. В целом же все это подтверждает необходимость овладения кадрами органов внутренних дел системой знаний по проблемам профессиональной деонтологии, где есть нечто общее для всех и особенное для каждой конкретной сферы служебной деятельности. Профессиональная деонтология сотрудника отражает его роль в обществе: сотрудник органов внутренних дел облечен государственной властью, от имени государства он охраняет правопорядок, применяет принудительные санкции. Во всех служебных ситуациях, чтобы избежать негативного восприятия, он должен соблюдать этические нормы, проявлять такт, корректность, гуманное, уважительное и справедливое отношение к людям, придерживаться правил профессионального этикета, такта и авансированной доброжелательности.

Профессиональная деонтология как система норм, требований, принципов должного профессионального поведения, а затем и как учебная, научная дисциплина явилась ответом на потребность в системе научных знаний о долге и нормах должного поведения профессионалов в реальной общественной практике.

Глава I. Профессиональная деонтология как отрасль знаний о долге и должном профессиональном поведении

§ 1.1. Исторический контекст проблемы профессиональной деонтологии офицерского корпуса в России

Исследуя историческую динамику феномена профессиональной деонтологии, необходимо отметить, что этический идеал российского офицера, офицера полиции формировался долгие годы. В многовековой истории России достаточно хорошо вычленяются основные нравственные категории, которые регламентировали жизнь офицера. Факт служения государству был главным. Это прочно закрепилось в понятии офицерской (дворянской) чести и долга, которые теснейшим образом связывались со службой государству. Дворянин (к которым относились офицеры со времен эпохи Петра I) был материально независим от государства (его кормило поместье). Это создавало особую культуру, где основными понятиями и нормами были собственная Личная Честь и Достоинство. Дворяне в отличие от чиновников не брали взяток и не крали из казны. Выше всего, даже жизни, ценили собственное доброе имя, которое нельзя было опорочить трусостью, предательством и бесчестьем. Общественные симпатии к военному мундиру в России всегда были достаточно велики. Русские императоры получали военное образование. Их эстетические и политические пристрастия формировались под влиянием армии, на всех парадных портретах они изображены в военном мундире. Не последнюю роль играла эстетическая оценка: гусарский костюм щегольски отличался от строгого фрака англомана. Особую роль в общественной жизни дворянства играли элитные войска (гвардия). Идеал офицера – полное изгнание страха и утверждение чести как основного законодателя поведения, а поэтому храбрость – не просто средство достижения цели, а сама цель. Таким образом, для офицеров тип поведения диктовали условия службы. Все проблемы, с нею связанные, составляли особую категорию норм, ценностей и нравственных ориентиров.

Таким образом, идеал офицера включал в себя такие категории, как честь, долг, личное достоинство, мужество, взаимопомощь, подлинное уважение к старшим по званию и многое другое.

Известно, что возникновение постоянных специализированных государственных органов по охране общественного порядка и борьбе с преступностью как и применение термина «полиция» для их обозначения было связано с преобразовательной деятельностью Петра I и рождением Российской империи.

Исторически полицейская служба называлась «службой благочиния», позже была переименована в «полицию»¹. Впервые данное понятие было закреплено в 1649 году в основном документе, регламентирующем государственную службу того периода времени, – «Наказе о градском благочинии». Данный термин обозначал благопристойность, общественный порядок как цель деятельности службы. В этом же документе закреплялись требования к моральным качествам должностных лиц.

Также в «*Наказе о градском благочинии*» говорилось об обязанностях тех, кто должен был обеспечивать «общее спокойствие» (объезжий голова, решеточный приказчик, уличный сторож, стрельцы): «...во всех улицах и по переулкам в день и ночь ходить и беречь накрепко, чтоб в улицах и переулках бою и грабежу... и иного какого воровства не было»².

В 1715 году в Санкт-Петербурге была учреждена полицмейстерская канцелярия, в которую входили офицеры, унтер-офицеры и солдаты армейских частей, общей численностью 41 человек. Всем зачисленным в полицмейстерскую канцелярию были сохранены форменное обмундирование и звания по штатам армейских подразделений.

Позднее, 19 января 1722 года, Петр I своим указом утвердил полицию в Москве. Основное требование к работнику государственной службы, а также к чинам полиции Петр I выразил в своей знаменитой фразе: «Честь – в службе Отечеству!».

16 января 1721 года Петр I утвердил «*Регламент главного магистрата*», в котором предписывалось руководствоваться полицейским учреждениям: «...Оная споспешествует в правах и правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность падает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, принуждает каждого к трудам и честному промыслу, чинит добрых домостроителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем

¹ Авторский коллектив. Энциклопедия 200 лет МВД России, М., 2002.

² Полное собрание законов Российской империи. *Мулукаев Р. С.* Полиция в России. Н. Новгород. 1993

потребного жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные прегрешения, призывает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подбор человеческой безопасности и удобности».³

Одной из задач полиции того времени, как и сейчас, было задержание нарушителей порядка, наказание их в соответствии с действующим законодательством. Кроме наказания правонарушителей, полиция также вела борьбу за чистоту своих рядов, т. е. борьбу со взяточничеством, казнокрадством и служебными злоупотреблениями. Невзирая на чины и звания за данные нарушения привлекались все полицейские, нарушившие закон.

8 апреля 1782 года императрица Екатерина II подписала и обнародовала «Устав Благочиния, или Устав Полицейского», который является одним из самых замечательных памятников русского законодательства XVIII века. В Уставе особо оговаривались требования к начальствующему составу полиции: здравый рассудок, добрая воля в исполнении порученного, человеколюбие, верность службе, усердие к общему добру, честность и бескорыстие. Предписывалось творить «правый и равный суд всякому состоянию», «дать покровительство повинному и скорбящему», воздержаться от взяток. Первыми требованиями в этом перечне были выделены человеколюбие, здравый рассудок, добросовестность и другие «полезные» качества. Это обстоятельство говорит о том, что все государственные усилия были направлены на становление и укрепление этического состояния полицейского того времени.

В «Уставе Благочиния» в качестве первого положения закрепились «Правила добронравия»:

1. Не чини ближнему, чего сам терпеть не можешь.
2. Не токмо ближнему не твори лиха, не твори ему добро, колико можешь.
3. Буде кто сотворил обиду личную, или в имени или в добром звании, да удовлетворит по возможности.
4. В добром помогите друг другу, веди слепого, дай кровлю невинному, напои жаждущего.
5. Сжался над утопающим, протяни руку помощи падающему.

³ Торвальд Ю. Сто лет криминалистики. М., 1975. С. 32.

6. Блажен, кто и скот милует, буде скотина и злодея твоего споткнется – подыми ее.

7. С пути сошедшему указывай путь⁴.

В сравнении с жесткими регламентами середины XVIII века вновь принятые принципы государственной службы менялись на более мягкие принципы в духе христианской морали.

Согласно «Уставу благочиния» полиции предписывалось в каждой полицейской части иметь «народную школу» и выполнять обязанности по распространению просвещения. Начальником, приставленным при этой школе, являлся частный пристав, который проживал в пределах данной части. Частный пристав был обязан следить за соблюдением Закона Божия, т. е. этических правил, предъявляемых церковью и религией. Это было одно из основных требований, предъявляемых к частному приставу. Его дом, несмотря на время суток, должен был всегда быть открытым и мог быть пристанищем для лиц, находящихся в опасности.

8 сентября 1802 года указом Александра I правоохранительные органы были подчинены Министерству внутренних дел, а данная дата считается днем образования МВД России. Первым Министром внутренних дел стал В.П. Кочубей, один из ближайших сподвижников молодого царя. Министру вменялось в обязанность «печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствию, тишине и благоустройстве империи»⁵.

В 1817 году был принят гимн «Боже, царя храни!», автором которого был штабс-капитан жандармерии А. Ф. Львов. Гимн также был направлен на утверждение этических устоев службы как служения, службы как ценности.

Во времена правления Александра II в столицах и губернских городах создавались различные школы и курсы, на которых велась подготовка приставов, урядников и других служащих полиции. Учебные пособия для школ писали сами руководители школ. Кроме профессиональных дисциплин, в этих школах слушателям прививались элементарные культурные навыки и этические представления.

В подготовленном специально для будущих городовых пособий градоначальник Санкт-Петербурга писал: «В редкой деятельности приходится так непосредственно, так осязательно проявлять любовь к человеку, как в полицейской». В руководстве для полицейских чинов, пособия к изучению обязанностей полиции говори-

⁴ История московской милиции. М., 2008. С. 50.

⁵ Борисов А.В. Руководители карательных органов дореволюционной России. Вып. 1. М., 1979. С. 17.

лось: «...проявлять доброжелательность к населению, помнить, что полиция существует для пользы людей и обязана в пределах своей власти помогать каждому в законном его требовании, быть вежливой с обывателями и внимательной к ним ... и тогда можно рассчитывать, что полицейский чиновник приобретет уважение и доверие, его будут слушать и в случае надобности будут ему помогать»⁶.

В 1864 году судебная реформа обусловила усиление права в жизни общества и деятельности государственных учреждений, что повлекло повышение требований к полиции. Часто случаи проявления полицейскими некомпетентности, грубости, рукоприкладства, бескультурья становились предметом разбирательства, и получали большую огласку. Это повышало важность проблемы подбора, обучения и воспитания полицейских. В 1873 году был введен принцип вольного найма на службу в полицию. Поступивший на службу в полицию должен был представить благожелательные отзывы и справки из всех учреждений, где он ранее служил⁷.

Увеличение численности личного состава полиции породило проблему их целенаправленной подготовки. Первоначальная форма обучения осуществлялась в так называемых резервах при крупных городских полицейских управлениях. Впервые такой резерв был организован в 60-е годы XIX в. на базе управления столичной Санкт-Петербургской полиции. Здесь была открыта школа для подготовки городских и околоточных надзирателей. Первые обучались в течение двух недель, знакомясь за это время с правами и обязанностями городского. Подготовка последних велась более одного месяца и рассматривалась в то время «как в своем роде специально полицейский университет»⁸. Программа подготовки надзирателей, утверждаемая обер-полицейстером, предусматривала изучение законов, нормативных актов, распоряжений местных властей – градоначальника, городской думы – определявших правовой статус полиции. В 1897 году школа резерва была расширена. Было открыто дополнительное отделение для обучения классных чинов полиции. Оно предусматривало основательное изучение основных законодательных актов в области уголовного права, нормативных актов, регулировавших полицейскую службу, а также овладение рядом практических навыков.

Классные чины полиции изучали:

– устав о предупреждении и пресечении преступлений;

⁶ История московской милиции. М., 2008. С. 25.

⁷ Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 80.

⁸ Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции. СПб, 1901. С. 5–6.

- уложение о наказаниях уголовных и исправительных;
- устав уголовного судопроизводства;
- устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями;
- уставы казенного управления и *уставы благоустройства и благочиния*;
- обязательные постановления, изданные градоначальниками;
- обязательные постановления, изданные городской Думой, земскими собраниями, присутствиями по фабричным делам;
- участковое делопроизводство;
- различного рода практические приемы по обнаружению преступлений и нарушений по образцам и моделям, демонстрируемым в классах;
- антропометрию и дактилоскопию⁹.

Классные должности столичной полиции замещались русскими подданными, достигшими двадцатипятилетнего возраста и получившими образование, дающее право на льготу первого разряда по воинской повинности, а также закончивших курсы в военных или юнкерских училищах. Кроме того, должности письмоводителей, их помощников, паспортистов, смотрителей полицейских домов и их помощников могли быть замещены лицами, состоящими в звании околоточных надзирателей или пользующимися, при наличии у них образования, правом на льготу второго разряда по воинской повинности. Лица, удовлетворяющие вышеперечисленным условиям, зачислялись в состав столичной полиции и были прикомандированы к полицейскому резерву. Находясь в резерве, они подвергались установленному испытанию, выдержав который, могли быть назначены на должности классных чинов полицейского резерва, не получивших высшего назначения в течение трех лет и исключавшихся из столичной полиции¹⁰.

В конце XIX века поступление на службу проводилось только после сдачи вступительных экзаменов по установленной программе, в комиссии, в число которой входили полицмейстер и его приставы, являвшиеся апологетами, среди прочего, не только специальных полицейских знаний, но и полицейской этики.

Все полицейские, удачно сдавшие вступительные экзамены и поступившие на службу в полицию, в обязательном порядке приносили Присягу, в которой клялись «верным, добрым и послушным

⁹ Мулукаев Р. С. Полиция России (XIX – нач. XX вв.). Н. Новгород, 1993. С. 55.

¹⁰ Лысенко В. В., Сальников В. П., Сизиков М. И., Филитова С. В. Нравственно-правовые проблемы деятельности полиции дореволюционной России. СПб., 1996. С. 54.

рабом» быть царю, царице и их наследникам. После принесения Присяги полицейский просил у Господа Бога душевной и телесной помощи, целовал Евангелие и Крест¹¹.

Нельзя не отметить тот факт, что документы, регламентирующие нормы поведения того времени, были своеобразно «вписаны» в миропонимание русского человека. В частности, из различных источников того времени мы знаем, что для любого человека и его потомков очень многое значило его доброе имя. Эта национальная традиция прописана в *«Инструкции городovým»*. Там предписывалось не только соблюдать личную нравственность, но и пресекать «непристойные поступки» со стороны других служащих. Если такие поступки имели место, то приказывалось сообщить о них ближайшему начальнику.

Кроме того, руководители полицейских ведомств прилагали свои усилия к тому, чтобы на службу в полицию попадали только достойные люди, поэтому нравственные требования к сотрудникам полиции были не на последнем месте. Предписывались как строгий подход к нравственным качествам кандидатов на службу, так и строгая разборчивость при определении должности.

Существенные изменения в пореформенный период произошли во взаимоотношениях внутри полицейских подразделений. Делался упор не только на «муштру» и строгость дисциплины, но и на гуманное отношение к подчиненным, кропотливое отношение к их воспитанию. И в документах, регламентирующих данную деятельность, конкретно разъясняется, какими методами это осуществляется. Например, в *«Букваре современного городского»* (пункт 11 – «Дисциплина») указывается на то, что поддержание дисциплины достигается не резкостью и грубостью, а моральными средствами¹².

В 1913 году МВД Российской империи разработало и утвердило единую программу для всех школ полицейских урядников, состоявшую из двух разделов – правового и специального. Они изучали особенные части уголовного и уголовно-процессуального уставов Свода законов Российской империи, определившие их административную и уголовно-процессуальную деятельность, а также нормативные акты МВД Российской империи и постановления губернаторов. Тема «Допрос подозреваемого», например, начиналась категорическим требованием: **«Не дозволяется вынуж-**

¹¹ История московской милиции. М., 2008. С. 30–31.

¹² Этика сотрудников правоохранительных органов. М., 2001. С. 151.

дать у обвиняемого угрозами, ложными уверениями и, тем более, физическим насилием»¹³.

После революции 1917 года в России начался новый период строительства «нового мира», в котором этические нормы государственной службы разрушались до основания, после чего заменялись нормами партийной этики, а мораль заменялась нормами целесообразности.

Как в то время писал лауреат нобелевской премии по экономике Ф. А. Хайек, «там, где существует одна общая высшая цель, не остается места ни для каких этических норм и правил». И это подтверждалось всеми событиями, происходящими в тот период времени. Нормы общечеловеческой морали были заменены на нормы социальной целесообразности в виде научно-технических правил, которые указывали на наилучшие способы достижения цели. Данная теория предполагала перенос на задний план таких понятий нравственности, как стыд, угрызение совести, которые, по мнению политических лидеров послереволюционного периода времени, являются бесплодной растратой психических сил.

Как считал В. И. Ленин, в основе коммунистической направленности лежит борьба за укрепление и завершение коммунизма. И в таких условиях формировался советский государственный аппарат, закалялась в огне гражданской войны и борьбы с кулачеством и «врагами народа» рабоче-крестьянская милиция, структуры НКВД. Ни о каких особенных нормах морали в то время не велось и речи.

Несмотря на утвердившуюся государственную позицию некоторые ученые, философы полностью отрицали эту точку зрения. Так, по мнению выдающегося российского философа И. А. Ильина, власть должна знать и исповедовать перед всеми – словом и делом – свое высшее призвание, свою правоту и благородство своего воле-направления. Кроме того, она должна соблюдать свое духовное достоинство, как национально-политическую драгоценность, как корень государственного правосознания и государственного бытия народа¹⁴.

Поэтому «поле бытия» органов государства, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, правопорядка и законности, по защите прав и свобод человека и гражданина, по борьбе с преступностью, должно содержать социально-нравственные фено-

¹³ Краткий курс сыского дела, преподаваемый в Уфимской школе полицейских урядников. Уфа, 1914. С. 16.

¹⁴ *Ильин И. А.* О сущности правосознания. М. 1993. С. 158.

мены профессиональной морали, профессиональной этики с ее деонтологическими принципами и нормами.

Рассматривая период деонтологического воспитания сотрудников органов внутренних дел XX века, необходимо обратиться к *Кодексу чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации*, утвержденному Приказом МВД России от 19 ноября 1993 г. № 501, действующему до вступления в законную силу нового для того времени *«Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»*, в свою очередь, утвержденного Приказом МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138.

Согласно Кодексу чести сотрудники Российской милиции, вновь принятые на службу, принимали Присягу, в которой торжественно клялись соблюдать Конституцию Российской Федерации, уважать права и свободы человека и гражданина, добросовестно выполнять приказы начальников и возложенные на сотрудников милиции служебные обязанности.

В данном Кодексе закреплялись все положения и принципы, по которым осуществлялось морально-этическое воспитание сотрудников милиции, но несмотря на новый период времени, основные положения и принципы морально-этического воспитания сотрудников органов внутренних дел, были взяты из нормативных документов, принятых еще в допетровские времена и последующие периоды развития профессиональной деонтологии сотрудников органов внутренних дел.

Согласно данному Кодексу у сотрудников милиции имелись следующие особенности корпоративной культуры: жесткое распределение обязанностей, закрепленное в уставах, приказах, инструкциях; система субординации; принцип единоначалия; система санкций за нарушение правовых норм и норм профессиональной морали; преобладание в управлении персоналом методов административно-правового воздействия и регулирования.

В данном Кодексе чести закреплялись основные деонтологические принципы, регулирующие деятельность правоохранительных органов и их сотрудников, качества и черты характера сотрудников милиции, запреты сотрудников милиции, их обязанности, нормы морали и поведения.

Демократизация современного общества повлекла за собой такое изменение в документах, используемых в практической деятельности по моральной и правовой оценке проступков, совершенных внутри системы МВД России, как утверждение статьи 42 Положения о службе в ОВД – «Суды чести».

Суды чести на протяжении всего своего существования имели значительное регулирующее и результативное значение в области деонтологического воспитания сотрудников вообще и сотрудников, совершивших проступки, связанные с нарушением морально-этических норм, в частности.

В моральной оценке поведения и проступков сотрудников Суд чести имел возможность руководствоваться программным документом – Кодексом чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации.

В отличие от прежних институтов, таких как товарищеские Суды, суды чести действовали на новых принципах, которые соответствовали современному характеру отношений в демократическом обществе. Это принципы коллегиальности, законности, демократизма, этики, воспитательной и всесторонней направленности, доброжелательности, всесторонности и объективности рассмотрения фактов, внимания и уважения к личности, проявления чуткости, возможности реабилитации неправомерно обвиненного сотрудника и его право на защиту.

Суд чести, сам по себе, не применял никаких правовых санкций к нарушителям этических норм и правил, уронившим свою честь и достоинство, опорочившим профессиональную честь сотрудника органов внутренних дел, а всего лишь применял моральную санкцию – общественное порицание. Кроме того, если провинившийся сотрудник раскаялся, принес свои извинения коллективу и потерпевшему, ограничивался обсуждением.

В случае, когда моральные санкции Суда чести были недостаточными и не соответствовали тяжести проступка, возбуждалось ходатайство перед прямым начальником о применении других мер воздействия. К таким мерам относились: лишение нагрудного знака; понижение в должности; снижение в специальном звании на одну ступень; перемещение по службе; отчисление курсанта, слушателя из учебного заведения; увольнение со службы.

21 ноября 2011 г. на основании Федерального закона № 329 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», статья 42 «Положения о службе в органах внутренних дел, утвержденного постановлением Верховного суда Российской Федерации» № 4202-1, от 23 декабря 1992 г., утратила силу, и, соответственно, Суды чести, при органах внутренних дел прекратили свое существование.

Далее, за исключением данной статьи, прекратило свое действие и само Положение о службе в органах внутренних дел;

на смену ему 30 ноября 2011 г. был принят Федеральный закон № 342 «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором такое понятие, как «суды чести», и орган, его олицетворяющий, отсутствуют.

Также Приказом МВД России от 31 октября 2013 г. № 883 был отменен Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации и, в соответствии с данным приказом, отныне в системе МВД России следует руководствоваться *Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих*.

В настоящее время в системе МВД России ведомственным нормативно-правовым документом, регламентирующим морально-этические отношения сотрудников органов внутренних дел является «*Дисциплинарный устав сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации*», утвержденный Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377. Но данный Устав регулирует деонтологическое воспитание сотрудников ОВД Российской Федерации лишь частично, ввиду того, что, по большей части, данный документ направлен на соблюдение служебной дисциплины сотрудниками ОВД, раскрытие видов дисциплинарной ответственности и порядка привлечения сотрудников ОВД к ней. Кроме того, он содержит описание мер поощрения в системе ОВД Российской Федерации и порядка их применения.

В связи с этим в настоящее время актуально внедрение в систему органов внутренних дел нового, эффективного, ведомственного нормативно-правового акта, регулирующего поведение сотрудников ОВД с позиций профессиональной деонтологии.

§ 1.2. Профессиональная деонтология в системе профессиональных этических знаний и полицейской деятельности

Если проанализировать все многообразие этических норм, выработанных нравственным опытом самых различных профессий (многих профессиональных групп), то, независимо от географических, национальных и других особенностей, мы увидим в профессиональных кодексах специалистов различных сфер деятельности много общего. Гуманизм, верность служебному долгу, общественным идеалам, служение людям, авторитет мастерства, нормы отношений между профессионалами, бережное отношение к чести и достоинству звания профессионала, как правило, характеризуют основное содержание этических кодексов профессиональных групп.

Все это – естественное выражение неких общечеловеческих принципов морали, взаимопроникновения и объективной интеграции черт общечеловеческой нравственной культуры.

Профессиональная деонтология – это наука о применении общих норм морали, нравственности в деятельности и повседневном поведении кадров органов внутренних дел. Это специфическое действие как общих этических норм в сфере правоохранительной деятельности, так и особых норм профессиональной морали, возникающих и бытующих только в данной профессиональной группе.

Например, моральным отношениям в сфере оперативно-розыскной деятельности присущи характерные черты, которые обусловлены объективной необходимостью действовать не только гласными, но и тайными методами против (скрытных, скрываемых и маскируемых) действий преступников.

При оценке целого ряда методов работы подразделений, например уголовного розыска, с точки зрения общепризнанной морали непосвященному они могут показаться похожими на те методы, которые свойственны преступнику. Достаточно перечислить методы и приемы оперативной работы по раскрытию преступлений, такие ее специфические черты, как: конспиративность (скрытость); оперативная комбинация (ложь, дезинформация); моральная маскировка (притворство); вербовка (склонение к законспирированному сотрудничеству); скрытое наблюдение и разведка (негласное получение необходимых сведений); внедрение в преступную группу (скрытое выведывание чужого замысла под личиной соучастника).

Крайне необходимая в работе полиции негласная оперативная работа несет в себе целый «букет» профессионально-этических кол-

лизий и подчеркивает наличие особых нравственных проблем, содержащихся, кроме того, только в двух-трех видах профессиональной деятельности (разведка, контрразведка, экономический шпионаж).

Несмотря на всю свою специфичность, данный пример характеризует только одну отдельную сторону всей сложности системы нравственных отношений, которая складывается в процессе выполнения сотрудником органов внутренних дел своих служебных обязанностей.

Многообразие и сам характер, содержание норм и требований профессиональной деонтологии сотрудников органов внутренних дел обусловлены разнообразием видов профессионально-нравственной деятельности и элементов системы нравственных отношений, а также сфер, в которых эти отношения складываются и проявляются.

Эти отношения по характеру и по содержанию неоднозначны и каждое из них в различных ситуациях (сообщение о правонарушении, дознание, розыск, задержание, расследование, применение санкций и др.) предъявляет к поведению, поступкам, всей служебной деятельности сотрудника органов внутренних дел особые нравственные требования.

Вся система этих требований в различной степени отражена и закреплена в правилах и нормах поведения сотрудников органов внутренних дел, которые определяются действующим законодательством, Присягой, уставами, приказами, должностными инструкциями.

Сконцентрированные в разных этических нормах моральные требования к сотруднику органов внутренних дел состоят в следующем:

- отношение к личности как к высшей ценности, уважение и защита прав, свобод и человеческого достоинства в соответствии с международными правовыми нормами, общечеловеческими принципами морали;

- глубокое понимание социальной значимости своей роли и высокого профессионализма, своей ответственности как сотрудника правоохранительной системы, от которого в решающей степени зависит общественная безопасность, охрана жизни, здоровья, правовая защищенность граждан;

- использование предоставленных законом сотруднику органов внутренних дел прав разумно, гуманно, в соответствии с принципами социальной справедливости, гражданского, служебного и нравственного долга;

- принципиальность, бескомпромиссность в борьбе с преступностью, объективность и непредвзятость в принятии решений;

- безупречность личного поведения на службе и в быту, честность, неподкупность, забота о профессиональной чести, общественной репутации сотрудника органов внутренних дел;

– сознательная дисциплина, исполнительность и инициатива, профессиональная солидарность, взаимопомощь, поддержка, морально-психологическая готовность к действиям в сложных ситуациях, самоотверженность, смелость и способность к разумному риску в экстремальных условиях;

– постоянное совершенствование профессионального мастерства, знаний в области служебной этики, этикета и такта, расширение интеллектуального кругозора, творческое освоение необходимого в службе отечественного и зарубежного опыта.

Однако жизнь показывает, что эти требования останутся благими пожеланиями, если их необходимость для общества не стала осознанной необходимостью для кадров органов внутренних дел, для их практики.

Профессиональная деонтология конкретизирует требования общественных норм этики к кадрам органов внутренних дел. Понять специфику функционирования профессионально-этических норм, характерных для жизнедеятельности кадров органов внутренних дел, можно, лишь определив основные функции профессиональной морали, которые практически не отличаются от функции, выполняемой в обществе морали в целом.

Говоря о нравственном сознании профессионала – сотрудника органов внутренних дел, мы обычно имеем в виду тот факт, что каждый опытный специалист носит в своем сознании определенный профессионально-этический кодекс, которым и руководствуется в различных ситуациях.

Все эти «кодексы» различны так же, как индивидуально неповторимы все представители большой профессиональной группы сотрудников правоохранительных органов. В то же время во всех этих «кодексах» есть нечто общее – определенные профессионально-этические нормы, принципы, запреты, оценки, ориентации, сложившиеся на основе сходных условий труда, служебной деятельности, единых профессиональных целей и проблем, однозначности выполняемой социальной роли.

Все то общее, что есть во всех этих очень разных, но и одновременно похожих друг на друга «кодексах», и является системой профессионально-этических взглядов, профессиональной деонтологией. Главные различия существующих взглядов, оценок усвоенных этических норм заключены лишь в том, на какой объем знаний, жизненный, служебный опыт они опирались, насколько они прочны и устойчивы.

§ 1.3. Функции профессиональной деонтологии органов внутренних дел

Профессиональная деонтология полицейского сообщества призвана выполнять ряд функций.

Познавательная (информационная) функция профессиональной деонтологии проявляется в том, что в период нравственного формирования личности молодого сотрудника органов внутренних дел этические знания, нормы, кодексы становятся источником информации об общественных нравственных ценностях, исходных пунктах морального выбора в сложной обстановке, в конкретных конфликтных ситуациях, помогают ему сформировать модель нравственного поведения.

Оценочная функция выражает своеобразное нравственное видение сотрудником органов внутренних дел окружающей жизни, действительности, познание ее под углом зрения – морально или аморально? Предметом моральной оценки являются поступки (совершенные и возможные), отношения, намерения, мотивы, моральные качества.

Ориентирующая функция профессиональной деонтологии предопределяет предпочтение одних нравственных ценностей другим, более отвечающим потребностям жизни, служебной практики. Мораль в этом аспекте ее значения служит «компасом», помогает выявить некие приоритетные (наиболее важные и верные) оценки линии поведения.

Мотивационная функция проявляется в том, что нравственно осознанное профессионалом суждение позволяет оценивать и видеть представленные цели (свои и других людей) с точки зрения истинного, незамаскированного намерения, что крайне важно не только в моральной, но и в правовой практике. Широко известно высказывание Жан-Жака Руссо: «...иногда удар не попадает в цель, но намеренье не может промахнуться». Ибо мотивы даже внешне схожих, одних и тех же действий могут быть моральными и аморальными, благородными и низменными.

Коммуникативная функция (то есть обеспечивающая взаимопонимание, общение людей в профессиональной группе и вне ее) высвечивает ту сторону морали, которая создает чувство причастности к важному делу, самооценку профессионала-сотрудника органов внутренних дел в сравнении с окружающими, другими сотрудниками, ценностное отношение к среде, сфере правопорядка, обществу.

Общение в служебном коллективе, которое обеспечивается нравственно, означает не только взаимопонимание, обычную передачу морального опыта, информации, межличностный контакт, но и служебное взаимодействие «чувства локтя», поддержку и взаимовыручку.

Регулятивная функция является главной и важнейшей из функций как профессиональной морали, так и морали в целом. Нравственная регуляция есть непрерывный процесс приведения реального поведения личностей в коллективе в соответствие с общественными моральными нормами.

Инструменты регулирования нравственных отношений в профессиональной группе сотрудников правоохранительных органов (как и в обществе в целом) таковы: морально-этические принципы, нормы, общественное мнение, моральный авторитет, традиции, обычаи, заповеди, привычки.

Специфика проявления регулятивной функции морали в профессиональной деятельности кадров органов внутренних дел заключается главным образом в том, что многие из норм общечеловеческой морали закрепляются правовыми положениями, становятся не просто морально необходимыми, но и юридически обязательными.

Однако сфера действия моральных норм в жизни значительно шире, чем сфера действий норм правовых. Например, в области межличностных отношений, когда избирают друзей, признают или не признают авторитет (руководителя, коллеги по работе), правовые нормы бессильны. Далеко не все ситуации и в служебной деятельности регулируются правовыми нормами, должностными инструкциями.

Регуляция нравственных отношений осуществляется в профессиональной деятельности и в повседневной жизни при помощи норм-ориентиров, норм-требований, а также норм-образцов (этикет, такт).

Воспитательная функция профессиональной деонтологии не просто способствует формированию у кадров органов внутренних дел необходимых нравственных качеств, но и объективно приводит в определенную воспитательную систему нравственные нормы, привычки, обычаи, нравы, общепризнанные образцы поведения профессионала.

Профессиональная деонтология сотрудника органов внутренних дел представляет собой совокупность нравственных принципов, норм, этических категорий, выражающих и определяющих его отношение к своему служебному долгу как долгу

профессиональному, а посредством него – к долгу гражданскому, общественному.

Специфические профессиональные отношения в деятельности различных подразделений органов внутренних дел неизбежно порождают своеобразные формы моральных требований, предписаний и оценок. В целом же все это подтверждает необходимость овладения кадрами органов внутренних дел системой знаний по проблемам профессиональной этики, где есть нечто общее для всех и особенное для каждой конкретной сферы служебной деятельности. Профессиональная этика сотрудника отражает его роль в обществе: сотрудник полиции облечен государственной властью, от имени государства он охраняет правопорядок, применяет принудительные санкции. Во всех служебных ситуациях, чтобы избежать негативного восприятия, он должен соблюдать этические нормы, проявлять такт, корректность, гуманное, уважительное и справедливое отношение к людям, придерживаться правил профессионального этикета.

§ 1.4. Этические кодексы как нравственная основа профессиональной деятельности: опыт проблемного анализа

В современном обществе происходят значительные изменения: распадаются многие традиционные структуры (этническая замкнутость, экономические монополии, государственные автономии). Возникает плюрализм социальной жизни, информационное многообразие. Мир стоит на пороге создания постиндустриального общества, в котором важнейшим ресурсом становится информация. Общество достигло высокого уровня развития во всех областях, и интегрировать его старыми методами уже нельзя.

В условиях социально-экономического реформирования общества нравственные основы государственной службы, моральные характеристики государственных служащих приобретают особое значение. В современном российском обществе правовые, политические и другие регуляторы общественных отношений во многом утрачивают свою значимость. Практически ведущим регулятором, определяющим конкретное поведение личности, становится ее моральная направленность. Достаточно вспомнить, что многие события нашего времени, имевшие большой общественный резонанс, связаны не с правовыми, а с моральными проблемами поведения государственных служащих.

Сегодня особенно остро встает вопрос о профессиональной этике государственной службы, так как именно государственные служащие, являющиеся элементом государственного управления и одновременно носителями профессиональной морали, своей деятельностью осуществляют процесс управления в государстве. Обсуждение этических проблем государственной службы в СМИ, появление профессиональных этических кодексов государственных служащих (врачей, адвокатов, судей и др.) указывают на неоспоримое существование этики государственной службы как профессиональной этики.

Существующие проблемы коррупции, организационного давления, использования административного ресурса, волокита в бюрократических структурах, доставляющая трудности гражданам, указывают на необходимость внимания в области этики на государственной службе. В связи с этим представляется очевидной необходимость закрепления этических правил государственных служащих особым образом, в письменном виде (например, в профессиональных кодексах). Однако сложное взаимодействие

этики и права ставят вопрос о том, какой вид должны иметь подобные установления. Пожалуй, достаточно эффективным является вариант, в котором президентские и правительственные требования сочетаются с выработанными общественными организациями этическими кодексами. Но это не догма, возможны и иные варианты. В любом случае идейным «ядром» любого этического кодекса выступает его нравственный замысел, который в свою очередь отражает мораль, доминирующую в настоящее время в государстве и обществе.

Этика находится выше писаных установлений. То, что разрешено законом, но запрещено этическими нормами, закладывается воспитанием, образованием, религией. Чаще всего правовой момент как раз соблюдается. Самым трудным для человека является определение моральной линии своего поведения, особенно когда единого правового руководства нет. Любой государственный служащий однажды может столкнуться с дилеммой, в которой, например, оба решения законны, но одно из них может противоречить этическим нормам. Он также обязан уметь грамотно действовать как в ситуации этического конфликта, так и в ситуации этической неопределенности.

Этические кодексы как раз и разрабатываются внутри профессиональной группы для того, чтобы, выразив цели и задачи своей организации, четко определить морально допустимые способы и средства их достижения. Они несут информацию как работникам сферы, так и потребителям ее услуг. При этом их главной задачей является предотвращение, а не наказание за нарушение принципов и норм этики.

В чем же состоит ценность этических кодексов и почему их создание является весьма важным для сферы государственной службы? Кодексы этики четко позиционируют ценности демократии и, таким образом, способствуют повышению доверия граждан своему правительству. Но самое главное, они интерпретируют основные социальные ценности, переводя их из бытового «хорошо-плохо» на язык, адекватный государственной службе, предоставляя государственным служащим недвусмысленные правила должного профессионального поведения. И здесь этика поднимается до вершин деонтологии, поскольку любой (добротой сделанный) этический кодекс, в первую очередь, представляет собой деонтологическое руководство.

Сфера этики содержит немало парадоксов и неоднозначно трактуемых положений и даже норм. Объяснимо это, прежде всего, тем, что с течением времени существенно изменяются не толь-

ко взгляды человека и его образ жизни (нравы, принципы, идеалы, мода, стиль), но и его представления о добре и зле. Наиболее устойчивое мировосприятие и адекватное отношение человека к человеку сохраняются внутри профессиональной общности как социально-психологической среды обитания. Это именно та ниша, в которой возможна более или менее продолжительная консервация (в смысле сохранения) позитивного нравственного опыта и способов его практической реализации. Следовательно, отражаемые и закрепляемые в этических кодексах (и иных деонтологических документах) моральные нормы вырабатываются с учетом интересов конкретных профессиональных групп и представлений людей о должном (от греч. – «деонтос»), то есть допустимом, возможном, одобряемом, желательном или о неодобряемом (осуждаемом общественным мнением), нежелательном, неприемлемом в профессиональном поведении.

Давно известно, что моральные правила нельзя заставить выполнить силой: им следуют по внутреннему убеждению. На страже их стоят не суд и прокуратура, а совесть и общественное мнение. Нравственные нормы несут в себе частицу опыта, признанных идеалов. Сами же идеалы отражаются в нормах, предписывающих и настоятельно рекомендующих следовать вполне определенному поведению.

Ф. М. Достоевский справедливо считал, что основная идея всегда должна быть недостижимо выше, чем возможность ее исполнения. Иными словами, идеал есть высший образец, к которому каждый человек должен стремиться, а норма представляет собой своеобразный предел, ниже которого человек не имеет морального права опускаться. Моральные нормы следует объяснять, внушать, доказывать, чтобы они стали осознанным внутренним побуждением человека. Для этого служат особые правила, кодексы поведения, этические кодексы и присяги, кодексы чести.

Любой профессиональный кодекс поведения – это совокупность этических норм, сформулированных сообществом профессионалов и призванных нравственными путями воздействовать на их сознание и регулировать их деятельность. При этом подобный кодекс рассматривается как система моральных норм, некий свод этических правил, систематизированных и оформленных текстуально, в определенной последовательности и неременной логической взаимосвязи. Как правило, в этическом кодексе отражаются такие нравственные требования, которые ранее уже выработало моральное сознание общества. Помимо этого, в нем содержатся те нормы поведения, которые соблюдаются подавляющим большинством

людей (в том числе и принадлежащих к данной профессиональной группе), и те, которые нередко нарушаются (в силу различных причин), но, тем не менее, считаются в обществе обязательными (традиционными).

Разумеется, государственная служба помимо выполнения своей основной функции – государственного управления – должна соблюдать вышеназванные этические требования. Это означает, что государственная служба должна быть подотчетна правительству и населению, действовать в соответствии с основными правами, свободами и ценностями, такими как справедливость, равенство возможностей, открытость, законность, политическая нейтральность, лояльность. Развитие этики государственной службы представляется важным в условиях возрастающих ожиданий общественного мнения. Она может способствовать как увеличению эффективности государственной службы, так и защите самих государственных служащих. Этика государственной службы не является неким анахронизмом. Напротив, это направление представляется перспективным в связи с постоянно увеличивающимися общественными запросами и развитием институтов гражданского общества.

Этика государственной службы является важной сферой успешного и эффективного функционирования государственных институтов. Вся мировая практика идет по пути четкого формулирования требований, предъявляемых к нравственному облику государственного служащего, и придания нравственным принципам юридического статуса.

Исторически обществу известно немало типов профессионально-этических кодексов (уставов, документов). Ими руководствуются не только медицинские работники (Клятва Гиппократа – основа врачебной этики), но и юристы, ученые, журналисты, государственные чиновники, военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, а также представители иных профессий. Приведем несколько характерных примеров.

Одним из реальных плодов российской судебной реформы стало принятие нравственного кодекса представителей судебной власти. Совет судей Российской Федерации 21 октября 1993 г. принял документ, который называется Кодекс чести судьи Российской Федерации. Это Кодекс профессиональной судейской этики, имеющий своеобразную природу. Принят он после его обсуждения судьями и органами судейского сообщества. Кодекс опирается на закон, так как конкретизирует и развивает требования к судье, содержащиеся в Законе о статусе судей в Российской Федерации. Но, кроме

того, он содержит положения чисто нравственного свойства и регулирует нравственную деятельность судьи как при исполнении профессиональных функций, так и во внеслужебной деятельности.

Кодекс акцентирует внимание именно на честь судьи. Он исходит из признания особого отношения к судье со стороны общества и отношения судьи к самому себе, в котором моральная ценность личности связана с общественным положением человека, представляющего судебную власть, достоинством людей этой профессии.

В качестве сравнительного анализа профессиональный интерес представляет содержание Кодекса поведения судей США, принятого в 1992 г. конференцией судей, включающего «Каноны судейской этики». Он исходит из того, что судья своим поведением должен подтверждать неподкупность и независимость судебной власти. Он должен избегать нарушения приличий в любой своей деятельности. Судья обязан выполнять свой долг беспристрастно и старательно. Его поведение во внеслужебной деятельности не должно вступать в конфликт со служебными обязанностями. Судье и членам его семьи, совместно с ним проживающим, запрещается получать любые подарки, принимать услуги и пр. Судья должен воздерживаться от неуместной политической деятельности. Обо всех конфликтах судья обязан представлять отчет.

Другой пример. Мировой практике уже давно известны этические кодексы адвокатов – кодексы, представляющие собой свод этических правил профессионального поведения адвокатов. В США еще в 1908 г. появились Правила профессиональной этики, содержавшие 70 параграфов, дававшие достаточно полный перечень установлений по вопросам взаимоотношений с судом и коллегами, добросовестного отношения к обязанностям, честности и откровенности, умеренности в вопросах назначения гонорара и пр.

В сентябре 1990 г., в Нью-Йорке (США), на конференции Международной ассоциации юристов – МАЮ, полноправным членом которой является наша страна, был принят документ под названием Стандарты независимости юридической профессии МАЮ. В частности, в пункте 6 этого документа сказано: «Руководствуясь установленными правилами, стандартами и этическими нормами, адвокаты при выполнении своих обязанностей всегда должны действовать свободно, честно и бесстрашно, в соответствии с законными интересами клиента и без какого-либо вмешательства или давления со стороны власти либо общественности».

В сентябре 1997 г. в Москве, на заседании Президиума Межрегиональной коллегии адвокатов помощи предпринимателям и граж-

данам, были утверждены Правила профессиональной этики членов Межрегиональной коллегии адвокатов помощи предпринимателям и гражданам. В Правилах, в частности, говорится: «...Защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, содействие устранению нарушений закона и укреплению правопорядка являются профессиональной обязанностью и высоким нравственным долгом адвоката» (пункт 1.1). В другом месте читаем: «При оказании юридической помощи адвокат должен руководствоваться также установившимися нормами профессиональной этики и выработанными практикой правилами адвокатской профессии, целью которых является содействие наилучшей защите прав и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц. Гарантами соблюдения адвокатами требований закона и правил адвокатской этики являются органы адвокатского самоуправления» (пункт 1.3).

И еще один пример. В июне 1994 г. в Москве, на Конгрессе журналистов России, был принят Кодекс профессиональной этики российского журналиста. В пункте 5 Кодекса записано: «...Журналист уважает честь и достоинство людей, которые становятся объектами его профессионального внимания. Он воздерживается от любых пренебрежительных намеков или комментариев в отношении расы, национальности, цвета кожи, религии, социального происхождения или пола, а также в отношении физического недостатка или болезни человека. Он воздерживается от публикации таких сведений, за исключением случаев, когда эти обстоятельства напрямую связаны с содержанием публикуемого сообщения. Журналист обязан, безусловно, избегать употребления оскорбительных выражений, способных нанести вред моральному и физическому здоровью людей...»; «Журналист полагает свой профессиональный статус несовместимым с занятием должностей в органах государственного управления, законодательной или судебной власти, а также в руководящих органах политических партий и других организаций политической направленности. Журналист осознает, что его профессиональная деятельность прекращается в тот момент, когда он берет в руки оружие» (пункт 6), «...сочетание журналистской и рекламной деятельности считается этически недопустимым» (пункт 7).

В 1993 г. в МВД России был принят Кодекс Чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации. Кодекс содержал нравственные принципы и нормы, общепризнанные в российском обществе, и потому являющиеся важнейшими и необходимыми для нравственной ориентации

сотрудников тогда еще милиции, поддержания и повышения престижа правоохранительной службы, эффективного воспитания молодых сотрудников, но главное – обеспечения единства моральных требований, предъявляемых ко всем сотрудникам системы МВД России.

Разумеется, настоящий кодекс не мог появиться на свет на пустом месте. А потому необходимо вспомнить о некоторых историко-деонтологических корнях отечественной правоохранительной системы.

Этика полиции Российской Империи: страницы истории. У истоков современного Кодекса стоит подписанный в 1782 г. Императрицей Екатериной Второй «Устав благочиния или полицейский».

Примечателен помещенный в уставе «Наказ управе благочиния», который в свою очередь открывал раздел весьма красноречиво названный, как «Зерцало управы благочиния». В нем в качестве первого положения закреплялись «Правила добронравия».

Так, проведение политики «просвещенного абсолютизма» обусловило замену жестких регламентов и грубых формулировок, характерных для первой четверти и середины XVIII века, мягкими человеколюбивыми принципами в духе христианской морали и русской православной церкви.

Вновь обратимся к страницам истории. В полиции Российской Империи основное внимание традиционно уделялось «служебному развитию и нравственному воспитанию». Обучение чинов полиции в специальных школах и на курсах сводилось не только к становлению и совершенствованию профессионального мастерства, к полицейским кадрам предъявлялись также требования норм морали и нравственности. Исполняя свои служебные обязанности, каждый полицейский чин в основе своего сознания должен был иметь честность, справедливость и стойкость, хладнокровие, мужество, должен был доводить начатое дело до конца, испытывая при этом непоколебимую преданность Государю, закону и Присяге.

И не случайно многие инструкции, адресованные полиции, а также различные циркуляры конца XIX–начала XX вв. изобилуют такими словами, как честность, безусловная правдивость, нравственность, трезвость, ревностность к исполнению службы, терпение, рассудительность, мужество, решительность и достоинство, приличие, вежливость, предупредительность и бескорыстие. Каждое слово и дело должны были пробуждать в душе полицейского не только непоколебимую преданность Государю и Отечеству, но и память о совести и священной Присяге.

Так, известный циркуляр градоначальника Н.В. Клейгельса от 29 декабря 1902 г. за номером 5413 провозглашал, что «не менее важное и существенное значение в условиях чрезвычайно трудной службы столичной полиции должны иметь искренняя доброжелательность, спокойствие и добродушие полицейских чинов ко всем обращающимся к ним за помощью и содействием. Никогда не забывая, что неумелое обращение с отдельным лицом роняет достоинство служащего, чины полиции на каждом шагу своей деятельности должны обязательно проявить любовь к ближнему, полную готовность помочь нуждающемуся в содействии, оказывая разумную и энергичную защиту обиженному и принимая, в пределах своих обязанностей, сердечное участие в каждом, очутившемся по какой-либо причине в трудном положении».

Данный документ, принятый к исполнению столетие назад, остается и сегодня весьма актуальным для российских органов правопорядка. И этому не следует удивляться, ибо сама сущность комплектования и профессиональной подготовки чинов полиции в Российской Империи сводилась к тому, чтобы охранители общественного спокойствия, постоянно находясь на высоте своего призвания, были обязаны быть готовыми первыми оказать всякую помощь нуждающимся в ней. А уж в морально-этической требовательности к полицейским со стороны российского государства и его МВД сомневаться не приходится.

Российская полиция и этика XIX – начала XX в. также заслуживает внимания и пристального анализа. Еще Александр Второй отмечал, что «дела и спокойствие обывателей составляют истинный предмет всех судебных и полицейских мест, и этот предмет должен быть единственным и непрременным основанием их учреждения». В инструкции к Саратовскому губернатору им (собственноручно) записано: «Приучите обывателей видеть в полиции не только орудие, но и покровительствующее от преступлений и охраняющее их собственность, тогда полиция будет вместе и строга, и всеми уважаема».

Не только в Москве и Санкт-Петербурге, но и в губернских городах открывались школы и курсы, где готовились урядники, приставы, околоточные надзиратели, городовые. Руководители полицейских органов сами писали для этих школ учебные пособия. Наряду с профессиональными дисциплинами слушателям разъяснялся смысл полицейской службы, прививались культурные элементарные навыки, обосновывались принципы служебного долга.

В руководстве для полицейских чинов, пособия по изучению обязанностей полиции, было записано:

«...Проявлять доброжелательность к населению, помнить, полиция существует для пользы людей и обязана в пределах своей власти помогать каждому в законном его требовании, быть вежливой с обывателями и внимательной к ним ... и тогда можно рассчитывать, что полицейский чиновник приобретет уважение и доверие, его будут слушать и в случае надобности будут ему и помогать».

С будущими работниками уголовного розыска (сыска) в ходе их профессиональной подготовки специально выделялись вопросы, отражающие моральные нормы, регулирующие отношение к служебному долгу, гражданам, а также к журналистам.

В курсе сыского дела даже была тема «Отношение к прессе», а вводная лекция была посвящена отношению общества к сыскому делу. В тексте лекций для урядников Минской губернии указывалось, что со стороны лояльных подданных агенты сыска «должны бы встретить уважение и всестороннюю поддержку и помощь, ибо в выполнении органами сыска своей обязанности состоит общественное благо». Сетую на то, что слово «сыщик» стало бранным, авторы курса отмечали, что «невежественностью, противозаконными приемами и злоупотреблениями в сыских действиях органы сыска давали подтверждения обществу к таким его ошибочным заключениям». Вывод очевиден: к сыской работе нужно привлекать «не отребье», а «цвет полицейской силы, обладающей возможно большими познаниями до энциклопедичности».

В инструкции чинам сыских отделений, утвержденной МВД России в 1910 г., каждый работник сыска обязывался «исполнять службу Его Императорского Величества по совести, памятуя священные слова Присяги, принятой им при определении на службу».

В ряду специальных служб любого государства одно из важнейших мест не случайно принадлежит уголовному розыску. В Российской Империи к представителям этой профессии по праву предъявлялись повышенные (чтобы не сказать – жесткие) нравственно-этические требования. В уже упомянутой инструкции эти требования весьма лаконичны, конкретны (недвусмысленны) и одновременно – исчерпывающи. С известным допуском этот документ можно было бы назвать кодексом чести работника сыска... Каким же должен был быть сыщик по мнению российского МВД сто лет назад, в начале XX столетия?

Прежде всего «честным, безусловно, правдивым, ведущим жизнь нравственную, трезвую и ни в чем не зазорную, исполняющим свои обязанности ревностно, выказывающим на службе тер-

пение, рассудительность, мужество и решительность». Характерно, что в Руководстве для полицейских чинов на первых страницах говорилось о тех особых трудностях полицейской службы, которые заставляли задуматься каждого, кто приходил в полицию, ожидая довольно легкой и прибыльной работы. Таких предупреждали, «нигде нельзя так легко потерять место и остаться с семьей без куска хлеба, как в полиции, и в то же время ни в какой другой должности не приходится испытывать столько тревог, волнений и отступлений от правильного образа жизни, отражающихся на состоянии здоровья и делающих человека неспособным к труду после 10–15 лет службы» («Энциклопедия 200 лет МВД»).

Одними из важнейших факторов эффективной деятельности полиции отмечались необходимые в работе солидарность полицейских, их взаимопомощь, уважение чести и достоинства друг друга.

В России до известного времени не было специальных наград, которыми бы награждались только полицейские чины. Общими были награды для всех должностных лиц, состоящих на государственной службе. В 60–80-е гг. XIX в. были учреждены особые медали за пятилетнюю безупречную службу в полиции, а также золотые и серебряные медали, которые подобно Георгиевскому кресту четырех степеней и другим существовавшим тогда наградам, крепились на георгиевской, владимирской и анненской лентах. В те же годы полицейские стали награждаться орденом Святой Анны. Известно, что в Петербурге был сооружен на народные деньги памятник российскому полицейскому.

Судя по исторической, мемуарной литературе, а также по архивным источникам, в истории отечественной полиции было немало примеров высокого профессионализма, честного и самоотверженного выполнения своего долга средними, высшими и низшими чинами полицейского департамента. Профессионализм и проявление высоких моральных качеств всегда были в почете.

Служба в органах внутренних дел – вид государственной службы в Российской Федерации. Она предъявляет повышенные требования к моральному и профессионально-этическому облику сотрудника, признавая особую ответственность органов внутренних дел перед государством и обществом.

Как показывает жизнь, гражданами на первое место ставятся профессионализм, культура поведения и общее интеллектуальное развитие сотрудника, его способность эффективно, грамотно и уверенно исполнять свои служебные обязанности, стремление к социальной справедливости и неукоснительному соблюдению

законности, а также высокие морально-волевые, этические качества, способность брать на себя ответственность и противостоять любым действиям, нарушающим закон, права и свободы граждан. Не менее необходимыми качествами у сотрудников граждане хотели бы видеть и порядочность, нравственность, доброту и сопереживание, великодушие и стремление помочь человеку словом и делом.

И если принципиально оценивать пожелания граждан, то их требования правомерны и по-человечески понятны. Такими и должны быть сотрудники органов внутренних дел в правовом государстве.

Этику еще называют практической философией. Ее изучают не только для того, чтобы узнать, что такое добродетель, а для того, прежде всего, чтобы быть добродетельным. Цель этики – не знания, а поступки. Этика не подменяет живого человека в его индивидуальных нравственных усилиях. Она не может снять с личности ответственность за принимаемые решения или хотя бы смягчить ее. За этику нельзя спрятаться. На нее можно опереться. Она может помочь только тому, кто ищет ее помощи.

Глава II. Служебное поведение сотрудников ОВД и меры по обеспечению антикоррупционной защиты и устойчивости личного состава к нарушениям законности

§ 2.1. Социально-психологические меры регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел

Социально-психологические меры регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел определяются различными научно-методическими подходами.

В исследовательском подходе, представленном в настоящем пособии, делается акцент на определении роли социально-психологических и организационно-психологических факторов. Подчеркивается, что должное (соответствующее правовым и профессионально-этическим требованиям) служебное поведение сотрудника органов внутренних дел не может быть обеспечено только профессиональным психологическим отбором (оценкой личностных качеств кандидата), но обязательно дополняется непрерывной работой с персоналом в процессе повседневной деятельности правоохранительных органов, и главная роль в этом принадлежит управлению. В случае, если недостатки в служебном поведении сотрудников достаточно распространены, то причина их кроется не в сотрудниках, а в условиях, существующих и создаваемых управлением в правоохранительных органах.

Как известно, эффективность любого социального управления возможна только тогда, когда будут учтены закономерности регуляции поведения и деятельности человека. Поэтому реализация должного служебного поведения сотрудников органов внутренних дел требует учета в управлении влияния организационно-психологических и социально-психологических факторов регуляции поведения персонала, создания управленческими средствами соответствующих организационно-психологических и социально-психологических условий для реализации должного служебного поведения сотрудников органов внутренних дел.

Исследование влияния выделенных групп психологических факторов на служебное поведение сотрудников ОВД включает в себя несколько этапов.

Вначале целесообразным является проведение организационной самодиагностики подразделения с участием управленческих

кадров. В процессе работы руководители и сотрудники анализируют состояние подразделения, формулируют и обобщают существующие проблемы. Самодиагностика может проводиться в форме анкетирования, фокусированного интервью, фокус-группы, в ходе которых психолог-консультант совместно с участниками осуществляет поиск и анализ путей и способов решения выявленных сложностей.

Для проведения самодиагностики подразделения по проблеме регуляции служебного поведения сотрудников ОВД может быть использована разработанная сотрудниками Академии управления МВД России анкета, включающая в себя блоки вопросов, подобранные в соответствии с целями и задачами исследования, а также разработанный примерный перечень вопросов для проведения фокусированного интервью и организации работы фокус-группы.

В дальнейшем обработка анкет осуществляется путем составления сводных таблиц и использования математических методов обработки данных. Обработка результатов фокусированного интервью носит качественный характер и осуществляется посредством анализа протоколов.

Далее проводится экспертная оценка проблем регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел с участием группы выбранных экспертов в виде общего совещания. Участники получают список обобщенных формулировок сложностей и прорабатывают его, ранжируя проблемы, выделяя основные, а также оценивая их взаимное влияние друг на друга. Так же психолог-консультант осуществляет сбор информации при помощи метода наблюдения, участвуя в совещаниях всех уровней, анализируя их эффективность в рамках поставленной на разрешение задачи.

В последующем психолог-консультант изучает различного рода документы, концентрируя внимание на выявлении методов, используемых руководством для регуляции служебного поведения подчиненных. К таким документам целесообразно отнести: инструкции, материалы служебных проверок, приказы о поощрениях и взысканиях личного состава, материалы служебных аттестаций и др. Данный метод является одним из способов анализа управленческих решений, принимаемых руководителем для регуляции служебного поведения подчиненных.

Кроме того, психологу-консультанту целесообразно обратиться к имеющимся результатам комплексной диагностики индивидуальных особенностей личности руководителя, диагностики межличностных отношений в служебном коллективе, диагностики мотивационно-ценностной сферы сотрудников. Такие материалы содержатся в психологических паспортах сотрудников. Данные,

полученные при помощи личностных психодиагностических опросников, используются для исследования личностного уровня регуляции и оценки роли индивидуально-психологических факторов в регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел.

В результате собранный и проанализированный материал позволяет определить «проблемное поле» подразделения на организационном, групповом и личностном уровнях, позволяет конкретизировать и систематизировать факторы «проблемного множества», в значительной мере определяющие служебное поведение сотрудников. Классификация по влияющим факторам – это подготовительный шаг в причинном анализе, который является «ключом» к планированию изменений, поскольку если известны причины проблем, их можно тщательно изучить и сосредоточить на них изменения.¹⁵

Объективные показатели служебного поведения сотрудников органов внутренних дел возможно выделить на основе анализа группы организационно-правовых факторов. К данной категории факторов отнесены требования Указов Президента, Федеральных Законов и требования нормативных правовых актов МВД России, в частности, требования должностных инструкций, профессиональной этики, а также требования и указания руководителя. К ним целесообразно относить: количество поощрений (взысканий) у сотрудника; включение сотрудника в группу нуждающихся в повышенном психолого-педагогическом внимании; результаты экспертной оценки руководителями подразделений служебного поведения подчиненных сотрудников.

Показатели по выделенным критериям находят отражение в учетной документации дисциплинарной практики подразделений органов внутренних дел, в личных делах сотрудников, заключениях служебных проверок, а также в локальных нормативных правовых актах о поощрениях и взысканиях личного состава.

Сведения о включении сотрудника в группу нуждающихся в повышенном психолого-педагогическом внимании содержатся в учетно-отчетной документации психолога подразделения, регламентируются ведомственными методическими рекомендациями.

Наблюдаемое на службе поведение сотрудника органов внутренних дел – это фактически проявление его актуальной психо-

¹⁵ Ермолаев В. В., Дергачев М. В., Бардякова Н. А. Методы организационной диагностики и организационного консультирования в органах внутренних дел: учебно-методическое пособие. Воронеж. 2011. С. 42.

логии, которая всегда является продуктом преломления его личностных качеств в данной деятельности и условиях, поскольку детерминирована не только «изнутри» (личностными качествами сотрудника), но и извне (окружающими обстоятельствами, условиями и осуществляемой деятельностью), отражая действие универсальной психологической закономерности о том, что внешние причины действуют через внутренние условия, и наоборот – внутренние через внешние.

Такие внешние условия создаются посредством влияния организационно-психологических и социально-психологических факторов. Это влияние обусловлено степенью слияния личности конкретного сотрудника органов внутренних дел с деятельностью в организации (в конкретном подразделении) и зависит от:

- индивидуального образа профессиональной деятельности – совокупности представлений отдельного сотрудника о том, какие цели и задачи перед ним стоят, какой смысл они имеют для него (профессиональная идентичность), как к ним относиться (профессиональная ролевая позиция), какие усилия необходимо прилагать (профессиональная роль), какой результат его удовлетворяет и пр.;

- образа организации – социального восприятия конкретным сотрудником ее жизни, деятельности, системы управления в ней, личности руководителя, коллег, служебного коллектива в целом и др.;

- профессиональной деятельностной позиции и линии служебного поведения сотрудника, избранной им (на основе сложившегося индивидуального образа профессиональной деятельности, образа организации и имеющихся индивидуально-личностных особенностей) системы отношений к различным вопросам служебной деятельности.

Отметим, что должное служебное поведение сотрудника органов внутренних дел не может быть обеспечено только профессиональным психологическим отбором (оценкой личностных качеств кандидата), но обязательно дополняется непрерывной работой с персоналом в процессе повседневной деятельности правоохранительных органов, и главная роль в этом принадлежит управлению.

Мониторинг психологических факторов, оказывающих регулирующее влияние на служебное поведение сотрудников ОВД, при помощи предложенного комплекса методов дает возможность отслеживать эффективность коррекционных, развивающих мероприятий, разрабатывать рекомендации, выявлять и конкретизировать трудности, с которыми сталкиваются руководители подразделений ОВД в регуляции служебного поведения подчиненных. Пред-

ложенное психологическое понимание возникающих трудностей позволяет повысить качество решения ряда задач, стоящих перед подразделениями по работе с личным составом в области психологического обеспечения профилактики нарушений служебной дисциплины сотрудниками и в работе с руководящими кадрами ОВД.

Следующая эффективная мера – организационно-психологическое консультирование руководителей ОВД по вопросам регуляции служебного поведения подчиненных.

Результаты научных исследований свидетельствуют о том, что социально-психологическая компетентность управленческих кадров по вопросам регулирующего воздействия на служебное поведение подчиненных нуждается в развитии. Такой запрос в настоящее время сформирован как со стороны общества, так и со стороны самих управленцев.

Так, по данным опроса руководителей подразделений по организации психологической работы территориальных органов МВД России, проведенного сотрудниками Академии управления МВД России¹⁶, психологическое воздействие реализуется преимущественно на индивидуально-психологическом уровне регуляции служебного поведения сотрудников, посредством дисциплинарной практики, индивидуальных консультаций, психокоррекционной работы, обучения методам саморегуляции. Реже в качестве эффективных упоминаются методы, позволяющие регулировать служебное поведение на социально-психологическом и организационно-психологическом уровнях.

Это подтверждают и данные опроса руководителей ОВД, которые также отмечают, что задачи профессиональной деятельности психолога сосредоточены преимущественно на уровне индивидуально-психологической работы с сотрудниками, испытывающими трудности в служебной деятельности, а также на социально-психологических исследованиях атмосферы внутри коллективов. Круг очерченных руководителями задач не включает в себя направления по совершенствованию регуляции служебного поведения сотрудников при помощи психологических методов. Полученные результаты свидетельствуют о том, что психологи подразделений редко задействованы в качестве внутренних консультантов в решении управленческих вопросов на организационном уровне. Концентрация внимания психолога на этапе личностной психодиагностики

¹⁶ Котенев И. О., Буданова Т. Ю. Психология регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел: методическое пособие. – М., Академия управления МВД России, 2014.

ки и социально-психологических исследованиях в подразделениях (при отсутствии внимания к организационным изменениям) не позволяет в полной мере реализовывать возможности психологического обеспечения профилактики нарушений служебной дисциплины в органах внутренних дел.

Руководители ОВД зачастую не получают помощи в решении корневых организационных проблем, имеющих психологическую природу. Среди таких проблем: неудовлетворительные организационные коммуникации, неуважение сотрудников к закону, низкий уровень лояльности и приверженности организации, корыстная мотивация в служебной деятельности, низкий уровень устойчивости к неблагоприятному информационно-психологическому воздействию и т. п.

Предпринимаемые усилия по регуляции служебного поведения конкретных сотрудников по фактам нарушения требований к служебному поведению по большому счету оказываются малоэффективными, что свидетельствует о необходимости более основательной совместной работы руководителя и психолога, позволяющей задействовать потенциал социально-психологических и организационно-психологических факторов.

Для решения задач совершенствования регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел необходимо оказание консультационной помощи руководителям в выяснении того, что представляет собой подразделение в данный момент, в каком направлении оно развивается, во что верят и чему привержены сотрудники. Такие данные могут быть предоставлены руководителям ОВД в процессе организационно-психологического консультирования по результатам комплексной социально-психологической и организационной диагностики¹⁷.

Действительно, перечисленный круг задач согласуется с возможностями организационно-психологического консультирования, которое представляет собой процесс сотрудничества руководителя и психолога-консультанта, направленный на повышение эффективности работы организации за счет совершенствования психологической компетентности руководителя в сфере управления человеческими ресурсами. Такой вид консультирования нацелен на исследование психологических ресурсов оптимизации деятель-

¹⁷ Ермолаев В. В., Бутурлакина Е. Н. Роль управленческого консультирования в морально-психологическом обеспечении процесса реформирования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел // Научный портал ВНИИ МВД России. 2012.

ности организации, предметом его является миссия и философия организации, их мотивирующее влияние на поведение сотрудников, организационные цели и степень их принятия персоналом, принципы и методы управления, общность представлений о них у руководителей организации, модели организационного поведения и пр.

Целью организационно-психологического консультирования является зарождение изменений и повышение эффективности работы организации, улучшение процесса управления с помощью психологических методов, позволяющих преобразовывать ситуацию из препятствующей оптимальному функционированию учреждения в стимулирующую его¹⁸.

Организационно-психологическое консультирование руководителей ОВД – одна из современных психотехнологий, которая еще, увы, не получила должного концептуального развития в прикладной юридической психологии и применения в практике психологического обеспечения работы с управленческими кадрами ОВД.

Основное содержание консультационной деятельности психолога в этом направлении концентрируется в следующих областях:

- выявление и развитие ценностной основы службы сотрудников;
- участие в разработке и оценке мотивирующих влияний философии организации и видения организационного развития;
- выявление специфики потребностей сотрудников и граждан, определение путей их развития и удовлетворения;
- определение оптимального типа системных методов управления (лидерство, организационная культура), нахождение путей их развития и модернизации;
- разработка и реализация соответствующих модулей профессионального обучения и пр.

Консультирование может осуществляться в форме совета, консультации по конкретному вопросу, доклада, относительно самостоятельного проекта, в форме специализированных программ.

Основными задачами такого рода программ являются:

- развитие у руководителей подразделений ОВД навыков профессиональной рефлексии;
- изменение способов анализа профессиональной деятельности, снижение жесткости стереотипных представлений об имеющихся проблемах;

¹⁸ Лобанова Т.Н. Организационное консультирование как фактор эффективности деятельности банковских учреждений. М., 1997.

– расширение поведенческого репертуара руководителя, совершенствование методов регулирующего воздействия на служебное поведение подчиненных;

– осознанное, психологически грамотное и обоснованное применение методов регуляции служебного поведения сотрудников.

При проведении организационно-психологического консультирования необходимо учитывать ряд его специфических особенностей.

1. Организационно-психологическое консультирование используется в тех случаях, когда высшее руководство организации чувствует острую необходимость в проведении преобразований. Важно, чтобы в этом процессе руководитель с самого начала занимал активную позицию и его исходные представления являлись отправной точкой в разработке программы преодоления трудностей. То есть, работа психолога-консультанта должна основываться на наличии запроса со стороны руководителя организации при условии осознания им необходимости проведения определенных преобразований и наличия готовности к ним.

2. Важно, чтобы руководитель воспринимал психолога-консультанта как ценного собеседника по своим профессиональным и управленческим проблемам.

3. Для успешного выполнения своей работы психологу-консультанту необходимо определить, кто обладает реальной властью принятия решений, кто наиболее заинтересован в успехе или неудаче выполняемой работы и чье непосредственное сотрудничество необходимо¹⁹.

4. Обсуждать в первую очередь целесообразно те или иные противоречия, делая их наглядными, возможно, не разрешаемыми полностью, но хотя бы осознаваемыми и учитываемыми в своей работе.

5. Наиболее значимыми направлениями, по которым идет работа с руководителем, – это прояснение и конкретизация образа желаемого будущего, прояснение противоречий в желаниях руководителя и попытка найти первопричины, породившие существующие затруднения в деятельности руководителя. Предполагается, что если руководитель осознает и поймет, что лежит в основе его сегодняшних проблем, он сможет самостоятельно и продуктивно действовать, не создавая их для себя в дальнейшем.

6. Психолог-консультант будет более успешным в своей деятельности, в достижении целей развития организации в случае сле-

¹⁹ Управленческое консультирование / под ред. М. Кубра. Т. 1, 2. М., 1992. С. 64.

дования принципам позитивного подхода, опираясь на возможности персонала, а не на его ограничения.

7. Консультанту важно занять позицию организатора рефлексивной среды, побуждающего к самостоятельной выработке решений, создавая возможности для возникновения эффекта расширения поведенческого репертуара руководителя.

8. Необходимо использовать комплекс эффективных технологий (различные виды игр, анализ случаев, методы активации личностного ресурса, тренинги и т. д.), имеющихся в современной практике организационного консультирования. При этом роль психолога-консультанта в данном случае должна иметь технологичный характер, поскольку методы, используемые им, могут быть освоены и другими сотрудниками. Вместе с тем важно не только научить, а сформировать мотивацию к самообучению, чтобы в процессе деятельности сотрудник учился самостоятельно получать, добывать необходимые знания. При этом механизмы самостоятельного обретения знаний запускаются именно через личную мотивацию.

Работа психолога-консультанта по вопросам совершенствования регуляции служебного поведения сотрудников ориентирована на управленческое звено организации, так как именно от руководителей исходит запрос на консультационную помощь такого характера.

В организационно-психологическом консультировании принимают участие руководители различного уровня (высшего звена и среднего звена), а также сотрудники служебного коллектива (в случае рассмотрения конкретного проступка). Консультирование руководителей высшего звена и сотрудников, при обозначенных выше обстоятельствах, осуществляется в процессе индивидуальной работы посредством собеседования. Консультирование руководителей среднего звена чаще осуществляется в форме совещаний или семинаров: выполняя функции проводников, они переносят выработанные решения в служебные коллективы подразделений.

Процесс организационно-психологического консультирования руководителей по вопросам совершенствования регулирующего воздействия на служебное поведение подчиненных предполагает поэтапную реализацию.

Первый этап – определение проблемы.

На начальном этапе консультативная работа ведется с высшим руководством. Обсуждаются организационные моменты, формируется ориентировочная основа для деятельности психолога-консультанта, осуществляется сбор информации, проводится теоретическая реконструкция проблемной ситуации, связанной со служебным

поведением отдельного сотрудника или служебного подразделения в целом. Происходит прояснение запроса руководителя, достигается договоренность по поводу целей консультирования, формулируется перспективное видение руководителем измененной ситуации, образа будущего.

Второй этап – прояснение проблемы.

Сущность этапа заключается в проведении психологической экспертизы текущей ситуации. Она осуществляется посредством проведения организационной диагностики, которая предполагает комплексное использование методов сбора информации, позволяющих получить максимально полную и достоверную информацию о специфических проблемах конкретного подразделения, а также определить ресурсы и возможности их решения в условиях исследуемой организации²⁰.

Задачей психолога-консультанта является проведение комплексной оценки и мониторинга психологических факторов внутри – и внешнеорганизационной среды.

По результатам организационной диагностики формируется отчет, в котором представлены: проблемное поле подразделения, сильные и слабые стороны, выводы и рекомендации.

На этом этапе работы должны быть определены основные причины нарушений требований к служебному поведению, согласованы и документально зафиксированы направления дальнейших изменений в виде первоначальной программы по совершенствованию регуляции служебного поведения сотрудников ОВД.

Основная задача психолога-консультанта на данном этапе заключается в том, чтобы продемонстрировать руководителю слабые звенья в подразделении и конкретизировать психологические факторы, находящиеся в сфере управленческого воздействия руководителя и оказывающие регулирующее влияние на служебное поведение подчиненных. В свою очередь, для руководителя организационная диагностика является хорошей возможностью получить качественную обратную связь о своем подразделении, определить актуальные проблемы и, главное, увидеть пути их решения. Предполагается, что на этом этапе руководитель принимает необходимость изменений, проникается важностью инновационных шагов в решении проблемы регуляции служебного поведения сотрудников.

Третий этап – анализ альтернативных путей решения проблемы.

²⁰ Методы практической социальной психологии: диагностика, консультирование. Тренинг: учеб. пособие для вузов / Под ред. Ю. М. Жукова. М., 2004. С. 48.

Психолог-консультант продолжает свою работу с руководителями подразделений в рамках собственно группового организационно-психологического консультирования, позволяющего достигать позитивных результатов, базирующегося на принципах групповой динамики, закономерностях межличностного взаимодействия в группе. Важно подчеркнуть, что технология организационно-психологического консультирования основана на актуализации рефлексивных процессов и предполагает осознанное включение участников в активную позицию при формулировке проблем и способов их решения.

Необходимо отметить особенности реализации группового организационно-психологического консультирования, которое часто осложняется наличием барьеров в начале его проведения, преодоление которых требует дифференцированного подхода в каждом отдельном случае. Психологу-консультанту важно уделять внимание созданию и поддержанию «климата доверия», благодаря которому будут эффективно проработаны имеющиеся затруднения.

В целом реализация группового психологического консультирования руководителей помогает оптимизировать процесс межличностного взаимодействия на основе конкретного опыта конструктивной работы в группе и взаимообогащения пониманием разнообразия путей преодоления трудностей²¹.

Совершенствование регуляции служебного поведения сотрудников ОВД как предмет организационно-психологического консультирования руководителей рассматривается через выявление комплекса детерминирующих его факторов.

В связи с этим, на данном этапе психолог-консультант решает обучающую задачу технологии и формирует у участников консультирования представление о психологической модели регуляции служебного поведения сотрудников и психологических факторах, находящихся в сфере управленческого воздействия руководителя.

После информационного блока участники консультирования совместно работают над «проблемным полем», формируя конкретные целевые установки на решение проблем. Для этого руководителям можно предложить выделить из общего проблемного поля «проблемы-источники» и «проблемы-тупики»²². «Проблемы источники» – это те узлы, которые сами преимущественно

²¹ Реуцкая, И.Е. Психологическое консультирование руководителей органов внутренних дел при затруднениях в профессиональном росте личности: дисс. ... канд. психол. наук. М., 2005. С. 172.

²² Деркач А. А., Марасанов Г.И. Психолого-акмеологическое консультирование управленческих кадров. М.: РАГС, 1996. С. 86–88.

но влияют на существование и образование других проблемных узлов. «Проблемы-тупики» – это узлы проблем, в которых сходится значительно больше причинных связей, чем исходит связей-следствий. Очень часто усилия тратятся на работу с проблемами-тупиками вместо того, чтобы заниматься проблемами-источниками.

В ходе групповой дискуссии обсуждаются практические примеры и управленческий опыт участников. Психолог-консультант на данном этапе оказывает руководителям помощь в осознании возможности оптимизации регулирования служебного поведения подчиненных посредством управленческого воздействия психологических факторов на группы.

Далее обозначаются возможности и ограничения подразделения в решении проблемы, корректируется содержание программы совершенствования регуляции служебного поведения сотрудников ОВД на основе психологического понимания сущности проблемной ситуации, факторов, обуславливающих возникновение и существование проблемы и особенностей ее протекания, дополняется уточненными целями, методами, стратегиями разрешения проблемы с учетом прямых и побочных результатов.

Четвертый этап – реализация программы.

Руководитель и управленческая команда на данном этапе действуют и поддерживают эффективное осуществление программы, задействуют психологический потенциал разнообразных методов социальной регуляции служебного поведения сотрудников через сознательное воздействие, психологически грамотное обоснованное применение этих методов.

Пятый этап – оценка результативности консультативной работы.

Оценка эффективности консультативной работы осуществляется с использованием субъективных критериев (методы психодиагностики, самооценки руководителем изменений, обратная связь относительно проводимых преобразований) и объективных критериев деятельности руководителей ОВД в измеряемых показателях экспертных оценок. Кроме того, руководителям, принявшим участие в работе, предлагается оценить эмоциональное отношение к процессу консультирования, субъективную значимость этой работы.

Таким образом, можно сделать вывод, что, реализуя, например, программу организационно-психологического консультирования как на групповом, так и на индивидуальном уровнях, психолог-консультант обеспечивает руководителя новой информацией,

помогает выявить основополагающие проблемы, ослабляет остроту сопутствующих трудностей и раскрывает имеющиеся ресурсы. Он обучает руководителя умению анализировать совокупность психологических факторов, оказывающих регулирующее влияние на служебное поведение подчиненных, оказывать на них управленческое воздействие, основываясь на данных организационной диагностики и опираясь на организационно-психологическую консультационную помощь психолога.

Всячески избегая роли эксперта, знающего, как правильно и как неправильно действовать, психолог детализирует и конкретизирует те процессы, по которым уже идет руководитель, помогает обнаружить возможности более широкого выбора вариантов действий, решиться на отказ от чего-то, ставшего привычным, отважиться на нечто новое, ранее воспринимавшееся как невозможное.

Смысл рекомендаций заключается не в категоричных решениях с указанием руководителю что, как и когда ему нужно делать. Психологу-консультанту важно найти среди общего потока деятельности подразделения возможности для сравнительно небольших, малых улучшений, дополнений к росту эффективности общей работы²³.

Следует подчеркнуть, что возможности оказания организационно-психологической консультативной помощи руководителям ОВД обусловлены уровнем развития подразделений психологического обеспечения в системе МВД России и квалификацией психологов. Из вышеизложенного целесообразным видится расширение функций психологов ОВД в области организационно-психологического консультирования, а также соответствующая подготовка руководителей, в частности, по вопросам психологии регулирующего воздействия на служебное поведение сотрудников ОВД.

Современный подход к совершенствованию регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел требует учета в управленческой деятельности всего спектра психологических факторов, находящихся в сфере управленческого воздействия руководителя ОВД. В свою очередь, эффективность управленческого воздействия руководителя обусловлена согласованным использованием различных средств и методов с психологическими закономерностями регуляции служебного поведения, вытекающими из организации оперативно-служебной деятельности.

²³ Марсанов Г. И. Психология в организационном консультировании. М., 2009. С. 114.

Проведенный анализ научного подхода к изучению проблем психологической регуляции поведения личности в организационной среде и эмпирическое исследование роли психологических факторов в регуляции служебного поведения сотрудников ОВД, проведенное сотрудниками Академии МВД России и представленное в пособии, позволяют сформулировать следующие выводы:

– категория «служебное поведение сотрудника ОВД», несомненно, отражает специфику профессиональной деятельности правоохранительных органов и представляет собой совокупность действий и поступков сотрудника, осуществляемых в силу служебных полномочий в процессе внутриорганизационного взаимодействия и взаимодействия с внешней средой в рамках должностного регламента и в соответствии с установленными профессионально-этическими нормами и правилами;

– регуляцию служебного поведения сотрудников ОВД предлагается рассматривать в качестве особой задачи управленческой деятельности руководителя, так как именно он несет персональную ответственность за поддержание служебной дисциплины. Установлено, что механизмы регуляции организационного поведения имеют многоуровневую и многофакторную природу. Основными компонентами уровневой структуры социальной регуляции являются макросредовой (большие социальные группы, организации), микросредовой (малые группы, коллективы) и личностный уровень (отдельные личности). Включенность разных уровней регуляции и их взаимосвязь определяет особенности и динамику организационного поведения личности.

Важно подчеркнуть, что основу представленной в пособии психологической модели регуляции руководителем ОВД служебного поведения подчиненных составляет убеждение о социальной ценности, чести и достоинстве личности, подчеркивается значимость самоуважения как ценностного отношения человека к себе как личности, к тому делу, которым он занят, и к окружающим его людям. Эффективность управленческого воздействия руководителя в данном случае может быть оценена конечным результатом, а именно: свободным, добровольным принятием сотрудником на себя служебных обязанностей, обязательств и ограничений, формированием механизмов саморегуляции, развитием рефлексивного поведения сотрудников.

Система организационно-управленческих и специальных психолого-педагогических мер по формированию антикоррупционной устойчивости личного состава тесно связана с проблемой профес-

сиональной деформации личности сотрудника ОВД и способами ее профилактики. Последняя затрагивает весьма тонкие сферы внутриличностной организации: интеллектуальную (сотрудник призван самостоятельно оценить риски и спрогнозировать результат той или иной коррупционно опасной ситуации); мотивационную (мотивационная готовность к урегулированию конфликта интересов в пользу организации, а не в свою собственную); ценностную (ценности и цели, которыми ведом человек в профессии, жизни и судьбе).

Наиболее сложным с точки зрения психологии и педагогики представляется воздействие на третью, ценностную составляющую, поскольку руководитель органов внутренних дел взаимодействует с коллективами зрелых, сложившихся людей со своим мировоззрением, собственными приоритетами в профессиональной и иных сферах жизни и деятельности.

Традиционно в праве анализ конфликта интересов учитывает только одну сторону конфликта с позиций возможного причинения ущерба – интересы государства. Но в любом конфликте обязательно присутствуют, как минимум, две стороны. А это означает, что ущерб может «причиняться» законным интересам личности государственного служащего и через личность – обществу и государству. Другими словами, ущемляя интересы личности государственного служащего в своей заботе о недопущении ущерба государству, оно может получить этот ущерб с другой стороны – со стороны этой деформирующейся личности.

Интересы как психологическая составляющая механизма регуляции поведения личности являются «ближайшей и непосредственной» причиной того или иного варианта поведения личности. Из этого следует, что недопустимо сводить весь этот механизм только к факторам интересов и ориентировать решение задач по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов и формированию антикоррупционной устойчивости личного состава исключительно на эти факторы. Работа с личностью, ее системой ведущих ценностей (потребностно-мотивационная сфера), убеждениями (позицией), правосознанием и т. п. – остается магистральным направлением управленческой деятельности в области обеспечения антикоррупционной защиты и устойчивости личного состава, в которой в полной мере должны быть задействованы сотрудники, ведущие психологическую работу в ОВД. Сам по себе этот перечень психологических качеств не может быть окончательно сформированным и будет постоянно пополняться и уточняться по мере углубления психологических исследований. Точно так

же, как сегодня невозможно перечислить все возможные ситуации, которые могут приводить к коррупции в деятельности сотрудников органов внутренних дел, и законодатель ограничивается указанием на основные из них (в виде комментариев, научно-методических рекомендаций и пр.).

Для того чтобы действовать не только беспристрастно, но еще и профессионально грамотно (рационально) сотруднику ОВД необходимо:

- знать интересы личности, организации, общества, государства, которым он в своей деятельности может причинить ущерб. Знает ли он эти интересы? В состоянии ли он установить такую связь между своими действиями и их эффектом?;

- чтобы интересы государства всегда были на первом месте в иерархии интересов личности при решении правоохранительных задач (как это требует законодатель). С психологической точки зрения правильнее было бы ставить вопрос о гармонии личных и общественных интересов, без которой не может быть эффективной мотивации никакой профессиональной деятельности, в том числе и сотрудников ОВД;

- чтобы сотрудник ОВД (гос. служащий) был устойчив к давлению ситуационных факторов, провоцирующих на возможные коррупционные проявления. Каким образом (кто, в каких видах образовательных организаций и по каким программам) формирует такую устойчивость? Достаточно ли одной угрозы увольнения из правоохранительных органов или судебного преследования для того, чтобы сотрудник был устойчив к различного рода ситуациям, актуализирующим личностную мотивацию в сравнении с этим видом угрозы? Устойчиво существующее и даже растущее количество правонарушений в коррупционной сфере говорит, по меньшей мере, о наличии этой проблемы;

- чтобы сотрудник учитывал все факторы, способные создать предпосылки коррупции, а не только реальный конфликт насколько реально требовать от сотрудника такой развитой прогностической способности?

В связи с этим актуальными остаются следующие психолого-педагогические проблемы, прямо и косвенно влияющие на профилактику коррупции в органах внутренних дел:

- отбор кадров на службу (здесь присутствуют проблемы как правового, так и собственно методико-психологического свойства: в частности, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2012 г. № 1259 «Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в орга-

ны внутренних дел Российской Федерации», регламентирующем порядок отбора на службу в органы внутренних дел, отсутствуют требования, предъявляемые к нравственному профилю будущих сотрудников);

- обучение персонала органов внутренних дел основам безопасности профессиональной деятельности, направленной, среди прочего, и на формирование антикоррупционной устойчивости личного состава;

- психологическое сопровождение оперативно-служебной деятельности, нацеленное не только на диагностику и психокоррекцию личности сотрудника в особых условиях, но и психологическую помощь в разрешении внутриличностных конфликтов, возникающих вследствие наличия ситуаций, связанных с коррупционными рисками;

- профилактика правового нигилизма и профессиональной деформации личности сотрудников органов внутренних дел, ведущих к нарушению дисциплины, а в своем крайнем проявлении – и законности в коллективах сотрудников ОВД.

§ 2.2. Антикоррупционная устойчивость личного состава и меры по предотвращению конфликта интересов при выполнении сотрудниками органов внутренних дел служебных обязанностей

Характерной чертой коррупции является использование представителями властных структур (должностными лицами) прав и возможностей, которыми они обладают по должности, незаконно, в ущерб государственным интересам и с целью личного обогащения. Более всего распространена коррупция, выразившаяся в подкупе чиновников и общественно-политических деятелей, а также в протекционизме.

К правонарушениям коррупционного характера относятся в первую очередь: коммерческий подкуп, воспрепятствование законной коммерческой деятельности, регистрация незаконных сделок с землей, контрабанда, совершаемая должностными лицами с использованием своего служебного положения, организация преступного сообщества (для совершения любого из тяжких или особо тяжких коррупционных преступлений) и т. д.

Исходными причинами коррупции в Российской Федерации являются: высокая степень закрытости в работе государственных ведомств, скрытая статистическая отчетность и, наконец, кадровая политика, способствующая продвижению чиновников независимо от их профессионализма, а также результатов их деятельности.

Данное явление сегодня проникло во все или почти во все сферы нашего общества: суды, здравоохранение, образование, правоохранительные органы. Это далеко не полный перечень. Главная беда коррупции не в масштабах украденного, главная беда в том, что растущая государственная машина ежегодно получает «коррупционные палки в колеса», поэтому работает все хуже и хуже. А плохая работа вызывает снижение роста благосостояния населения, что приводит к развалу экономики, нестабильности в обществе.

В настоящее время особое значение для организации работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах внутренних дел Российской Федерации имеет точное уяснение понятийного аппарата, т. е. основных понятий и определений в сфере противодействия коррупции. В частности, положений Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (ФЗ РФ от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ), Федерального закона «О противодействии коррупции» (ФЗ РФ

от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ) и др. Следует четко уяснять соотношение понятий «антиобщественное поведение», «правонарушение», «преступление» и «преступность». Кроме того, знать и понимать термины «профилактика», «предупреждение», «пресечение», «недопущение» преступлений, «причины преступлений и преступности». Новыми являются и формы профилактического воздействия, определенные в Федеральном законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (ФЗ РФ от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ).

Рассматривая проблему предупреждения и пресечения коррупции в органах внутренних дел, необходимо отметить, что она имеет различные специфические формы выражения, т. е. проявляется в различных аспектах: социально-экономическом, политическом и организационно-правовом. Изучение практики предупреждения и пресечения коррупции в органах внутренних дел, а также научной литературы (А. Д. Сафронов, Р. В. Руденко и др.) позволяет выделить следующие формы коррупции в деятельности государственной службы.

1. *Системные коррупционные отношения.* Данная форма проявляется при систематическом участии сотрудников органов внутренних дел в перераспределении доходов субъектов предпринимательской деятельности.

2. *Точечные коррупционные отношения.* Систематическое незаконное получение денежных средств сотрудниками ОВД оставляет безнаказанной противоправную деятельность отдельных лиц или групп, например, торговлю в неустановленных местах, организацию азартных игр и др.

Надо отметить, что при точечных коррупционных отношениях могут проявляться (в основном в общественных местах) более опасные формы коррупции сотрудников ОВД. Например, непринятие соответствующих мер к сбытчикам наркотических средств и психотропных веществ, поборы с проституток и др.

3. *Вымогательство денег* с лиц, которые привлекаются к уголовной или административной ответственности. В этом случае сотрудники органов внутренних дел, получая от граждан незаконное вознаграждение, выносят необоснованные постановления о прекращении или об отказе в возбуждении уголовного дела, дела об административном правонарушении, уничтожают вещественные доказательства, фальсифицируют доказательства, свидетельские показания и др.

4. *Незаконное сотрудничество сотрудников ОВД* с частными детективными и охранными структурами (незаконный

обмен информацией, а также нелегальное предоставление организационно-технических ресурсов органов внутренних дел и др.).

5. *Получение незаконного вознаграждения от потерпевшего* за выполнение своих служебных обязанностей, в частности, розыск угнанного автотранспорта или иного имущества, сбор информации и др.

6. *Получение незаконного вознаграждения от подчиненных сотрудников* за прием на службу, направление на учебу, устройство в образовательные организации, присвоение очередных и досрочных специальных званий, продвижение по службе, выделение жилья, путевок и др.

7. *Сбор информации о конкурентах по бизнесу* в процессе проведения оперативно-разыскной деятельности в интересах отдельных физических и юридических лиц и др.

Анализируя опыт специальных исследований в области борьбы с коррупцией в органах внутренних дел, можно выделить целый ряд правонарушений, создающих условия для возникновения коррупции в правоохранительных органах:

– использование сотрудником своего статуса, а также основанных на последнем авторитета и возможностей для вмешательства в деятельность других государственных и негосударственных органов, если это не входит в круг полномочий соответствующих сотрудников и не предусмотрено законодательством;

– не предусмотренное законодательством использование сотрудником своего статуса при решении вопросов, затрагивающих интересы заинтересованных лиц либо интересы членов их семьи;

– оказание не предусмотренного законодательством или необоснованного предпочтения физическим или юридическим лицам при подготовке и принятии решений по разного рода вопросам, входящих в компетенцию сотрудника органов внутренних дел;

– участие в качестве поверенных или представителей третьих лиц по делам органа, в котором данный сотрудник состоит на службе, либо по делам органов, подчиненных сотруднику, либо по делам органов, деятельность которых контролируется (или проверяется) сотрудниками органов внутренних дел;

– использование сотрудниками органов внутренних дел в личных или групповых интересах служебной и иной информации, полученной при выполнении служебных полномочий, если такая информация в соответствии с законодательством не подлежит разглашению или распространению;

– нарушение установленного законами и иными нормативными правовыми актами порядка принятия и рассмотрения заявлений, жалоб, обращений физических и юридических лиц;

– необоснованный отказ физическим и юридическим лицам в информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, а также передача недостоверной или неполной информации или «затягивание» ее предоставления;

– требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законами и иными нормативными правовыми актами;

– незаконное или необоснованное создание препятствий физическим и юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов.

Можно также выделить целый ряд факторов, провоцирующих коррупционные процессы в органах внутренних дел;

– правовой нигилизм значительной части сотрудников, циничное отношение к законам, которые они призваны соблюдать;

– назначение на руководящие или «приносящие прибыль» должности сотрудников по принципу «личной преданности» вышестоящим начальникам или за денежное вознаграждение.

– наличие возможности у сотрудника использования своего служебного положения и (или) должностных полномочий в корыстных целях.

Основными принципами противодействия коррупции в органах внутренних дел являются:

– приоритет мер предупреждения коррупции и нравственных начал борьбы с коррупцией;

– партнерство субъектов формирования и реализации мер противодействия коррупции;

– поддержание оптимальной численности лиц, замещающих государственные должности, и лиц, состоящих на государственной и муниципальной службах;

– признание повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений (проступков);

– недопустимость установления привилегий и преимуществ, кроме предусмотренных законами и международными договорами Российской Федерации, ограничивающих ответственность или усложняющих порядок привлечения к ответственности соответствующих лиц;

– установление специальных процедур при выработке и принятии решений должностными лицами органов внутренних дел;

– неотвратимость юридической ответственности за совершенные коррупционные правонарушения.

Меры по противодействию коррупции в органах внутренних дел.

Эффективное противодействие коррупции в органах внутренних дел возможно посредством осуществления следующих мер, закрепленных на законодательном уровне:

– организации достойного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел;

– организации антикоррупционного образования и воспитания;

– проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов МВД России;

– мониторинга коррупционных правонарушений и отдельных их видов;

– принятия специальных требований к лицам, претендующим на занятие высоких должностей в системе МВД России;

– поощрения сотрудников за длительное и безупречное исполнение своих полномочий, честность и неподкупность, в том числе при решении вопросов представления к государственным наградам, почетным званиям, специальным званиям и иным знакам отличия;

– развития института общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел, в том числе и на основе учета общественного мнения и оценки соответствующих материалов, имеющих в распоряжении соответствующих общественных комиссий (советов);

– создания механизма взаимодействия между правоохранительными органами и соответствующими общественными и парламентскими комиссиями (советами) по вопросам противодействия коррупции с учетом невмешательства этих комиссий (советов) в исключительную компетенцию правоохранительных органов;

– формирования и проведения законодательной процедуры независимой оценки и расследования фактов и материалов о коррупционных правонарушениях (проступках) в случае конфликта интересов между компетентными органами, ранее проводившими по данным фактам проверку или расследование.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного гражданского служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества

или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства²⁴.

В основе организации работы по урегулированию конфликта интересов на государственной службе лежит обеспечение исполнения государственными служащими обязанностей по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в том числе и обязанность государственного служащего в письменной форме уведомлять своего непосредственного начальника о возможности возникновения конфликта интересов.

Причем непринятие государственным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного служащего с государственной службы.

Выяснение обстоятельств непринятия государственным служащим мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов должно осуществляться в рамках не служебной проверки, а проверки, проводимой подразделением кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений органа исполнительной власти.

Применение мер по предотвращению конфликта интересов может осуществляться по инициативе государственного служащего и не связываться с его обязанностями, установленными законодательством о государственной службе и противодействию коррупции:

- обращение государственного служащего с ходатайством об установлении Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов фактов или признаков нарушения им требований об урегулировании конфликта интересов;

- изменение должностного или служебного положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликтов интересов.

²⁴ Часть 1 статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и часть 1 статьи 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ).

Если вследствие исполнения должностных обязанностей государственным служащим сложилась ситуация, повлекшая конфликт интересов, и служащим не приняты соответствующие меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, то:

1) по представлению руководителя соответствующего органа исполнительной власти выносятся на рассмотрение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

2) влечет увольнение государственного служащего с государственной службы в соответствии с законодательством РФ;

3) лица, замещающие государственные должности, которым стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или привела к конфликту интересов, подлежат увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Таким образом, наличие коррупции в современных условиях Российской Федерации в системе органов власти, правоохранительных органов, предупредило возникновение нормативно-правовых документов, подробно рассмотренных нами в лекции, регламентирующих все элементы борьбы с коррупцией и отдельно определяющих служебную деятельность подразделений собственной безопасности, подразделений кадровой службы в профилактике правонарушений коррупционного характера среди сотрудников ОВД.

§ 2.3. Служебное поведение как организационно-психологический феномен и психологическая модель регуляции служебного поведения сотрудников ОВД

Термин «служебное поведение» отражает специфичность профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел как особой категории государственных служащих. По мнению профессора А. М. Столяренко, «служебное поведение» является более полифоничным понятием по сравнению с организационным поведением²⁵. Являясь его специфичной разновидностью, служебное поведение представляет собой совокупность поступков (проступков) сотрудника, совершаемых в процессе профессиональной служебной деятельности в рамках внутриорганизационного взаимодействия и взаимодействия с внешней средой.

Говоря о видах служебного поведения, исследователи классифицируют их по ряду оснований. С точки зрения правовой психологии и нормативно-правовой регуляции выделяют правомерное (соответствующее нормам права) и противоправное поведение (не соответствует правовым предписаниям, ущемляет субъективные права). С позиции этической психологии и нравственной регуляции служебное поведение может по-разному соотноситься с должным (оптимальным). Категория «должное» отображает то, что нравственно ценно и к чему человек стремится сам или к чему его побуждают другие, ориентируясь на определенный нравственный идеал. «Должное» может быть результатом воздействия на человека извне и изнутри и проявляется в виде продукта, состояния, а также в виде новых производимых им действий²⁶ и поступков, в которых выражаются позиция личности и ее нравственные убеждения. В контексте проблем регуляции служебного поведения сотрудников ОВД категория «должное» понимается как соответствующее предъявляемым требованиям, установленным правовыми, профессионально-этическими нормами и правилами.

Действительно, служебное поведение сотрудника органов внутренних дел имеет четкую правовую регламентацию и существенно зависит от осознания и понимания нормативных требований, их оценок и реального следования им.

²⁵ Столяренко А. М. Социальная психология. С. 251.

²⁶ Попов Л. М., Голубева О. Ю., Устин П. Н. Добро и зло в этической психологии личности. М., 2008. С. 28.

В Федеральном Законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», в ст. 27. «Основные обязанности сотрудника полиции» п. 11 предписывает «соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, установленные Федеральными Законами». Требования к служебному поведению сотрудников ОВД представлены в ст. 31 закона о полиции, а также находят отражения в статьях Федерального Закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 12–13). Так, в ст. 12. п. 12. соблюдение требований к служебному поведению представлено в качестве одной из основных обязанностей сотрудника ОВД. В вышеуказанных статьях подчеркивается, что требования к служебному поведению должны реализовываться сотрудниками ОВД как во время служебной деятельности, так и во внеслужебное время. В тексте Федеральных Законов они сформулированы как должностования и включают в себя такие нравственные категории, как:

- добросовестное выполнение служебных обязанностей;
- признание в качестве основного смысла служебной деятельности соблюдение и защиту прав и свобод человека;
- исключение действий, решений, поступков, обусловленных личной заинтересованностью, препятствующих добросовестному выполнению служебных обязанностей, вызывающих сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника;
- забота о сохранении чести и достоинства;
- проявление беспристрастности и корректности, терпимости и уважения, вежливости и тактичности во взаимодействии с гражданами и пр.

Кроме того, важно упомянуть и ст. 28 «Присяга сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», в тексте которой содержится призыв «быть мужественным, честным и бдительным, не щадить своих сил в борьбе с преступностью».

Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации²⁷ также в качестве одной из обязанностей сотрудника ОВД указывает на соблюдение требований к служебному поведению (глава 2, п. 5в), что, в свою очередь, предполагает обеспечение соблюдения служебной дисциплины в ОВД в целом.

²⁷ О дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2012 г. № 1377 // СПС «КонсультантПлюс».

Предъявляемые требования, изложенные в вышеназванных нормативных правовых актах, содержат наиболее общие профессионально-этические принципы, которыми должно определяться служебное поведение всех категорий сотрудников ОВД, формируя их моральный облик. От сотрудника требуется и повышенная самоотдача, и служение высокой идее. Невзирая на возникающую опасность, он обязан выполнять служебную задачу вопреки высокому риску для жизни и здоровья. В соответствии со ст. 4. п. 3. предъявляемые требования к служебному поведению сотрудников ОВД и ограничения компенсируются социальными гарантиями, определяющими мотивацию на добросовестное и самоотверженное исполнение служебных обязанностей²⁸.

Вместе с тем служебное поведение определяется не только усвоением сотрудником профессионально-этических норм и требований, но и умением не отходить от них на практике. Строгая регламентация служебного поведения сотрудников органов внутренних дел совокупностью нормативных требований (в психологическом смысле – ролевых предписаний) формирует определенные профессиональные ролевые обязанности. Поэтому, в данном случае, правомерно говорить о ролевом аспекте служебного поведения, который выражается в отношении сотрудника к требованиям, предписаниям и реализуется в его индивидуальном поведении.

В целях формирования у сотрудников моральной установки на верность Присяге сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, личной убежденности в приоритете защиты прав и свобод человека и гражданина, морально-психологической готовности к выполнению оперативно-служебных задач в органах внутренних дел проводится морально-психологическая подготовка²⁹.

Построение модели регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел, как и любой другой модели, предполагает создание объекта, который, будучи в главном аналогичен исследуемому феномену, отображает и обобщенно воспроизводит структуру, свойства, взаимосвязи и отношения между элементами

²⁸ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Об организации морально-психологической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 10 августа 2012 г. № 777, п. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

исследуемого явления, непосредственное изучение которого затруднено или недоступно³⁰.

Схематично концептуальная модель формирования уровневой регуляции служебного поведения сотрудников полиции представлена на рисунке 1.

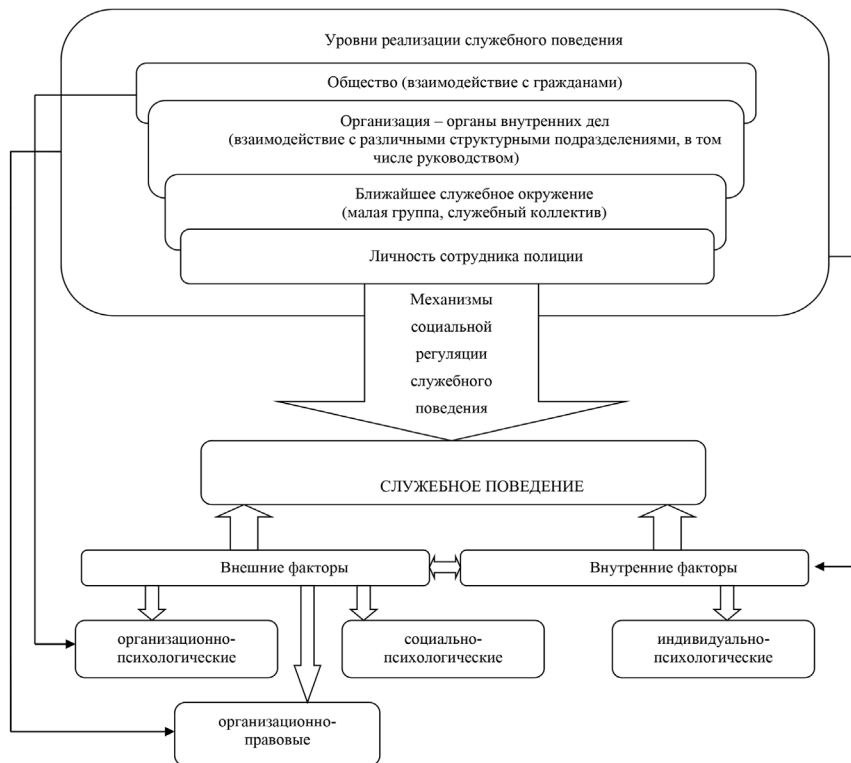


Рис. 1. Уровневая модель психологической регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел

Центральным понятием модели является категория «служебное поведение», понимаемая как специфичная (отраслевая) разновидность организационного поведения и представляющая собой совокупность поступков (проступков) сотрудника, совершаемых в процессе профессиональной служебной деятельности в рамках вну-

³⁰ Кудрявцев В.Н. Генезис преступления. Опыт криминологического моделирования: учеб. пособие. М., 1998. С. 22.

триорганизационного взаимодействия и взаимодействия с внешней средой.

Структурно модель регуляции служебного поведения включает в себя такие компоненты, как:

– субъекты служебной деятельности: личность, группа, организация, где группа (служебный коллектив) выступает как среда, опосредующая взаимоотношения личности и организации, выполняет функцию связи личности конкретного сотрудника с организационными процессами, включающими санкции, управление, функциональное распределение целей и многое другое;

– психологические факторы, воздействующие на служебное поведение (социокультурные, этнические, экономические, политические, организационно-правовые) и оказывающие регулирующее влияние на служебное поведение, относящиеся к сфере управленческого воздействия руководителя (индивидуально-психологические, социально-психологические, организационно-психологические);

– механизмы социальной регуляции служебного поведения, образованные взаимодействием выделенных психологических составляющих.

Процессы регуляции служебного поведения функционируют в этой системе координат, причем свойства субъектов (личность, группа, организация) задают своеобразные уровни этого функционирования, и один и тот же механизм регуляции может проявляться на разных уровнях под воздействием уникального в каждом случае комплекса психологических факторов.

В данном случае уровневая модель психологической регуляции служебного поведения подчиненных выступает в качестве элемента индивидуальной управленческой концепции руководителя как совокупности его представлений о месте правоохранительных органов в общей структуре государственного управления, о целях и задачах управления, путях, способах и средствах их решения, взаимоотношениях с персоналом, способах организации его деятельности, мотивирования, достижения добросовестности в работе, соблюдения требований законности и др.³¹

С практической точки зрения важной представляется задача по определению психологических факторов, на которые возможно оказывать управленческое воздействие, а также определению места психологических факторов в структуре управленческой деятельности руководителя, в частности, по регулированию служебного поведения.

³¹ Психология управления: учебник / под ред. В. И. Черненилова. М.: Академия управления МВД России. 2011. С. 118.

Данные эмпирических исследований, проведенных сотрудниками Академии управления МВД России³², свидетельствуют, что из числа организационно-правовых факторов в большей степени на поведение сотрудников ОВД влияют требования и указания руководителей, в меньшей степени – требования профессиональной этики. Из числа социально-психологических доминирующими факторами, задействованными в регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел, являются личный пример руководителя по соблюдению требований к служебному поведению, авторитет руководителя, его профессиональная компетентность, а также доверие подчиненных к руководству.

Большее значение в регуляции служебного поведения руководители придают таким факторам, как «доверие подчиненным», «примеры поведения других сотрудников, коллег», «успешность руководителя». Регуляция же служебного поведения сотрудников на микрогрупповом уровне (служебный коллектив), включающем социальный статус сотрудника в коллективе, мнения и оценки коллег, воспринимается как менее значимая, либо руководители не в полной мере осведомлены о влиянии перечисленных факторов.

Кроме того, выявлено, что руководители склоняются в большей степени к личностному подходу и считают, что служебное поведение сотрудника определяется преимущественно индивидуально-психологическими факторами, в частности, такими личными качествами, как ответственность, исполнительность, дисциплинированность. Оценка роли всей совокупности мотивационных факторов (потребности в социальных контактах, потребности в безопасности и защищенности, а также личная приверженность к службе, личные цели и интересы сотрудника) недооцениваются руководителями, которые склонны выделять лишь профессиональную подструктуру целостной личности сотрудника.

Данные, полученные в ходе исследования сотрудниками Академии управления МВД России организационно-психологических факторов, определяющих служебное поведение сотрудников, показывают, что из числа организационно-психологических факторов в большей степени оказывают влияние реализация механизма оценки деятельности сотрудников, стабильность и гарантированность в работе, а также сформировавшиеся в подразделении нормы и ценности. В меньшей степени на служебном поведении сотрудников отражаются общественное мнение, отзывы граждан, информация СМИ, незначительное влияние, по мнению самих руководителей, имеет и текущая оперативная обстановка.

³² *Котенев И. О., Будагова Т.Ю.* Психология регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел: методическое пособие. М., Академия управления МВД России. 2014.

Таким образом, для совершенствования регуляции служебного поведения подчиненных управленческое воздействие руководителя целесообразно направлять на указанные факторы, которые могут быть включены в контекст управленческой деятельности руководителя.

Механизм комплексной взаимосвязи факторов, их воздействия на изучаемый феномен может быть представлен в виде психологической модели регуляции служебного поведения подчиненных, которая выступает в качестве необходимого когнитивного компонента индивидуальной управленческой концепции руководителя ОВД и представлена на рисунке 2.

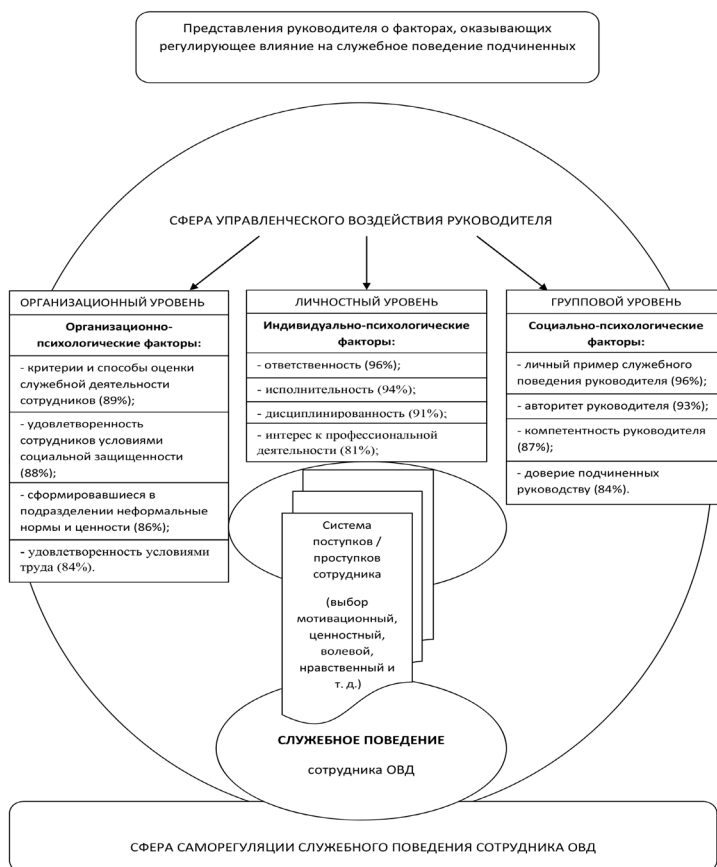


Рис. 2. Психологическая модель регуляции руководителем ОВД служебного поведения подчиненных

В модели заложены представления о самооценности личности, не сводимой только лишь к профессиональным компонентам, поскольку личность сотрудника никак не ограничена только рамками профессиональной деятельности. Подчеркивается значимость самоуважения, основанного на ценностном отношении человека к себе как личности, профессионалу, и к тому делу, которым он занят, к окружающим его людям.

Значительным ресурсом для реализации задач совершенствования регуляции служебного поведения сотрудников ОВД являются возможности подразделений психологического обеспечения по оказанию консультационной поддержки, направленной, в том числе, на развитие компетентности руководителя ОВД в сфере регулирования служебного поведения. Именно психолог может и должен профессионально содействовать руководителю ОВД в выявлении причин и условий совершения дисциплинарных проступков подчиненными, в выработке рекомендаций по обеспечению поддержания служебной дисциплины, в частности, в форме организационно-психологического консультирования.

В условиях жестко детерминированных требований, нормативов и критериев оценки деятельности личность, ее психическая организация характеризуется многообразием форм и способов адаптации, самоорганизации, конструктивной активности в выработке механизмов и приемов регуляции деятельности, в поиске оптимальных путей достижения результатов³³.

С позиции руководителя ориентация сотрудника на реализацию исключительно организационных целей, скорее, будет приветствоваться и может способствовать становлению, к примеру, влиятельной личности, но личности по форме, а не по сути. В круговороте многочисленных служебных задач такому сотруднику достаточно легко забыть о своих собственных личностных целях и ценностях, сложнее вернуться к себе и найти возможности для самореализации и самопознания.

В этом и заключается важнейший ресурс личности, способствующий решению основополагающей проблемы гармонизации организационных и личностных интересов, целей и ценностей³⁴.

Известные исследователи Г. Кунц и С. О. Доннел писали: «Если подчиненный руководствуется только правилами и потребностями, установленными руководством, он может работать примерно

³³ Психология управления: учебник / под ред. В. И. Черненилова. М.: Академия управления МВД России. 2011. С. 69.

³⁴ Там же. С. 65.

на 60 или 65 % своих возможностей, просто выполнять свои обязанности достаточно удовлетворительно, чтобы удержаться на работе. Чтобы добиться полного использования способностей подчиненных, руководитель должен вызвать у них соответствующий отклик, осуществляя лидерство. Это достигается с помощью различных средств, причем в их основе лежат потребности подчиненных»³⁵.

Схожую позицию демонстрирует социальный психолог Ф. Герцберг, автор теории удовлетворенности работой. «В ситуации, когда от сотрудника требуется выполнение ограниченного набора должностных обязанностей, он выступает не в многообразии своих мотивов и целей, а как функционал». По мнению автора, «...в большинстве профессий возможно более или менее полное включение не только исполнительских, но познавательных возможностей человека»³⁶.

С изложенной позиции иным видится и служебное поведение сотрудника, которое лишь внешне регулируется требованиями организации, нормативно-правовыми документами, на самом же деле оно регулируется ценностным отношением человека к себе как личности, к тому делу, которым он занят, и к окружающим его людям. Эффективность управленческого воздействия руководителя в таком случае может быть оценена конечным результатом, а именно: свободным, добровольным принятием сотрудником на себя служебных обязанностей и обязательств. Речь идет о формировании саморегуляции, развитии рефлексивного поведения сотрудников. Тем самым подчеркивается роль индивидуально-психологической составляющей в регуляции служебного поведения сотрудников.

Личность руководителя любой организации представляет собой определенную ценность и важную составляющую организационной культуры. Взаимодействуя на разных уровнях управления, руководитель транслирует сложившиеся в системе образцы поведения, трансформирует их³⁷. Руководителю необходимо выработать и обеспечить личный пример в поддержании определенного типа служебного поведения, соответствующего стройной системе ценностей и норм поведения, задавая границы допустимого собственным примером, формируя у сотрудников представление как о поступках

³⁵ Попов А. В. Теория и организация американского менеджмента. М., 1991.

³⁶ Мескон Майкл Х., Альберт Майкл, Хедоури Ф. Основы менеджмента, 3-е изд.: пер. с англ. М., 2007

³⁷ Психология управления: учебник / под ред. В. И. Черненилова. М.: Академия управления МВД России, 2011. С. 67.

(связанных с реализацией служебного долга), так и о проступках (через отношение и оценку их руководителем). Это в свою очередь позволяет организации создать единый вектор движения и развития ее сотрудников.

От выбранной руководителем ролевой модели будет зависеть работа сотрудников. В формате этой модели будут проводиться обучение, внутриорганизационное повышение квалификации, контроль поведения персонала. Реализация руководителем модели собственного поведения выступает значимым средством управленческого воздействия на подчиненных. Преимущества и ограничения различных моделей служебного поведения неразрывно связаны с мировоззрением, разделяемыми ценностями, мотивацией личности руководителя. Только при этом условии работа руководителя по внедрению конкретной модели служебного поведения будет убедительной.

Выбор модели служебного поведения принципиально важен, поскольку каждая модель демонстрирует свое мотивирующее влияние на деятельность сотрудников, свою меру соответствия стоящим перед подразделением задачам и должна быть адекватна образованию и квалификации сотрудников, условиям работы и т. д.

Руководители высшего звена на основе собственных представлений, а также идей, заимствованных из разных источников, вырабатывают свое видение и задают общее направление развития организации. Они фактически добиваются формирования собственной уникальной модели организационного поведения и организационной культуры, сами подбирают, обучают и выдвигают руководителей среднего звена, способных реализовывать поставленные цели, решать определенный круг задач. Таким образом, руководитель среднего звена, подготовленный высшим руководителем, является чем-то вроде эталона, носителя организационных и этических норм для сотрудников организации. В этом случае именно руководители среднего звена формируют необходимые условия и побудительные мотивы, способствующие принятию сотрудниками тех ценностей и отношений, которые отвечают целям организации и одновременно соответствуют их потребностям. Несомненно, что наблюдаемое сотрудниками расхождение провозглашенных ценностей и реального поведения руководящего звена может формировать так называемый организационный цинизм.

Сущность регулирующего воздействия авторитета руководителя заключается в признании сотрудниками права руководителя ограничивать свободу их поведения. Важное значение приобретают мнения и оценки руководителя, пользующегося авторитетом среди

подчиненных, формирующие отношение к тем или иным поступкам (проступкам).

Данные проведенного сотрудниками Академии управления МВД России³⁸ исследования свидетельствуют о том, что к числу организационно-психологических факторов, оказывающих регулирующее влияние на служебное поведение сотрудников органов внутренних дел, относятся: реализация механизма объективной оценки деятельности сотрудников; стабильность и гарантированность в служебной деятельности; сформировавшиеся в подразделении нормы и ценности; удовлетворенность условиями службы.

Организационно-психологические факторы по своей природе являются элементами организационной культуры подразделения, они могут (и значит должны) быть результатом целенаправленной деятельности руководителя. Организационная культура понимается как совокупность норм, правил, обычаев и традиций, которые поддерживаются субъектом организационной власти и задают общие рамки поведения и взаимодействия работников, согласующихся со стратегией организации³⁹.

Взаимосвязи личности конкретного сотрудника и организации опосредованы ближайшим организационным окружением – служебным коллективом. Сформировавшиеся в подразделениях нормы и ценности, так называемый «этос»⁴⁰, характеризуют неофициальные образцы организационного поведения, существенно влияющие на мотивационные процессы и лояльность сотрудников по отношению к организации. Что касается сферы саморегуляции служебного поведения сотрудника, то важно подчеркнуть, что оно обусловлено преимущественным совпадением личных целей и ценностей сотрудника с целями и ценностями ближайшего организационного окружения (служебного коллектива), а последние в свою очередь должны быть достаточно тесно ассоциированы с целями и ценностями организации в целом⁴¹.

Чем больше персонал разделяет основные ценностные представления, тем более он мотивационно един и тем легче поддается управленческим воздействиям. И чем более индифферентен персо-

³⁸ Котенев И. О., Буданова Т.Ю. Психология регуляции служебного поведения сотрудников органов внутренних дел: методическое пособие. М., Академия управления МВД России. 2014.

³⁹ Карпов А.В. Организационная культура: понятие и реальность: учеб. пособие / А. В. Карпов, И. М. Скитяева, Н. В. Волкова, И. А. Ямщиков. М., 2002. С. 35.

⁴⁰ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. М., 2007. С. 161–163.

⁴¹ Захарова Л.Н. Основы психологического консультирования организаций: учеб. пособие / Л. Н. Захарова. М., 2012. С. 340.

нал в отношении этих установок или, может быть, даже активно их не разделяет, тем больше проявляется индивидуальная мотивация людей, объединенных в одной организации, тем сложнее руководителям управлять организацией⁴².

Таким образом, подводя итог первому вопросу, можно заключить, что предложенная в пособии психологическая модель регуляции руководителем служебного поведения подчиненных представляет собой сложную взаимосвязанную систему уровней регуляции, при согласованности элементов которой реализуется служебное поведение сотрудника органов внутренних дел, соответствующее предъявляемым требованиям. Модель способна расширить сферу управленческого воздействия и показывает, на какие психологические факторы может воздействовать руководитель.

Чтобы управленческие воздействия были эффективны, необходимо прилагать усилия для согласования используемых средств и методов с психологическими закономерностями регуляции поведения человека, вытекающими из его включенности в организационный контекст и характера самой профессиональной деятельности. Для реализации этой цели руководитель ОВД может задействовать такой значительный ресурс, как возможности подразделений психологического обеспечения. Профессиональные усилия психологов по мониторингу социально-психологического климата, организационно-психологическому консультированию, индивидуальному коучингу должны быть сконцентрированы на развитии управленческой концепции руководителя, повышении его психолого-педагогической компетентности в сфере регуляции служебного поведения сотрудников ОВД.

⁴² Модели и методы управления персоналом: российско-британское учебное пособие / под ред. Е. Б. Моргунова (серия «Библиотека журнала «Управление персоналом»). М., 2001.

§ 2.4. Организационно-правовые меры профилактики коррупционных проявлений и урегулирования конфликта интересов в коллективах сотрудников органов внутренних дел

В связи с указанными обстоятельствами и развитием института государственной службы и ее деонтологических оснований актуальной становится проблема выработки антикоррупционного стандарта поведения государственных служащих, к которым относятся и сотрудники ОВД. Оно заключается в следовании общечеловеческим морально-нравственным, гуманистическим принципам и преданном служении человечеству, родине, своему делу.

Проблема профилактики коррупционных проявлений весьма актуальна как для сотрудников, так и для государственных гражданских служащих органов внутренних дел, поскольку затрагивает принципиальные основы деятельности правоохранительных органов: законность, неподкупность, охрана интересов и прав граждан.

На современном этапе реформирования органов внутренних дел предупреждение коррупции и борьбы с ней, соблюдение сотрудниками служебной дисциплины и законности являются одними из важнейших и обуславливают эффективность функционирования всей системы МВД России в целом.

Вопросы анализа и совершенствования нормативного правового обеспечения урегулирования конфликта интересов в органах внутренних дел, безусловно, являются весьма актуальными, поскольку связаны с качеством выполнения сотрудниками органов внутренних дел своих служебных обязанностей, исключением влияния личных или корпоративных интересов на выполнение должностными лицами своих обязанностей, принятие решений от имени государства, обеспечение соблюдения ими установленных этических стандартов, правил поведения, а главное – формирование уверенности общества в том, что сотрудники полиции осуществляют свои полномочия на принципах честности и непредвзятости.

Пристальное внимание МВД России уделяется вопросам **профилактики правонарушений коррупционной направленности** в органах внутренних дел.

В связи с изменениями антикоррупционного законодательства, а также введением новой формы унифицированной справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера проводится соответствующая организационно-разъяснительная работа в коллективах сотрудников органов внутренних дел.

Успешно реализуется Программа по антикоррупционному просвещению на 2014–2016 гг., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2014 г. № 816-р.

Положительные результаты дает работа по созданию в служебных коллективах атмосферы нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям. Об этом свидетельствует устойчивая тенденция увеличения количества поступающих уведомлений от сотрудников о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (2010 г. – 373, 2018 г. – 5 232).

При этом отмечается сокращение количества поступающих обращений от граждан и организаций о совершении сотрудниками ОВД коррупционных правонарушений (6 735 обращений за 2018 г.; АППГ: 7 862).

О важности данного направления свидетельствует включение в перечень поручений, утвержденный Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, по итогам заседания Совета по противодействию коррупции, состоявшегося 26 января 2018 г., задачи по совершенствованию механизма контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Мониторинг хода реализации антикоррупционных мер в системе МВД России свидетельствует о том, что проводимая в территориальных органах МВД России работа по данному направлению в целом организована в соответствии с требованиями действующего законодательства.

В органах внутренних дел усилен контроль за выполнением личным составом требований антикоррупционного законодательства, в том числе по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (проведено 664 проверки; АППГ: 569). Наряду с этим в 2018 г. проведено 7 722 проверки достоверности и полноты представленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В результате осуществленных мер к дисциплинарной ответственности привлечено 5 910 сотрудников, к уголовной – 588. Уволено за совершение коррупционных проступков 588 сотрудников.

В указанном смысле одним из важных аспектов совершенствования деятельности правоохранительной службы является создание механизма разрешения конфликта интересов. Установление механизма разрешения конфликта интересов в системе МВД России фактически вводит обязательную профилактику использования служебного положения в личных интересах, в том

числе и по отношению к должностным лицам органов внутренних дел. Этот механизм дает возможность проводить работу по *устра-нению* из повседневной практики органов внутренних дел *ситу-аций по использованию должностных полномочий в своих личных интересах*, что способствует искоренению не только коррупции, но и повышению эффективности деятельности правоохранитель-ной службы.

Проблема конфликта интересов весьма актуальна как для сотрудников, так и для государственных служащих органов вну-тренних дел. Национальное законодательство и ведомственные нор-мативные правовые акты, определяя понятийный аппарат данного института, требуют урегулировать конфликт интересов.

В октябре 2015 года Президент Российской Федерации под-писал Федеральный закон № 285-ФЗ⁴³, вносящий ряд изменений в систему правового регулирования обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникнове-нии личной заинтересованности, которая приводит или может при-вести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвраще-нию или урегулированию конфликта интересов. До дня вступления в силу изменений, внесенных новым Законом, этот вопрос преимущественно регулировался ст. 349.1 Трудового кодекса Российской Федерации. Обратимся к принятым поправкам.

С 2010 г. и почти по настоящее время понятийный аппарат и основная регулятивная нагрузка в вопросе обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов находились в Трудовом кодексе, а также в Федеральном законе «О противодействии коррупции»⁴⁴. Трудовой кодекс распростра-нял свое действие на работников госкорпораций, Федеральный закон № 273-ФЗ – на госслужащих, подобные нормы были вклю-чены также в:

⁴³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Феде-рации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должно-сти, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая при-водит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвраще-нию или урегулированию конфликта интересов: федер. закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (06.10.2015).

⁴⁴ О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 29 декабря 2008 г. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

- ст. 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе»⁴⁵;
- ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе»⁴⁶;
- ст. 71 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁷.

Трудовой кодекс и Федеральный закон № 273-ФЗ обязывали государственного или муниципального служащего, сотрудника госкорпорации представлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей (п. 1 ч. 1 ст. 349.1 ТК РФ, ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

В правовом регулировании была некая двойственность. Понятия личной заинтересованности и конфликта интересов существовали в двух вариантах: для государственных и муниципальных служащих и для сотрудников госкорпораций – и несколько отличались друг от друга.

Такое различие, на наш взгляд, являлось весьма существенным и создавало необоснованную неоднородность правового регулирования. Наконец, Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» эту неоднородность ликвидировал, признав определения обоих понятий из Федерального закона «О противодействии коррупции» универсальными и распространив их на работников госкорпораций и компаний, заодно исключив оба понятия из ст. 349.1

⁴⁵ О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 5 марта 2007 г. № 10. Ст. 1152.

⁴⁶ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 08.06.2015) // Российская газета. № 162. 31 июля 2004 г.

⁴⁷ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015 № 285-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (01.12.2011).

Трудового кодекса РФ, оставив в ней список запретов, распространяющихся на работников госкорпораций и компаний.

Понятие конфликта интересов, используемое Федеральным законом «О противодействии коррупции», претерпело несколько существенных изменений: во-первых, оно более не касается только муниципальной и государственной службы, а распространяется на лиц, занимающих любые должности, на которых законом предусматривается обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Определение личной заинтересованности, наконец, «доросло» до европейских стандартов антикоррупционного законодательства и звучит теперь так:

*«[...] под **личной заинтересованностью** понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий), и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми указанное выше лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями»⁴⁸.*

Круг лиц, обязанных сообщать в установленном порядке, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта, расширен: к федеральным государственным гражданским служащим добавлены государственные гражданские служащие субъектов федерации и муниципальные служащие, замещающие свои должности на постоянной основе⁴⁹.

Под конфликтом интересов в Федеральном законе от 5 октября 2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обя-

⁴⁸ О противодействии коррупции: федер. закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // Собр. законодательства РФ. Ч. 2, ст. 10. 29 декабря 2008 г. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁴⁹ Там же. Ч. 4.1, ст. 12.1.

занности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» *понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)*⁵⁰.

В законодательстве, регулирующем условия прохождения службы в органах внутренних дел, понятие конфликта интересов впервые было введено в статье 71 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵¹. Определение обозначенного понятия основывается на дефинициях, содержащихся в Законе о противодействии коррупции.

Важность точного определения понятия конфликта интересов очевидна, поскольку указанная категория присутствует в некоторых правовых нормах Закона о службе, регулирующих существенные вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел и не допускающих неоднозначного толкования.

Так, сотрудник органов внутренних дел обязан «сообщать непосредственному руководителю (начальнику) о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к возникновению конфликта интересов при выполнении служебных обязанностей, и принимать меры по предотвращению такого конфликта»⁵². Если же сотрудник при наличии указанных условий этого не сделает, то его деяния могут быть квалифицированы как дисциплинарный проступок (несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия

⁵⁰ Часть 1 ст. 10 Федерального закона от 5 декабря 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов»: // СПС «КонсультантПлюс». (14.10.2015).

⁵¹ СЗ РФ, 2011, № 49 (часть I), ст. 7020.

⁵² П. 13. ч. 1. ст. 12. Закон о службе в ОВД.

коррупции), что соответственно будет являться основанием привлечения его к дисциплинарной ответственности⁵³.

Также нужно отметить, что законом предусмотрены возможности возникновения *конфликта интересов в других случаях*. Так, состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности, а также состав аттестационных комиссий в органах внутренних дел формируются таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов⁵⁴. Помимо этого одним из условий совмещения сотрудниками обязанностей на службе в органах внутренних дел, а также работы сотрудников по совместительству является отсутствие возникновения конфликта интересов⁵⁵. Также Закон о службе в ОВД предусматривает возможность *временного отстранения сотрудника от выполнения служебных обязанностей в случае возникновения конфликта интересов – до его урегулирования*⁵⁶.

Нужно отметить, что с 1 января 2015 года вступили в силу изменения в Закон о службе в ОВД⁵⁷, в соответствии с которыми введен особый порядок наложения на сотрудников органов внутренних дел взысканий за коррупционные правонарушения.

Так, взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадрового подразделения федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационную комиссию), – и на основании рекомендации указанной комиссии. При этом учитываются характер совершенного сотрудником органов внутренних дел коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение сотрудником органов внутренних дел других ограничений

⁵³ Там же. Ст. 50.1.

⁵⁴ Там же. Ст. 25, ч. 8. Ст. 33.

⁵⁵ Там же. Ст. ч. 2, 4. Ст. 34.

⁵⁶ Там же. Ст. 73, п. 3, ч. 2.

⁵⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: федер. закон от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты выполнения сотрудником органов внутренних дел своих служебных обязанностей.

В акте о наложении на сотрудника органов внутренних дел *взыскания* в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания наложения взыскания *указывается статья 50.1 или 82.1 Закона о службе в ОВД*. При этом *взыскание в виде замечания или выговора* может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел *при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии)*.

Копия акта о наложении на сотрудника органов внутренних дел взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых им нарушены, или об отказе в наложении на сотрудника органов внутренних дел такого взыскания с указанием мотивов *вручается сотруднику* органов внутренних дел *под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта*. **Сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать взыскание в письменной форме в установленном порядке**⁵⁸.

И, наконец, в соответствии с изменениями в Законе о службе в ОВД, вступившими в силу с 1 января 2015 года⁵⁹, законодательно закреплено положение, обязывающее *уволить сотрудника в связи с утратой доверия*, а именно – введена отдельная статья 82.1 «Увольнение в связи с утратой доверия». В соответствии с этой статьей сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия сотрудником органов внутренних дел мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; за непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей

⁵⁸ Ст. 51.1. Закон о службе в ОВД.

⁵⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: федер. закон от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

либо за представление заведомо недостоверных или неполных сведений в случае участия сотрудника на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации (за исключением случаев, установленных федеральным законом); осуществлением сотрудником органов внутренних дел предпринимательской деятельности; вхождением сотрудника органов внутренних дел в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений (если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации); а также за нарушениями сотрудником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»: запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Итак, сотрудник органов внутренних дел, **замещающий должность руководителя (начальника)**, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему сотрудника органов внутренних дел личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.

Ранее в п. 2 ч. 4 ст. 82 Закона о службе в ОВД (ныне исключенном) говорилось об увольнении в связи с утратой доверия в случае «непринятия **руководителем (начальником)**, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему сотрудника личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов». Таким образом, если раньше можно было говорить об увольнении в связи с утратой доверия *штатных* руководителей, то теперь речь идет о сотрудниках, *замещающих* должность руководителя (начальника), то есть о лицах или *назначенных на должность* руководителя, или *исполняющих обязанности по этой должности*, так как в соответствии со статьей 8

Дисциплинарного устава органов внутренних дел⁶⁰ «руководитель (начальник) при временном исполнении им обязанностей по должности пользуется дисциплинарными правами по этой должности». А в соответствии со ст. 7 Устава в целях поддержания служебной дисциплины руководитель (начальник) обязан, в числе прочего, «обеспечивать соблюдение подчиненными сотрудниками законодательства Российской Федерации, служебной дисциплины» и «принимать меры по противодействию коррупции», а также «принимать меры по выявлению, пресечению и профилактике нарушений служебной дисциплины сотрудниками, а также причин и условий их совершения».

Таким образом, в целом можно говорить об ужесточении ответственности сотрудников органов внутренних дел за несоблюдение обязанности сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к возникновению конфликта интересов при выполнении служебных обязанностей, и принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Из вышеизложенного следует, что наличие конкретного нормативно определенного понятия конфликта интересов играет существенную роль в сдерживании субъективного и необоснованного ограничения определенных прав сотрудников органов внутренних дел, таких, как, например, на продвижение по службе и право на труд.

Понятие «конфликт интересов» является элементом управления служебных отношений в органах внутренних дел. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о службе в ОВД) закрепляет модель поведения сотрудника, включая описание возможных конфликтов интересов и способы их предотвращения. Следует отметить, что понятие конфликта интересов не тождественно понятию коррупции, между тем не вызывает сомнений, что неадекватное управление разрешением конфликта между личными интересами и государственными обязанностями должностных лиц органов внутренних дел может порождать коррупцию.

При заключении контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации сотрудник знакомится с нормами профессионального поведения и берет на себя обяза-

⁶⁰ О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 // СПС «КонсультантПлюс».

тельства, исключая возможные конфликты интересов. К таким обязательствам относятся: соблюдение служебной дисциплины, ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел; соблюдение внутреннего служебного распорядка и необходимость сообщать непосредственному руководителю (начальнику) о происшествиях и иных обстоятельствах, исключающих возможность выполнения служебных обязанностей; неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальную информацию (служебную тайну); уведомление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения и другие.

В Законе о службе в ОВД при определении понятия «конфликт интересов» учитываются как уже существующие условия, влияющие на исполнение служебных обязанностей, так и перспектива развития ситуации.

Таким образом, сотрудник обязан самостоятельно оценивать условия и действия, которые потенциально могут повлиять на эффективность его служебной деятельности.

Важным в данном контексте представляется знание сотрудником не только своих прав, обязанностей, ограничений и запретов, но и требований, предъявляемых к служебному поведению.

Причины конфликта интересов со стороны сотрудника органов внутренних дел кроются в нарушении основных принципов правоохранительной службы, ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, в том числе установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции»; несоблюдении сотрудником законных интересов граждан, организаций, общества и государства, а также основных требований к служебному поведению; дисбаланса между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных сотрудников.

Причины конфликта интересов со стороны сотрудника органов внутренних дел:

- нарушение сотрудником основных принципов правоохранительной службы;
- несоблюдение сотрудником законных интересов граждан, организаций, общества и государства;
- невыполнение основных обязанностей сотрудника, в том числе неисполнение или ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей;

– несоблюдение действующего законодательства, нарушение ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, в том числе установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции»;

– неодинаковые социальные притязания, предпочтения или ценностные установки у сотрудника органов внутренних дел;

– несоблюдение основных требований к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел;

– дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных сотрудников.

Факторы, представляющие конфликты личных интересов:

– использование служебного положения для лоббирования чьих-либо интересов;

– использование конфиденциальной и служебной информации в корыстных целях;

– использование служебного положения в интересах личного предпринимательства либо своих родственников;

– возможность получения взятки за принятие конкретных решений, выгодных для конкретного лица вопреки интересам государства;

– наличие в служебных полномочиях возможностей для принятия субъективного решения, отражающего личные интересы;

– возникновение конфликта интересов при работе по совместительству;

– получение подарков от частных лиц и организаций;

– использование служебных ресурсов в личных целях.

Учитывая разнообразие личных интересов сотрудников органов внутренних дел в процессе исполнения должностных обязанностей, составить исчерпывающий перечень ситуаций, способных привести к конфликту интересов, не представляется возможным. В связи с этим можно выделить ряд **основных областей регулирования**, в которых возникновение **конфликта интересов** является наиболее вероятным. К таковым можно отнести:

– выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность сотрудника;

– выполнение иной оплачиваемой работы;

– владение ценными бумагами, банковскими вкладами;

– получение подарков и услуг;

– имущественные обязательства и судебные разбирательства;

- взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения со службы;
- нарушение установленных запретов.

Предотвращение возникновения у сотрудника личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, становится обязанностью его руководителя. **Руководитель должен** при определении должностных обязанностей, при назначении на должность учитывать персональные данные сотрудника и сведения о нем, связанные с поступлением на службу, ее прохождением и увольнением со службы.

Закон о службе в ОВД также определяет порядок действий сотрудника и руководителя при возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов сотрудника и органа внутренних дел. Статья 71 личную заинтересованность связывает только с возможностью получения доходов сотрудником, тем не менее нельзя исключать его возможной личной заинтересованности в качестве лица, пользующегося личными нематериальными благами посредством использования должностных полномочий.

В соответствии с алгоритмом действий, закрепленным в Законе о службе в ОВД, сотрудник органов внутренних дел при возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан проинформировать об этом непосредственного руководителя (начальника) в письменной форме. Важным представляется то, что сообщение о личной заинтересованности должно быть сделано сотрудником до того, как его действия привели к возникновению конфликта интересов.

В свою очередь, прямой руководитель (начальник) или непосредственный руководитель (начальник), которому стало известно о возникновении у сотрудника личной заинтересованности, способной привести к конфликту интересов, обязан принять меры по его предотвращению или урегулированию. В этих целях он имеет право отстранить сотрудника, являющегося стороной конфликта интересов, от занимаемой должности (не допускать к исполнению должностных обязанностей) в период урегулирования конфликта интересов. Тем не менее необходимо использовать отстранение от замещаемой должности лишь в крайних случаях, когда другие методы не возымели результата.

Обязанности сотрудника органов внутренних дел по недопущению конфликта интересов:

- в возможно короткие сроки сообщать непосредственному руководителю (начальнику) о происшествиях и об иных обстоя-

тельствах, исключающих возможность выполнения сотрудником своих служебных обязанностей;

- не допускать злоупотреблений служебными полномочиями;
- представлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

- заботиться о сохранении своей чести и достоинства;
- не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности;

- не совершать при выполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, наносящие ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти;

- соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел;

- соблюдать требования к служебному поведению сотрудника;

- сообщать непосредственному руководителю (начальнику) о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к возникновению конфликта интересов при выполнении служебных обязанностей, и принимать меры по предотвращению такого конфликта;

- уведомлять непосредственного руководителя (начальника), органы прокуратуры Российской Федерации или другие государственные органы о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения;

- соблюдать нейтральность, не оказывать предпочтение каким-либо общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам;

- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;

- в случае, если сотрудник органов внутренних дел владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- в письменной форме уведомить непосредственного руководителя (начальника) о возникновении или о возможности воз-

никновения конфликта интересов, как только ему станет об этом известно.

Прямой руководитель (начальник) или непосредственный руководитель (начальник), которым стало известно о возникновении или о возможности возникновения конфликта интересов, обязан принять меры по его предотвращению или урегулированию.

Совершенствование практики предварительного изучения и отбора кандидатов на службу, а также правовой, специальной, морально-психологической подготовки, формирование идеологии государственной службы, системы воспитательной и профилактической работы, оперативного контроля за контактами и нравственным состоянием, жизненными проблемами личного состава наряду с качественным улучшением его государственной защиты (политики социального патернализма) способны значительно уменьшить коррупционные риски в правоохранительной деятельности вообще и деятельности ее субъектов в территориальных органах МВД России в частности.

Глава III. Сравнительный анализ профессиональной подготовки полицейских кадров в зарубежных странах

Все национальные системы комплектования и профессиональной подготовки личного состава правоохранительных органов ведущих стран мира различны по своей структуре и формам. Различия вытекают из национальной организационной специфики, а также от политического устройства конкретного государства, его текущего социально-экономического положения и сиюминутных политических интересов правящей администрации.

§ 3.1. Соединенные Штаты Америки

Как таковой единой централизованной организации полиции США не существует. Правильнее говорить о Полицейских органах США. Полицейские органы – это один из 3 главных компонентов системы по уголовному судопроизводству США, наравне с судами и исправительными учреждениями.

Для того чтобы понять деление полиции, надо понимать административно-территориальное деление США. США – являются федерацией, объединяющей 50 штатов (англ. – state), каждый из которых делится на округа. Населенными пунктами в составе округов управляют городские муниципалитеты, а сельские территории могут разделяться на тауншипы. Территория столицы страны города Вашингтона выделена в особое административно-территориальное образование вне пределов того или иного штата – федеральный округ Колумбия. Кроме того, в составе или под управлением США имеется ряд островных территорий, не входящих в состав штатов.

Полицейские функции в США выполняют различного вида подразделения и ведомства на различных уровнях. Каждый штат имеет собственную структуру полицейских органов, их права и обязанности, финансирование, которые очень различаются от штата к штату. Полиция делится по следующим уровням:

- федеральный;
- штат;
- округ;
- муниципальный и др.

Федеральная полиция обладает федеральными полномочиями, представленными в Своде законов США (USC). Ведомства федеральной полиции имеют общегосударственную юрисдикцию по обе-

спечению выполнения федеральных законов. Все федеральные ведомства, согласно USC, занимаются расследованием криминальных посягательств на власть федерального правительства. Однако федеральные полномочия на расследование становятся очень широким понятием на практике, в особенности после принятия Закона о патриотизме 2001 года.

Министерство юстиции (Department of Justice – DOJ) – контролирует исполнение федерального законодательства США; создано в 1870 году. Подразделения Министерства юстиции:

Федеральное бюро расследований ФБР (Federal Bureau of Investigation – FBI) – создано в 1908 г. под названием Бюро расследований [Bureau of Investigation], современное название с 1935 г. Занимается расследованием нарушений федеральных законов (кроме тех, контроль за которыми возложен на другие агентства), а также ведет контрразведывательную деятельность. На бюро также возложена борьба с коррупцией и организованной преступностью. Оказывает информационные услуги другим правоохранительным органам через **Национальный центр информации о преступлениях и преступниках** [National Crime Information Center], а также экспертные и лабораторные услуги, проводит обучение офицеров полиции в едином образовательном учреждении [FBI National Academy].

Управление по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Administration – DEA) – или Администрация по контролю за соблюдением законов о наркотиках, созданная в 1973 г. Основная деятельность – предотвращение контрабанды наркотиков в США и за рубежом. Тесно взаимодействует с Таможенной службой, Налоговой службой, Береговой охраной. В 1982 году Министр юстиции США предоставил ФБР совпадающую юрисдикцию [concurrent jurisdiction] по расследованию преступлений, связанных с наркотиками. Руководство Администрации отчитывается перед директором ФБР, а агенты обеих организаций совместно работают над расследованием этих преступлений.

Бюро по контролю за соблюдением законов об алкогольных напитках, табачных изделиях, огнестрельном оружии и взрывчатых веществах (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives – ATF). Ведомство, в функции которого входит осуществление контроля за соблюдением законов, касающихся оружия и взрывчатых веществ, и регулирующих производство и продажу алкогольных напитков и табачных изделий. С 1982 г., после принятия Закона о борьбе с поджогами [Anti-Arson Act], также занимается расследованиями поджогов, совершенных с целью извлечения прибыли. Около 4,1 тыс. сотрудников Бюро работа-

ют по всей стране. Является структурой, имеющей право на осуществление специальных операций, аресты и др. Создано в 1972 г. в составе Министерства финансов США как Бюро по контролю за продажей алкогольных напитков, табачных изделий и оружия, в 2002 г. переименовано и перешло в состав Министерства юстиции.

Служба федеральных маршалов (United States Marshals Service) – старейшее федеральное правоохранительное агентство страны, созданное в 1789 г. В задачи Службы входит обеспечение деятельности федеральных судов; контроль за исполнением их приговоров и решений; розыск, арест и надзор за содержанием федеральных преступников; аукционная продажа конфискованного имущества, а также (наряду с другими ведомствами) борьба с терроризмом и массовыми беспорядками. Ныне имеет 427 отделений во всех штатах и территориях США. Основная работа ведомства проводится руководителями этих отделений – федеральными маршалами [marshal, U.S.] и их заместителями [deputy marshal]. В состав Службы входит Академия Службы маршалов США. Службу возглавляет директор, назначаемый президентом США. Штаб-квартира в г. Арлингтоне, шт. Вирджиния.

Федеральное управление тюрьмами (Federal Bureau of Prisons – BOP) и другие.

Министерство национальной (внутренней) безопасности (Department of Homeland Security – DHS) – объединяет ведомства, занимающиеся вопросами защиты населения США от международного терроризма; создано в 2002 г. Так же, как и Министерство, юстиции состоит из множества подразделений. Самые крупные из них – это:

Бюро таможенного и пограничного контроля (Bureau of Customs and Border Protection – CBP), созданное в 2003 г. при участии Таможенной службы США, Министерства сельского хозяйства США, Пограничного патруля США и Службы иммиграции и натурализации. В функции ведомства входит предотвращение проникновения на территорию США террористов, борьба с контрабандой, предотвращение нелегальной иммиграции, контроль за соблюдением американского торгового законодательства, сбор таможенных платежей, защита американской интеллектуальной собственности и т. д.

Бюро расследования нарушений таможенного и иммиграционного законодательства (Immigration and Customs Enforcement – ICE), в функции которого входит расследование нарушений имми-

грационного законодательства, обеспечение высылки нелегальных иммигрантов, расследование таможенных преступлений и т. д.

Секретная служба (United States Secret Service) Агентство в структуре **Министерства финансов**, частично подотчетна Министерству национальной безопасности (с января 2003 г.). Основана в 1865 г. для борьбы с фальшивомонетчиками, но уже в начальный период деятельности занималась также борьбой с контрабандой, вымогательством, террористическими актами Ку-клукс-клана, а с 1901 г., после убийства президента У. Мак-Кинли, ей поручена охрана президентов США. Во время двух мировых войн занималась также расследованием случаев саботажа на производстве и при транспортировке продукции стратегического значения. Ныне в ее функции входит также борьба с хищением государственного имущества и подделкой государственных ценных бумаг США и иностранных государств, предотвращение махинаций в некоторых видах ссудо-сберегательных учреждений, борьба с иными финансовыми преступлениями.

Береговая охрана (United States Coast Guard – USCG). В военное время входит в состав вооруженных сил США.

Управление транспортной безопасности (Transportation Security Administration – TSA). Имеются и некоторые другие агентства, подотчетные Министерству национальной безопасности.

Многие министерства (департаменты) США имеют собственные «силовые» формирования с полицейскими функциями, более мелкие, чем вышеназванные. Например:

Министерство сельского хозяйства – Служба охраны лесов.

Министерство торговли – Полиция Национального института стандартов и технологии (NIST Police).

Министерство обороны – Полиция Пентагона (USPPD), Полиция Министерства Обороны (DoD Police).

Министерство Внутренних дел (министерство, которое управляет федеральными государственными землями, а также землями индейских резерваций, ведает вопросами охраны окружающей среды и использования природных ресурсов страны; образовано в 1849 г.) – Полиция Бюро по делам индейцев (BIA Police).

Министерство по делам ветеранов – Полиция министерства по делам ветеранов.

Очень часто на месте преступления или катастрофы вместе работают разные ведомства, разных юрисдикций, широкой географии. В этом случае составляется Договор о взаимопомощи (Mutual Aid Agreement).

Полиция штата

В соответствии с федеративной структурой США федеральному правительству по Конституции **запрещено** использование общих и единственных полицейских полномочий. Каждый из штатов, входящих в федерацию, имеет полный суверенитет в создании собственной полиции и права на законодательную деятельность. Конституция дает право федеральному правительству на международную деятельность и деятельность по поддержанию взаимодействия между штатами. В отношении поддержания правопорядка (полицейской деятельности) это означает, что если преступление, совершенное на территории штата, не является федеральным или лицо, скрывающееся от правосудия, не пересекло границу штата, то федеральные органы правопорядка (полиция) не имеют никаких прав. Но как только лицо, скрывающееся от правосудия, пересекает границу штата, где оно совершило преступление, то автоматически он (она) становится субъектом федеральной юрисдикции, и с этого момента привлекается федеральная полиция.

Большинство штатов имеют собственные полицейские агентства, которые выполняют правоприменительные функции, в том числе уголовное расследование и патрулирование в масштабах штата. В основном эти агентства исполняют функции, выходящие за юрисдикцию округов штата, такие как:

- контроль соблюдения ПДД на внутриштатных шоссе и скоростных автострадах;
- обеспечение правопорядка и охрана столицы штата;
- охрана губернатора и др.

Чаще всего Полицейские органы управляются Департаментом общественной безопасности штата (Department of Public Safety). Дополнительно некоторые из них могут относиться и к другим департаментам штата. Например: Дорожный патруль (Highway Patrol) к Департаменту транспорта, а Морской патруль (Marine patrol) к Департаменту Природных ресурсов. 49 штатов имеют Полицию штата за исключением штата Гавайи. 23 штата используют термин «Полиция штата», в других 26 используются другие термины, но по сути это та же Полиция штата. Например, в некоторых штатах Полицейские органы штата называют Дорожный патруль (Highway patrol). Казалось бы, из названия должно следовать, что основная функция – поддержание правопорядка на шоссе и скоростных магистралях штата, но это не совсем верно. В каждом конкретном штате задачи и функции полицейских структур определяются законодательством этого штата.

Полиция округа

Округ – административно-территориальная единица штата (за исключением Луизианы, где такая единица называется «приход», на Аляске – «район», а в Коннектикуте и Род-Айленде их нет вообще). В штатах Коннектикут, Род-Айленд и Аляска это понятие используется лишь в названиях судебных органов власти. Округ – самая массовая единица местного самоуправления. Всего в США свыше 3 тысяч округов, от 3 в штате Делавэр до 254 в Техасе. Обычно границы округа совпадают с границами города, но чаще, за небольшим исключением (например, г. Нью-Йорк), округ больше города.

Наиболее густонаселенный округ – Лос-Анджелес – свыше 8,8 млн жителей; второй по количеству населения (около 5,1 млн человек) – округ Кук (г. Чикаго). Административная власть обычно осуществляется выборным советом или комиссией. В округе избираются важнейшие местные власти: шериф, секретарь, коронер, прокурор, аудитор, регистратор, землемер и казначей. В функции властей округа входят вопросы правосудия и охраны порядка, строительства дорог, помощи неимущим, образования, медицины и др.

Полицейские органы округа представлены Полицией округа или Офисом (Департаментом) шерифа.

Офис шерифа

В США шериф – это чиновник округа и, чаще всего, высшее должностное лицо полицейских сил округа. **Шериф – выборная должность.** Ведомство, возглавляемое шерифом, чаще всего называется Офисом шерифа (sheriff's office). По данным Национальной ассоциации шерифов (оффсайт – <http://www.sheriffs.org/>), насчитывается 3 085 офисов (департаментов) шерифа по стране. Есть офисы (в малонаселенных районах), где всего 1–2 сотрудника и есть огромные по численности – Департамент Шерифа округа Лос-Анджелес – 16 400 сотрудников. В среднем по стране количество сотрудников в офисе – 24–25 человек.

В 48 штатах из 50 есть шериф. **Шериф** избирается на 6 лет только в Массачусетсе, на 4 года – в 43 штатах, на 3 года – только в Нью-Джерси, на 2 года – в 3-х штатах. Сотрудника, работающего в Офисе шерифа, называют помощник шерифа (Deputy sheriff или Sheriff's deputy) или шериф-полицейский (Sheriff's police) или шериф-офицер (Sheriff's officer). Их называют так потому что они уполномочены действовать от имени шерифа и выполняют его обязанности по поддержанию правопорядка.

Основные обязанности офиса – обеспечение правопорядка. Сотрудники имеют право проводить аресты в пределах их юрис-

дикции. Многие Офисы шерифа также наделены другими правами: контроль дорожного движения, расследование ДТП, транспортировка заключенных и т. д. Большие департаменты могут иметь свою авиацию, водную технику. Так как сейчас существует тенденция к увеличению задач, решаемых офисами, то стали востребованы и новые специалисты для работы в офисах: водолаз, пилот, лыжник, специалист по радарам, компьютерщик, переводчик и т. д.

Полиция округа присутствует только в городе-округе (Metropolitan County) и юрисдикция распространяется только в пределах округа. В одних местах, наряду с Полицией округа, работает и Офис шерифа для рассмотрения небольших спорных вопросов и тяжб, а также для обеспечения безопасности местных судов. В других нет Полиции округа, и шериф исполняет функции и полиции округа и шерифские, что даже более широко распространено.

Муниципальная (городская) полиция

Ведомства муниципальной полиции насчитывают от 1 человека (иногда их называют городской маршал) до 40 000 в Департаменте полиции Нью-Йорка. Большинство муниципальных агентств имеют название – Департамент полиции «Имя города» («Municipality Name» Police Department). Многие города (city) и поселки городского типа (town) имеют муниципальную полицию. Под юрисдикцию столичных департаментов (например, Лас-Вегас), подпадает множество мелких сообществ (общин) и муниципалитетов.

Другие виды полиции по юрисдикции

Также в США, помимо вышеназванных, существуют полицейские органы специальных юрисдикций. Это:

- Транспортная полиция (Transit police).
- Полиция школьного округа (Школьный округ – территория в составе штата, включающая один или несколько населенных пунктов, в которых находятся подведомственные школьному совету муниципальные школы. Администрации школьных округов независимы от других местных органов власти в административном, финансовом и политическом отношении. В стране насчитывается около 16 тыс. школьных округов).
- Полиция аэропорта.
- Полиция кампуса университета или колледжа (кампус – комплекс зданий и сооружений, в который входят учебные корпуса, лаборатории, библиотека, спортзал, административные помещения, студенческий клуб, поликлиника, общежития и т. п.).
- Полиция парка и др.

Полицейские силы штатов и местного уровня сконцентрированы главным образом, в крупных подразделениях больших городов

и прилегающих к ним районов (около 63 % полицейских работают примерно в 5 % подразделений, штат которых состоит из 100 и более служащих, принесших присягу). Однако маленькие полицейские отделения в более мелких населенных пунктах составляют подавляющее большинство органов правопорядка (в 78 % этих отделений число штатных сотрудников составляет меньше 25 человек на каждое). Таким образом, в них насчитывается только 15 % от общего числа полицейских в Америке. В 2008 г.⁶¹ в стране насчитывалось 17 985 агентств, находящихся под управлением штатов и местных органов, которые наняли, по меньшей мере, одного сотрудника. Общая численность сотрудников правоохранительных органов около 1,1 млн, включая 765 тыс. сотрудников под Присягой (тех, кто наделен правом проводить арест). Также агентствами были приняты на работу около 100 тыс. сотрудников, выполняющих свои функции по совместительству (part-time), включая 44 тыс. под Присягой.

– 52 % кадровых сотрудников полиции служат в местных полицейских департаментах;

– 31 % кадровых сотрудников служат в офисах шерифа;

– 8 % кадровых сотрудников служат в полиции штата;

– 8 % кадровых сотрудников служат в полиции специальной юрисдикции;

– 1 % констебли (маршалы);

Вышеуказанные данные **не учитывают сотрудников федеральных правоохранительных формирований.**

Так же в отдельных городах действуют добровольческие формирования Auxiliary Police Officers (ближайший отечественный аналог – советские оперативные отряды народных дружин). Они отличаются тем, что проходят более упрощенный курс подготовки, имеют меньшие права, нежели обычный полицейский (например, им не положено оружие), и не получают зарплату. Однако при этом они получают полицейскую форму, немного другой жетон и служебный патрульный автомобиль.

Почти все штаты и федеральные агентства имеют определенный **стандарт требований**, предъявляемых не только к поступающим на службу, но и к действующим сотрудникам. Эти стандарты базируются на требованиях Министерства юстиции.

Вот основные необходимые требования для кандидатов на службу в полиции.

1. Быть гражданином США. Но некоторые агентства требуют быть лишь «легальным резидентом».

⁶¹ Более свежих статистических данных получить затруднительно.

2. Иметь диплом об окончании средней школы или GED диплом – «общее образовательное развитие» – эквивалент аттестата средней школы для тех, кто не окончил школу. Для его получения необходимо сдать соответствующий экзамен. Для некоторых позиций необходимо закончить колледж или отслужить в армии и быть уволенным не по отрицательным мотивам.

3. Обладать хорошими физическими, психологическими и медицинскими показателями.

4. В прошлом не должно быть уголовных преступлений или неоднократных административных правонарушений.

5. Иметь действующее водительское удостоверение (driver's license) без отметок об изъятии или лишении удостоверения.

6. Иметь положительную моральную репутацию. (В американском законодательстве есть такое понятие «положительная моральная репутация» или «Good moral character»).

7. Не иметь в прошлом фактов употребления наркотиков или повторного употребления марихуаны.

8. Не иметь в прошлом фактов неподобающего поведения в отношении этики на предыдущей работе, месте учебы, каких-либо негативных финансовых отношений.

9. Не иметь в прошлом фактов совершения актов домашнего насилия.

10. Иметь юридическое право для приобретения и хранения огнестрельного оружия.

11. Обязан хорошо говорить, писать и читать по-английски.

12. Возраст должен быть старше 21 года. Большинство управлений требуют максимальный возраст 34–35 лет, но некоторые не имеют требований о максимальном возрасте.

Это неполный список, перечень требований может и шире.

Кандидат на службу должен также пройти ряд собеседований, медицинских тестов и обследований, проверку физического состояния, всестороннюю проверку фактов, имевших место в прошлом (сбор и изучение информации о прошлом, в том числе о наличии судимости, смене мест работы, полученном образовании и т. п.), обследование на полиграфе, дактилоскопию, тест «на наркотики», собеседование с психологом, собеседование с полицейской аттестационной комиссией. Большая часть рекрутов «заваливается» именно на этом интервью.

Система подготовки кадров для полиции имеет несколько этапов. Уже по результатам первого этапа подготовки в учебном центре (полицейской академии) кандидаты сдают экзамены, после чего каждый из них заключает контракт о службе в полиции конкретного шта-

та на определенный срок (от 3 до 5 лет), принимает Присягу и переводится для прохождения стажировки в отраслевое подразделение. По месту службы ему присваивается соответствующий должности чин с добавлением слова «стажер». Продолжительность стажировки зависит от различных должностных категорий и отраслевых служб, но обычно не превышает одного года для рядовых полицейских и двух лет для старшего и высшего руководящего состава.

Конкурс на место в крупном Полицейском департаменте составляет 20–40 человек на одну вакансию. Поступивший на службу сотрудник имеет высокий уровень мотивации и, как следствие, небольшое количество сотрудников, увольняющихся в первые годы прохождения службы.

В 1970 г. правительство США приняло решение о создании вместо многочисленных небольших учебных заведений по подготовке кадров для различных правительственных органов одного мощного учебного центра. Это объединенный федеральный Центр по подготовке кадров для правоохранительных органов, находящийся в графстве Глинко, штат Джорджия. В настоящее время это одно из крупнейших учебных заведений США, осуществляющее подготовку на краткосрочных курсах (до 18 месяцев) специалистов более 70 правоохранительных ведомств. Одновременно там может обучаться до 2,3 тыс. человек. Обучение в Центре максимально ориентировано на подготовку специалистов к будущей профессиональной деятельности. При этом в Центре даются базовые знания, и по его окончании многие выпускники проходят дополнительное обучение по месту службы.

Практическая направленность обучения характерна также и для полицейских академий США (учебных центров). Так, в созданной в 1987 г. в Майами (США) полицейской академии слушатели изучают следующие темы: критические ситуации, проведение операций по спасению заложников, спецоборудование, взрывные устройства, тактика противодействия терроризму, методика обыска зданий и помещений, спасение заложников с использованием мобильных средств; оказание первой медицинской помощи и т. д.

Широко практикуется обучение будущих полицейских в частных учебных заведениях, преподавательский состав которых формируется в основном из сотрудников местных штатов или федеральных правоохранительных структур. Выплата им зарплаты, реклама, закупка оборудования, продовольствия и другие расходы, связанные с обучением, покрываются за счет средств самих учащихся. Подобная система способствует сокращению соответствующих расходов органов исполнительной власти.

Заработная плата полицейского в США от 40 тыс. долларов в год, естественно, с выслугой лет эта сумма увеличивается. Сверхурочные доплачиваются по ставке 150 % в обычной зарплате (т. е. 1 час работы равен 1,5 часам). За последующие пять лет зарплата гарантированно увеличивается минимум до 78 000 (также в зависимости от региона).

В Америке сильнейшие отраслевые профсоюзы, в том числе полицейские. Они гарантируют дополнительное повышение зарплат по своей линии на 3–4 процента в год плюс отпуск до пяти недель. Кроме того, профсоюзы готовы потратить любые суммы, если нужна защита в суде, услуги адвоката для того, чтобы отстоять права при возникновении проблем, в том числе с непосредственным начальством и даже с работодателем-государством, не говоря уже о выплатах в случае ранения.

Смерть полицейского – это особый случай. Его семья будет подддержана пожизненно.

Работа американского полицейского не очень денежная, на уровне средней месячной зарплаты по США в \$ 3 000–3 500. Но эта позиция обрамлена целым набором социальных благ. Например, во время службы офицер обеспечивается талонами на питание в фиксированных ресторанах и кафе города. Полицейским нередко делаются существенные скидки при оплате аренды жилья, поскольку, когда в доме живет полицейский, люди более спокойно себя чувствуют.

При платной медицине в США не только сам полицейский, но и вся его семья обеспечивается бесплатной и полной медицинской страховкой, включая стоматологов и офтальмологов. Хорошее лечение теперь обходится дорого в любой стране, Россия не исключение. Но в Америке полицейский получает от государства полный пакет, покрывающий все медицинские расходы, включая лечение в лучших клиниках и покупку лучших лекарств. Такой же пакет получают все члены семьи. Медицинский пакет предоставляется пожизненно. Причем он распространяется не только на нынешнюю семью, но и на все предыдущие, если они имелись.

В отличие от России и многих других стран, в США звания не присваивают по выслуге лет или по определённым заслугам. При поступлении в полицию человек получает звание «офицер», которое является самым младшим, и около 90 % полицейских так уходят с ним на пенсию⁶².

⁶² Имеется звание «детектив», которое по статусу равно званию офицера, однако считается чуть более престижным. Детективы бывают 3-х классов, однако при этом по статусу они равны (классы нужны, чтобы показать насколько давно детектив рабо-

Чтобы офицеру или детективу получить повышение до сержанта, нужно как минимум отработать в полиции не меньше 3–5 лет и заполнить достаточно сложный тест на тему работы полиции, который удастся написать не более чем 5 % желающих получить повышение. Точно так же нужно поступить, чтобы получить все звания вплоть до капитана, причём сложность теста увеличивается с каждым званием (попытка повысить звание можно предпринимать один раз в 3–5 лет после повышения). Только после получения звания капитана дальнейшие повышения будут идти исходя из заслуг человека, причём самое старшее звание, которое может получить полицейский, это «шеф полиции». Следует отметить, что эти повышения в звании соответствуют повышениям в должности. А новая должность соответствует новой зарплате.

Служба в американской полиции длится 20 лет, после чего сотрудник имеет право уйти на пенсию, максимальный предел для службы в полиции наступает в возрасте 55 лет. После выхода на пенсию полицейский может переехать в другой штат и устроиться в полицейское управление выбранного штата, причём при этом он будет получать пенсию от старого полицейского управления. При этом в случае перевода или просто устройства в новое полицейское управление гражданин должен вновь начинать со звания офицера и пройти путь патрульного, то есть звание из старого полицейского управления на новом месте службы не сохраняется.

Отпуск офицера полиции равен 20 дням в первые 3 года службы и 26 дням после 3-х лет службы, очередность отпуска зависит от стажа службы в полиции, причём отпуск можно взять как весь сразу, так и разделить вплоть до недельного.

Чтобы получить пенсию, необходимо проработать в полиции 20 лет. То есть если сотрудник пришел в двадцать, то может уйти в сорок, получив от государства абсолютно все. Далее он может идти в бизнес, зарабатывая там любые деньги, но при этом его полицейская пенсия не уменьшится ни на цент – государство не предаёт тех, кто, рискуя жизнью, служил в полиции. Правда, замечено, что в 40 лет из полиции мало кто уходит, предпочитая работать до 65-летнего возраста (официальный возраст выхода на пенсию

тает в полиции и какой у него послужной список). Системы званий в разных штатах отличаются. Например, в Департаменте полиции Нью-Йорка система идет так: офицер/детектив, сержант, лейтенант, капитан, инспектор, шеф (1, 2, 3-звездный), шеф полиции, помощник комиссара, комиссар. Однако в некоторых штатах и управлениях могут быть промежуточные звания или звания могут по-другому называться, а два высших звания занимают гражданские лица, назначенным мэром или губернатором штата.

в Америке – 67 лет, но это варьируется в зависимости от штата и личной ситуации).

Чтобы еще молодой, но уже опытный специалист не ушел со службы, предпринят ряд мер. Например, действует механизм, который предполагает начисление пенсии полицейского по принципу: 50 % от зарплаты пяти лучших лет работы. А поскольку сверхурочные оплачиваются отдельно, как и работа в выходные и праздники, то зарплата в лучшие годы может составлять 130 000 долларов, так что пожизненная пенсия получается 65 000 долларов в год.

Далее государство начислит к этой сумме по 1,5 % за каждый проработанный в полиции год. А к этому добавится обычная пенсия, которая выплачивается государством независимо от того, кем человек работает. Нередки случаи, когда пенсия полицейского составляет \$ 60 000–\$ 80 000 в год.

В США нет такого понятия, как понятие, показанием полицейских принято доверять: в случае, если вскрыется ложь, его/их ждет весьма суровое наказание вплоть до уголовной ответственности.

Отличительной чертой американской полиции можно считать профессиональную солидарность (все полицейские считаются «своими»), то есть если один полицейский покажет другому свой жетон, когда было совершено незначительное нарушение (особенно актуально для дороги) то его, скорее всего, отпустят, однако в случае серьезных нарушений от кары не спасет ничто.

§ 3.2. Канада

В Канаде существует три уровня **полицейских сил**: муниципальный, провинциальный и федеральный. В соответствии с конституцией применение закона является провинциальным полномочием. Большинству городских зон провинциями предоставлено право на содержание своих собственных полицейских сил.

Три провинции Онтарио, Квебек и Ньюфаундленд – Лабрадор официально отказались от услуг национальной Королевской канадской конной полиции (КККП) в сфере правоохранительной деятельности. Они имеют свои собственные провинциальные полицейские силы.

Небольшие муниципалитеты зачастую заключают договор на полицейское обслуживание с провинциальным полицейским органом, тогда как крупные содержат свои собственные службы. Провинциальные полицейские силы Ньюфаундленда отвечают лишь за крупные городские зоны; патрулированием же остальной территории провинции занимается КККП.

Конная полиция является единственной полицейской службой в стране, функционирующей в некоторых районах на всех трех уровнях.

Также существует несколько **частных полицейских подразделений**, но некоторые полномочия обычно закреплены за правительственными службами (так как касаются имущества компаний).

Канадская национальная железная дорога и Канадская Тихоокеанская железная дорога располагают собственными полицейскими подразделениями. Фактически любая железная дорога в Канаде может назначать полицейских. Специальную частную полицию также нанимают некоторые частные больницы и университеты, а также частично государственные организации, в том числе комиссии пассажирского транспорта, энергетические управления и т. д.

В обязанности частной железнодорожной полиции входит предотвращение преступлений против компании, защита товаров, сырья и общественного железнодорожного транспорта, движущегося по железнодорожной сети. Она работает для защиты людей, железнодорожного персонала и собственности, принадлежащей или находящейся в пользовании железной дороги.

Обычная государственная полиция имеет полномочия в сфере любых уголовных преступлений, независимо от того, на государственной или частной территории они произошли. Глава местной

полиции по закону и положениям «common law» отвечает за территорию, находящуюся в его ведении.

Королевская канадская конная полиция (КККП) (англ. – Royal Canadian Mounted Police – RCMP; фр. Gendarmerie royale du Canada – GRC) – федеральная полиция Канады и одновременно провинциальная полиция большинства канадских провинций. Франкоканадцы часто называют ее исходным выражением «конная полиция», а англоканадцы – конными полицейскими или «красными мундирами» (из-за их красной формы).

КККП — единственное в мире полицейское образование, обладающее законными полномочиями на международном, государственном, провинциальном и муниципальном уровнях, но не единственное в стране. В Онтарио и Квебеке она считается неконтрактной и может следить исключительно за федеральными законами, так как эти две провинции располагают своими собственными провинциальными полицейскими силами. В других местах она действует по контракту и следит за соблюдением не только общегосударственных, но и провинциальных законов.

Личный состав КККП около 29 тыс. человек, а ее штаб-квартира находится в Оттаве. Действуя без контракта, она обладает многочисленными федеральными полномочиями, в том числе полномочиями Интерпола в Канаде, и занимается:

- различной антитеррористической деятельностью;
- охраной премьер-министра Канады;
- охраной канадских и иностранных министров и высших должностных лиц;
- расследованиями и разведкой по делам организованной преступности;
- охраной канадских посольств за рубежом;
- предупреждением преступлений в среде канадской молодежи;
- выполняет полицейские обязанности в индейских резервациях;
- ведет канадский реестр огнестрельного оружия, хранящийся в Нью-Брансуике, в городе Мирамичи.

Некоторыми из этих полномочий конная полиция обладает и на провинциальном уровне в восьми контрактных провинциях и трех территориях.

Действуя по контракту в трех территориях (Северо-Западные территории, Юкон и Нунавут) и восьми провинциях (Новая Шотландия, Остров Принца Эдуарда, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд и Лабрадор, Манитоба, Саскачеван, Альберта и Британская

Колумбия), она располагает местными отделениями полиции, служащие которых следят и за соблюдением правил дорожного движения в дополнение к уголовным расследованиям.

Существуют специализированные центры **научной полиции** по борьбе с наркотиками и т. д. На этом уровне КККП поддерживает прямые связи с муниципальными полицейскими службами.

Особое отделение, называемое «Каруселью КККП», проезжает по всей Канаде и дает конные представления, напоминающие о ранних периодах своей истории.

Территориальной организацией КККП является Дивизия – название, связанное в некоторой степени с военным прошлым. Каждая дивизия прикреплена к различным объектам на границах каждой канадской провинции или территории.

Каждая из 15 дивизий Конной полиции управляется командующим, обычно заместителем комиссара, и обозначается какой-либо буквой алфавита (например, Дивизия С дислоцируется в Квебеке). В Онтарио же дислоцируются две дивизии: одна – для государственной столицы (Оттавы), другая – для остальной провинции. Пятнадцатая дивизия называется **Сборный пункт** и курирует образовательное учреждение в Реджайне (Саскачеван) и центр дрессировки полицейских собак в Боудене (Альберта).

Все дивизии распределены по четырём областям: Тихоокеанской, Северо-Западной, Центральной и Атлантической. КККП находится под руководством комиссара и восьми помощников комиссара, каждый из которых заведует одним из отделений.

Нижние звания полицейских КККП происходят от званий Канадской армии XIX века, которые почти совпадают со званиями современной Британской армии. Высшие звания, вероятно, были введены гражданским правительством и со временем увеличили свое число или значение по мере увеличения численности полицейских сил. Например, звание инспектора вначале было званием младшего офицера, но стало званием высшего.

Инспектора и другие высшие офицеры назначаются генерал-губернатором в Совете (канадском Совете министров). Младшие офицеры и полицейские составляют большинство личного состава в областных отделениях и их продвижение по службе производится по конкурсу.

В дополнение к обычным полицейским существуют особые и вспомогательные полицейские, гражданские члены и служащие.

Гражданские члены не имеют офицерских полномочий и нанимаются для проведения экспертиз. Они объединяются в следующие отделы:

Научная полиция:

- токсикология;
- химия;
- биология — тесты днк;
- право.

Техника:

- отпечатки пальцев;
- измерительные приборы;
- документация;
- подделки;
- огнестрельное оружие;
- электроника;
- информатика;
- связь;
- телекоммуникации.

Управление:

- связь с общественностью;
- управление;
- трудовые ресурсы;
- перевод;
- полицейская техника.

Заключение

Общество оценивает деятельность полиции, прежде всего, по законам нравственным. Оно имеет все основания ожидать, что работники этой правоохранительной отрасли при всех обстоятельствах будут выполнять присягу, свой служебный долг честно и добросовестно, т. е. не только оперативно, эффективно, но и высоконравственно, оберегая честь и достоинство граждан, учитывая моральные последствия своей деятельности. Отсюда следует, пожалуй, самая важная социальная норма, диктуемая интересами и ожиданиями общества в его отношениях с профессиональной группой работников полиции (милиции). Это норма-требование: «Выполнять свой профессиональный долг честно, не просто формально, по закону, но и добросовестно, ответственно, нравственно, этично».

Полицейская деонтология — наука о зарождении, формировании, развитии и функционировании действующей в профессиональной группе сотрудников полиции особой системы норм и кодексов профессионального поведения полицейских.

Полицейская деонтология рассматривается зарубежными учеными и практиками как наука, изучающая всю совокупность профессионально-этических и организационно-управленческих норм, принципов должного поведения сотрудников полиции при выполнении ими служебных обязанностей.

Созданные на ее научной основе кодексы поведения полицейских широко используются в подготовке кадров полиции, системе профессионально-нравственного воспитания кадров, регулировании их поведения, в оценке деятельности и соответствующем контроле. Профессиональная деонтология зачастую ошибочно воспринимается как наука о правилах хорошего тона. Вопреки такому неадекватному рассмотрению деонтологии на уровне обыденного сознания, наука о нормах должного профессионального поведения стремится все более соответствовать современным нуждам социальной практики.

Учебное издание

Сердюк Наталья Владимировна
Боева Ольга Михайловна
Семченко Александр Сергеевич

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕОНТОЛОГИЯ

Учебное пособие

Редактор *Л. С. Орлова; М. А. Фильчагина*
Верстка: *А. А. Мельникова*

Подписано в печать 21.08.2020. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6. Уч.-изд. л. 5,2. Тираж 91 экз. Заказ № 18у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-20-7



9 785907 187207

