ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

з питань боротьби з корупцією та службовими правопорушеннями в поліції

DCAF
a centre for security, development and the rule of law

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК З ПИТАНЬ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА СЛУЖБОВИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ В ПОЛІЦІЇ

ДКЗС

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) є міжнародною науково-дослідною організацією з питань ефективного управління сектором безпеки та його реформування. Центр заохочує введення норм і стандартів, цілеспрямовано проводить дослідження, акумулює передовий досвід і рекомендації для налагодження ефективного демократичного контролю у секторі безпеки, а також надає консультативну підтримку і практичну допомогу.

ДКЗС висловлює щиру подяку **Міністерству закордонних справ Норвегії** за допомогу у підготовці цього Посібника.

Наведені в Посібнику точки зору належать виключно їх авторам і жодним чином не відображають офіційну точку зору організацій, згаданих або представлених у цьому Посібнику.

Оформлення обкладинки (зверху вниз, справа наліво):
© ОБСЄ / Михайло Євстаф'єв
© 2007 Joi Ito., За ліцензією Creative Commons Attribution 2.0 Generic license
© Датська поліція (politi.dk)
© 2009 Пекінський патруль. За ліцензією Creative Commons Attribution 2.0 Generic license
© KEYSTONE / Фото АП / Шальк ван Зюйд
© Фото ООН / Крістофер Гервіг

© ДКЗС, 2012
Всі права захищені

ISBN 978-92-9222-190-4

Дизайн, верстка і друк: Artgraf, Bulgaria
Видавець: ДКЗС (Женевський центр демократичного контролю над збройними силами)

PO Box 1360
1211 Geneva 1
Switzerland
www.dcaf.ch

Висловлюємо подяку

Старшому консультанту з питань діяльності поліції (до березня 2011 року) П'єру Аплі (Pierre Aepli), який ініціював цей проект, розробив концепцію і координував роботи з написання всіх дев'яти розділів Посібника.

Марку Реммілару (Marc Remmilard), який керував роботами з перевірки і редагування тексту за сприяння Рето Брунхарта (Reto Brunhart) і Марти Байаржон (Martha Baillargeon).

Також хотіли б відзначити цінні поради й допомогу співробітників ДКЗС Даніели Абезту (Daniela Abeztout), Алеро Окородуду (Alero Okorodudu) і Софії Гоффманн (Sophia Hoffmann).

Висловлюємо щиру вдячність і нашим залученими співробітникам Кеннету Костьо (Kenneth Kostyo) за керівництво редакторськими роботами і Черрі Екінс (Cherry Ekins) за коректорську роботу.

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК З ПИТАНЬ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА СЛУЖБОВИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ В ПОЛІЦІЇ

Практичний посібник з питань боротьби з корупцією та службовими правопорушеннями в поліції (далі Посібник) покликаний допомогти органам поліції в розробці ефективних заходів з протидії корупції у своїх лавах, розвитку потенціалу боротьби зі злочинністю, зміцнення громадської безпеки та законності, підвищення рівня довіри до органів поліції з боку суспільства.

Посібник складається з дев'яти Глав:

1. Вступ: Корупція і правоохоронна діяльність

2. Цінності, правила та моделі поведінки

3. Організаційна структура

4. Підтримка співробітників поліції в ситуаціях морально-етичного вибору

5. Внутрішній контроль

6. Зовнішній нагляд і контроль

7. Розслідування

8. Розвиток потенціалу

9. Інструменти

ЗМІСТ

Кілька слів про запропонований Посібник....12
Перелік використаних абревіатур....20

Глава 1

1. Вступ до Глави 1....24

2. Визначення понять, що мають відношення до корупції в органах поліції....25
   2.1. Що таке корупція?....25
   2.2. Що таке «поліція»?....26
   2.3. Що таке поліцейська культура?....27
   2.4. Що таке корупція в органах поліції?....27
   2.5 Що таке системна корупція?....29
   2.6. Види корупції та інших порушень професійної етики в системі поліції....29
   2.7. Інші види службових порушень і неетичної поведінки співробітників поліції....32

3. Значення боротьби з корупцією та порушеннями професійної етики в поліцейській організації....36

4. Як можна боротися з корупцією та іншими правопорушеннями в органах поліції....38
   4.1. Методи боротьби з корупцією та порушеннями професійної етики в поліції....38
   4.2. Потенційні ризики приватизації та аутсорсингу поліцейських функцій....42
   4.3. Відповідальні за боротьбу з корупцією....43
   4.4. Основні напрямки боротьби з корупцією в поліції....45
   4.5. Які умови успіху антикорупційних заходів, і які перешкоди можуть виникнути на цьому шляху?....46

5. Боротьба з корупцією та іншими правопорушеннями в органах поліції з урахуванням особливостей кожної конкретної країни....48
   5.1. Постконфліктні країни....48
   5.2. Держави перехідного періоду....51
   5.3. Країни, що розвиваються....55
   5.4. Розвинені країни....57

6. Успішні стратегії боротьби з корупцією....60
   6.1. Сінгапур....60
   6.2. Гонконг....61

7. Рекомендації та висновки - Глава 1....63

Глава 2

1. Вступ до Глави 2....72
   1.1. Що таке організаційна культура?....72

2. Значення цінностей, правил і моделей поведінки для боротьби з корупцією....76
2.1. Зміни та їх наслідки для організаційної культури....76
2.2. Одна культура чи декілька?....77
2.3. Позитивні та негативні сторони поліцейської культури....79

3. Яким чином цінності, правила і моделі поведінки можуть використовуватися в боротьбі з корупцією в органах поліції....80
3.1. Поліпшення умов праці та життя співробітників поліції....81
3.2. Розробка процесу «вбудовування» організаційної культури в стратегію боротьби з корупцією....81

4. Розробка процесу «вбудовування» організаційної культури в стратегію боротьби з корупцією....95
4.1. Постконфліктні країни....95
4.2. Перехідні країни та країни, що розвиваються....96
4.3. Розвинені країни....98

5. Практична реалізація кодексів поведінки....100
5.1. Підтримка з боку керівництва....100
5.2. Участь працівників організації....101
5.3. Складнощі, пов'язані зі створенням кодексу поведінки поліцейської організації....101
6. Висновки та рекомендації – Глава 2....103

Глава 3

1. Вступ до Глави 3....110
1.1. Структура Глави 3....110
1.2. Що таке організація?....111

2. Чому питання організаційної структури таке важливе для боротьби з корупцією?....113
2.1. Організація як «оболонка»....113
2.2. Організація створює власну культуру....113
2.3. Організація відповідальна перед суспільством і перед своїми працівниками....114
2.4. На рівень корупції можуть впливати організаційна структура і процеси....114
2.5. Недосконалість організаційної структури створює сприятливі умови для службових правопорушень....114
2.6. Заходи щодо зміцнення антикорупційного імунітету працівників повинні здійснюватися на рівні організації в цілому....114

3. Як можна вдосконалити організаційну структуру з метою боротьби з корупцією....115
3.1. Зовнішнє середовище....115
3.2. Стратегія....119
3.3. Організаційна структура....123
3.4. Процеси....132
3.5. Вразливі місця....140

4. Проблеми організаційної структури в поліцейських відомствах постконфліктних, посткомуністичних і розвинених держав та держав, що розвиваються....148
4.1. Постконфліктні держави....148
4.2. Держави перехідного періоду....148
4.3. Країни, що розвиваються....149
4.4. Розвинені країни....150

5. Оціночний семінар....152
5.1. Завдання оціночного семінару....152
5.2. Учасники семінару....152
5.3. Тривалість семінару....152
5.4. Методика....152
5.5. Підготовчі заходи....152
5.6. Попередня програма семінару....153

6. Інші важливі уроки і чинники успіху....154

7. Висновки - Глава 3....156

Глава 4

1. Вступ до Глави 4....160

2. Чому необхідно надавати допомогу працівникам, які опиняються в ситуаціях етичного вибору....162
2.1. На діяльність органів поліції впливають зміни в суспільстві, яке вони обслуговують....162
2.2. Зміни в суспільстві ускладнюють роботу поліції....162
2.3. Рівень професіоналізму працівників поліції зростає по мірі ускладнення соціальних проблем....163
2.4. Поліцейське відомство повинно вміти адаптуватися до нових реалій....164
2.5. Допомога у вирішенні цих нових проблем повинна надаватися як на рівні організацій, так і кожного окремого працівника....164

3. Механізми підтримки та їх реалізація в діяльності поліцейської організації....166

3.1. Розробка комплексного підходу....166
3.2. Етичне виховання....167
3.3. Побудова етичної інфраструктури на організаційному рівні....168

4. Менеджмент підтримки в різних контекстах....178

5. Приклад з практики....180

6. Уроки й висновки, чинники успіху....182
6.1. Чинники успіху при організації системи навчання, підготовки і виховання в поліції....183

7. Висновки до Глави 4....185

Глава 5

1. Вступ до Глави 5....190
1.1. Що таке контроль?....190

2. Яка роль системи внутрішнього контролю у боротьбі з корупцією....194
2.1. Внутрішній контроль і менеджмент....194
2.2. Внутрішній контроль сприяє поліпшенню іміджу поліції....194
2.3. Внутрішній контроль і відповідальність правоохоронних структур....194
2.4. Внутрішній контроль і етичні стандарти....194

3. Як ефективно застосовувати механізми внутрішнього контролю у боротьбі з корупцією....195
3.1. Система контролю....195
3.2. Види внутрішнього контролю.... 198
3.3. Труднощі внутрішнього контролю у поліцейському відомстві....211

4. Контроль у конкретному контексті....214
4.1. Внутрішній контроль у поліцейському відомстві Македонії. Контекст: постконфліктна країна (станом на 2005 р.)....215
4.2. Внутрішній контроль у поліцейському відомстві Румунії. Контекст: перехідна країна (станом на 2005 р.)....216
4.3. Внутрішній контроль в поліцейському відомстві Франції. Контекст: розвинена країна....216

5. Практичні інструменти....217
5.1. Зразок комплексного аналізу системи внутрішнього контролю - на прикладі системи охорони ресурсів....219

6. Імплементація....221

7. Висновки - Глава 5....222

Глава 6

1. Вступ до Глави 6 226

2. Що таке зовнішній нагляд і контроль? 227

3. Чому наявність органів зовнішнього нагляду і контролю так важлива для боротьби з корупцією? 228
   3.1. Зміцнення демократичного управління 228
   3.2. Сприяння забезпеченню довіри населення до поліції 228
   3.3. Забезпечення відповідності міжнародним стандартам з питань діяльності поліції і протидії корупції 229
   3.4. Покращення роботи поліції 229

4. Яка роль зовнішніх органів нагляду і контролю у боротьбі з корупцією? 230
   4.1. Типи зовнішнього нагляду і контролю 230
   4.2. Співставлення зовнішнього контролю і внутрішнього контролю 232
   4.3. Виконавча гілка влади 232
   4.4. Парламент 235
   4.5. Роль судів і прокуратури 238
   4.6. Спеціалізовані органи нагляду та протидії корупції 242
   4.7. Організації громадянського суспільства та засоби масової інформації 247
   4.8. Спеціальні розслідування 253

5. Висновки до Глави 6 255

Глава 7

1. Вступ до Глави 7 260
   1.1. Що таке розслідування? 260

2. Чому етап розслідування має таке важливе значення у справі боротьби з корупцією? 262
   2.1. Поліція повинна користуватися довірою 262
   2.2. Злочинці зацікавлені у корумпованості поліцейських 262
   2.3. Самозахисний характер поліцейської служби 263

3. Як розслідування може бути інтегроване у процес боротьби з корупцією та неетичною поведінкою? 265
   3.1. Визначення типу корупції 265
   3.2. Розробка стратегій розслідування 266
   3.3. Стратегії розслідувань 267
   3.4. Управління процесом розслідування 276

3.5. Процес прийняття рішень під час розслідування....278
3.6. Роль прокуратури....280
3.7. Робота з випадками неправомірних дій поліції....281

4. Розслідування корупції в особливих випадках....282
4.1. Пост-конфліктні країни....282
4.2. Країни з перехідною економікою....283
4.3. Країни, що розвиваються....283
4.4. Розвинені країни....283

5. Практичні приклади програм, моделі та підходи пов'язані з темою цієї 285
5.1. Незалежний підхід до розслідування....285
5.2. Підходи у внутрішніх розслідуваннях 287

6. Реалізація....289
6.1. Семінари.... 289
6.2. Практичне навчання....289
6.3. Організація....290

7. Висновки та рекомендації до Глави 7....291

Глава 8

1. Вступ до Глави 8....296
1.1. Що таке розвиток потенціалу?....296

2. Чому розвиток потенціалу має важливе значення у боротьбі з корупцією?....302
2.1. Розвиток потенціалу є актуальним у вирішенні питання корупції в поліції....302
2.2. Розвиток потенціалу може утримати людей від корупції....302
2.3. Розвиток потенціалу сприяє зменшенню корупційної уразливості організації....302
2.4. Розвиток потенціалу сприяє зміцненню антикорупційної культури....302
2.5. Розвиток потенціалу допомагає поліції задовольнити суспільні очікування....303

3. Як розвиток потенціалу може бути інтегрований до процесу боротьби поліції з корупцією?....304
3.1. Елементи, що потребують особливої уваги в процесі розвитку потенціалу....304

4. Розвиток потенціалу з урахуванням конкретних умов....323
4.1. Пост-конфліктні країни та країни з перехідною економікою....323

4.2. Країни, що розвиваються....324

5. Приклади програм, моделей та підходів, пов'язаних з корупцією в поліції....326
5.1. Навчання поліції професійній етиці....326
5.2. Програма та інструментарій Міжнародної асоціації керівників поліції....327
5.3. Методи професійної підготовки....328
5.4. Вивчення та викладання теорії....328
5.5. Оцінка та аналіз результатів навчання....329
5.6. Реалізація....330

6. Висновки до Глави 8....332

Глава 9

1. Вступ до Глави 9....336

2. Чому тема цієї Глави є такою важливою?....337
2.1. Різні інструменти реалізації....337

3. Як застосовувати ці інструменти у випадку практичного використання посібника....339
3.1. Оцінка....339

4. Практична реалізація у конкретних ситуаціях....368
4.1. Проблема неписьменності....369
4.2. Зв'язок корупції з іншими питаннями....370

5. Висновки, отриманий досвід і чинники успіху - Глава 9....371
5.1. Уроки стратегічних оцінок....371
5.2. Уроки програм додаткового навчання....372

Терміни та визначення (Глосарій)....375

Вибрані джерела....381

Про авторів....395

Примітки....398

Кілька слів про запропонований Посібник:

1. Мета цього Посібника

Основну увагу в даному Посібнику приділено питанню корупції в органах поліції. У ньому надаються методичні вказівки та рекомендації, які відповідальні працівники і політичне керівництво органів поліції можуть використовувати для протидії корупції при виконанні співробітниками поліції їх посадових обов'язків. За допомогою цього Посібника читачі зможуть краще зрозуміти природу корупції та її наслідки для діяльності системи внутрішніх справ як державної організації, а також дізнатись про культурні та етичні цінності, на яких має будуватись діяльність поліцейської організації.

Крім того, цей Посібник допоможе керівництву поліцейської організації більш ефективно виявляти випадки корупції та службових правопорушень, озброїть їх необхідними знаннями для боротьби з корупцією у своїх підрозділах. Ще одна мета цього Посібника полягала в тому, щоб розкрити читачам сутність взаємин між діючими співробітниками поліції, службами кадрового забезпечення, менеджерськими структурами та керівництвом поліцейської організації. Враховуючи, що корупція – це не стільки проблема конкретної організації, скільки комплексне питання функціонування механізмів контролю та нагляду, як і питання необхідності реформування поліції, особливу увагу ми приділили проблемам нагляду й контролю на рівні законодавчої та виконавчої гілок влади, а також ролі керівництва поліцейської організації у забезпеченні суспільної безпеки.

Цей Посібник адресовано як постконфліктним, так і розвиненим країнам, а також державам перехідного періоду. Його головна мета полягає в тому, щоб озброїти політиків і керівників поліцейської організації знаннями, необхідними для затвердження в підрозділах поліції високих стандартів професійної етики і моралі з метою попередження корупції або зниження її масштабів. У цій книзі ми хотіли особливо підкреслити, що проблема корупції у тій чи іншій мірі властива поліцейським організаціям будь-якої країни світу. Тут ми розглянемо деякі аспекти антикорупційної політики поліцейської організації, у тому числі питання управління змінами, побудови стратегій, аналізу й оцінки ризиків, прозорості, а також впровадження організаційної культури та системи морально-етичних цінностей.

2. Тематика глав и авторский коллектив:

Глава 1 «*Вступ: Корупція і правоохоронна діяльність*» - Лезлі Холмс (Leslie Holmes)

Глава 2 «*Цінності, правила та моделі поведінки*» - Ерік Кобут (Eric Cobut)

Глава 3 «*Організаційна структура*» - Брайан Кінгшотт (Brian Kingshott) і П'єр Аплі (Pierre Aepli)

Глава 4 «*Підтримка співробітників поліції в ситуаціях морально-етичного вибору*» - Андре Лакруа (Andre Lacroix)

Глава 5 «*Внутрішній контроль*» - Лєна Андерссон (Lena Andersson)

Глава 6 «*Зовнішній нагляд і контроль*» - Ханс Борн (Hans Born), Айден Вілз (Aidan Wills), Габріель Гайслер (Gabriel Geisler) і Маттіас Ерні (Matthias Erny)

Глава 7 «*Розслідування*» - Жерар Шнель (Gerard Snel)

Глава 8 «*Розвиток потенціалу*» - Алан Беклі (Alan Beckley)

Глава 9 «*Інструменти*» - Ендрю Голдсміт (Andrew Goldsmith)

3. Що таке «корупція»?

Для того щоб зрозуміти концепцію, яка лежить в основі Практичного посібника з питань боротьби з корупцією та службовими правопорушеннями в поліції, необхідно розібратися з терміном «корупція в поліції». Згідно з визначенням цього терміна, розробленим Експертною групою Інтерполу з питань корупції (IGEC) і закріпленим в Ст. 2 «Глобальних стандартів щодо боротьби з корупцією в поліцейських підрозділах/службах», корупція в поліції означає (також див. Розділ 1):

a. Вимогу або прийняття офіцером поліції чи іншим співробітником поліцейського підрозділу/організації, в прямій або опосередкованій формі, будь-яких грошових коштів, цінних предметів, подарунків, послуг, обіцянок, нагород чи привілеїв, для себе або іншої особи, групи осіб або структури, в обмін на будь-які дії або бездіяльність, які вже мали місце або матимуть місце в майбутньому, під час або у зв'язку з виконанням будь-якої з функцій поліції або функції, пов'язаної з роботою поліції.

b. Пропозицію або дачу офіцерові поліції або іншому співробітникові поліцейського підрозділу/організації, в прямій або опосередкованій формі, хабара у вигляді будь-яких коштів, цінних предметів, подарунків, послуг, обіцянок, нагород чи привілеїв, для нього або іншої особи, групи осіб або структури, в обмін на будь-які дії або бездіяльність, які вже мали місце або матимуть місце в майбутньому, під час або у зв'язку з виконанням будь-якої з функцій поліції або функції, пов'язаної з роботою поліції.

c. Будь-яку дію або бездіяльність під час виконання офіцером поліції або іншим співробітником поліцейського підрозділу/організації своїх службових обов'язків, які можуть тягти за собою звинувачення або засудження будь-якої особи за кримінальне правопорушення, якого вона не скоювала, або звільнення від кримінального переслідування й відповідальності будь-якої особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

d. Несанкціоновану передачу офіцером поліції або іншим співробітником поліцейського підрозділу/організації конфіденційної службової інформації або інформації обмеженого доступу з метою отримання винагороди або з будь-якою іншою метою.

e. Будь-яку дію або бездіяльність, вчинені під час виконання офіцером поліції або іншим співробітником поліцейського підрозділу/організації своїх службових обов'язків, з метою отримання грошових коштів, цінних предметів, подарунків, послуг, обіцянок, нагород чи привілеїв, для нього або іншої особи, групи осіб або структури.

f. Будь-яку дію або бездіяльність, що містять в собі ознаки корупції згідно із законодавством відповідної держави-члена (Інтерполу).

g. Участь в якості «замовника» або одного з «замовників», а також ініціатора, підсобника або спільника у вчиненні корупційного діяння, або як спільника після вчинення корупційного діяння, або участь у якості співучасника чи в будь-якій іншій якості у скоєнні або спробі скоєння будь-яких дій, перерахованих у попередніх пунктах.

4. Для кого призначений Посібник?

Даний Посібник покликаний допомогти читачеві розібратися в природі корупції в поліції та прийняти відповідні антикорупційні заходи шляхом налагодження в поліцейських підрозділах належних механізмів управління. Він ставить своєю метою впровадження можливих заходів для їх подальшої реалізації відповідальними посадовими особами. Даний Посібник адресований відповідальним посадовим особам, керівникам поліцейських служб і підрозділів, а також офіцерам поліції, які займають посади в:

- Парламентах держав
- Центральних органах виконавчої влади
- Організаціях сектору безпеки
- Підрозділах національної поліції
- Керівництві поліції:
  - керівники старшої ланки
  - керівники середньої ланки
  - посадові особи кадрових служб
  - національні поліцейські академії
  - міжнародні та національні організації.

5. Структура Посібника

Розділи в даному Посібнику мають певний порядок слідування та певну структуру:

1. Вступ
2. Чому ця тема важлива з точки зору боротьби з корупцією та службовими правопорушеннями?
3. Яким чином цю тематику можна використовувати в боротьбі з корупцією та службовими правопорушеннями?
4. Використання цієї тематики в конкретних контекстах
5. Основні рекомендації

6. Основні теми і ключові чинники, що розглядаються в кожній главі Посібника

Посібник складається з дев'яти глав, кожна з яких, у свою чергу, включає декілька пунктів та підпунктів. Зміст Посібника можна вивчати декількома шляхами. По-перше, почати з першої Глави і продовжити вивчення всіх наступних Глав у порядку їх слідування. Ми рекомендуємо використовувати саме цей спосіб, оскільки він дозволяє читачеві отримати цілісне уявлення про природу корупції в поліції та про заходи, які допоможуть знизити масштаби цього виду правопорушень. Крім цього, вивчення Посібника можна починати з Глави, що цікавить вас найбільше, а потім продовжити вивчення інших Глав. В обох випадках читач зможе отримати комплексне уявлення про цю проблему, а також про запропоновані інструменти для зниження рівня корупції в поліцейських підрозділах.

Автори кожної з Глав здійснили відповідні дослідження і навели приклади корупції в поліцейських службах різних країн світу. У кожній Главі містяться вставки, де наводяться цифри і факти про конкретні випадки корупційної практики, і розглядаються можливі заходи протидії корупції в підрозділах поліції. У кожній Главі також надається список рекомендацій, якими читач може керуватися з урахуванням особливостей своєї власної організації.

Явище корупції характерне для багатьох сфер діяльності, але даний Посібник розглядає проблему корупції в контексті поліцейської організації. Йдеться, зокрема, про умови виникнення корупції в поліції, про вплив організаційної структури на рівень корупції і про те, якою має бути адекватна реакція на випадки корупційної поведінки серед співробітників поліції. Таким чином, автори кожної з Глав намагалися дотримуватися певної структури викладення матеріалу, для того щоб читач міг краще орієнтуватися в змісті і краще розуміти логічні зв'язки всередині цієї структури.

У дев'яти Главах Посібника представлено комплексну картину явища корупції в поліцейській організації, а також описані інструменти, які може використовувати керівництво організації для виявлення випадків корупційної поведінки і прийняття адекватних заходів реагування. Слід підкреслити, що випадки корупції можуть мати місце в будь якій поліцейської організації, навіть якщо в ній функціонує добре налагоджена система антикорупційних механізмів. Також важливо розуміти, що організаційна структура може сприяти як зниженню, так і зростанню корупції; що система менеджменту може бути спрямованою на зниження рівня корупції або, навпаки, створювати сприятливі умови для корупції або недотримання норм професійної етики, і що до корупції може призводити і сама діяльність поліції. Проблема подолання корупції має стати невід'ємною складовою частиною програм реформування та менеджменту змін в поліцейській організації. Далі наведемо короткий зміст усіх Глав.

Глава 1 - «Введение» дает общее описание масштабов коррупции в полицейских организациях «Вступ» дає загальний опис масштабів корупції у поліцейських організаціях і пояснює зміст терміну «корупція в поліції» на різних рівнях цього явища: тобто порушень з боку окремих співробітників, корупції в масштабах всієї організації та системної корупції. У цій же Главі розглядаються і основні теми з інших глав, але під кутом зору головного питання, а саме «Як можна знизити рівень корупції в поліцейських структурах?» З цієї Глави читач зможе отримати уявлення про те, що таке корупція в поліції, і яка її сутність, а також переконатися в тому, що **корупцію в поліції цілком реально якщо не подолати, то хоча б зменшити її масштаби.** Даний розділ присвячено наступним питанням:

- Що таке корупція в поліції? Чи існує загальноприйняте трактування цього поняття на міжнародному рівні?
- Чому так важливо боротися з корупцією в поліції?
- Як запровадити в поліцейській організації високі стандарти професійної етики й моралі, і як домогтися дотримання таких стандартів на рівні кожного співробітника?
- Як домогтися успіху і уникнути невдач при реалізації антикорупційних стратегій?
- Які висновки можна зробити після прочитання цієї Глави?

Глава 2 - «Цінності, правила та моделі поведінки» розглядає не тільки культуру, цінності та моделі поведінки, які повинні прийняти всі співробітники організації, але й правила, норми і вимоги законодавства, які є обов'язковими для виконання всіма співробітниками організації. Автор обґрунтовує необхідність впровадження в поліцейській організації високих стандартів професійної етики та моральності і тим самим показує, що практична реалізація відповідних принципів організаційної культури веде до скорочення кількості випадків корупції в органах поліції. У цій Главі розкривається значення повністю інтерналізованої організаційної культури як головної умови дотримання офіцерами поліції принципів професійної етики і моральності.

Створення вільної від корупції поліцейської організації можливе тільки в тому випадку, якщо відмова від участі у корупційних діях перетвориться на внутрішню потребу кожного офіцера поліції. **Фундаментальне значення для успіху антикорупційної політики поліцейської організації мають організаційна культура і дотримання принципів професійної етики кожним співробітником організації.** У даному розділі даються відповіді на наступні питання:

- Яке значення мають цінності, правила і моделі поведінки для успіху боротьби з корупцією?
- Яким чином цінності, правила і моделі поведінки можна інтегрувати в загальну стра-

тегію боротьби з корупцією та службовими правопорушеннями?
- Чи можливо при цьому використовувати міжнародні моделі і програми?
- Які висновки можна зробити після прочитання цієї Глави?

Глава 3 - «Організаційна структура» розглядає взаємозв'язок між організаційною структурою з одного боку і корупцією та службовими правопорушеннями з іншого боку. Зокрема, автор розмірковує про те, чи може та чи інша організаційна структура і/або ситуація створювати більш сприятливі або менш сприятливі умови для розвитку корупції та професійних правопорушень, ніж інша організаційна культура і/або ситуація. Крім того, розглядаються слабкі місця поліцейської організації в плані уразливості від корупції та службових правопорушень; пропонується методологія виявлення таких слабких місць, і перераховуються сфери діяльності, які є найбільш уразливими до корупційного ризику. Далі мова йде про стилі керівництва і процеси, що сприяють нормальному функціонуванню організаційної структури, а також про заходи щодо зниження уразливості до корупційного ризику. Зокрема, наводяться приклади організаційних структур, де на чільне місце ставиться досвід управління змінами при реформуванні поліцейських організацій, які ведуть активну боротьбу з корупцією у власних лавах. **Існування в організаційній структурі слабких місць може сприяти розвитку корупції.** Тому такі **слабкі місця необхідно своєчасно виявляти і ліквідовувати.**

У Главі 3 даються відповіді на наступні питання:

- Яке значення має організаційна структура для боротьби з корупцією?
- Як визначити організаційний контекст і вплив організаційної структури на функціонування організації?
- Як можна змінити організаційну структуру з метою боротьби з корупцією?
- Які слабкі місця і головні ризики організації, що перебуває на етапі змін?
- Які уроки можна винести з міжнародного досвіду?

Глава 4 - «Підтримка співробітників поліції в ситуаціях морально-етичного вибору» розглядає питання організаційної підтримки офіцерів поліції з метою запобігання корупції та службових правопорушень. Автор розповідає про те, коли і чому необхідно надавати таку підтримку, і в чому вона повинна полягати. Ця Глава має чітко практичну спрямованість. У ній наводяться рекомендації та конкретні приклади організаційної підтримки, яку поліцейські організації можуть надавати своїм співробітникам, що опиняються у ситуаціях морально-етичного вибору. При цьому основна увага приділяється питанням **взаємозв'язку між заходами із надання організаційної підтримки офіцерам поліції, створення і впровадження високої етичної культури та боротьби з корупцією в лавах поліцейської організації.**

Глава 5 - «Внутрішній контроль» розглядає взаємозв'язок між рівнем корупції в поліцейській організації та заходами внутрішнього контролю. Зокрема, наводяться приклади того, як добре організована система внутрішнього контролю може сприяти діяльності з виявлення та запобігання випадків корупції та порушення вимог службової етики. Крім того, описуються процеси, за допомогою яких поліцейська організація зможе вирішити поставлені завдання щодо досягнення високих стандартів професійної етики та законності, а також запровадження ефективних механізмів контролю і суворого дотримання принципів кадрового менеджменту при поповненні кадрового складу та просуванні по службі співробітників поліцейської організації. Автор викладає основні принципи внутрішнього контролю, які повинні стати невід'ємною складовою частиною процесів менеджменту, в тому числі планування і об'єктивної звітності, а також оцінки всіх внутрішніх

процесів і видів діяльності на предмет законності та ефективності. З матеріалів цієї Глави випливає, зокрема, **що масштаби організаційної корупції та інших службових правопорушень можна зменшити за рахунок впровадження ефективних механізмів внутрішнього контролю.** Головні питання, на які відповідає ця Глава:

- В чому полягає роль механізмів внутрішнього контролю у боротьбі з корупцією?
- Як можна використовувати механізми внутрішнього контролю у боротьбі з корупцією?
- Як можна допомогти державам перехідного періоду у вирішенні проблеми корупції в їхніх поліцейських організаціях?
- Чому не можна перевищувати оптимальний рівень контролю?
- Які висновки можна зробити після прочитання цієї Глави?

Глава 6 - «Зовнішній нагляд і контроль» присвячений питанням зовнішнього нагляду за діяльністю поліцейської організації. Зовнішній нагляд передбачає контроль не тільки з боку законодавчої та виконавчої гілок влади, але й з боку механізмів судової влади. Крім того, він передбачає і громадський контроль, який здійснюють організації громадянського суспільства та засоби масової інформації. Відсутність механізмів зовнішнього нагляду створює сприятливі умови для зростання корупції в поліцейській організації, а всі реформи при цьому обмежуються тільки процесами менеджменту змін. У цій Главі розглядаються різні види зовнішнього нагляду, а також шляхи для впровадження цих видів нагляду та підвищення їхньої ефективності. Далі автор переходить до стратегій і механізмів аналізу та оцінки ефективності зовнішнього нагляду. На закінчення робиться висновок про те, що **ккорупції в поліції можна уникнути за рахунок впровадження ефективних механізмів зовнішнього нагляду.** Глава дає відповіді на такі питання:

- Яке значення мають процеси зовнішнього нагляду для боротьби з корупцією?
- Яким чином має бути організований зовнішній нагляд?
- В чому має полягати роль органів зовнішнього нагляду?
- Як можна використовувати світовий досвід у здійсненні зовнішнього нагляду?
- Як вибудувати систему зовнішнього нагляду?

Глава 7 - «Розслідування» розглядає можливості для боротьби з корупцією, пов'язані з конкретними слідчими заходами. Зокрема, наводяться приклади того, як за допомогою механізмів слідства можна розслідувати випадки корупції та службових правопорушень і притягати винних до відповідальності. Крім того, в даній Главі описуються вимоги до внутрішніх і зовнішніх розслідувань. При цьому підкреслюється, що всі слідчі дії повинні здійснюватись на основі законності та поваги до прав людини. Автор дає практичні рекомендації, які базуються на гіпотетичних прикладах і випадках з реальної слідчої практики. У заключній частині Глави роз'яснюються механізми управління слідчою діяльністю та механізми прийняття рішень за результатами слідчих заходів. **Ефективні антикорупційні розслідування є важливим інструментом боротьби з корупцією.** Ця Глава висвітлює наступні питання:

- Яка роль слідчих заходів у боротьбі з корупцією та порушеннями вимог професійної етики?
- Яким чином можна інтегрувати слідчі заходи в загальну стратегію боротьби з корупцією?
- Що таке ефективне розслідування, і як має бути організоване управління слідчими процесами?

- Як можна використовувати практичний досвід при здійсненні антикорупційних розслідувань?
- Як можна реалізувати конкретні заходи для підвищення ефективності слідчих дій?

Глава 8 - «Розвиток потенціалу» розглядає різні процедури, пов'язані з розвитком антикорупційного потенціалу поліцейської організації. Автор надає рекомендації щодо створення програми розвитку антикорупційного потенціалу в сфері морально-етичного виховання особового складу, в тому числі з використанням цілого комплексу різних технологій та інструментів, а також більш загальних механізмів, заснованих на вимогах законодавства, кодексах і моделях поведінки, практичному досвіді та процедурах. **Розвиток антикорупційного потенціалу надає можливості для комплексного й послідовного вирішення проблеми корупції.** Ця Глава дає відповіді на наступні питання:

- Чому необхідно постійно вдосконалювати можливості для боротьби з корупцією?
- Як можна інтегрувати заходи з розвитку антикорупційного потенціалу в діяльність поліцейської організації, що веде боротьбу з корупцією у власних лавах?
- Як можна інтегрувати заходи з розвитку потенціалу в конкретний організаційний контекст?
- Чи можна використовувати вже наявний практичний досвід, і як його можна реалізувати в якості моделі?
- Як можна реалізувати на практиці отримані уроки та висновки?

Глава 9 - «Інструменти» дає визначення базових понять і описує просту модель для здійснення аналізу й оцінок у сфері боротьби з корупцією в лавах поліції. У ній описується методологія аналізу стратегій і ризиків як основи для прийняття рішень, а також визначаються конкретні інструменти для здійснення аналізу й оцінок. Далі автор пропонує ідеальну модель менеджменту змін, яка може використовуватися в якості базової технології при побудові стратегій боротьби з корупцією. Крім того, розглядається і необхідність навчально-просвітницьких заходів, які проводяться у вигляді семінарів та служать важливим інструментом реалізації конкретних стратегій і політики зниження корупції в поліцейській організації. **Ефективне використання таких інструментів дозволяє знизити рівень корупції в поліцейській організації.** Основні питання цієї Глави:

- Яке значення має оцінка стратегій для боротьби з корупцією?
- Як можна використовувати базову модель оцінки ризиків в інтересах власної організації?
- Як можна організувати аналіз і оцінку ефективності навчально-просвітницьких заходів?
- Які спеціальні інструменти і методики необхідно використовувати?
- Як можна реалізувати ті чи інші інструменти в контексті конкретної організації?
- Які висновки можна зробити після прочитання цієї Глави, і які є чинники успіху?

7. Як можна придбати наш Посібник?

Практичний посібник з боротьби з корупцією та службовими правопорушеннями в поліції розроблено ДКЗС в якості керівництва, яке покликане допомогти країнам та їх поліцейським організаціям взяти на себе відповідальність за реалізацію власних антикорупційних стратегій. Це видання можна знайти у вільному продажу, а також у бібліотеках. Воно було широко презентовано ДКЗС та партнерськими організаціями в різних країнах і поліцейських службах всього світу. При необхідності подальшої підтримки та консультацій ми із задоволенням надамо таку допомогу зацікавленим країнам і поліцейським службам. Крім того, вони можуть звертатися до нас і за допомогою в організації спеціальних навчально-тренувальних заходів, які допоможуть їм запровадити відповідні програми і зміцнити свої можливості з протидії корупції в органах поліції.

ДКЗС як видавець даного Посібника має намір створити робочу групу міжнародних експертів і надалі координувати її діяльність з організації навчально-тренувальних заходів, які здійснюватимуться за сприяння наших партнерських організацій. У вступній частині цього посібника міститься опис типової моделі навчально-тренувального курсу, заснованого на запропонованих тут рекомендаціях. Подальші навчально-тренувальні заходи будуть організовуватися за спеціальною вимогою і тільки за результатами аналізу реальних потреб. Після отримання відповідного запиту зацікавленій стороні буде направлено перелік запитань, які допоможуть нам проаналізувати і оцінити її реальні потреби. На основі цих оцінок міжнародні експерти допоможуть нам розробити спеціальний навчально-тренувальний курс, де будуть враховані конкретні потреби і особливості відповідної країни або організації. Такий підхід дозволить уникнути дублювання з вже існуючими проектами і дасть нам можливість залучати до роботи партнерські організації, що спеціалізуються у відповідних сферах діяльності. Крім того, ДКЗС розраховує на те, що країни і поліцейські організації, які звертаються до нас по допомогу, будуть самі активно прагнути до впровадження у себе міжнародних стандартів боротьби з корупцією в органах поліції. Ми сподіваємося, що ця відповідальна робота послужить запорукою стабільності та ефективності зусиль із запобігання корупції.

Перелік використаних абревіатур:

АКЗ Австралійська комісія зі злочинності (ACC Australian Crime Commission)

АКЗПД Австралійська комісія із забезпечення законності правоохоронної діяльності (ACLEI Australian Commission for Law Enforcement Integrity)

ФПА Федеральна поліція Австралії (AFP Australian Federal Police)

БіГ Боснія і Герцеговина

НПБ Національна поліція Бурунді (BNP Burundi National Police)

ПУБ Поліцейське управління Балтімора (BPD Baltimore Police Department)

ЦСЄ Центральна та Східна Європа

РЄ Рада Європи (CoE Council of Europe)

КСО Комітет спонсорських організацій (COSO Committee of Sponsoring Organisations)

ЄС Європейський Союз (EU European Union)

ФБР (США) Федеральне бюро розслідувань (FBI (US) Federal Bureau of Investigation)

БГК Барометр глобальної корупції (GCB Global Corruption Barometer)

УЛР Управління людськими ресурсами (HRM, human resource management)

БВД Бюро внутрішніх справ (IAB Internal Affairs Bureau)

МАКПС Міжнародна асоціація керівників поліцейських служб (IACP International Association of Chiefs of Police)

НКПК Незалежна комісія проти корупції (ICAC Independent Commission Against Corruption)

ЕПК Експертна група Інтерполу з питань корупції (IGEC Interpol Group of Experts on Corruption)

МНУО міжнародна неурядова організація (INGO international non-governmental organization)

МО міжнародна організація (IO international organization)

ІТ інтернет-технологія (IT internet technology)

БПЗПК Бюро з питань запобігання та протидії корупції (Латвія)

НАТО Організація Північноатлантичного договору (NATO North Atlantic Treaty Organisation)

НУО неурядова організація (NGO non-governmental organization)

ПСНПУ Поліцейська служба Нового Південного Уельсу (NSWPF New South Wales Police Force)

ДПНЙ Департамент поліції міста Нью-Йорка (NYPD New York Police Department)

ОЕСР Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD Organisation for

	Economic Co-operation and Development)
ПЕСТЗ	політичний, економічний, соціальний, технічний і законодавчий (PESTL political, economic, social, technological and legal)
ПЛАН	пропорційність, легальність, адекватність і необхідність (PLAN proportionality, legality, accessibility, necessity)
ПСК	Поліцейська служба Квінсленда (Австралія) (QPS Queensland Police Service (Australia))
ПС	Поліція Сінгапуру (SPF Singapore Police Force)
SWOT	переваги, недоліки, можливості та загрози (strengths, weaknesses, opportunities, threats)
TI	Транспаренсі Інтернешнел (TI Transparency International)
ОПН	оцінка потреб навчання (TNA training needs assessment)
ООН	Організація об'єднаних націй (UN United Nations)
КООНПК	Конвенція ООН проти корупції (UNCAC United Nations Convention against Corruption)
ПРООН	Програма розвитку ООН (UNDP United Nations Development Programme)
США	Сполучені Штати Америки
УБКОЗХ	Управління боротьби з корупцією та організованою злочинністю Хорватії (USKOK Croatian Office for the Suppression of Corruption and Organised Crime)

ГЛАВА 1

1

Корупція і правоохоронна діяльність

Лезлі Холмс

1. Вступ до Глави 1

Держави, міжнародні організації (МО), неурядові організації (НУО) та міжнародні НУО (МНУО) почали розглядати корупцію як одну із серйозних світових проблем десь з середини 1990-х років. Тим не менш, уряди більшості країн світу не дуже охоче визнають існування проблеми корупції в своїх поліцейських організаціях і, відповідно, не здійснюють адекватних заходів реагування.

У деяких країнах до боротьби з корупцією ставляться як до другорядного питання, причому незалежно від того, чи беруть в ній участь тільки окремі непорядні особи («гнилі яблука»), чи набуває ця проблема вже системного характеру (коли «одне чи два гнилих яблука» встигли зіпсувати усі яблука в корзинці»).[1] Насправді корумпованість органів поліції являє собою дуже серйозну проблему, яка тягне за собою цілу низку негативних наслідків - від незадоволеності учасників дорожнього руху, змушених відкуповуватись від автоінспекторів, до участі корумпованих співробітників поліції в діяльності організованих злочинних угруповань, пов'язаних з незаконною торгівлею зброєю, наркотиками і людьми.[2]

У цій Главі:

- Даються визначення основних понять, що мають відношення до корупції в органах поліції та інших порушень професійної поліцейської етики;
- Роз'яснюються важливість і значення боротьби з корупцією та порушеннями професійної етики в органах поліції;
- Розглядаються шляхи для скорочення масштабів корупції та підвищення стандартів професійної етики в органах поліції;
- Розглядаються супутні проблеми, а також методи боротьби з корупцією в конкретних умовах і контекстах;
- Описуються і аналізуються конкретні приклади антикорупційних стратегій;
- Пропонується методика роз'яснення порушених у цій Главі питань серед особового складу органів поліції.

Зв'язок з іншими Главами

У цій Главі дається тільки загальний опис проблеми корупції в органах поліції, а окремі аспекти цієї проблеми більш детально досліджуються у всіх інших Главах нашого Посібника.

2. Визначення понять, що мають відношення до корупції в органах поліції

Ця Глава дає загальне уявлення про те, що таке корупція, а також розглядає інші види порушень професійної етики поліцейського.

2.1. Що таке корупція?

Якогось загальноприйнятого визначення поняття «корупція» не існує, а повноцінна дискусія з цього питання виходить за межі завдань нашого Посібника. Тому за основу ми взяли визначення корупції, розроблене Експертною групою Інтерполу з питань корупції (Interpol Group of Experts on Corruption (IGEC)). Згідно з цим визначенням, «корупція - це будь-який акт дії або бездіяльності, вчинений окремою особою або державною чи приватною організацією в порушення законодавства або в результаті зловживання довірою (тобто зловживання наданими законом повноваженнями) заради одержання доходу або вигоди».[3] Це визначення відноситься до дій як окремих осіб, так і груп осіб, що в нашому випадку має на увазі окремих співробітників поліції і поліцейські підрозділи, а також державних службовців і організації, або приватних осіб і організації.

Іноді буває важко об'єктивно встановити ознаки корупції або віднести їх до якоїсь певної категорії. Вирішення цієї проблеми можна полегшити, якщо розглядати її з урахуванням двох змінних складових.

1. *Нормативно-правовий аспект.* Чи забороняє закон тієї чи іншої країни вищевказані дії чи акти бездіяльності? Цей аспект розглядається окремо для кожної конкретної країни і не підпадає під дію постулатів «культурного імперіалізму» (які говорять про те, що цінності, характерні для культури Х, не можуть оцінюватися з точки зору культури У, і що цінності культури Х не можуть бути кращими або гіршими за цінності культури У).
2. *Сприйняття.* Чи доведено результатами соціологічних досліджень на корупційну тематику, що суспільство в цілому розглядає ту чи іншу дію або бездіяльність як ознаку корумпованості?

В ідеалі, об'єктивну картину сприйняття корупції в тій чи іншій країні дає поєднання обох цих складових. Проте в деяких країнах антикорупційне законодавство або взагалі відсутнє, або має занадто обмежений чи неконкретний характер. У таких випадках необхідні соціологічні дослідження, зокрема систематизація і співставлення результатів опитувань різних категорій респондентів, наприклад, пересічних громадян і представників елітних груп суспільства.

Дехто може заперечити, що соціологічні опитування дають тільки картину сприйняття корупції, але не самої корупції як такої. У відповідь таким скептикам можна навести два контраргументи. По-перше, в дослідження можуть включатися як питання емпіричного характеру (тобто такі, що відносяться до реального досвіду), так і питання про сприйняття (тобто як респондент сприймає те чи інше явище). По-друге, сприйняття теж є своєрідною *формою реальності*. Іншими словами, якщо суспільство сприймає якесь явище як проблему і діє відповідно до цього сприйняття, це означає, що така проблема дійсно існує, і влада повинна вживати заходів для її вирішення.

Ці дві змінні складові (тобто реальна ситуація і те, як вона сприймається людьми) допоможуть скласти уявлення про ставлення до корупції в даній конкретній країні. Крім того, корисно було б проаналізувати цю ситуацію і на предмет відповідності міжнародним нормам і стандартам. Це було б логічно, враховуючи, що критерії, за якими оцінюється рівень корупції в країні, не завжди відповідають прийнятим у цій країні уявленням про «нормальну» поведінку.

Корупція є дуже багатогранним явищем. Тому, перш ніж завершити визначення цього поняття, слід розглянути й інші класифікації корупції (див. Таблицю 1).

Таблиця 1. Поширені класифікації корупції

Класифікація	Опис
«Травоїдна» (реактивна) і «м'ясоїдна» (агресивна)[4] корупція	«Травоїдна» (або реактивна) корупція має місце у випадках, коли співробітник поліції не відмовляється від хабара, якого йому пропонують; «м'ясоїдний» корупціонер хабара вимагає
Активна і пасивна корупція[5]	Термін «активна» корупція відноситься до дій особи, що дає хабара («донор») з метою підкупу співробітника поліції, а «пасивна» - до дій особи, що приймає хабар (корумпований поліцейський, «реципієнт»)
«Чорна», «біла» і «сіра» корупція[6]	Дана класифікація грунтується на двох засновках: 1) деякі прояви корупції вважаються цілком прийнятними і 2) пересічні громадяни і представники верхніх шарів суспільства мають різні погляди на те, що є, а що не є ознакою корупції. Виходячи з цього, «чорна» корупція - це види корупції, які і ті, й інші вважають неприйнятними, «біла» - і ті й інші вважають прийнятними, «сіра» - одні вважають прийнятними, а інші неприйнятними.

2.2. Що таке «поліція»?

Згідно з визначенням,[7] поліція - це цивільне воєнізоване формування держави, яке відповідає за запобігання та розкриття злочинів, а також за охорону громадського порядку. Таким чином, під це визначення підпадають всі правоохоронні органи, як загальнонаціонального, так і місцевого рівнів, а також спеціалізовані служби (дорожня поліція, податкова поліція і т.п.), наділені «поліцейськими» повноваженнями, в тому числі з арешту і затримання підозрюваних.

2.3. Що таке поліцейська культура?

Культура, якщо слідувати загальному визначенню, це комплекс колективних переконань, цінностей, поглядів і знань суспільства. Культура може проявлятися у вигляді загальноприйнятих у даному суспільстві моделей поведінки. Згідно з визначенням, «поліцейська культура охоплює цінності і стандарти, що визначають формування моделей поведінки і стилю роботи в ході виконання поліцейськими своїх посадових обов'язків».[8]

Будь-яка культура, в тому числі і поліцейська, складається з декількох видів (субкультур) (див. Главу 2). У субкультурах кожної з категорій співробітників поліцейської організації (слідчі відділів з розслідування вбивств, автоінспектори, офіцери поліції і цивільні співробітники допоміжних служб) переважають їхні власні цінності й погляди. Крім того, у багатьох випадках існують певні протиріччя між різними субкультурами і на рівні національної і місцевої поліції. Ці розходження обумовлюють і відмінності в моделях професійної поведінки представників різних поліцейських субкультур.

2.4. Що таке корупція в органах поліції?

Для цієї Глави ми прийняли за основу визначення корупції, розроблене Експертною групою Інтерполу з питань корупції (IGEC) і закріплене в Ст. 2 «Глобальних стандартів щодо боротьби з корупцією в поліцейських підрозділах/службах».[9] Розгорнуте визначення цього поняття наводиться в тексті Вставки 1.

Вставка 1. Визначення поняття «корупція», розроблене IGEC

a. Вимога або прийняття офіцером поліції або іншим співробітником поліцейського підрозділу/організації, в прямій або опосередкованій формі, будь-яких грошових коштів, цінних предметів, подарунків, послуг, обіцянок, нагород чи привілеїв, для себе або іншої особи, групи осіб або структури, в обмін на будь-які дії або бездіяльність, які вже мали місце або матимуть місце в майбутньому, під час або у зв'язку з виконанням будь-якої з функцій поліції або функції, пов'язаної з роботою поліції.

b. Пропозиція або дача офіцерові поліції або іншому співробітникові поліцейського підрозділу/організації, в прямій або опосередкованій формі, хабара у вигляді будь-яких коштів, цінних предметів, подарунків, послуг, обіцянок, нагород чи привілеїв, для нього або іншої особи, групи осіб або структури, в обмін на будь-які дії або бездіяльність, які вже мали місце або матимуть місце в майбутньому, під час або у зв'язку з виконанням будь-якої з функцій поліції або функції, пов'язаної з роботою поліції.

c. Будь-яка дія або бездіяльність під час виконання офіцером поліції або іншим співробітником поліцейського підрозділу/організації своїх службових обов'язків, які можуть тягти за собою звинувачення або засудження будь-якої особи за кримінальне правопорушення, якого вона не скоювала, або звільнення від кримінального переслідування й відповідальності будь-якої особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

d. Несанкціонована передача офіцером поліції або іншим співробітником поліцейського підрозділу/організації конфіденційної службової інформації або інформації обмеженого доступу з метою отримання винагороди або з будь-якою іншою метою.

e. Будь-яка дія або бездіяльність, вчинені під час виконання офіцером поліції або іншим співробітником поліцейського підрозділу/організації своїх службових обов'язків, з метою отримання грошових коштів, цінних предметів, подарунків, послуг, обіцянок, нагород чи привілеїв, для нього або іншої особи, групи осіб або структури.

f. Будь-яка дія або бездіяльність, що містять в собі ознаки корупції згідно з законодавством відповідної держави-члена (Інтерполу).

g. Участь в якості «замовника» або одного з «замовників», а також ініціатора, підсобника або спільника у вчиненні корупційного діяння, або як спільника після вчинення корупційного діяння, або участь у якості співучасника чи в будь-якій іншій якості у скоєнні або спробі скоєння будь-яких дій , перерахованих в попередніх пунктах.

Якщо співробітник поліції бере участь у корупційних діях, наслідки таких правопорушень у більшості випадків будуть більш небезпечними, ніж аналогічні правопорушення посадових осіб інших державних організацій або промислових корпорацій. Це пояснюється двома причинами:

1. Поліція - це державна організація, на яку суспільство покладає завдання щодо контролю за поведінкою інших людей, у тому числі і співробітників інших державних організацій. У випадку, коли поліція не користується довірою, суспільство фактично залишається без відомства, яке зобов'язане забезпечувати законність і правопорядок у цьому суспільстві.

2. Багато з видів діяльності поліцейської організації залишаються поза увагою суспільства, і часто це стосується, в тому числі, і роботи з суб'єктами злочинів. У порівнянні з діяльністю інших державних організацій, робота поліції характеризується більш низьким рівнем прозорості, причому не тільки для суспільства, але навіть і всередині самої поліцейської організації. Якщо суспільство погоджується з тим, що певні аспекти діяльності поліції мають бути приховані від його очей, це означає, що воно має довіряти поліції більше, ніж іншим державним службам, діяльність яких є повністю відкритою для суспільства.

Перш ніж перейти до наступного питання нашого розділу, розглянемо деякі поняття, які мають відношення до корупції та інших службових правопорушень співробітника поліції (див. Вставку 2).

Вставка 2. Три загальних особливості поліцейської корупції як одного з видів порушень професійної етики

1. Поліцейський варіант кругової поруки або «обітниці мовчання», який ще називають «синьою стіною мовчання» (за кольором поліцейського мундиру). Згідно з цим негласним законом, поліцейський просто вважає за краще не помічати явних порушень своїх товаришів по службі, однак в окремих випадках це може означати і пособництво у приховуванні злочинів.
2. Поширена в поліцейському середовищі думка про те, що певних вимог професійної етики дотримуватися необов'язково. Для цього виду порушень, які є класичним зразком «сірої» корупції (див. Таблицю 1), навіть придумано спеціальне виправдання - «корупція з добрими намірами». У таких випадках офіцер поліції свідомо оминає або навіть явно порушує закон, керуючись при цьому принципом «етичної відносності». Він може укласти угоду зі злочинцем, наприклад, пообіцявши йому «скостити термін» або взагалі не притягати до відповідальності, якщо той повідомить інформацію, яка допоможе знайти і засудити підозрюваного в більш серйозному злочині.
   a) Дехто взагалі не вважає це корупцією, оскільки в даному випадку співробітник поліції не отримує ніякої особистої вигоди. Тим не менш, офіцер поліції при цьому свідомо порушує встановлені вимоги, тим самим порушуючи принцип «закон понад усе» (саме тому порушення такого роду підпадають під пункт «в» визначення поліцейської корупції IGEC).
   b) В такому разі закон розглядається як відносне поняття, в той час як верховенство закону базується на системі абсолютних принципів (перед законом усі рівні, і закон не має зворотної сили).
3. «Корумпованість процесу». У своєму прагненні засадити людину за грати поліцейські можуть вдаватися до фальсифікації доказів (підкидати сфальшовані докази). При цьому їхні дії виходять за межі законності та порушують встановлені процедури.

2.5. Що таке системна корупція?

Характерною ознакою системної корупції є активна й масштабна корупційна діяльність, коли корупційна поведінка перестає бути винятком і стає правилом роботи в організації. У деяких випадках системна корупція є невід'ємною складовою системи менеджменту і державного управління. Системна корупція відрізняється як масштабами корупційної діяльності, так і існуванням певних норм і правил, що сприяють такій діяльності.[10]

2.6. Види корупції та інших порушень професійної етики в системі поліції

Найпоширенішою формою корупції в поліції (або, принаймні, найпоширенішою на думку громадян) є хабарництво. Однак існує й безліч інших порушень професійної етики полі-

цейського, які, так само як і хабарництво, підривають довіру людей і загальне сприйняття поліцейської організації в очах всього суспільства. Тому їх теж необхідно виявляти і вживати необхідних заходів протидії.[11]

2.6.1. Неповага до закону

В якості найпростішого прикладу непрофесійної поведінки можна навести випадки порушення співробітниками поліції правил дорожнього руху (перевищення швидкості, ігнорування сигналів світлофору, неправильне паркування), коли в цьому немає ніякої службової необхідності. Більш серйозним порушенням можна вважати недотримання співробітниками поліції прав людини. У 2005 році американське відділення Амнесті Інтернешнел опублікувало звіт, де описувалися випадки порушення американськими поліцейськими прав гомосексуалістів і транссексуалів, а французьку поліцію звинувачували в порушеннях прав людини в пунктах тимчасового утримання нелегальних мігрантів.

2.6.2. Дії в обхід вимог закону

Серйозним порушенням вважаються випадки, коли співробітники поліції свідомо обходять вимоги законодавства і передоручають виконання деяких із своїх функцій приватним фірмам, прекрасно при цьому розуміючи, що, якщо поліція буде сама виконувати ці завдання, це неминуче викличе різко негативну реакцію суспільства.

2.6.3. Обман

Якщо співробітники поліції часто говорять неправду, суспільство перестає довіряти такій поліції. Найчастіше неправду з вуст поліцейських можна почути в залі судового засідання, коли співробітники свідомо дають брехливі свідчення або приховують частину правди, щоб домогтися вироку, якого, на їхню думку, заслуговує обвинувачуваний. Це є випадки так званої «корупції з благородними намірами». Іноді поліція може вдаватися і до фальсифікації кримінальної статистики. У більшості з таких випадків статистичні дані про злочинність занижуються для того, щоб штучно підвищити відсоток розкритих злочинів і створити видимість успішної роботи. В окремих випадках буває й навпаки, коли поліція, в надії отримати додаткові ресурси, свідомо завищує кількість і ступінь важкості скоєних злочинів.

2.6.4. Небажання визнавати свої помилки

Деякі поліцейські організації відмовляються визнавати критику на свою адресу, а також результати незалежних розслідувань і опитувань громадської думки, що в кінцевому рахунку означає, що вони ставлять власні інтереси вище за інтереси суспільства.

2.6.5. Нестатутні відносини в лавах поліцейської організації

Молоді співробітники поліції часто зазнають знущань з боку старших колег, які таким чином «посвячують» їх в реалії поліцейської служби. Подібні випадки не підпадають під більшість з визначень корупції, однак вони можуть послужити поганим прикладом для інших, особливо в країнах, де влада намагається боротися з нестатутними відносинами в навчальних закладах і з культурою насильства у суспільстві в цілому.

2.6.6. Неправомірне застосування сили

Рівень довіри суспільства до поліції падає й тоді, коли її співробітники перевищують мінімальний рівень силового впливу, необхідний в тій чи іншій ситуації. Суспільство повинно поважати поліцію, а не боятися її.

2.6.7. Дискримінація і расизм

Багато поліцейських організацій зіштовхуються з різними формами упередженого ставлення своїх співробітників до певних категорій населення. Співробітники поліції найчастіше демонструють упереджене ставлення на ґрунті расизму, сексизму, гомофобії, а також до представників певних вікових груп.

Дискримінацію за расовою ознакою можна вважати однією з форм корупції, оскільки даний випадок містить ознаки перевищення службових повноважень. Навіть якщо подібна поведінка не всіма сприймається як корупційна («сіра» корупція), ми все одно включили її в наш перелік порушень, враховуючи, що вона може нести загрозу для безпеки суспільства. Сьогодні стає все більш очевидною необхідність співпраці з інтегрованими в суспільство етнічними меншинами. Це особливо актуально в контексті боротьби з тероризмом, коли антитерористичні підрозділи США, Великобританії, Німеччини та багатьох інших країн світу зривають злочинні задуми «доморощених» терористів, що діють під егідою міжнародних терористичних угруповань. До питання расової дискримінації слід підходити дуже виважено, оскільки слід визнати, що деякі представники національних меншин навмисно провокують співробітників поліції на агресію. Тим не менш, офіцер поліції в будь-якому випадку повинен реагувати на провокацію професійно і адекватно, незалежно від того, від представників якої групи населення вона виходить.

2.6.8. Недосконалість процедур зарахування на службу та підвищення на посаді

Дуже часто рішення про зарахування на поліцейську службу і призначення співробітників поліції на більш високі посади приймаються не за об'єктивними показниками, а на основі особистих зв'язків, коли посади розподіляються серед членів сім'ї (кумівство) або друзів чи знайомих. Це слід вважати порушенням професійної етики. Прийом на службу та призначення на більш високі посади мають здійснюватись відповідно до чітко встановлених прозорих правил і тільки з урахуванням особистих якостей і службових заслуг того чи іншого претендента.

2.6.9. Підробіток «на стороні»

Окремі співробітники поліції в позаслужбовий час займаються своїм власним бізнесом. У багатьох країнах така діяльність вважається незаконною. Але навіть якщо це і не забороняється законом, деякі види такого бізнесу можуть бути пов'язаними з нелегальними операціями. Бувають і випадки, коли цілком легальний бізнес зачіпає деякі функції поліції, наприклад, в сфері охоронної діяльності (встановлення систем охоронної сигналізації тощо), що тягне за собою конфлікт інтересів співробітника поліції і поліцейської організації.

2.6.10. Поведінка у позаслужбовий час

Співробітник поліції має розуміти, що статус зобов'язує його дотримуватися вимог етичної поведінки не тільки на роботі, але і в повсякденному житті, оскільки імідж поліції в очах суспільства залежить, у тому числі, і від його власної поведінки в різних побутових ситуаціях.

2.6.11. Зв'язки з кримінальним світом

Корупція в органах поліції представляє найбільшу загрозу для безпеки суспільства у випадках, коли співробітники поліції залучаються до діяльності організованих злочинних угруповань і терористичних формувань. Проблема посилюється тим, що довести при-

четність до подібної діяльності набагато складніше, ніж зібрати переконливі докази участі в інших видах корупційної діяльності. Наприклад, станом на початок 2010 року так і не вдалося довести звинувачення, висунуті проти деяких співробітників поліції Північної Ірландії за підозрою в пособництві бойовикам Ірландської республіканської армії у великому пограбуванні (близько 38 млн. євро) одного з банків Белфаста, яке сталося ще в грудні 2004 року.[12] Ще один приклад: при розслідуванні обставин трагедії в Беслані (2004 р) слідство навіть не захотіло розглядати версію про те, що цей теракт був здійснений, в тому числі, і завдяки співробітникам поліції, яким бойовики платили хабарі за можливість безперешкодного здійснення своїх приготувань.

У 2009 році виконуючий обов'язки заступника голови Комісії австралійського штату Квінсленд з питань злочинності та посадових порушень пояснив, чому так важко довести зв'язок деяких співробітників поліції з криміналітетом.[13] Справа в тому, що за відсутності свідків з третьої сторони, або якщо співробітники поліції відмовляються самі добровільно визнати наявність таких зв'язків, єдиним джерелом інформації фактично залишаються самі представники кримінальних кіл. Такі особи вже з самого початку викликають до себе недовіру, але найгірше те, що вони при цьому можуть керуватися різними мотивами, зокрема, бажанням помститися якомусь конкретному принциповому поліцейському. Тому до їх свідчень потрібно підходити дуже критично.

2.7. Інші види службових порушень і неетичної поведінки співробітників поліції

Корупція - це лише один з видів порушень професійної етики поліцейського. В цілому, всі види правопорушень в поліції можна розділити на три великі категорії: це кримінальні злочини, дисциплінарні порушення та порушення професійної етики. Акти корупції можуть підпадати під будь-яку з цих категорій, але в будь-яку з них можуть входити і порушення, які далеко не всі експерти віднесли б до сфери корупції (див. Розділ 2). Більш детальний опис відмінностей між порушенням професійної етики та службовим порушенням наводиться у тексті Вставки 3.

Вставка 3: Що таке неетична (неприйнятна) службова поведінка?

Неетична поведінка може мати місце у випадках, коли співробітник поліції знаходиться в ситуації етичного вибору між «нормою» і «цінністю». Якщо, наприклад, сержант поліції, перебуваючи за кермом службового автомобілю, здійснить дорожньо-транспортну пригоду і попросить молодого колегу, що знаходиться в тому ж автомобілі, нікуди не повідомляти про цей інцидент, як в такому випадку має вчинити підпорядкований йому молодий співробітник? Чи повинен він підкоритися вимозі свого начальника, слідуючи такій цінності поліцейської організації, як вірність і відданість, або він повинен донести на сержанта, як того вимагають норми про інформування відповідних інстанцій про подібні події, і залишитися при цьому вірним такої цінності, як чесність? Якщо молодий офіцер обере перший варіант, це буде проявом неетичної професійної поведінки, тому що в даному випадку будуть порушені цінності, закріплені в кодексі поведінки поліцейської організації, навіть якщо цей вчинок і не матиме ознак кримінального правопорушення. Іншими словами, ці два співробітники не вчинять злочину, але, тим не менш, їхні дії будуть вважатися порушенням професійної етики. Іноді буває дуже важко провести чітку грань між корупцією, злочином і порушенням професійної етики, оскільки вони мають багато спільних ознак, а їх сприйняття буває занадто суб'єктивним і залежить від конкретних обставин, за яких мало місце те чи інше порушення.

У кодекси поведінки входять дисциплінарні кодекси, де певні прояви поведінки поліцейського, що не містять ознак кримінального злочину, класифікуються як неприйнятні, а для порушників вимог цього кодексу передбачені конкретні санкції. Зі свого боку, кодекси професійної етики носять скоріше рекомендаційний характер і описують моделі поведінки, яких суспільство очікує від співробітника поліції. Обидва цих кодекси разом з іншими документами формують кодекс поведінки, який буде детально розглянуто в наступній главі нашого Посібника.

Класифікація різних видів службових порушень в системі поліції наочно представлена в Таблиці 2.

Таблиця 2: Ступінь тяжкості і масштаби порушень

Тип	Масштаб		
	Окремі співробітники	Підрозділ/ організація в цілому	Системна корупція
Порушення професійної етики			
Дисциплінарні порушення			
Кримінальні злочини			

На горизонтальній осі (зліва направо) вказані масштаби корупції - від окремих співробітників і далі в порядку зростання аж до системної корупції. Вісь по вертикалі (вгору або вниз) відображає градацію порушень за ступенем їх тяжкості - від найпоширеніших порушень професійної етики, які відбуваються щодня, і до особливо тяжких корупційних діянь, прирівняних до кримінальних злочинів.

З практичної точки зору, така класифікація зручна тим, що вона дозволяє пояснити, чому розслідуваннями таких порушень займаються, як правило, декілька різних відомств, одні з яких розслідують дрібні й середні порушення, а інші спеціалізуються на розслідуванні більш серйозних порушень різних кодексів. Однак, незважаючи на це, на практиці не завжди легко відрізнити корупцію від іншого виду злочину або порушення професійної етики, оскільки певні види дій або бездіяльності можуть мати ознаки не одного, а відразу двох або навіть усіх трьох видів порушень, тобто 1) порушення професійної етики, 2) дисциплінарного порушення і 3) кримінального злочину.

Приклад 1: Вимірювання корупції

Оскільки офіційна статистика про корупцію (всіх видів, а не тільки в поліції) відображає лише верхівку айсберга реального стану справ, багато експертів будують свої оцінки про масштаби і особливості корупції в тій чи іншій країні на основі результатів соціологічних опитувань про сприйняття корупції та особистий корупційний досвід.

У 2003 році Транспаренсі Інтернешнел (провідна МНУО, що спеціалізується на антикорупційних дослідженнях) опублікувала свій перший рейтинг «Барометр глобальної корупції» (БГК). Цей рейтинг був складений за результатами соціологічних досліджень, які проводилися в 2002 році і охоплювали 47 держав світу. При цьому достовірність цих результатів була підтверджена лише стосовно 44-х держав. У дослідження було включено п'ять питань, одне з яких пропонувало респондентам вибрати з 12-ти державних відомств те, яке вони в першу чергу хотіли б бачити вільним від корупції. У цьому рейтингу поліція зайняла третє місце після політичних партій та судів.[14]

Згідно з рейтингом БГК за 2009 рік, співробітники поліції випередили всі інші категорії держслужбовців, яким громадяни за певних обставин готові платити хабарі. При цьому майже чверть опитаних, яким протягом попередніх 12-ти місяців доводилося контактувати з поліцією, зізналися, що змушені були відкуповуватися від поліцейських. За цим показником поліція далеко випередила установи судової системи, яка опинилася на другому місці з рейтингом 16 відсотків.[15]

Ще одним джерелом порівняльних даних про корупцію в органах поліції є соціологічна служба «Євробарометр» (Eurobarometer), яка діє під егідою Комісії ЄС. В кінці 2009 року Євробарометр провів спеціальне соціологічне дослідження з питань корупції. Це дослідження показало, що проблема корупції в органах поліції хвилює європейців менше, ніж корупція в інших сферах державної діяльності, зокрема, серед політиків усіх рівнів, а також посадових осіб, які приймають рішення з питань держзакупівель та видачі дозволів на будівництво об'єктів.[16] На перший погляд, такі результати можуть здатися вельми обнадійливими. Однак, якщо подивитися на дані по країнах, які лише нещодавно увійшли до складу Євросоюзу (в

основному це держави колишнього Варшавського договору), виявиться, що там проблема масштабної корупції в органах поліції турбує людей значно більше, ніж жителів інших 15-ти країн, що вже перебували в ЄС на момент прийняття до нього нових членів у травні 2004 року (53 відсотки і 35 відсотків опитаних, відповідно).[17] Серед країн, де сприйняття корупції в органах правопорядку значно погіршилося впродовж тих двох років, які пройшли з часу попереднього дослідження Євробарометра на корупційну тематику (осінь 2007 р), виявилися Іспанія (+27 пунктів), Кіпр (+24), Болгарія (+ 19) і Бельгія (+18).[18] Якоїсь чіткої тенденції на рівні окремих держав виявити не вдалося, але при цьому, наприклад, Бельгія опинилася за цим показником на одному рівні з деякими державами перехідного періоду, зокрема, Болгарією. З іншого боку, Словаччина, яка, так само, як і Болгарія, поки що тільки намагається наздогнати інші країни Євросоюзу за рівнем розвитку, зайняла перше місце серед держав, де за попередні два роки сприйняття корупції в правоохоронних органах не погіршилося, а покращилося.[19]

3. Значення боротьби з корупцією та порушеннями професійної етики в поліцейській організації

У третій частині цієї Глави ми розповімо про те, чому так важливо боротися з корупцією та порушеннями професійної етики в органах поліції, враховуючи, що обидва ці види правопорушень підривають легітимність самої поліцейської організації, а в деяких випадках - і всієї системи державної влади. Але навіть якщо корупції в країні ще далеко до таких масштабів, низький рівень довіри веде до розчарування людей, які починають втрачати віру в легітимність правоохоронної системи і в торжество принципів верховенства закону. У Таблиці 3 описані негативні наслідки корупції та інших порушень службової етики співробітників поліції, які можуть виходити далеко за межі самої поліцейської організації.

Таблиця 3: Наслідки корупції та інших порушень професійної етики в органах поліції

Поганий приклад для інших	Корупція в поліції може послужити поганим прикладом для всього суспільства. Для того щоб змусити суспільство поважати закон, держава має домогтися, щоб ті, кому вона доручає охорону законності і правопорядку, самі при цьому були зразком законності та етичної професійної поведінки. Участь в корупції може послужити поганим прикладом не тільки для суспільства, але й для інших працівників організації. Якщо вищі посадові чини поліції налаштовані на боротьбу з корупцією та проявами неетичної поведінки у підвідомчих їм підрозділах, вони самі мають демонструвати зразкові моделі поведінки.
Зниження потенціалу поліцейської організації у боротьбі зі злочинністю	Корупція в поліції підриває її легітимність і може призвести до розкладання всієї системи. Але боротися з поліцейської корупцією важливо ще й тому, що суспільство перестає довіряти корумпованій поліції, а це означає, що поліції буде все важче виконувати свою основну функцію, тобто боротися зі злочинністю. Ось як це пояснює один відомий експерт: Поліція зможе успішно розслідувати злочини в тому випадку, якщо суспільство, зокрема, жертви і свідки злочинів, будуть надавати слідчим необхідну інформацію, яка допоможе встановити осіб, підозрюваних у скоєнні цих злочинів. За відсутності такої інформації поліція нічого не зможе вдіяти, і ніякі ресурси, що виділяються на заходи з розслідування кримінальних злочинів, не зможуть цього замінити.[20] Неповага поліції до закону може сприяти зростанню злочинності та погіршенню розкриття злочинів

Падіння міжнародного авторитету	Авторитет держави на міжнародній арені може постраждати, якщо інші держави і МО вважають, що органи поліції цієї держави уражені системною корупцією високого рівня. Держава може навіть розглядати корумпованість поліції іншої держави як серйозну загрозу для своєї власної безпеки, зокрема, у випадках, якщо є свідчення її участі в міжнародній контрабанді озброєнь, наркотиків і людей.
Справедливість і рівність	Для того щоб у суспільстві панувала культура поваги до закону, суспільство має бути впевненим в тому, що його правоохоронні органи в цілому (за рідкісними винятками, тому що «гнилі яблука» можуть опинитися в будь-якому колективі) самі дотримуються вимог закону, і що при цьому вони дотримуються принципу рівності всіх перед законом.
Дестабілізація ситуації в суспільстві, послаблення держави	Корупція та інші зловживання в органах поліції можуть дестабілізувати ситуацію в суспільстві. Якщо корумповані співробітники поліції упереджено ставляться до представників певних рас і при цьому закривають очі на правопорушення представників інших груп суспільства, це може призвести до поглиблення протиріч усередині цього суспільства. Крім того, корумпованість поліції може послабити і саму державу. Якщо це демократична держава, корумпованість поліції підриває її морально-етичні засади, а в кінцевому рахунку - і загальну легітимність держави. У випадку недієздатних держав, існує чітка залежність між суспільним сприйняттям рівня корупції та місцем цієї держави в Рейтингу недієздатних держав (Failed State Index), який щорічно складає Американський Фонд миру: саме так звані «недієздатні» держави лідирують у світових рейтингах за рівнем суспільного сприйняття корумпованості органів поліції.
Розкладання суспільної моралі	Корупція в поліції призводить і до такого небезпечного явища, як послаблення морально-етичних засад суспільства. Якщо суспільство бачить, що корупція в поліції процвітає і приносить свої дивіденди, це ставить під загрозу морально-етичні цінності цього суспільства і навіть може підштовхнути деяких з його представників до участі в кримінальній діяльності. Іншими словами, корупція в поліції може послужити поштовхом до послаблення суспільної моралі і, в кінцевому рахунку, призвести до морального розкладання всього суспільства.

4. Як можна боротися з корупцією та іншими правопорушеннями в органах поліції

Ця частина Глави описує деякі підходи, які відомства загальнонаціонального та міжнародного рівнів можуть застосовувати і вже застосовують для боротьби з корупцією та підвищення стандартів професійної поведінки в органах поліції. Далі ми розглянемо чотири питання:

1. **Як** можна боротися з корупцією та проявами неетичної поведінки в органах поліції?
2. **Хто** повинен відповідати за боротьбу з корупцією?
3. **Чому** має приділятись особлива увага?
4. **Які** чинники успіху антикорупційних заходів, і які перешкоди можуть виникнути на цьому шляху?

4.1. Методи боротьби з корупцією та порушеннями професійної етики в поліції

Визначення методів боротьби з корупцією та іншими порушеннями професійної етики в органах поліції має першорядне значення для успіху заходів з побудови вільної від корупції поліцейської організації, де будуть дотримуватися високі стандарти службової етики.

Всі методи, які можуть застосовувати в себе зацікавлені держави і МО, можна розділити на три великі категорії: *законодавчі, адміністративні* та *освітньо-виховні*. Далі ми розглянемо заходи кожної з цих категорій:

4.1.1. Законодавчі заходи боротьби з корупцією та порушеннями професійної етики в поліції

4.1.1.1. Санкції

Власті повинні дуже відповідально і серйозно підходити до питання боротьби з корупцією та іншими службовими правопорушеннями в поліцейських організаціях. Керівники підрозділів часто занадто поблажливо ставляться до своїх підлеглих, які допускають порушення кодексу професійної поведінки, а в багатьох країнах співробітники поліції взагалі не несуть за це ніякої відповідальності. Така практика неприпустима, оскільки в умовах безкарності вимогами професійної етики починають нехтувати все більше й більше співробітників організації. Інформація про покарання порушників повинна піддаватися широкому розголосу, як мінімум, в межах самої поліцейської організації. Якщо всі співробітники організації знатимуть про порушників і про понесені ними покарання, вони усвідомлять, що краще утримуватися від подібних порушень, і що такі дії не залишаться безкарними.

4.1.1.2. Удосконалення нормативно-правової бази

Результати опитувань співробітників поліції показують, що вони не завжди можуть з упевненістю відповісти на питання, чи містить та чи інша дія ознаки корупції або службового правопорушення. Як правило, це пояснюється недосконалістю законодавства, яке не дає чітких формулювань, містить безліч прогалин і суперечливих або неконкретних поло-

жень, а в деяких випадках може взагалі не визначати конкретних норм поведінки. Успіху в боротьбі з корупцією в органах поліції досягти неможливо без створення нової нормативно-правової бази або модернізації вже існуючої.

4.1.2. Адміністративні заходи боротьби з корупцією в органах поліції

4.1.2.1. Призначення на посади та ротації особового складу

Призначення на будь-які посади мають відбуватись тільки в залежності від професійної кваліфікації того чи іншого претендента і його відповідності необхідним критеріям (досвід роботи, особисті якості тощо), але ні в якому разі не через особисті зв'язки чи знайомства. Мають бути розроблені та затверджені чіткі критерії призначення на ту чи іншу посаду, в тому числі і мінімальні вимоги до рівня освіти кандидатів (див. Розділ 8).

Ефективним методом відбору підходящих кандидатів є тестування. Такі перевірки здібностей і схильностей кандидатів повинні виявити їх фізичні можливості (в тому числі і швидкість реакції), розумові і психологічні можливості (в тому числі і те, як претенденти поводяться у певних критичних ситуаціях і які рішення при цьому приймають), а також їх схильність до насильства і різних зловживань.

Поліцейські організації деяких країн запровадили у себе практику ротації особового складу (регулярного переведення співробітників з одного управління чи підрозділу в інший). Таким чином, співробітники не встигають встановити занадто тісні взаємини зі своїми товаришами по службі, які в подальшому могли б послужити основою для виникнення й розвитку корупційних схем. Прихильники такого підходу вважають, що оптимальний термін перебування співробітника в одному й тому самому підрозділі не має перевищувати трьох років, але в деяких країнах терміни ротації для старшого офіцерського складу органів поліції та інших силових структур складають менше трьох років.

Однак ротація не завжди дає бажаний ефект, про що свідчать дослідження індійських фахівців.[21] Наприклад, керівники різних управлінь та підрозділів можуть домовитися між собою про обмін співробітниками, які відомі їм своїми корупційними нахилами. В результаті, на місце одних корупціонерів в підрозділах приходять інші. Крім того, часті ротації особового складу не дозволяють підтримувати традиції наступності в організації, оскільки разом зі співробітниками з підрозділів йде і частина їхніх знань, досвіду, вмінь, навичок та напрацьованих методик. Тому необхідність ротацій треба ретельно аналізувати і зважувати.

4.1.2.2. Умови та оплата праці

Ризик розвитку масштабної корупції збільшується у випадках, коли умови і оплата праці співробітників поліції далекі від нормальних. Найважливішу роль у розвитку корупційного потенціалу організації відіграє чинник оплати праці. Загроза корупції зростає багаторазово, якщо заробітна плата співробітників поліції виплачується не в повному розмірі або не у встановлені терміни (або навіть не виплачується взагалі). Необхідно враховувати і такий чинник, як співвідношення рівнів оплати праці в поліцейській організації і в суспільстві в цілому. Якщо служба в поліції приносить її співробітникам набагато менше доходу, ніж вони могли б отримувати, працюючи не в таких екстремальних умовах, наприклад, в приватному секторі, деякі з цих співробітників братимуть участь у корупції і будуть порушувати встановлені правила поведінки, виправдовуючи це тим, що роботодавець (держава) недооцінює їх працю та її результати. Тому уряд повинен постійно відслідковувати ситуацію з умовами та оплатою праці співробітників поліції і своєчасно вносити необхідні корективи.

4.1.2.3. Підтримка і допомога держави

Відданість співробітників поліції своїй службі і кількість порушень вимог професійної поведінки та етики безпосередньо залежать від обсягів і видів підтримки поліцейської організації з боку держави. Частою причиною зростання корупції та інших порушень правил професійної поведінки є м'які вироки порушникам або, принаймні, широко поширена думка про те, що суди занадто поблажливо ставляться до корупціонерів і правопорушників, якщо ті працюють у поліції. Теоретично всі співробітники поліції повинні беззаперечно дотримуватися встановлених вимог служби. Однак на практиці це навряд чи можливо і навіть не завжди корисно. Співробітники поліції мають право на власні точки зору, а держава зобов'язана прислухатися до їхніх вимог і побажань.

Якщо ці вимоги стосуються м'якості вироків у справах про корупцію та інші порушення кодексів поведінки, держава може вирішувати цю проблему двома шляхами одночасно:

1. Проаналізувати механізми прийняття рішень по таких справах, виявити суперечливі положення і тенденції, що обумовлюють прийняття невиправдано м'яких вироків, і внести необхідні зміни.

2. Держава повинна підтримувати діалог зі співробітниками поліції для того, щоб з перших вуст дізнаватися про їхні вимоги й побажання і, зі свого боку, роз'яснювати й обґрунтовувати алгоритми прийняття рішень за такими справами (звісно, за умови, якщо сама держава вважає їх правильними).

4.1.2.4. Зміна гендерного балансу

Уряди деяких держав намагаються боротися з корупцією у своїх поліцейських структурах шляхом зміни чисельного співвідношення між жіночим і чоловічим персоналом. Такий шлях обрала, зокрема, міська влада Мехіко, де в цілях боротьби з тотальною корупцією в 1990-х роках особовий склад всіх підрозділів муніципальної дорожньої поліції формувався виключно з жінок.[22] Однак зміна гендерного складу підрозділів з частковим або навіть повним заміщенням чоловічого персоналу жіночим може мати тільки короткочасний ефект. Уроки такого досвіду свідчать про те, що ймовірність корупції та інших службових порушень у тому чи іншому підрозділі поліції визначається не стільки його гендерним складом, скільки наявністю тривалих і усталених відносин між товаришами по службі. Якщо підрозділ формується з нових людей, то пройде певний час, перш ніж вони почнуть товаришувати і зможуть встановити довірчі відносини всередині колективу. Ще більше часу буде потрібно для того, щоб ці довірчі відносини переросли в готовність спільно брати участь у корупційних схемах. Як правило, у суто чоловічому або жіночому колективі рівень взаємної довіри буде вищим, ніж у змішаному колективі. Тому бажано, щоб особовий склад поліцейської організації складався з приблизно однакової кількості чоловіків і жінок, які будуть «спостерігати» один за одним.[23]

4.1.2.5. Кодекси поведінки

Боротьба з корупцією та порушеннями професійної етики серед співробітників поліції повинна мати позитивну спрямованість. Це означає, що центром такої діяльності має стати не покарання за вчинені порушення, а запобігання таких порушень шляхом створення та забезпечення дотримання нових кодексів поведінки, кінцевою метою яких буде зміна поліцейської культури (див. Главу 2).

4.1.2.6. Аналіз корупційних ризиків та корупційного потенціалу

Звичайно, нечистоплотні співробітники можуть знайтися в будь-якій сфері діяльності поліції. Але все ж існують окремі сфери діяльності, де ризик виникнення системної корупції високого рівня (де фігурують великі суми хабарів) завжди буде вищим, ніж в інших. Наприклад, значні можливості для довготривалої участі в корупції високого рівня, як правило, мають підрозділи, які займаються видами злочинності, що приносять своїм суб'єктам високий і при цьому стабільний дохід (на відміну від таких разових злочинних акцій, як, наприклад, пограбування великих банків, коли лише одна вдала спроба може принести грабіжникам величезний куш).

Однак великі хабарі співробітникам поліції можуть пропонувати не тільки злочинці. Значний корупційний потенціал пов'язаний і з підписанням контрактів щодо забезпечення діяльності поліцейської організації, наприклад, поставки боєприпасів, автомобілів та іншої дорогої техніки й обладнання. У середині 1990-х років кілька компаній, які брали участь в матеріально-технічному забезпеченні поліцейських підрозділів деяких адміністративних районів Німеччини, звинувачували у підкупі поліцейських чиновників з метою отримання відповідних контрактів.[24] Німеччина тут, швидше за все, не є винятком, оскільки закупівлі традиційно входять до числа найбільш корупційнонебезпечних сфер діяльності поліцейських організацій багатьох країн світу.

При визначенні пріоритетних напрямів боротьби з корупцією в поліції органи державної влади повинні виявити ті сфери діяльності поліції, де присутні високий корупційний потенціал і можливості для незаконного збагачення, і саме на них сконцентрувати свої антикорупційні зусилля. Іншими словами, необхідно провести аналіз та оцінку корупційних ризиків. У багатьох країнах проблема корупції особливо гостро стоїть у підрозділах з боротьби з наркотиками, проституцією і нелегальним гральним бізнесом. Крім того, при здійсненні аналізу ризиків особливу увагу необхідно приділяти і видам діяльності в сфері підписання контрактів і охорони кордонів (для країн, де існує жорсткий режим державного кордону).

4.1.3 Виховні заходи боротьби з корупцією в органах поліції

Більшість антикорупційних заходів культурно-виховної та просвітницької спрямованості орієнтуються на самих співробітників поліції, а також на суспільство в цілому, а решта проводяться за участю політиків та засобів масової інформації.

4.1.3.1. Семінари

Семінари для співробітників поліції повинні організовуватися на регулярній основі. Це дозволить постійно нагадувати їм про те, яких моделей поведінки очікують від них держава і суспільство, і яка поведінка є несумісною зі статусом поліцейського, а також своєчасно інформувати їх про зміни, що вносяться до кодексів поведінки. Цінності постійно міняються, і те, що було нормальним всього декілька десятиліть тому, сьогодні вже може вважатися порушенням професійної етики. Ці зміни повинні регулярно доноситися до співробітників поліції, причому протягом всього терміну їх перебування на службі, а не тільки під час проходження початкового навчально-тренувального курсу.

4.1.3.2. Антикорупційні кампанії

Існує два основних види антикорупційних кампаній. Більш ефективними вважаються кампанії першого типу, коли держава активно роз'яснює громадянам, що таке корупція, і якої

шкоди вона завдає країні й суспільству. Крім того, держава може роз'яснювати людям, яким чином вони можуть інформувати компетентні органи про випадки корупції в поліції та інші порушення кодексу поведінки поліцейського (наприклад, анонімними дзвінками на спеціальні гарячі лінії). У другому випадку політики починають посилено демонструвати суспільству свою стурбованість з приводу проблеми корупції і розповідати, як активно вони будуть з нею боротися. Сьогодні загальноприйнятою вважається точка зору про те, що антикорупційні кампанії цього типу не лише неефективні, але часто і просто шкідливі, оскільки приводять до зворотного результату. Антикорупційні рекламні кампанії обіцяють знизити або навіть повністю викорінити корупцію в країні і часто організовуються в рамках передвиборчих кампаній. Коли ж після виборів люди бачать, що нічого або майже нічого не змінилося, в суспільстві зростає недовіра до політиків, які, на думку виборців, або не розбираються в подібних питаннях, або навмисно йдуть на обман заради отримання миттєвої політичної вигоди. Кампанії другого типу можуть бути ефективними за умови, якщо вони будуть цілеспрямованими і не розтягнутими в часі, і якщо по їх завершенні суспільство зможе побачити конкретні результати (наприклад, широке висвітлення в ЗМІ процесів та суворих вироків високопоставленим чиновникам, визнаним винними в корупції і зловживанні своїми службовими повноваженнями).

4.1.3.3. Формування позитивних моделей поведінки

Поширення корупції серед молодшого офіцерського складу дуже важко зупинити, якщо порушення норм службової поведінки допускають старші офіцери поліції. Величезне значення для зниження корупції в органах поліції мають позитивні моделі поведінки, що формуються на рівні старшого офіцерського складу. Молодші офіцери не будуть дотримуватися встановлених вимог, якщо їх порушують самі керівники підрозділів. Тому такі випадки необхідно виявляти, а порушників суворо карати.

4.2. Потенційні ризики приватизації та аутсорсингу поліцейських функцій

З кінця 1970-х років багато держав почали практикувати передачу деяких з своїх функцій структурам приватного сектору. З того часу тенденція до приватизації та аутсорсингу державних функцій тільки посилилася. Розглянемо три аспекти цього процесу, які мають безпосереднє відношення до питання корупції в органах поліції.

- По-перше, це говорить про зміщення акцентів у бік досягнення бажаного результату, нехай навіть і за рахунок недотримання деяких встановлених процедур. Тобто це означає, що досягнення поставлених цілей (бажано з мінімальними витратами) стає важливішим за дотримання всіх інструкцій та правил. Це може призводити до формування хибної етики, де мета виправдовує засоби, в тому. числі, якщо це має на увазі і порушення норм професійної поведінки.

- По-друге, рішення про приватизацію/аутсорсинг функцій часто приймаються з міркувань раціональності і зниження витрат, і при цьому ігноруються такі суб'єктивні поняття, як «суспільний капітал» і «вірність принципам і обов'язку». Хоча за останні кілька десятиліть органи поліції в більшості країн світу не зазнавали таких радикальних скорочень, як інші державні відомства й структури, їх співробітники все одно залишаються учасниками процесів і тенденцій, що відбуваються в державі і суспільстві в цілому.

Лояльність - це «вулиця з двостороннім рухом», і якщо співробітники поліції вважають, що держава недооцінює їхню важку службу і відданість обов'язку, вони будуть частіше порушувати встановлені вимоги, особливо, якщо таким чином вони будуть демонструвати солідарність з представниками суспільства, які продовжують зберігати вірність державі, а саме колегам з інших державних структур.

- Якщо два перших наслідки мають загальний характер, третій стосується тільки деяких окремих країн, а саме тих, де органи поліції активно заохочуються (а іноді і прямо примушуються) до співпраці зі структурами приватного сектору, за рахунок якого вони могли б покрити частину витрат на своє власне утримання. Такий підхід не можна вважати виправданим з ряду причин.[25] Наприклад, в обмін на фінансову підтримку деякі зі «спонсорів» можуть дозволяти собі різні правопорушення в розрахунку на те, що поліція буде закривати на це очі (зокрема, у випадку керування транспортним засобом в стані алкогольного сп'яніння). Якщо органи поліції потребують спонсорської допомоги з боку приватного сектору з огляду на низький рівень державного фінансування їхньої діяльності, і якщо приватні спонсори щирі у своєму бажанні допомогти поліції і всьому суспільству, а не самим собі, можна розглянути можливість створення так званих «сліпих трастових фондів». «Сліпий траст» - це фонд, бенефіціари якого не можуть отримувати інформацію про активи фонду і впливати на рішення, що приймаються довірчими керуючими (піклувальниками) фонду; траст називається сліпим, тому що такі особи не мають права ділитися інформацією з керуючими фондом і, відповідно, керуючі так само не можуть ділитися з ними інформацією про активи та діяльності фонду.

4.3. Відповідальні за боротьбу з корупцією

Один з найважливіших аспектів боротьби з корупцією та іншими порушеннями норм службової поведінки в органах поліції пов'язаний з розподілом обов'язків між тими, хто повинен займатися вирішенням цієї проблеми. У даному випадку мова йде про саму поліцію, центральні органи виконавчої влади, МО, уряди інших держав, а також про роль недержавних структур і суспільства в цілому.

4.3.1. Органи поліції

Досить ефективним інструментом боротьби з корупцією та іншими службовими правопорушеннями служать механізми внутрішнього контролю й нагляду, особливо на рівні менш серйозних порушень (наприклад, порушень вимог службової етики або кодексів поведінки). В даному випадку особлива роль належить представникам вищого керівництва поліції, зокрема, в організаціях, де корупція ще не набула системного характеру, а натомість спостерігається на рівні окремих співробітників, або коли корупційні порушення є незначними за масштабами. У певному сенсі їх роль є так само важливою, як і роль у цьому процесі керівників підрозділів середнього та старшого рівнів підпорядкування (див. Глави 6 і 7). Однак при цьому виникає проблема ефективності внутрішнього нагляду й контролю в підрозділах кожного з цих рівнів. При цьому слід враховувати високу ймовірність того, що ті, хто займаються внутрішніми розслідуваннями, будуть або покривати «своїх» порушників через небажання «виносити сміття з хати» або, навпаки, занадто ревно виконувати свої обов'язки у прагненні продемонструвати суспільству, як активно поліція бореться з корупцією у власних лавах.

4.3.2. Центральні органи виконавчої влади

Важливу роль у боротьбі з корупцією в поліції відіграє центральний уряд, оскільки саме уряд в кінцевому рахунку відповідає за діяльність правоохоронних органів і фінансує більшу частину їх витрат. Один з найефективніших методів боротьби з корупцією в поліції передбачає створення на рівні уряду спеціальних антикорупційних комісій, що діють незалежно від самих органів поліції. Тому що, як показує світовий досвід, чекати, що поліція буде сама ефективно контролювати власну поведінку, не тільки безглуздо, але й небезпечно в тому сенсі, що відсутність зовнішнього контролю тільки сприяє зростанню корупції та інших серйозних порушень професійної етики (див. Главу 6).

Найперші антикорупційні комісії створювалися з метою здійснення нагляду у сфері боротьби з корупцією на рівні державного сектору в цілому. Найбільшою відомістю серед них досі користуються Сінгапурське Бюро розслідувань корупційних практик (створено у 1952 році), Незалежна комісія проти корупції, створена в Гонконзі у 1974 р, і Незалежна комісія проти корупції Нового Південного Уельсу, яка функціонує з 1989 року.

За останні роки ще кілька держав створили у себе спеціальні «незалежні» комісії для боротьби з корупцією в органах поліції. Наприклад, досить успішно діє муніципальна Комісія боротьби з корупцією в поліції міста Нью-Йорка. Вона була заснована в 1995 році після оприлюднення Доповіді Комісії Моллі, яка займалася розслідуванням корупції в Нью-Йоркському департаменті поліції.[26] Як стверджує офіційний сайт Комісії, ця структура є «повністю незалежною» від департаменту поліції Нью-Йорка. Щороку Комісія публікує детальні звіти про результати своєї діяльності, доступ до яких може отримати будь-який громадянин. Ще одним прикладом може служити Словенія. У цій країні функціонує незалежна комісія, яка є підконтрольною парламенту держави. Словенія розробила і впровадила національну нормативно-правову базу боротьби з корупцією відразу ж після здобуття незалежності від авторитарної недемократичної держави, якою була колишня Югославія.

4.3.3. Міжнародні організації та уряди інших держав

Існує безліч шляхів для участі МО в боротьбі з корупцією в органах поліції. Наприклад, МО могли б стимулювати різні держави до створення загальної термінологічної бази з питань корупції, поліції і т.д. Серед МО, які беруть безпосередню і активну участь у боротьбі з корупцією в органах поліції, слід відзначити ООН, Інтерпол і Світовий банк. Інший шлях полягає в тому, щоб пов'язати надання допомоги з виконанням певних умов. Наприклад, якщо держава потребує фінансової допомоги з боку зовнішніх організацій, ці організації можуть стимулювати еліти відповідної держави до прийняття ефективних заходів боротьби з корупцією та порушеннями етики державної служби. З цією метою вони можуть застосовувати інструменти заохочення і покарання (відмова у фінансуванні, запровадження санкцій з одного боку, і збільшення фінансування, надання членства в організаціях розвиненого світу, в тому числі ЄС, з іншого боку). МО могли б допомогти і в організації спеціалізованих антикорупційних тренінгів (наприклад, з питань морально-етичного виховання), а також поставити необхідне обладнання. І, нарешті, МО відіграють важливу роль у поширенні передового досвіду та його демонстрації державам, що зазнають труднощів при виробленні чітких стратегій боротьби з корупцією в різних сферах державної діяльності.

4.3.4. Громадянське суспільство (недержавні структури)

Хоча велика роль в боротьбі з корупцією в органах поліції належить державам і МО, в забезпеченні ефективного державного управління[27] беруть участь і безліч інших суб'єктів, в тому числі і громадянське суспільство. Поняття «громадянського суспільства» може трактуватися по-різному, але для нашого Посібника ми прийняли визначення, яке розглядає громадянське суспільство як комплекс із чотирьох складових. Це:

1. Засоби масової інформації
2. НУО
3. Структури приватного бізнесу
4. Суспільство в цілому.

Кожному з цих елементів відводиться власна роль. ЗМІ повинні діяти в якості незалежного «контролера» і здійснювати компетентні журналістські розслідування. Вони можуть служити і цінним джерелом інформації про випадки корупції в поліції, яка через ЗМІ доноситься до уряду й суспільства. Прикладом того, яку важливу роль можуть відігравати національні й міжнародні НУО в якості незалежних «контролерів» і пропагандистів прогресивних методів боротьби з корупцією, є діяльність такої МО, як Транспаренсі Інтернешнел. І структури приватного бізнесу, і суспільство в цілому цілком здатні відмовитися від практики підкупу співробітників поліції і, більш того, вони могли б доносити інформацію про випадки корупції до відома відповідних компетентних органів. Налагодження такої системи інформування могло б стати сферою спільних інтересів і співпраці виконавчої влади, МО, НУО та всього суспільства. Структури виконавчої влади, МО і НУО створюють і фінансують роботу гарячих телефонних ліній, які громадяни потім використовують для інформування компетентних органів про випадки корупційної поведінки співробітників поліції (при цьому громадянин має право не називати себе або, за своїм вибором, представитися власним чи вигаданим ім'ям).

Громадянське суспільство може підвищити ефективність нагляду за станом корупції в поліції шляхом налагодження тісних контактів та взаємодії з органами поліції. Для поліпшення результатів правоохоронної діяльності з одного боку та підвищення довіри і взаєморозуміння між населенням і поліцією з іншого боку успішно застосовується практика спільної охорони правопорядку (т.з. модель «народної поліції»), коли місцеве населення і співробітники поліції активно співпрацюють між собою. Таке взаємовигідне співробітництво сприяє зміцненню авторитету поліції серед місцевого населення і в той же час дозволяє більш ефективно боротися зі злочинністю на відповідній території. Концепція «народної поліції» буде розглянута більш докладно в наступних Главах нашого Посібника.

4.4. Основні напрямки боротьби з корупцією в поліції

Існують певні види діяльності поліції, де корупційний ризик за певних обставин завжди буде вищим, ніж в інших. Економічні підходи до боротьби з корупцією часто базуються на оцінці співвідношення між потенційними перевагами та потенційними втратами від корупції. Тобто, чим більше потенційні вигоди від корупції перевищують потенційні втрати (вірогідність викриття й покарання), тим вищою буде мотивація до участі в злочинній діяльності. Інший популярний підхід заснований на аналізі корупційних ризиків. Це означає, що деякі види діяльності характеризуються більш високим корупційним потенціалом, ніж усі інші. Наприклад, в поліції, це, зокрема, підрозділи автодорожньої інспекції. Ці

два підходи взаємно доповнюють один одного, а при комплексному використанні дають можливість чітко виявити ті сфери діяльності поліції, які є особливо вразливими до корупційного ризику. Якщо говорити загалом, то це ті сфери, де потенційні переваги від корупції набагато перевищують потенційні втрати, і де існують сприятливі можливості для участі в корупційних схемах.

4.5. Які умови успіху антикорупційних заходів, і які перешкоди можуть виникнути на цьому шляху?

4.5.1. Підтримка всіх зацікавлених сторін

Для стримування і зниження рівня корупції в органах поліції дуже важливо забезпечити умови для активної участі і всебічної підтримки всіх зацікавлених сторін. Державна стратегія боротьби з корупцією не буде ефективно працювати, якщо така стратегія буде відкидатися суспільством або не знайде в ньому хоча б мінімальної підтримки. В коло учасників боротьби з корупцією в органах поліції повинні входити політичні еліти, органи державної влади, НУО, МО, МНУО, ЗМІ, суспільство в цілому і, звичайно ж, самі органи поліції.

4.5.2. Зрозумілі й реалістичні цілі та інструменти

Якщо нормативно-правова база та інші інструменти боротьби з корупцією не дають чітких формулювань або містять суперечливі чи неконкретні положення, такі інструменти, швидше за все, не дозволять досягти поставлених цілей. Цілі боротьби з корупцією мають бути закріплені в чітких і конкретних положеннях, а інструменти та плани заходів щодо досягнення цих цілей повинні відповідати реальним обставинам і можливостям.

4.5.3. Ресурси

Для вирішення поставлених завдань необхідна наявність достатньої кількості потрібних ресурсів. Проте недостатньо просто забезпечити необхідну кількість матеріальних ресурсів (фінанси, обладнання, програмне забезпечення і т.д.). Не менш важливу роль відіграє й людський ресурс. Люди, що займаються питаннями боротьби з корупцією, повинні бути цілком віддані своїй справі. Крім того, вони повинні володіти необхідними знаннями, навичками та досвідом. І, нарешті, третій важливий ресурс - це час. Боротьба з корупцією - це не короткочасна кампанія, а тривалий безперервний процес, в якому не може бути швидких рішень і успіхів. Тому команди фахівців повинні мати достатній часовий ресурс для того, щоб проаналізувати джерела корупції в конкретному культурному контексті і врахувати всі особливості тієї чи іншої країни, і за результатами такого аналізу розробити й випробувати відповідну стратегію, а потім реалізувати її на практиці і оцінити отримані результати.

4.5.4. Просвітницькі кампанії про корупцію та її наслідки

У багатьох країнах до цих пір відсутнє чітке розуміння того, що таке корупція, і яку шкоду вона несе державі та суспільству. Тому необхідно проводити активні просвітницькі заходи, які допоможуть людям не тільки усвідомити всю згубність такого явища, як корумпованість органів поліції, але й, що набагато важливіше, зрозуміти, що вони самі можуть і повинні зробити для боротьби з поліцейською корупцією. Як ми вже говорили вище, свою роль у цьому процесі мають відіграти уряди відповідних держав, НУО, МНУО, МО та засоби масової інформації.

Однак при цьому іноді упускається з виду необхідність проведення подібних просвітницьких заходів і серед самих співробітників поліції, які часто не дуже добре уявляють собі всі потенційні ризики, які несе з собою корупція. Поліцейські організації часто вибирають невірні тактики боротьби з корупцією у власних підрозділах (зокрема, це стосується надмірної терпимості до деяких проявів корупційної поведінки), про що свідчать результати відповідних соціологічних досліджень, які проводилися як серед молодих співробітників поліції, так і їх більш досвідчених колег (див. результати опитувань в пункті «Додаткові ресурси»).

4.5.5. Плани дій

Для того щоб конвертувати свою стурбованість з приводу поліцейської корупції в практичні заходи протидії, відомствам і посадовим особам, на яких покладено завдання боротьби з корупцією, необхідно розробити і реалізувати відповідні плани дій. У цих планах мають бути передбачені такі заходи:

- Визначення основних джерел корупції та сфер дії корупційних схем.
- Визначення конкретних заходів щодо ліквідації джерел корупції.
- Визначення відомств, які відповідатимуть за реалізацію цих заходів.
- Чіткий розподіл обов'язків і функцій між уповноваженими відомствами.
- Визначення часових показників реалізації конкретних заходів і досягнення конкретних результатів.
- Розробка механізмів моніторингу та контролю, а також критеріїв оцінки досягнутих результатів і плану дій в цілому.

При цьому дуже важливо, щоб план дій і всі передбачені в ньому заходи були реальними й здійсненними. Наприклад, терміни досягнення конкретних результатів повинні бути достатньо жорсткими, щоб стимулювати активність виконавців. У той же час вони мають бути реальними, тому що неможливість укластися у встановлені терміни може посіяти серед виконавців розчарування і зневіру в успіх намічених планів (див. Главу 8).

5. Боротьба з корупцією та іншими правопорушеннями в органах поліції з урахуванням особливостей кожної конкретної країни

Міжнародне співтовариство часто намагається впроваджувати в різних країнах одні й ті самі підходи до вирішення проблем, які тільки на перший погляд здаються однаковими, але насправді обумовлюються зовсім різними культурами та особливостями тієї чи іншої країни. У цій частині ми розглянемо чотири різних контексти, в яких існують і вирішуються проблеми з дотриманням співробітниками поліції встановлених правил службової поведінки, а також запропонуємо власні рішення. Слід підкреслити, що ми штучно виокремили ці чотири контексти тільки з аналітичною метою. Насправді ж відмінності між ними можуть бути вельми умовними, особливо коли мова йде про постконфліктні, перехідні країни і держави, що розвиваються.

Більш високий або більш низький рівень корумпованості співробітників поліції може бути багато в чому обумовлений культурними особливостями конкретної країни, однак роль цієї змінної складової часто перебільшується. Насправді основні чинники, що визначають рівень корумпованості поліції, все ж таки більше пов'язані з рівнем економічного розвитку та політичної свободи. Це означає, що чим бідніша країна, і чим менше в ній демократичних свобод, тим, як правило, вищим в ній буде рівень корумпованості держслужбовців. Але при цьому слід дуже обережно підходити до визначення такого поняття як «норма». Якщо розглядати корупцію в контексті культурних особливостей різних країн, деякі експерти пояснюють її тим, що населення окремих країн ставиться до корупції як до цілком «нормального» явища. При цьому, однак, слід мати на увазі одне дуже важливе розходження в сприйнятті «норми». Якщо в одних країнах населення вважає корупцію поширеним, а, отже, і «нормальним» явищем і не особливо турбується з цього приводу (культура лояльності або терпимості до корупції), то в інших люди, усвідомлюючи масштаби корупції в своїй країні, просто сприймають це як даність, з якою вони не в силах боротися (культура безпорадності або безнадійності). Звичайно, не можна ігнорувати культурні особливості різних країн. Але при цьому учасники боротьби з корупцією не повинні беззастережно вірити заявам національних еліт, які виправдовують високий рівень корупції в своїх країнах їх культурним особливостями, але насправді тільки прикривають цим свої власні корисливі інтереси.

5.1. Постконфліктні країни

Проблема корупції та інших службових правопорушень в органах поліції є особливо актуальною для держав, що пережили військові конфлікти. В якості прикладу можна навести Анголу, де ще зовсім недавно вирувала громадянська війна (1975-2002). У 2007 році одна з провідних МНУО оприлюднила результати дослідження правопорушень співробітників ангольської поліції. Це дослідження, яке тривало у період з 2005 по 2007 рр., виявило кілька основних видів правопорушень.[28] Зокрема, співробітники поліції найчастіше вдаються до такого порушення, як надмірне і невиправдане застосування сили. Тобто в умовах більш стабільного середовища мирного часу вони за інерцією продовжують застосовувати ті ж самі методи силового впливу, які вважалися більш-менш виправданими у воєнний час. Враховуючи, що Ангола жила в умовах громадянської війни майже три десятиліття, в поліції цієї країни залишилося зовсім небагато співробітників, які мають досвід роботи в умовах миру. Це пояснює, чому в поліцейській культурі цієї країни так глибоко укорінилася традиція вирішення питань силовими методами, які були б більш доречними в обстановці воєнного часу.

Ангольський досвід приводить нас до висновку про те, що міжнародна спільнота має віддавати пріоритет постконфліктним країнам, які пережили тривалі руйнівні війни, а не тим, де конфлікти були короткочасними, а співробітники поліції ще не встигли втратити навичок роботи в умовах «нормальної» (невійськової) обстановки. Це по-перше. Другий висновок, який відноситься до більшості постконфліктних суспільств, полягає в тому, що в органах поліції повинні бути представлені різні групи населення, які брали участь у конфлікті з тієї чи іншої сторони. Інші чинники, що мають відношення до постконфліктних країн, перераховані в Таблиці 4.

Таблиця 4: Чинники і підходи, що мають відношення до поліцейської корупції в постконфліктних державах

Контекст: постконфліктні країни			
Масштаб корупційної проблеми	Основна корупційна проблема (и) (в залежності від умов конкретної країни)	Роль і вплив політичного контексту	Висновки стратегічного аналізу
Дуже значний	Захоплення політичної сфери; Зв'язки з групами бойовиків; участь організованих злочинних угруповань у торгівлі наркотиками та інших видах нелегальної торгівлі (висока прибутковість цих видів злочинності сприяє зростанню корупційного потенціалу органів поліції); надмірна схильність співробітників поліції до насильства; стійка тенденція до дискримінації громадян за етнічною ознакою.	Вирішальна; у багатьох випадках- відсутність політичної волі; відновлення військових дій загальмує процес реформ; існуюча система державного управління, як правило, розбалансована і вимагає докорінної перебудови.	Національний дух послаблений; для успішного просування поліцейської реформи необхідна чітка стратегія розвитку країни. Така стратегія може забезпечити необхідні зміни і повинна відповідати загальним реаліям у державі. Потрібен широкий діалог для забезпечення необхідного рівня підтримки. Такий діалог повинен проходити за участю рядових співробітників і організацій громадянського суспільства. Бажано здійснити аналіз SWOT. Такий аналіз має охоплювати проблеми організованої злочинності і соціальної адаптації колишніх учасників бойових дій.

Масштаб корупційної проблеми	Підхід до управління змінами	Чи існує потреба в зовнішній (іноземній) допомозі?	Яку роль має відігравати громадянське суспільство?
Дуже значний	Комплексний; необхідно забезпечити розвиток антикорупційного потенціалу в умовах дефіциту відповідного досвіду і знань всередині країни. Робота в нових, більш вільних умовах потребуватиме застосування певних методик всередині організації. Можливо, потрібно буде здійснити аналіз дій поліцейських в реальних службових ситуаціях. Такий аналіз допоможе визначити і ліквідувати слабкі місця, які перешкоджають подальшому просуванню необхідних реформ. У багатьох країнах доведеться «з нуля» створювати необхідну навчально-тренувальну базу (об'єкти + технічні засоби), для чого може знадобитися зовнішня допомога.	У середньо-та довгостроковій перспективі знадобиться експертна допомога і значна матеріальна підтримка з зовнішніх джерел. Така допомога повинна передбачати і розробку програм соціально-економічного розвитку, особливо для регіонів, які живуть за рахунок виробництва наркотиків, а також для конфліктонебезпечних регіонів.	Може зіграти вирішальну роль в забезпеченні необхідного рівня народної підтримки політики змін; Може допомогти суспільству позбутися вантажу недовіри, що накопичувався протягом багатьох років; необхідно мінімізувати національні та інші суперечності в суспільстві і тим самим поставити в рівні умови всіх учасників діалогу, навчально-тренувальних програм і т.д.

В ідеалі, внутрішня безпека у посткофліктних країнах повинна забезпечуватися силами їх власних поліцейських структур. Для забезпечення внутрішньої безпеки в перші роки після закінчення «гарячої» фази конфлікту у багатьох випадках не обійтися без залучення іноземних або міжнародних поліцейських контингентів. Така необхідність може бути обумовлена різними причинами: від «корумпованості, низького рівня підготовки місцевих поліцейських структур і їх надмірної схильності до насильства, або поєднання всіх цих трьох чинників»,[29] і до повної відсутності в країні системи органів поліції як такої. У перші повоєнні роки відповідальність за забезпечення внутрішньої безпеки часто беруть на себе військові підрозділи інших держав або міжнародних контингентів (як правило, під егідою ООН або НАТО).

Якщо при цьому передбачено, що ці зовнішні сили, діючи в незнайомому для них оточенні, не тільки забезпечують внутрішню безпеку, але й сприяють зміцненню довіри, місцеве населення має бачити, що вони вирішують спільні завдання і діють у повній відповідності з законом. При проведенні таких операцій існує одна спільна проблема, яка полягає у тому, що суми грошового утримання, які отримують офіцери поліції з інших держав, набагато перевищують доходи місцевих поліцейських, і частина цих сум вони (члени міжнародних підрозділів) можуть витрачати на цілі, що не відповідають їх ролі і статусу. Зокрема, під час післявоєнної операції Спеціальних сил міжнародної поліції ООН на території Боснії і Герцеговини деякі представники цього міжнародного контингенту користувалися послугами місцевих «жриць кохання», які вони щедро оплачували, причому за «тарифами», що набагато перевищували місцеві «стандарти», і тим самим сприяли зростанню нелегального ринку проституції та торгівлі людьми у цій країні.[30] Зайве говорити, що подібна поведінка зовсім не сприяє зростанню довіри й поваги до поліції з боку місцевого населення.

Поліцейські підрозділи іноземних держав повинні намагатися активно співпрацювати з місцевим населенням, зокрема, через механізми спільної охорони правопорядку. Така співпраця приносить не лише очевидні практичні результати (представники міжнародних сил поліції отримують можливість вивчити місцеві мови і традиції), але й сприяє зміцненню взаємної довіри. При плануванні таких операцій МО, що займаються питаннями будівництва чи відновлення ефективних і легітимних державних інститутів на території постконфліктних держав, повинні враховувати негативний вплив випадків неетичної поведінки представників міжнародного контингенту на рівень довіри з боку місцевого населення (тобто, чим більше буде таких випадків, тим нижчим буде рівень довіри і навпаки).

Отже, з вищевикладеного видно, що в контексті постконфліктних держав основні зусилля мають бути спрямованими на:

- **Перехід правоохоронної системи від методів воєнного часу до методів, характерних для умов мирного часу.**
- **Забезпечення представництва в органах поліції членів різних груп суспільства.**
- **Підвищення «чутливості» членів міжнародних поліцейських контингентів до місцевих звичаїв, традицій та проблем.**

5.2. Держави перехідного періоду

Перехідними називають держави, які перебувають на етапі стрімких і фундаментальних змін після минулих революцій (мирних чи насильницьких). Такі зміни зачіпають в основному соціально-політичні аспекти життя суспільства і можуть призводити до створення різноманітних державних систем - від диктатур до молодих демократій. Одна з проблем, з якою стикається будь-яка перехідна держава, полягає в тому, що стабілізація нової системи і ухвалення нового постреволюційного законодавства відбуваються не одразу, а через певний, іноді досить значний проміжок часу після падіння старого режиму і його правової системи. При цьому утворюється «правовий вакуум», коли старе законодавство вже не відповідає новим умовам, а нове ще не прийняте або не вступило в силу. Але навіть якщо нові закони вже діють, вони не можуть бути досконалими вже з огляду на те, що

парламентарії ще не володіють достатнім досвідом законотворчості в умовах нової системи. Тому такі закони, як правило, містять масу прогалин і суперечливих або неконкретних положень. Таким чином, нова система залишається у перехідному стані, оскільки продовжує працювати над створенням законів, а не у відповідності до них. Відсутність чітких та обов'язкових правил ускладнює процес легітимізації нової системи і створює сприятливі умови для розвитку корупції. Крім того, зміни можуть відбуватися не так швидко, як хотілося б новій владі. В результаті в суспільстві наростає почуття незахищеності і невпевненості у завтрашньому дні, і це відбивається на житті співробітників поліції так само, як і на житті всіх інших членів суспільства.

У контексті перехідних держав особливо гостро стоїть і проблема зростання злочинності, що супроводжує процес стрімких соціально-економічних змін. Держави іноді намагаються вирішувати цю проблему шляхом значного збільшення чисельного складу поліцейських підрозділів, причому часто це відбувається за рахунок прийому на службу непідготовлених людей, які мають досить слабке уявлення про поліцейську етику. Подібний підхід обрав уряд Ель Сальвадору, який є прикладом постконфліктного і одночасно перехідного суспільства.[31]

У Таблиці 5 перераховані чинники, які слід брати до уваги при вирішенні проблем поліцейської корупції в перехідних державах.

Таблиця 5: Чинники і підходи до проблем поліцейської корупції в перехідних державах

Контекст: перехідні держави			
Масштаб корупційної проблеми	**Основна корупційна проблема (и) (в залежності від умов конкретної країни)**	**Роль і вплив політичного контексту**	**Висновки стратегічного аналізу**
Дуже значний	Вплив старого режиму і його прихильників перешкоджають впровадженню реальних реформ; дрібне здирництво; зв'язки з організованою злочинністю; схильність поліції до невиправданого й надмірного застосування сили; корумпованість уряду.	Вирішальна; У багатьох випадках-відсутність політичної волі, обумовлена корумпованістю старої еліти, і, як наслідок, недовіра суспільства до структур державної влади. Необхідна докорінна перебудова системи державного управління.	Розробка стратегії змін задасть необхідний напрямок процесам реформ. Така стратегія повинна враховувати не тільки реалії поліцейської організації, але і ситуацію в країні в цілому. Стратегія повинна розроблятися в процесі широкого діалогу, без якого важко буде

			забезпечити її ефективну реалізацію. Такий діалог повинен проходити за участю рядових співробітників і організацій громадянського суспільства; Бажано здійснити аналіз SWOT на організаційному рівні (див. Глосарій, а також Глави 2 і 9).
Масштаб корупційної проблеми	**Підхід до управління змінами**	**Чи існує необхідність у зовнішній (іноземній) допомозі?**	**Яку роль має відігравати громадянське суспільство?**
Дуже значний	Комплексний; необхідно забезпечити розвиток антикорупційного потенціалу в умовах дефіциту відповідного досвіду і знань всередині країни. Робота в нових, більш вільних умовах потребуватиме застосування певних методик всередині організації. Можливо, необхідно буде здійснити аналіз дій поліцейських в реальних службових ситуаціях. Такий аналіз допоможе виявити проблеми та визначити напрямки реформ.	Потрібна експертна допомога, потреба в матеріальній допомозі є нижчою, ніж в контекстах країн, що розвиваються, і постконфліктних країн.	Може зіграти вирішальну роль в забезпеченні необхідного рівня народної підтримки політики змін; допомогти суспільству позбутися вантажу недовіри, що накопичувався впродовж багатьох років.

У перехідних державах колишнього комуністичного табору зростанню корупції в органах поліції сприяють ще три чинники. По-перше, на відміну від перехідних держав Латинської Америки, Південної Європи та Південної Африки, в посткомуністичних країнах змінюється не тільки політична система, але й система економіки. Тобто за короткий період часу вони повинні здійснити перехід від переважно державної планової економіки до економіки, побудованої на принципах приватної власності та вільного ринку. У багатьох країнах цей економічний перехід супроводжувався несправедливим перерозподілом власності

і концентрацією капіталу в руках окремих осіб, і все це відбувалось за рахунок зубожіння основної частини суспільства. Зрозуміло, що таке становище не могло задовольнити «переможених», які справедливо вважали, що «нові господарі життя» нажили свої багатства злочинним шляхом. Багато співробітників поліції у своїй службовій діяльності стикалися з конкретними схемами збагачення, які були нечесними, а іноді й відверто незаконними.

По-друге, в більшості країн комуністичного табору діяли потужні структури таємної поліції. Після падіння комуністичної системи і появи держав, які прагнуть позбутися спадщини тоталітарного минулого, багато співробітників цих структур були звільнені за скороченням штатів і фактично кинуті державою напризволяще. У такій ситуації багато хто з них не змогли встояти проти привабливих пропозицій про співпрацю з кримінальними угрупованнями, яких колишні співробітники спецслужб цікавили як носії знань про процеси оперативної роботи поліції, а також як люди, навчені поводженню зі зброєю і, що важливо, які мають доступ до зброї.

По-третє, суспільства перехідних держав з колишнього комуністичного табору зіткнулися з втратою моральних орієнтирів, місце яких раніше займала комуністична ідеологія. Якщо в диктаторських державах Латинської Америки і Південної Європи їх авторитарні керівники, як правило, не намагалися забороняти релігійні організації та інші непідконтрольні державі громадські структури, то комуністичні держави у всіх сферах суспільного життя намагалися насаджувати принципи «соціалістичної ідеології й моральності». При цьому релігійна та інші формалізовані системи цінностей відверто придушувалися. Падіння цих держав призвело до руйнування і всієї системи їх світоглядних і морально-етичних цінностей. Цей морально-етичний вакуум багато в чому пояснює особливий характер корупції в деяких країнах перехідного періоду. Тому цей чинник необхідно належним чином враховувати при розробці ефективних стратегій боротьби з корупцією в органах поліції цих країн.

Багато з проблем перехідних країн не так просто піддаються вирішенню, і якщо еліти цих країн готові пройти цей шлях до кінця, їм на допомогу могли б прийти зовнішні організації. Зокрема, зовнішні організації могли б допомогти у створенні ефективної системи державного управління, будівництві державних інститутів і побудові ринкової економіки, де більша частина власності знаходиться у приватних руках. При цьому еліти перехідних держав повинні відкрито виступити проти практики збагачення, якщо вона побудована на кримінальних чи напівкримінальних схемах. При вирішенні проблеми корупції в поліцейських відомствах перехідних держав зовнішні учасники можуть використовувати і такий потужний стимул, як надання членства в організаціях, куди ці держави прагнуть вступити, зокрема ЄС, де однією з основних умов буде значне зниження рівня корупції в державі.

Отже, в контексті перехідних держав основні зусилля повинні бути спрямовані на:

- Ліквідацію прогалин у законодавстві, що перешкоджають ефективній боротьбі з корупцією.
- Вивчення всіх ризиків, пов'язаних зі швидким збільшенням чисельного складу органів поліції.
- Аналіз всіх чинників, що сприяють поглибленню суперечностей між діючими та колишніми співробітниками поліції, і здійснення відповідних заходів.

5.3. Країни, що розвиваються

Поліцейські відомства більшості з країн, що розвиваються, стикаються з такими проблемами, як недофінансування і погані умови праці, а також низький рівень правової культури в державі та суспільстві в цілому. Спільною проблемою більшості країн, що розвиваються, так само, як і багатьох перехідних держав (особливо з колишнього комуністичного табору), є низький рівень розвитку громадянського суспільства. Зокрема, засоби масової інформації у багатьох випадках знаходяться під контролем різних елітних угруповань. У такій ситуації ефективна боротьба з корупцією у середовищі правлячих еліт стає завданням міжнародного співтовариства. Зниження корупції серед правлячої еліти може мати позитивний ефект для боротьби з корупцією і на нижчих рівнях державного управління, у тому числі і в структурах поліції.

Таблиця 6: Чинники й підходи до проблем поліцейської корупції в державах, що розвиваються

Контекст: країни, що розвиваються			
Масштаб корупційної проблеми	Основна корупційна проблема (и) (в залежності від умов конкретної країни)	Роль і вплив політичного контексту	Висновки стратегічного аналізу
Дуже значний	Місництво й кумівство; зв'язки з організованою злочинністю; дрібне здирництво (на постах дорожньої поліції). Корумпованість уряду (в тому числі керівництва поліцейського відомства).	Значна; У багатьох випадках-відсутність політичної волі; незнання формальних механізмів державного управління. Корумпованість уряду свідчить про терпимість суспільства до корупції серед співробітників поліції та інших державних структур; Для реформування поліцейського відомства необхідна докорінна перебудова системи державного управління (в тому числі судової системи та органів прокуратури) Необхідна перебудова всієї системи державного управління.	Розробка стратегії змін задасть необхідний напрямок процесам реформ. Така стратегія повинна враховувати не тільки реалії поліцейської організації, але й ситуацію в країні в цілому. Стратегія повинна розроблятися в процесі широкого діалогу, без якого важко буде забезпечити її ефективну реалізацію. Такий діалог повинен проходити за участю рядових співробітників поліції і організацій громадянського суспільства; Бажано провести аналіз SWOT на організаційному рівні (див. Глосарій, а також Глави 2 і 9).

Масштаб корупційної проблеми	Підхід до управління змінами	Чи існує необхідність у зовнішній (іноземній) допомозі?	Яку роль має відігравати громадянське суспільство?
Дуже значний	Комплексний; необхідно забезпечити розвиток антикорупційного потенціалу в умовах дефіциту відповідного досвіду і знань всередині країни. Робота в нових, більш вільних умовах потребуватиме застосування певних методик всередині організації. Можливо, необхідно буде здійснити аналіз дій поліцейських в реальних службових ситуаціях. Такий аналіз допоможе виявити проблеми та визначити напрямки реформ. Необхідно передбачити систему стимулів, наприклад, винагороду за згоду пройти перевірку на благонадійність або вступ на навчально-тренувальні курси. Навчально-тренувальна база часто слабо розвинена або відсутня, і тому вимагає створення або перебудови; необхідно передбачити можливості для навчання й підготовки поліцейських, які не володіють грамотою. Для стимулювання процесів реформ може бути використаний такий інструмент, як міжнародні санкції.	Необхідна експертна та матеріальна допомога. Необхідно знижувати рівень соціально-економічної нерівності як одного із структурних чинників розвитку корупції.	Громадянське суспільство розвинене слабо, тому його потрібно всіляко підтримувати і розвивати. Може виступити каталізатором змін, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності. Громадянське суспільство має активно виступати проти корупції, у тому числі і за допомогою широких просвітницьких кампаній. Перші видимі поліпшення в роботі поліції сприятимуть підвищенню довіри населення до органів поліції; необхідно налагодити систему обробки скарг та пропозицій громадян, а також систему ефективного захисту свідків і інформаторів.

Крім того, в контексті країн, що розвиваються, необхідно враховувати і такий чинник, як низький рівень освіти більшості співробітників поліції. При цьому бажано, щоб методології навчання професійної етики передбачали можливість використання вербальних та інших інструментів, враховуючи, що окремі співробітники не вміють читати й писати.

Враховуючи вищевикладене, в контексті держав, що розвиваються, основні зусилля повинні бути спрямовані на:

- Розробку оптимальних шляхів для розвитку культури поваги до закону та адаптації до неї місцевої культури.
- Створення можливостей для розвитку громадянського суспільства, особливо в контексті нагляду та контролю за діяльністю органів поліції.
- Створення можливостей для підвищення загального освітнього рівня співробітників поліції, а в разі необхідності - і розробку вербальних та інших методик антикорупційного виховання співробітників, які не володіють грамотою.
- Зовнішні учасники повинні враховувати особливості місцевого менталітету і культури, але при цьому критично ставитися до аргументів, які реабілітують корупцію на тій підставі, що вона, нібито, є «нормальним» явищем або «частиною місцевої культури».

5.4. Розвинені країни

На відміну від постконфліктних, перехідних країн і держав, що розвиваються, жителі держав розвиненого світу в своїй більшості не схильні розглядати корупцію в правоохоронних органах як явище, з яким можна миритися. Набір в органи правопорядку в цих країнах проводиться за результатами тестування кандидатів на відповідність встановленим критеріям та вимогам. Співробітники поліції мають гідний рівень заробітної плати, яка виплачується у встановлені терміни. Крім того, вважається, що культура розвинених країн будується на повазі до закону. Проте численні випадки корупції в органах правопорядку розвинених країн говорять про те, що це не таке вже рідкісне явище навіть для благополучних країн.

Таблиця 7: Чинники і підходи до проблем поліцейської корупції в розвинених країнах

Контекст: розвинені країни			
Масштаб корупційної проблеми	Основна корупційна проблема (и) (в залежності від умов конкретної країни)	Роль і вплив політичного контексту	Висновки стратегічного аналізу
Різний (від окремих випадків до системної корупції)	Часто пов'язана з наркобізнесом	Значна; У багатьох випадках необхідна зміна законодавчої бази; може мати місце брак політичної волі.	Проведення стратегічного аналізу вже практикують більшість країн; основні проблеми часто виявляються завдяки висвітленню в ЗМІ. Методологія оцінки ризиків в корупційнонебезпечних сферах діяльності іще до кінця не сформована.
Масштаб корупційної проблеми	Підхід до управління змінами	Чи існує необхідність у зовнішній (іноземній) допомозі?	Яку роль має відігравати громадянське суспільство?
Різний (від окремих випадків до системної корупції)	Комплексний; будується на основі існуючого аналітичного потенціалу; важливо, щоб керівництво було готове до впровадження необхідних змін (ця готовність не завжди є очевидною).	Ні.	Може відігравати дуже важливу роль; зокрема, необхідно створювати консультативні комітети, які будуть розглядати проблеми суспільної безпеки та сприятимуть підвищенню відповідальності суспільства за діяльність органів охорони правопорядку.

На жаль, слід визнати, що, незважаючи на велику аналітичну роботу, проведену в попередні роки (доповідь про стан корупції в департаментах поліції Нью-Йорка[32] і Філадельфії (доповідь Комісії зі злочинності штату Пенсільванія, 1974 р.)), а також представлені урядам пропозиції щодо боротьби з корупцією в органах правопорядку, численні випадки поліцейської корупції в державах Західної демократії свідчать про те, що ця проблема ще довго буде залишатись на порядку денному. Згідно зі статистикою, рівень корумпованості співробітників поліції в країнах Заходу є набагато нижчим, ніж в інших регіонах світу. Проте, тим не менше, і там мають місце серйозні корупційні злочини, на розслідування яких витрачається багато часу і коштів. Тому проблема поліцейської корупції є актуальною і

для розвинених країн, і їм теж ще належить дуже серйозно попрацювати над її вирішенням. Рівень правопорушень в органах поліції менш розвинених і менш стабільних країн в цілому є вищим, ніж в країнах розвиненого світу, але при цьому в більшості випадків корупція проявляється у вигляді дрібного здирництва (найчастіше цим страждають представники дорожньої поліції). Однак якщо розглядати дрібну корупцію окремо від інших видів правопорушень співробітників поліції, виявляється, що за цим показником Захід майже не поступається постконфліктним, перехідним країнам і державам, що розвиваються.

Як це не дивно, але одну з важливих причин поліцейської корупції в розвинених країнах можна пояснити якраз наявністю культури поваги до закону. Поряд з таким чинником, як зростаюче усвідомлення суспільством своєї ролі у вирішенні соціальних проблем, це може підірвати віру в справедливість у співробітників поліції, які вважають, що злочинець повинен понести покарання, яке відповідає їх власному уявленню про справедливість.

Отже, при боротьбі з корупцією в органах поліції розвинених країн основну увагу слід приділяти таким питанням:

- Боротьба з уявленням про те, що корупцію можна виправдати, якщо вона має «благородну мету».
- Приватизація поліцейських функцій та її вплив на рівень корупції в органах поліції.

6 Успішні стратегії боротьби з корупцією

У шостій частини першої Глави ми розглянемо два приклади успішних антикорупційних стратегій (планів дій на довгострокову перспективу), які на практиці довели свою ефективність.

6.1. Сінгапур

Сінгапур - це одна з країн, яка добилася великих успіхів у зниженні корупції у всіх сферах державної діяльності, у тому числі і в органах поліції, і продовжує успішно стримувати її на мінімальному рівні. Сінгапурський досвід може слугувати моделлю для інших країн, які бажають впровадити у себе передові методики боротьби з корупцією. Згідно з результатами більшості опитувань громадської думки, Сінгапур вже протягом багатьох років входить до числа найменш корумпованих держав світу і має найнижчий рівень корупції серед країн Азіатського регіону. Виходячи з цього, вважаємо за доцільне розглянути чинники і методи протидії поліцейській корупції, які використовує уряд цієї країни.

Успіх антикорупційної стратегії сінгапурського уряду можна пояснити наявністю чотирьох ключових чинників.[33] По-перше, найважливішим чинником успіху антикорупційних зусиль стала наявність політичної волі, тобто прагнення й готовності уряду домогтися необхідних змін. По-друге, це хороші умови та гідний рівень оплати праці поліцейських. По-третє, це умови найму на роботу та відбору майбутніх захисників правопорядку. І, нарешті, по-четверте, це високий рівень навчання/підготовки і співпраці поліції з населенням.

Уряд Сінгапуру вирішив, що співробітник поліції буде більш стійким до спокуси прийняти хабар у разі, якщо його роботодавець, тобто держава, гідно оцінює і поважає його працю. У 1972 році, за рекомендацією Комітету з регулювання рівня заробітної плати, було не тільки істотно підвищено рівень оплати праці молодшого офіцерського складу поліції (від 20 до 25%), але й впроваджена практика безкоштовного медичного обслуговування та забезпечення безкоштовним житлом співробітників, що утримують власні сім'ї. В той же час було впроваджено сувору заборону на сумісництво служби в поліції з будь-якими видами підприємницької діяльності і роботою в будь-яких організаціях, які не належать до поліцейського відомства.

Тим не менше, не можна сказати, що в Поліції Сінгапуру (ПС) корупція зовсім відсутня як явище. Наприклад, у 1999 році до різних термінів ув'язнення були засуджені 17 співробітників поліції, яких звинувачували у зв'язках з кримінальним угрупованням А Лонг Сана (Ah Long San), що спеціалізувалося на незаконних кредитних операціях. Справа А Лонг Сана стала свідченням ще однієї важливої переваги прийнятої в Сінгапурі антикорупційної стратегії, а саме оперативного усунення виявлених недоліків. Зокрема, вже в тому ж 1999 році керівництво ПС розробило і впровадило програму морально-етичного виховання своїх співробітників. Крім того, на відміну від поліцейських відомств більшості інших держав, проблема корупції в поліції Сінгапуру обговорюється не абстрактно, а на конкретних прикладах корупційної поведінки конкретних співробітників. Таким чином, боротьба з корупцією переводиться зі сфери абстрактного у сферу практичного досвіду, заснованого на реальних фактах і подіях.[34]

Чинники успіху антикорупційної стратегії Сінгапуру:

1. Політична воля.
2. Гідні зарплати і умови праці.
3. Ретельний відбір кандидатів на працевлаштування в органах поліції, в тому числі перевірка їх анкетних даних і послужного списку.
4. Ретельно продумана методика виховання й підготовки особового складу, в тому числі на конкретних прикладах корупційної поведінки конкретних співробітників.

6.2. Гонконг

Гонконг (колишня британська колонія, яка нині має статус спеціального адміністративного району у складі КНР) дає нам приклад ще однієї надзвичайно успішної державної стратегії боротьби з корупцією, у тому числі і в правоохоронній системі. Хоча Гонконг дещо поступається Сінгапуру за рівнем суспільного сприйняття корупції, він вже довгий час займає одну з провідних позицій серед найменш корумпованих регіонів Азії.

Для боротьби з тотальною системною корупцією, що охопила, в тому числі, і органи поліції, влада Гонконгу в 1974 році створили Незалежну комісію проти корупції. Цей спеціальний антикорупційний орган був заснований після масових акцій протесту 1966 і 1973 років, під час яких люди звинувачували владу у бездіяльності і нездатності впоратися з корупцією, особливо у правоохоронних органах. Поштовхом до акцій протесту 1973 року послужила корупційна справа одного з керівників поліцейського відомства, який за час перебування на посаді накопичив активів на суму, що значно перевищувала рівень його офіційних доходів. Ще в ході слідства йому вдалося втекти з Гонконгу, що й викликало масове невдоволення людей. Щоб заспокоїти народ, а заодно й оцінити ефективність прийнятого в 1971 антикорупційного законодавства, гонконгські власті створили спеціальну експертну комісію, яка повинна була вивчити ситуацію і представити свої рекомендації. За результатами роботи цієї комісії було створено слідчий антикорупційний орган, який діє незалежно від поліцейського відомства та інших органів державної влади. Таким чином, стурбованість людей з приводу розгулу корупції в органах поліції послужила стимулом до створення Незалежної комісії проти корупції (НКПК) Гонконгу, яка сьогодні входить до числа найуспішніших і найавторитетніших антикорупційних відомств усього світу.

У 1997 році, коли Гонконг знову перейшов під контроль китайського уряду, екс-глава НКПК Бертран де Спевілль[35] заявив, що майже за 25 років свого існування НКПК створила безцінний досвід боротьби з корупцією, який міг би стати в нагоді й іншим країнам.

Один з найважливіших уроків цього досвіду полягає в тому, що антикорупційні органи мають бути незалежними, тобто розслідуваннями правопорушень, скоєних співробітниками поліції, має займатися не поліцейське відомство, а незалежна від нього структура.

Уроки гонконгського досвіду:

- Політичне рішення і твердий намір побороти корупцію.
- Просте й зрозуміле антикорупційне законодавство: передбачені конкретні санкції за конкретні види порушень, встановлені чіткі критерії доказовості, слідчий антикорупційний орган наділений широкими повноваженнями, передбачені ефективні заходи захисту інформаторів.
- Комплексна антикорупційна стратегія, яка охоплює всі напрями боротьби з корупцією: розслідування випадків корупції, запобігання корупції, підготовка й виховання особового складу.
- Активна участь населення.
- Стабільне й достатнє фінансування.
- Бажання не зупинятися на досягнутому, а наполегливо та послідовно продовжувати боротьбу з корупцією.

7 Рекомендації та висновки – Глава 1

Рекомендації та висновки, які можна зробити після прочитання цієї Глави, узагальнені в нижченаведеній таблиці:

Висновок 1	Результати порівняльного аналізу свідчать про те, що антикорупційна стратегія повинна розроблятися з урахуванням особливостей і умов кожної конкретної країни. Корупційна поведінка та інші правопорушення співробітників поліції мають схожі ознаки в більшості країн світу, але існують і певні відмінності, які є характерними для культур тільки деяких країн або навіть тільки однієї конкретної країни. Наприклад, розвиненим країнам, на відміну від постконфліктних держав, немає потреби вдаватися до допомоги іноземних поліцейських контингентів для підтримки внутрішньої безпеки, натомість вони частіше стикаються з такою проблемою, як «корупція з благородною метою». *Ризики* - модель, яка підходить для однієї системи, може виявитися абсолютно неефективною в системі іншого типу. *Можливі проблеми* - застаріле уявлення про те, що для вирішення проблем є тільки один «правильний» шлях.
Висновок 2	Необхідно значно посилити просвітницько-виховний напрям антикорупційної діяльності; співробітники поліції повинні знати і постійно пам'ятати про те, якої шкоди завдає корупція суспільству, і яку загрозу вона може представляти для безпеки держави. Потрібно не просто постійно нагадувати їм про те, «що таке добре, і що таке погано», але й пояснювати чому. *Ризики* - семінари та інші навчально-виховні заходи занадто формальні і нецікаві для слухачів, або їх проводять люди, яких не сприймає цільова аудиторія. В результаті, захід не досягає своєї мети, а закладені в ньому ідеї не засвоюються співробітниками поліції. *Можливі проблеми* - високі витрати, спротив та недовіра цільової аудиторії.

Висновок 3	Необхідно проводити всебічні перевірки психологічних якостей співробітників поліції і їх ставлення до професійних цінностей, причому не тільки при прийомі на службу, але й протягом усієї їхньої службової кар'єри. Психологічні тести можуть бути спрямовані на виявлення деяких прихованих схильностей, наприклад, до насильства або непорядної поведінки, а оцінка ставлення до професійних цінностей може служити мірилом ефективності заходів морально-етичного виховання. *Ризики* - недостатньо продумана і відпрацьована методика тестування може давати помилкові результати або не дозволить виявити реальних якостей і схильностей осіб, що тестуються. Тестування, якщо воно проводиться в грубій нетактовній формі, може стати причиною звільнення зі служби деяких співробітників. *Можливі проблеми* - нестача кваліфікованих психологів, здатних проводити такі перевірки; опір з боку співробітників, що мають великий досвід і стаж служби в поліції.
Висновок 4	Ефективна боротьба з корупцією в органах поліції вимагає більш цілеспрямованих зусиль з аналізу та оцінки ризиків і прийняття конкретних заходів для зниження корупційних ризиків в тих сферах діяльності, де існує найбільше можливостей (або спокус) для порушення встановлених норм і правил службової поведінки. Одним з головних напрямків діяльності антикорупційних органів має стати створення спеціальних підрозділів для боротьби з видами злочинності, що приносять їх суб'єктам великий стабільний дохід (незаконна торгівля наркотиками, зброєю та людьми). *Ризики* - відторгнення чесних і високопрофесійних працівників, якщо їх несправедливо підозрюють у більшій схильності до корупції, ніж інших працівників. *Можливі проблеми* - недостатній рівень кваліфікації й досвіду людей, що здійснюють аналіз та оцінку ризиків.

Висновок 5	Не можна розраховувати на те, що поліцейське відомство зможе ефективно контролювати роботу своїх власних працівників. Особливо це стосується серйозних корупційних злочинів та інших службових правопорушень. Держави, що твердо налаштовані на боротьбу з корупцією в своїх поліцейських відомствах, повинні створити незалежні антикорупційні слідчі органи, які не будуть підпорядковуватись керівництву поліцейського відомства чи інших державних структур. *Ризики* - Брак переконливих аргументів на користь створення незалежного антикорупційного органу; це може підірвати морально-психологічний стан фахових і чесних співробітників. *Можливі проблеми* - нестача фахівців для комплектування антикорупційних слідчих органів; вони мають не тільки володіти відповідними знаннями та досвідом, але й бути дійсно незалежними від поліцейського відомства та/чи органів політичної влади.
Висновок 6	Дуже важливо, щоб влада оперативно вживали заходів щодо ліквідації виявлених проблем і недоліків. Саме оперативність стала одним з чинників успіху антикорупційної стратегії в Сінгапурі. *Ризики* - у своєму прагненні оперативно вирішити виявлену проблему власті можуть приймати поспішні непродумані рішення без проведення глибокого і всебічного аналізу проблеми, який дозволив би виробити більш ефективне рішення. *Можливі проблеми* - нестача кваліфікованих фахівців для формування робочих груп швидкого реагування.
Висновок 7	Необхідно підвищити рівень взаємодії між органами поліції та суспільством з одного боку і поліцією та органами судової влади з іншого боку; це дозволить поліпшити взаєморозуміння і взаємну довіру між суб'єктами та об'єктами громадської безпеки. *Ризики* - В окремих випадках, більш активна взаємодія між органами поліції, суспільством та судовою владою може привести не до поліпшення, а до погіршення взаєморозуміння і довіри між цими трьома учасниками процесів громадської безпеки. *Можливі проблеми* - нездатність співробітників поліції сприймати критику з боку громадян під час безпосередніх контактів; небажання представників судової влади сприймати критику з боку співробітників поліції.

Висновок 8	Технічні засоби - в тому числі програмне забезпечення, камери відеоспостереження і цифрові засоби зйомки - постійно вдосконалюються. Якщо дозволяють можливості (в тому числі фінансові), поліцейське відомство повинно мати доступ до найсучасніших технічних засобів і максимально використовувати їх у своїй роботі. *Ризики* - неякісне програмне забезпечення; небажання співробітників перебувати під відеоспостереженням без достатніх підстав і переконливих аргументів; неправомірне використання деяких технологій, зокрема, якщо йдеться про захист права співробітників на недоторканність приватного життя. *Можливі проблеми* - Вартість і доступність; нестача технічно підготовлених працівників, здатних ефективно використовувати сучасні технології.
Висновок 9	Результати досліджень показують, що для ефективної боротьби з корупцією велике значення має назва відповідної стратегії, тобто програм, планів дій тощо. Наприклад, працівники поліції будуть більш позитивно налаштовані до стратегії з підвищення стандартів професійної поведінки, ніж стратегії боротьби з корупцією, хоча насправді зміст цих стратегій, по суті, може нічим не відрізнятися. Це означає, що стратегія, якщо її найменування говорить про позитивну спрямованість, дозволить вирішувати завдання більш конструктивно і ефективно, ніж така сама стратегія, назва якої передбачає заходи карального характеру. Так само, вимога про декларування зв'язків, які підлягають обов'язковому декларуванню, буде мати більший ефект, ніж вимога про декларування «небажаних» зв'язків. *Ризики* - У деяких випадках використання в найменуваннях антикорупційних стратегій термінів виключно позитивної спрямованості може спотворити суть відповідних програм і підходів; тому термінологія, що використовується, має адекватно відображати суть поставлених завдань, особливо якщо мова йде про серйозні проблеми та недоліки.

Висновок 10	Вирішальне значення для успіху будь-яких зусиль з протидії корупції та інших порушень норм професійної поведінки в органах поліції має наявність політичної волі керівництва. Але наявність політичної волі - це тільки необхідна, але не достатня умова успіху. Якщо держава не має в своєму розпорядженні необхідних можливостей, то навіть найтвердіша політична воля не допоможе поліпшити стандарти службової поведінки співробітників поліції. При цьому, однак, часто забувають, що боротьба з поліцейською корупцією - це не разова короткочасна кампанія, а постійний, безперервний процес. Держави, що серйозно налаштовані на зниження корупції в органах поліції та її успішне стримування на мінімально можливому рівні, повинні ставитися до цього як до тривалого, довгострокового проекту. «Швидка» тактика дійсно може виявитися ефективною у боротьбі з певними видами правопорушень, але стійкий тривалий ефект може бути досягнуто тільки на основі комплексної довгострокової стратегії, що передбачає заходи постійного нагляду та контролю, а також впровадження високих стандартів професійної етики у повсякденну практику поліцейського відомства. *Ризики* - синдром «фіктивної тривоги» (коли керівництво постійно говорить про свій намір вжити рішучих заходів для зниження корупції та запобігання службових порушень в діяльності органів поліції, але насправді ніякі заходи не вживаються через нестачу ресурсів або з інших причин) підриває довіру громадян до своєї держави. *Можливі проблеми* - недостатнє фінансове забезпечення; опір з боку бюрократичного апарату.

Таблиця самооцінки

Глави 1. Вступ: корупція та правоохоронна діяльність

Отже, ви ознайомилися зі змістом першої Глави нашого Посібника. Що нового та цікавого для себе ви дізналися? Чи дізналися ви про якісь нові відомості, які знадобилися б вам у подальшій діяльності з поліпшення стандартів службової поведінки в вашому поліцейському відомстві? Чи можна впровадити зміни у вашому поліцейському відомстві, і якщо так, то які саме?

Нижче ми наводимо таблицю самооцінки, яка допоможе вам дати відповіді на ці та інші запитання. Ця проста анкета допоможе вам оцінити ситуацію у вашому власному поліцейському відомстві, виявити проблеми, визначити можливі шляхи їх вирішення, а потім разом із групою фахівців та представників керівництва виробити план конкретних заходів щодо впровадження необхідних змін. Для створення комплексного підходу, який у подальшому дозволить вам застосувати на практиці викладені тут концепції і рішення, можна організувати спеціальні навчальні семінари або робочі групи, де розглядатимуться результати цієї оцінки і, при необхідності, вноситимуться доповнення і зміни. Крім того, в деяких випадках може знадобитися допомога фахівців вашої власної країни, а також міжнародних експертів, що спеціалізуються в питаннях боротьби з корупцією.

ТАБЛИЦЯ САМООЦІНКИ

Проблеми/питання	Які заходи необхідні?	Як реалізувати ці заходи?
Чи здійснено оцінку нашої вразливості до корупції та інших правопорушень?	Якщо ні, • можна провести аналіз ситуації, використовуючи критерії, наведені в Таблиці 1 цієї Глави • Де існують проблеми? • Які заходи необхідно здійснити? • Чи є необхідність у подальшому вивченні цих проблем?	• Колективне обговорення • Створення робочої групи • Проведення наради робочої групи • Консультації з зовнішнім експертом • При необхідності, провести дослідження громадської думки, проаналізувати скарги громадян і зв'язатися з поліцейськими відомствами інших країн з метою обміну передовим досвідом.

Чи вважають співробітники нашого поліцейського відомства, що деякі прояви корупції та інші правопорушення є цілком допустимими?	Якщо так, ми могли б: • З'ясувати, які з проявів корупції та інших порушень професійної етики вважаються допустимими • Які саме співробітники/підрозділи так вважають? • З'ясувати, чому вони так вважають • Підготувати та реалізувати необхідні заходи	
Чи визначені у нас чіткі ознаки, за якими ту чи іншу поведінку можна класифікувати як корупцію або інше правопорушення? (Див. Глави 2, 5 і 7)	Якщо ні, ми можемо: • Проаналізувати існуюче законодавство та правила • Запровадити необхідні правила та інструкції • Довести їх до відома співробітників поліції • Контролювати дотримання цих правил і карати порушників • Привести у відповідність процеси контролю та проведення розслідувань	
Чи дотримуються співробітники нашого поліцейського відомства високих стандартів професійної етики, або чи плануємо ми домогтися їх дотримання?	Якщо ні, ми можемо: • Провести аналіз ситуації • Виявити слабкі місця • Розробити план відповідних заходів (див. Глави 2, 4 і 8)	
Наскільки актуальними для нашого відомства є висновки, наведені вище?	Ми можемо: • Визначити, які з них можуть бути корисними для нашого поліцейського відомства • Визначити, яким чином їх можна реалізувати на практиці • Передбачити відповідні заходи в планах дій зі створення та забезпечення дотримання високих стандартів професійної етики в поліцейському відомстві	

ГЛАВА 2

2

Цінності, правила та моделі поведінки

Ерік Кобут

1. Вступ до Глави 2

У Главі 2 аналізуються питання управління, побудованого на мотиваційних цінностях, а також розглядаються методології управління, які допоможуть перетворити його на ефективний інструмент боротьби з корупцією. При цьому ми приділимо основну увагу питанням цінностей, правил і моделей поведінки, на яких має будуватися діяльність поліцейського відомства, і поговоримо про те, як вони можуть працювати на зниження і запобігання корупції.

Структурно ця Глава складається з таких частин:

- У **Вступі** даються визначення понять організаційної культури, цінностей та кодексів поведінки. Це допоможе читачеві краще зрозуміти процеси, необхідні для підвищення стандартів службової етики та запобігання корупції.
- У **другій** частині наводяться декілька аргументів, що пояснюють роль і значення цінностей, правил і моделей поведінки для ефективної боротьби з корупцією в поліцейській організації.
- **Третя** частина описує послідовний процес «вбудовування» організаційної культури в стратегію боротьби з корупцією.
- У **четвертій** частині на конкретних прикладах з реальної практики розглядається значення організаційної культури для боротьби з корупцією у певних контекстах.
- І, нарешті, в **заключній частині** дається низка рекомендацій щодо зниження корупції шляхом зміни організаційної культури.

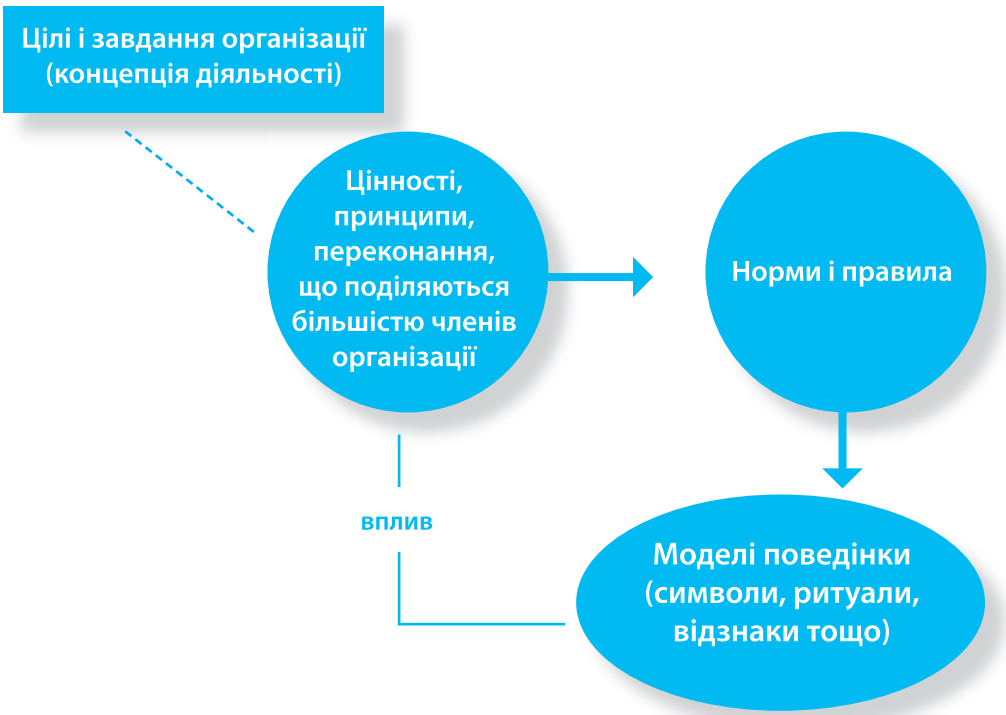
1.1. Що таке організаційна культура?

У даній частині Глави 2 *організаційна культура* розглядається як унікальна сукупність норм, цінностей, переконань, зразків поведінки тощо, які створила певна група людей по мірі того, як вона вчилася вирішувати проблеми, пов'язані з адаптацією до зовнішнього середовища і внутрішньою інтеграцією, для досягнення поставлених перед нею цілей. Отже, нових членів групи слід навчати цим правилам, нормам і цінностям як єдиному правильному способу дій в реальних ситуаціях, пов'язаних з вирішенням подібних проблем.[36]

Визначення *організаційної культури* передбачає, що принципи, які лежать в її основі, визначаються, виходячи з цілей організації (в даному випадку, завдань поліцейського відомства). Ці принципи розділяються всіма членами організації і розвиваються протягом усього періоду її існування. Отже, організаційна культура засвоюється і проявляється у вигляді переконань, цінностей, норм, матеріальних форм, а також моделей вербальної і невербальної поведінки. Всі ці елементи організаційної культури перебувають у постійній взаємодії один з одним. Схема їх функціонування представлена на Рисунку 1.[37]

Організаційна культура не є статичною. З часом вона видозмінюється по мірі появи нових проблем і обмежень. При зміні умов існування організації її члени створюють і засвоюють нові методи роботи та нові моделі поведінки. Вони розробляють і випробовують на практиці нові рішення і, в разі необхідності, впроваджують їх у культуру своєї організації.

Рис. 1. Взаємодія елементів організаційної культури



Цінності мають загальний, абстрактний характер; вони пов'язані з загальними принципами, які організація вважає визначальними для своєї діяльності. Для кожного з працівників організації будь-яка з цих цінностей є керівництвом до роздумів і дій. Вибір цих цінностей визначається особливостями тієї чи іншої організації, а також її основними завданнями. У поліцейських організаціях зв'язок між головним завданням і цінностями організації ґрунтується на величезному почутті професійного обов'язку працівників поліції і їх відчутті приналежності до своєї організації.

Концепція діяльності поліцейської організації являє собою короткий і простий для розуміння документ, де викладено завдання, стратегія і цінності організації. Ці цінності втілені у вигляді норм і правил, які тісно пов'язані, але не повторюють одне одного. Правило визначає те, що потрібно робити, виконувати або дотримуватися (наприклад, співробітник поліції не повинен приймати подарунки в обмін на корисні послуги), в той час, як норма просто «фіксує» стандартні або існуючі ситуації (наприклад, корупція несумісна з роботою в органах поліції).

Ці норми і правила формують певні моделі поведінки. Співробітники поліції у своїй повсякденній діяльності будуть частіше дотримуватися норм і цінностей (моделей поведінки) в тому випадку, якщо вони чітко визначені і сформульовані. Вибір і корисна дія кожного з цих елементів організаційної культури залежать від конкретної поліцейської організації. При цьому в пошуку додаткових стимулів для дотримання норм, правил і цінностей, поліцейські відомства можуть звертатися за порадою до міжнародних організацій (див. частину «Додаткові ресурси»).

1.1.2. Кодекси поведінки

Цінності та принципи культури і різних субкультур усередині організації трансформуються в конкретні норми і моделі поведінки через кодекси поведінки. Кодекси поведінки можуть існувати у вигляді «керівних принципів», «інструкцій» і/або етичних, моральних і/або дисциплінарних кодексів.

Кодекси професійної етики, морально-етичні кодекси і кодекси поведінки часто використовуються одночасно для вдосконалення етичних стандартів та моделей поведінки. У франкомовних країнах використовується термін «деонтологічний» (морально-етичний) кодекс, а в англомовних переважає термін «етичний». В даному Посібнику під терміном «кодекс поведінки» мається на увазі сукупність або комбінація елементів всіх цих концепцій.

Морально-етичний кодекс слід відрізняти від кодексу етики, оскільки «постійне» визначається мораллю й етикою, а обов'язкове відноситься до сфери моральності (деонтології).[38] Що стосується корупції, то морально-етичний кодекс в основному визначає те, чого не можна робити без порушення встановлених стандартів поведінки або, навпаки, потрібно робити для дотримання цих стандартів. На відміну від морально-етичного кодексу, кодекс етики визначає норми поведінки особового складу. Таким чином, організація добровільно бере на себе зобов'язання щодо дотримання певних принципів при здійсненні своєї діяльності (див. визначення, розроблене ОЕСР).

На практиці відрізнити один вид кодексу поведінки від іншого буває складно. Важливо, щоб ці кодекси відрізнялися за своїм призначенням, тобто одні повинні передбачати заходи реагування на певні події (дисциплінарні кодекси), а інші - визначати конкретні стандарти (морально-етичні кодекси та кодекси етики).

Всі ці різні види кодексів поведінки покликані не допустити проявів корупційної поведінки і можуть доповнювати один одного. Корупцію в поліцейському відомстві неможливо подолати за допомогою тільки лише етичного або тільки дисциплінарного кодексу. Чи означає це, що поліцейському відомству необхідні відразу декілька кодексів різних типів? Цілком можливо, але практика свідчить про інше. У поліцейському відомстві будь-якої країни кодекси поведінки існують у різних формах (закони, відомчі накази й розпорядження, регламенти). В залежності від характерних особливостей і конкретних проблем, з якими доводиться стикатися поліцейським відомствам різних країн, одні будуть прагнути до підвищення стандартів професійної етики, а інші - до поліпшення моделей поведінки. Але існують декілька аргументів, які говорять про доцільність застосування змішаного підходу:

- Його можна будувати одночасно на загальних концепціях (етичні норми) та конкретних елементах (дії та поведінка);
- Його можна видозмінювати залежно від рівня розвитку поліцейської організації відповідної країни (постконфліктні, перехідні, країни, що розвиваються, і розвинуті країни);
- Його можна в будь-який час адаптувати під умови, що змінилися, зберігши при цьому базову концепцію (наприклад, кодекс поведінки поліцейського департаменту провінції Квебек існує вже більше двадцяти років і кілька разів піддавався перегляду та модернізації).

Вставка 1: Комбінації кодексів можуть відрізнятися залежно від географічних регіонів

Під час четвертої всеафриканської конференції Міністрів державної служби (2003 р.) делегати від Наглядової ради державних служб африканських країн (The African Civil Services Observatory) відзначали, що кодекси поведінки поліцейських відомств африканських країн в основному спрямовані на виховання поваги до закону, а також дотримання загальних для всіх зобов'язань і зобов'язань, взятих на себе поліцейськими відомствами конкретних країн, і набагато менше уваги приділяють етичним нормам і стандартам.

Більше уваги питанням етичного виховання приділяють поліцейські відомства, де рівень корупції серед співробітників незначний, і де на чільне місце ставляться такі завдання, як, наприклад, «зразкове виконання співробітниками своїх функцій» і «децентралізація». І, навпаки, етичні проблеми менше хвилюють поліцейські відомства, де всі рішення приймаються чиновниками, де корупція є звичайним явищем, і де кодекси поведінки лише описують моделі «належної поведінки».

Зв'язки з іншими главами

Деякі теми цієї Глави розглядаються більш докладно в інших главах:

Глава 1 «Вступ»

Глава 3 «Організаційна структура»

Глава 5 «Внутрішній контроль»

Глава 8 «Розвиток потенціалу»

Глава 9 «Інструменти».

Деякі зв'язки будуть позначені по ходу викладу матеріалу.

2. Значення цінностей, правил і моделей поведінки для боротьби з корупцією

Іноді люди, які за своїм службовим обов'язком мають забезпечувати безпеку суспільства, стають джерелом корупції, зловживаючи при цьому своїми службовими повноваженнями задля отримання особистої вигоди. Ця ситуація несе в собі таку серйозну загрозу, як зниження довіри людей до своєї держави, з усіма небезпечними наслідками, що звідси випливають. Тому так важливо забезпечити високий рівень взаємної довіри між збройними силами, поліцією та урядом, з одного боку, і тими, кого вони зобов'язані захищати, з іншого боку.[39]

У цій Главі ми намагалися розкрити значення цінностей, правил і моделей поведінки для боротьби з корупцією в органах поліції. Тут ми розглянемо чинники, що впливають на культуру поліцейської організації. Крім того, ми спробуємо заперечити концепцію єдиної неподільної культури і покажемо різноманіття існуючих в організації культур і субкультур, а також розповімо про позитивні й негативні сторони поліцейської культури і виділимо ті цінності, правила і моделі поведінки, які будуть працювати на зниження корупції. Ця Глава має переконати читача у тому, що побудова ефективної системи цінностей, правил і моделей поведінки органів поліції має вирішальне значення для відновлення довіри між населенням і поліцією і відновлення ефективної роботи поліцейської організації (тобто саме тих аспектів діяльності, які постраждали в результаті корупції).

2.1. Зміни та їх наслідки для організаційної культури

Культура будь-якої організації постійно розвивається і видозмінюється. Ця еволюція може відбуватися під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх чинників, що ведуть до змін в організаційній культурі. Одні з них можуть сприяти, а інші перешкоджати зростанню корупції в організації.

В залежності від конкретних обставин, культурні зміни можуть відбуватися швидко або повільно, плавно або стрибкоподібно. Оскільки ці зміни (і зовнішні, і внутрішні) впливають на рівень корупції, їх необхідно брати до уваги при розробці антикорупційних заходів. Деякі приклади зовнішніх і внутрішніх чинників змін наведені в Таблиці 1.

Таблиця 1: **Приклади внутрішніх і зовнішніх чинників змін в організаційній культурі**

Приклади зовнішніх чинників	Приклади внутрішніх чинників
Політичне рішення (наприклад, рішення уряду Бурунді про те, що діяльність національної поліції має будуватися на принципах співпраці з населенням і на етичних кодексах).	Зміна стратегій управління в частині, що стосується системи функціонування та організаційної структури (наприклад, Міністерство внутрішніх справ Болгарії впровадило в поліцейському відомстві систему цільового управління або управління методом оцінки ефективності). Крім того, порівняйте два типи організаційних структур: централізована структура сприяє посиленню контролю і однаковості, в той час як децентралізована структура забезпечує більшу гнучкість і адаптивність до мінливих умов (більш докладно про це див. Главу 3).
Масштабна криза (наприклад, в Бельгії всі поліцейські служби були об'єднані в рамках єдиного відомства після серйозного розбалансування системи карного розшуку).	Розширення представництва в структурі особового складу поліції різних груп населення (наприклад, поліцейське відомство Бурунді запровадило квоти на працевлаштування у підрозділах поліції жінок і представників деяких етнічних груп).
Обмеження, що накладаються міжнародним співтовариством (наприклад, боротьба з корупцією в Болгарії була необхідною умовою її вступу в ЄС).	Зміна системи управління людськими ресурсами (колегіальне/авторитарне управління; управління за принципом старшинства або в залежності від кваліфікації/досвідченості працівників).
Результати аудиторських та слідчих перевірок (наприклад, етичний кодекс департаменту поліції Квебеку був переглянутий після перевірки дотримання співробітниками етичних норм і вимог).	Роль профспілок (наприклад, чи беруть вони участь в діяльності поліції, та яка їхня чисельність?)
Зміна соціально-економічних умов і цінностей, підтримуваних суспільством (наприклад, громадяни все більше залучаються до діяльності з охорони громадської безпеки і очікують, що поліція буде відповідати перед суспільством за свої дії)	Бюджетні обмеження ускладнюють процеси оптимізації та впровадження змін
Існуючі правові зобов'язання (наприклад, передбачені соціальним законодавством або законами про охорону праці)	Розробка політики боротьби з корупцією (наприклад, антикорупційна програма поліції австралійського штату Квінсленд). Цей чинник може бути причиною або наслідком зміни менталітету співробітників поліції.
Інтернаціоналізація злочинності	

2.2. Одна культура чи декілька?

Полицейская организация определяет общие для всех сотрудников ценности, которые Поліцейська організація визначає спільні для всіх співробітників цінності, які можуть мати пріоритет над цінностями окремих субкультур. Визначення організаційної культури передбачає наявність певного єдиного співтовариства, всі члени якого поділяють низку спільних, сталих цінностей. Однак уявлення про культуру як про єдину, неподільну систему є помилковим. В дійсності, організаційна культура складається з декількох субкультур, які проявляються в конфліктних ситуаціях.

У будь-якій організації існують, принаймні, три взаємопов'язаних між собою культури: культура операторів (ті, хто виконують конкретні оперативні завдання), культура інженерів (ті, хто розробляють обладнання і керують ним) і культура керівників (ті, хто здійснюють керівництво та управління процесами).

Те саме стосується і поліцейської організації. Поліція - це не однорідна, суцільна система.[40] В ній працюють різні люди, що виконують різні завдання: слідчі, дільничні поліцейські, члени підрозділів спецназу, патрульні, адміністративний персонал тощо. Цей розподіл функцій сприяє формуванню субкультур, кожна з яких підтримує власні цінності й норми.

Організаційна культура буде зберігатися в стійкому стані до тих пір, доки ці різні субкультури не зайдуть в суперечність із базовим цінностями, що поділяються усіма співробітниками організації. Ці різні субкультури навіть корисні, оскільки вони відображають різноманітність різних груп суспільства, представлених в поліцейській організації, а, отже, і різноманітність всього суспільства. Однак, з іншого боку, співіснування різних субкультур може перетворитися на проблему у випадку, коли їх цінності не відповідають базовим цінностям організації в цілому.

Стійкість тієї чи іншої субкультури визначається відмінними особливостями і складнощами поліцейської служби: це постійна небезпека для здоров'я і життя; недоброзичливе ставлення до поліцейських з боку окремих громадян, враховуючи, що поліція виконує роль контролера громадського порядку; уразливість до звинувачень у неправомірних діях; завищені вимоги і різні очікування, що іноді суперечать одне одному; невизначеність у питаннях функцій і повноважень співробітників; домінуюче уявлення про те, що суспільство не розуміє, з чим поліції доводиться стикатися і миритися при безпосередньому контакті з окремими громадянами; напружені умови роботи; рівень взаємовиручки і підтримки при виконанні поставлених завдань і забезпеченні власної безпеки; а також загальне (в межах поліцейського відомства) розуміння того факту, що далеко не у всіх ситуаціях дії співробітників поліції можуть і повинні відповідати очікуванням суспільства.[41]

Можуть бути й парадоксальні ситуації, коли співробітник поліції стикається з необхідністю вибору між двома несумісними цінностями. Це може бути, наприклад, необхідність чесно виконати свій службовий обов'язок або порушити свій обов'язок, але при цьому зберегти вірність своєму безпосередньому керівникові. Або, якщо мова йде про штатного психолога, вибрати один з двох кодексів поведінки, якого слід дотримуватися в конкретній ситуації - кодекс для психологів, який вимагає нерозголошення професійної таємниці, або кодекс для всіх співробітників поліцейської організації в цілому.

Для зниження такого роду ризиків необхідно розробити та реалізувати на практиці певні правила і/або механізми контролю або розв'язання конфліктних ситуацій. Наприклад, у кодексі поведінки можна передбачити положення про конкретні заходи захисту співробітника поліції, який інформує своє керівництво про проблему, що виникла. Також можна чітко визначити принципи, які, в залежності від завдань, що виконуються тими чи іншими підрозділами, будуть мати пріоритет над іншими принципами. Крім того, можна створити спеціальний орган, який буде роз'яснювати суть і зміст конкретних цінностей і забезпечувати їх дотримання (див. Главу 4).

2.3. Позитивні та негативні сторони поліцейської культури

До позитивних сторін поліцейської культури можна віднести той факт, що організаційна культура може забезпечити моральну підтримку і створити всередині організації дух товариства і колективізму, необхідний для ефективної охорони правопорядку і виконання поставлених завдань. Організаційна культура може допомогти співробітникові поліції вибрати правильний алгоритм дій при виконанні конкретних функцій, а також служити обґрунтуванням для деяких практичних прийомів, яким не навчають у школах поліції. Навчальні програми у школах поліції носять тільки дуже загальний характер, бо вони не здатні охопити весь спектр ситуацій, з якими майбутньому поліцейському доведеться мати справу у своїй службовій практиці (у школах поліції відпрацьовуються сценарії, які можуть лише приблизно відображати реальні умови і ситуації). Поліцейська культура допоможе молодому працівникові усвідомити свою роль і місце всередині організації.[42]

Моральна підтримка - це та позитивна властивість, яка розглядається як обов'язковий і одночасно необхідний атрибут організаційної культури. Це пояснюється тим, що унікальний характер діяльності з охорони громадської безпеки і правопорядку передбачає роботу в умовах підвищених психоемоційних і фізіологічних навантажень.[43] Це означає, що співробітник поліції навіть у свій вихідний день не завжди може повністю насолодитися відпочинком, розслабитися і звільнитися від вантажу службових проблем, і в цьому сенсі професія поліцейського не має аналогів. Деякі з атрибутів поліцейської культури відкривають унікальні можливості, які можна з успіхом використовувати для поліпшення умов праці поліцейського.[44]

Негативні сторони поліцейської культури, так само як і її позитивні сторони, обумовлюються характером роботи поліцейського. Співробітники поліції постійно стикаються зі стресовими та конфліктними ситуаціями. Такі ситуації створюють сприятливі умови для виникнення таких антисоціальних явищ, як упередженість, нетерпимість, нестатутні відносини і дискримінація.

Інший аспект поліцейської культури, який може створювати проблеми і напруженість всередині організації, полягає в її парадоксальній природі, про що ми вже згадували вище. Співробітники поліції постійно стикаються з парадоксами, що може стати причиною незадоволеності й розчарування в професії. Перерахуємо деякі з цих парадоксів:

- Спеціалізація/універсальність: співробітники поліції стають учасниками найрізноманітніших ситуацій, і кожного разу громадяни очікують, що поліцейський виконає свою роботу якісно і на високому професійному рівні.

- Оперативність/постійна готовність: втручання співробітника поліції може знадобитися в будь-якому місці і за різних обставин, і кожного разу громадяни розраховують на те, що поліцейський уважно розбереться в їх проблемах і здійснить відповідні заходи.

- Законність дій/автономність: співробітники поліції повинні працювати в автономному режимі, але при цьому у своїх діях суворо дотримуватись вимог законодавства.

3. Яким чином цінності, правила і моделі поведінки можуть використовуватися в боротьбі з корупцією в органах поліції

У третій частині другої Глави розглядаються практичні підходи до використання організаційної культури (цінностей, правил і моделей поведінки) у боротьбі з корупцією та порушеннями співробітниками поліції вимог службової етики.

У цьому контексті важливо підкреслити значення ***системного підходу***, без якого неможливо ефективно боротися з корупцією та проявами неетичної службової поведінки. Системний підхід означає, що для боротьби з корупцією в організації не існує якогось одного-єдиного інструменту. Натомість необхідно одночасно застосовувати декілька різних інструментів, які забезпечать впровадження необхідних стратегічних змін. Іншими словами, крім організаційної культури необхідно використовувати і цілий комплекс різних засобів і заходів. Зокрема, сюди можуть входити такі заходи, як розробка і реалізація механізмів зовнішнього (наприклад, загальні інспекторські перевірки) і внутрішнього (служба внутрішнього контролю) нагляду й контролю, публікація правових документів з питань запобігання корупції, навчально-тренувальні та виховні заходи на першому і подальших етапах проходження служби, ротації посад, розподіл функцій, зовнішні аудити, налагодження системи інформування про факти корупції, атестації особового складу, зміна організаційної структури, оптимізація системи заробітних плат (див. Приклад 1).

Приклад 1. План дій щодо профілактики корупції серед співробітників поліції Квінсленда

Прикладом такого системного підходу може служити План дій з профілактики корупції на 2009-2013 рр., прийнятий поліцейським відомством австралійського штату Квінсленд. В основі цього плану лежать чотири базових елементи:

1) Загальна стратегія управління заходами щодо запобігання корупції в поліцейському відомстві штату Квінсленд (ПВК)

2) Загальна стратегія діяльності, спрямована на підтримку «стійкого імунітету» до корупції в підрозділах ПВК

- Морально-етичне виховання і зміцнення етичної культури
- Мінімізація корупційних ризиків
- Загальні принципи створення планів заходів щодо запобігання корупції на рівні районів, поліцейських дільниць, оперативних груп

3) Особисте зобов'язання: підвищення стандартів службової етики та поведінки є обов'язком кожного співробітника

- Положення про професійну етику ПВК
- «Самоконтроль» - інструмент для прийняття етичних рішень

4) Професійно-етичне виховання й освіта.

Кожен з цих базових елементів передбачає реалізацію необхідних заходів, а також комплекс параметрів для оцінки їх ефективності.

Організаційна культура є важливим чинником боротьби з корупцією і, водночас, відображає те величезне значення, яке надається питанням дотримання норм професійної етики та вимог кодексів поведінки. Іншими словами, розуміння необхідності дотримання цих норм і вимог трансформується в необхідність створення механізмів контролю (зокрема, у вигляді загальних інспекторських перевірок). У свою чергу, існування інституту загальних інспекторських перевірок спонукає співробітників до дотримання встановлених норм і вимог службової поведінки.

3.1. Поліпшення умов праці та життя співробітників поліції

Мотиваційну складову боротьби з корупцією в органах поліції можна посилити заходами щодо поліпшення умов праці та життя співробітників. Благополуччя співробітників є одним з базових принципів організаційної культури, який (як вважає РЄ) повинен знайти своє відображення у кодексі поведінки поліцейської організації.

РЄ вважає, що важливою передумовою запобігання та зниження рівня корупції в органах поліції є дотримання соціально-економічних прав їх співробітників.* У практичному плані це означає, що співробітники поліції повинні мати гарантії соціального захисту та гідного рівня оплати праці, а також медичного та інших видів забезпечення (тобто все те, за що співробітники цінують свою організацію).

РЄ приділяє цьому питанню таку велику увагу, виходячи з того, що високим рівнем корупції характеризуються ті поліцейські відомства, де умови та рівень оплати праці співробітників явно не відповідають рівню завдань, якими вони займаються. При цьому одні служби поліцейського відомства є більше уразливими до корупційного ризику, а інші менше. До числа найбільш корупційномістких сфер діяльності поліції, як правило, входять автоінспекція, прикордонна служба, карний розшук, а також підрозділи, що займаються закупівельною діяльністю в інтересах поліцейського відомства.

Якщо співробітникам поліції недоплачують за їх роботу, в результаті чого вони постійно відчувають фінансові і матеріальні труднощі у своєму особистому житті, їм дуже важко буде встояти проти корупційних спокус. Наприклад, працівник може не «помітити» правопорушення, направити слідство по тому чи іншому шляху в обмін на гроші або взяти хабар за рішення на користь того чи іншого зацікавленого постачальника поліцейського відомства. Для вирішення цієї проблеми в Європейському кодексі поліцейської етики** передбачено положення про те, що співробітники поліції повинні мати гідну зарплату, оскільки поліцейські, праця яких добре оплачується, будуть мати менше спокус для участі в незаконній діяльності, в тому числі корупції.

3.2. Розробка процесу «вбудовування» організаційної культури в стратегію боротьби з корупцією

Зміни не повинні відбуватися без відповідної підготовки; їх необхідно ретельно продумувати і впроваджувати обережно і методично. Зараз ми розглянемо процес розробки антикорупційних заходів в конкретних умовах і контекстах. По завершенні кожного з етапів цього процесу необхідно правильно розрахувати і визначити подальші кроки, від яких залежатиме результат всіх інших етапів процесу (див. Главу 8).

* Стаття 32 Рекомендацій РЄ (2001) 10

** Див. коментарі до статті 32

Этап 1: Визначити найважливіші мотиваційні цінності

Цінності і принципи, що лежать в основі культури поліцейської організації, виходять з основних цілей, які ставить перед собою організація. Для досягнення цих цілей поліцейська організація може вибрати одну або декілька моделей діяльності: наприклад, активна співпраця з населенням (модель «народна поліція»); активна боротьба зі злочинністю; активне використання розвідувальної інформації для своєчасного виявлення загроз і боротьби з ними. Кожна з цих моделей базується на різних цінностях та принципах. Це означає, що вибір цих цінностей і принципів буде визначатися в залежності від обраної моделі.

Вставка 2: Зв'язок між мотиваційними цінностями і моделлю діяльності поліцейської організації

Співпраця з населенням («народна поліція»)	Боротьба зі злочинністю	Використання розвідданих для виявлення і ліквідації загроз
• Орієнтація на партнерство із зовнішніми суб'єктами • Вирішення проблем • Партнерство • Відповідальність • Наділення необхідними повноваженнями	• Забезпечення дотримання законності (дотримання закону як самоціль) • Орієнтація на результат (симптоми) • Реакція на інциденти • Результат	• Правове обґрунтування • Досягнення цілей • Активні і реактивні заходи • Підвищення ефективності • Обмін • Цілеспрямованість
Цінності/принципи Довіра, відкритість, постійна готовність, прозорість, повага	Цінності/принципи Дисципліна, формалізм (централізація процесів), окремі акти, секретність	Цінності/принципи Відкритість, критичність мислення, ініціативність, ефективність, продуктивність, співпраця

Другий чинник, який необхідно брати до уваги, пов'язаний з конкретним видом діяльності і функціонуванням поліцейської організації. Поліцейська культура формується в залежності від умов зовнішнього середовища, в якому функціонує організація. Ці умови визначаються сукупним впливом трьох змінних: 1) рівня небезпеки; 2) рівня підзвітності суспільству і відповідальності перед ним; 3) ефективності.

Суспільні цінності - третій важливий чинник, який необхідно враховувати при виборі цінностей і головних принципів діяльності поліцейської організації. Співробітники поліції є такою ж частиною суспільства, як і інші громадяни. Вони живуть у цьому суспільстві і, відповідно, не можуть бути вільними від впливу суспільних цінностей. Таким чином, в різних поліцейських організаціях різними будуть і підтримувані ними цінності. Як ми вже говорили вище, навіть в одній і тій самій поліцейської організації можуть існувати різні системи цінностей.

Рисунок 2: Схема специфічних і спільних цінностей поліцейської організації

Деякі цінності є спільними для всіх поліцейських організацій. Одні з них нерозривно пов'язані з роботою в поліції, а інші сприяють підвищенню авторитету поліції в очах населення. Деякі з цих універсальних цінностей поліцейської служби перераховані в Таблиці 2.

Таблиця 2: Головні універсальні цінності співробітника поліції

Цінність	**Її значення для співробітника поліції**
Лояльність і відданість	Передбачає: - Обов'язок нести службу - Обов'язок підкорятися - Обов'язок зберігати професійні таємниці та дотримуватися вимог конфіденційності - Обов'язок бути стриманим
Чесність, непідкупність	Може проявлятися в: - Зразковості поведінки (бути прикладом для інших, однаково ставитися до всіх громадян) - Ставленні до корупції - Справедливості, неупередженості

Відповідальність, підзвітність	Передбачає: - Прийняття певних зобов'язань співробітниками поліції всіх рівнів - Санкції керівництва поліцейського відомства (штраф та/або інше покарання співробітника)
Неупередженість	Може проявлятися в: - Об'єктивності - Нейтральності - Однаковому ставленні до всіх громадян
Прозорість	Передбачає: - Інформування вищих інстанцій (відомчих, судових, адміністративних), партнерів (інші силові відомства) і «споживачів» (населення, громадські об'єднання) про факти, обставини або причини тих чи інших подій/дій - Забезпечення дотримання законності
Постійна готовність	Передбачає: - Відповідність очікуванням людей, органів влади та партнерів організації - Співпраця з іншими силовими відомствами - Доступність для населення та органів влади
Відкритість	Передбачає: - Право кожного громадянина на свободу та безпеку - Інформування суспільства - Навчання і підготовку співробітників поліції (представництво в органах поліції різних верств населення, участь у процесах підготовки/навчання/виховання фахівців зовнішніх організацій)
Людська гідність	Передбачає: - Право на життя - Неприпустимість катувань, негуманного поводження чи покарання або такого, що принижує людську гідність - Дотримання прав і свобод інших громадян

Этап 2: Вимірювання шляху, який необхідно пройти для досягнення поставлених цілей

На цьому етапі цінності, які намагається впровадити у себе організація, вже визначені, але їх поки поділяють не всі члени організації. Тому важливо знати, які цінності існують на даний момент в організації, і наскільки глибоко вони укорінилися в організаційній культурі.

Порівняльний аналіз існуючої ситуації на фоні тієї, якої необхідно досягти, дає можливість виявити їх подібності та відмінності. Це, в свою чергу, дозволяє виділити ті цінності, які потребують особливої уваги, і визначити заходи, під впливом яких ці цінності будуть змінюватися в потрібну сторону.

Цей етап аналізу дуже важливий, тому що він дозволяє всебічно оцінити ситуацію на даний конкретний момент часу. Крім того, він дозволяє виявити ризики, які можуть перешкодити затвердженню конкретних цінностей, і визначити проблеми, що обумовлюють появу таких ризиків. Ці ризики і проблеми, що їх обумовлюють, можуть мати доволі різну природу.

- Наприклад, вони можуть мати структурно-функціональну природу, тобто бути пов'язаними з функціонуванням поліцейської служби, організацією робіт і структурою командної вертикалі.
- Крім того, вони можуть існувати і на рівні кожного окремого співробітника. В такому випадку ці ризики і проблеми пов'язані з особистими очікуваннями працівників, їх особистісними якостями (психологічний портрет), втратою мотивації і невдоволеністю службою.

На цьому етапі можна використовувати кілька методик та інструментів аналізу (детальніше читайте про це в Главі 9). Інші приклади та короткі описи цих методик та інструментів наведені у тексті Вставки 3.

Вставка 3: Методики та інструменти аналізу

- **Техніка контент-аналізу**

Контент-аналіз полягає в узагальненні та якісній оцінці різних поглядів. Він ґрунтується на науковому методі (об'єктивність, інтерсуб'єктивність, надійність, достовірність, повторюваність і перевірка гіпотез) і не обмежується тими видами змінних, які піддаються вимірюванню, або умовами, в яких ці погляди формуються і проявляються.

- **Аналіз SWOT**

Цей інструмент може використовуватися для аналізу загальної ситуації в організації або її окремих компонентів (наприклад, організаційної культури). Матриця SWOT дозволяє звести в одну таблицю всі переваги і недоліки, сприятливі можливості та загрози зовнішнього середовища, в якому функціонує організація (більш докладно про аналіз SWOT читайте в Глосарії та Главі 9).

- **Безпосереднє спостереження**

Метод для оцінки поведінки безпосередньо в момент, коли вона проявляється, без використання будь-яких документів чи рапортів.

- **Аналіз параметрів**

Аналіз параметрів дає можливість відстежити весь процес від початку до кінця (вступна інформація, витрати, діяльність, результат і наслідки).

Параметри підрозділяються на зовнішні та внутрішні. Це такі параметри, як:

- Кількість скарг на дії співробітників поліції
- Кількість співробітників поліції, засуджених в кримінальному порядку
- Кількість дисциплінарних стягнень
- Як громадяни оцінюють роботу, та/або який рівень їх довіри до поліції?

- **Анкетування співробітників**

Це традиційний інструмент, який дозволяє отримати уявлення про точки зору і особистий службовий досвід всіх або більшої частини співробітників.

- **Аналіз ризиків**[45]
- **Параметри ефективності**

(Приклади див. у тексті Вставки 4).

- **Опитування фокус-груп**

Цей метод дозволяє вивчити погляди і думки з певного питання груп людей, відібраних за принципом спільності інтересів, і заснований на принципах якісного аналізу.

Всі з перерахованих вище методів та інструментів мають свої переваги, обмеження та недоліки (необ'єктивність, різні інтерпретації результатів). Наприклад, питання може формулюватися з розрахунком на отримання одної заздалегідь передбаченої відповіді. Тому не можна обмежуватися тільки одним конкретним методом, а треба порівнювати його результати з результатами, отриманими з використання інших методів та інструментів. Наприклад, було б помилкою покладатися на результати опитувань, які демонструють високий рівень довіри до поліції, якщо при цьому громадяни скаржаться на корумпованість поліцейських, або якщо статистичні дані свідчать про велику кількість кримінальних і дисциплінарних санкцій, застосованих по відношенню до співробітників поліцейського відомства.

Этап 3: Вироблення плану заходів щодо впровадження запланованих цінностей

Слабкі місця, ризики та проблеми, виявлені на Етапі 2, можна використовувати як основу для вироблення завдань, вирішення яких наблизить організацію до досягнення її мети – тобто затвердження потрібних їй цінностей. Для вирішення цих завдань необхідно розробити план відповідних заходів.

3.2.1. Плани заходів повинні розроблятися на двох рівнях

Дуже важливо, щоб проблема корупції вирішувалася на найвищому рівні організації, а боротьба з нею розглядалася як одне із завдань її політики. План заходів щодо підвищення стандартів професійної етики та боротьби з корупцією, у тому числі і для кожної зі

служб поліцейського відомства, повинен розроблятися для всієї організації і затверджуватися на рівні її керівництва.

Як ми вже відзначали вище, поліцейська організація не є однорідною за своїм складом. Наприклад, у кримінальній поліції проблеми, що впливають на стиль її роботи, і пов'язані з цим ризики будуть зовсім не схожі на проблеми й ризики, пов'язані з діяльністю дільничних поліцейських, автоінспекторів, членів підрозділів спецназу і т.д. Тому різновиди корупційних ризиків залежатимуть від специфічних особливостей конкретної сфери діяльності поліції. Крім єдиного плану дій, конкретні заходи або плани заходів, що доповнюють один одного, мають розроблятися і для кожного з рівнів організації.

3.2.2. Активний і реактивний підходи

Плани заходів усіх рівнів повинні бути націлені на вирішення головного завдання, тобто запобігання корупційних дій. Для цього вони повинні будуватися на поєднанні двох підходів, що доповнюють один одного: активного і реактивного.

Активний підхід забезпечує організаційну підтримку членів особового складу і дає їм орієнтири, якими повинні керуватися співробітники поліції при прийнятті рішень в ситуаціях етичного вибору. Цей підхід створений спеціально з метою вироблення у співробітників навичок етичної професійної поведінки. У комплекс інструментів активної спрямованості входять інформаційно-просвітницькі заходи (наприклад, в ході інформаційної взаємодії та спілкування зі співробітниками), тренінгові заходи (зокрема, інтерактивні вправи, в ході яких відпрацьовуються ситуації етичного вибору, а також семінари), індивідуальна робота з членами особового складу (зокрема, через механізми наставництва) та інші заходи (наприклад, створення експертно-консультативних центрів з питань службової етики).

Реактивний підхід спрямований на попередження та «виправлення» порушень професійної етики серед співробітників організації. Свобода прийняття рішень співробітниками регулюється суворими правилами (в тому числі дисциплінарними кодексами), чітко розписаними процедурами і процесами та механізмами внутрішнього й зовнішнього контролю (контролюючі органи).

Реактивний підхід забезпечує комплекс базових нормативів, що регулюють правила етичної професійної поведінки, у той час як активний підхід спонукає співробітників до неухильного дотримання цих правил, а також дає їм орієнтири для прийняття рішень в ситуаціях етичної невизначеності (див. Главу 5).

3.2.3. Кодекси поведінки

Після того, як поліцейська організація визначила комплекс конкретних цінностей, ці цінності повинні знайти своє «матеріальне втілення» у вигляді кодексів - етичних, моральних або кодексів поведінки.

3.2.3.1. Вибір конкретного типу кодексу

У поліцейській організації можуть існувати один або декілька типів кодексів. Це може бути кодекс професійної етики (наприклад, етичний кодекс співробітників поліції Північної Ірландії або прийнятий Інтерполом кодекс професійної етики працівників правоохоронних органів), морально-етичний кодекс (Національна поліція Франції, Поліція Квебека, Національна поліція Бурунді) або кодекс поведінки (Македонська поліція, Поліцейська служба австралійського штату Квінсленд). В інших організаціях може бути не один, а два кодекси (наприклад, співробітники латвійської поліції повинні дотримуватися вимог кодексу професійної етики і кодексу поведінки). Крім того, одні кодекси мають силу закону,

а інші не мають.

Тим не менш, ідеального рішення не існує. Всі ці методи мають свої переваги і недоліки. Тому різні рішення, як правило, застосовуються в комплексі з іншими рішеннями. Наприклад, якщо йдеться про хартію цінностей, її можна доповнити набором більш обов'язкових положень (наприклад, в бельгійській поліції, крім хартії цінностей, існує і кодекс професійної етики).

Вибір конкретного рішення залежатиме від низки чинників:

- Які рішення вже використовуються?
- Які особливості існуючої системи правоохоронної діяльності?
- Які цілі ставить перед собою організація?
- Який контекст (перехід, злиття або реорганізація?)
- Які проблеми і завдання можуть виникнути перед організацією в майбутньому?

Якщо кодекс має силу закону, це означає, що такий статус був наданий йому за рішенням уряду. Взагалі кажучи, вибір того чи іншого рішення залежить саме від уряду. Але це зовсім не означає, що керівництво поліцейського відомства зовсім не бере участі в процесі прийняття рішень. Залежно від контексту, міністерство може доручити керівництву поліцейського відомства розробку кодексу, який буде мати тільки регуляторний або лише інформативний характер, або розробку на додаток до цього кодексу конкретних інструкцій або хартії цінностей поліцейської організації.

3.2.3.2. Структура кодексу поведінки

У вступній частині цього розділу ми говорили про те, що перевагу слід надавати кодексам професійної етики, де загальні поняття (етичні норми) розглядаються в контексті конкретних ситуацій (поведінка, дії). Виходячи з цього, ми вважаємо, що кодекс професійної етики повинен мати наступну структуру (див. Вставку 4).

У цей список можна включити й інші елементи, наприклад, аналіз ризиків і створення організаційних планів і механізмів контролю (див. рекомендації, викладені в Європейському кодексі поліцейської етики). Крім того, при розробці змісту кодексів поведінки можна використовувати положення деяких нормативно-правових актів, наприклад, конституції і законів відповідної держави.

3.2.3.3. Практична реалізація кодексу поведінки

Кодекс поведінки повинен бути відомий, зрозумілий і прийнятий всіма співробітниками організації і дотримуватися ними. Таким чином, практична реалізація кодексу поведінки є частиною системного підходу. Це означає, що ці заходи поліцейського відомства повинні стосуватися всіх аспектів його діяльності (навчання/підготовка/виховання, інформаційна взаємодія/спілкування/комунікація, людські ресурси, керівництво, процеси/процедури і механізми контролю). Саме комплексна реалізація всіх цих змінних забезпечить в майбутньому впровадження запланованих змін.

Вставка 4: Структура кодексу поведінки[46]

- *Спільні цінності*: лояльність і відданість, чесність і непідкупність, відповідальність, неупередженість, прозорість, постійна готовність, відкритість, людська гідність.
- *Аспекти та чинники*, що впливають на моделі поведінки:
  - Чесність і прямота (інформування злочинців).
  - Пожертви, винагороди, заступництво, привілеї, подарунки (прийняття, дарування).
  - Конфлікти інтересів (фінансова підтримка).
  - Заборона на сумісництво (виконання інших функцій).
  - Надання або спроба надання співробітником поліції необґрунтованих привілеїв або пільг заарештованій особі, яка перебуває під охороною цього співробітника.
  - Раціональне використання суспільних ресурсів під час і у зв'язку з чесним і неупередженим застосуванням закону.
  - Виконання поліцейських функцій.
  - Поведінка після звільнення з державної служби (колишня посадова особа органів державної влади не має права використовувати або розголошувати конфіденційну інформацію, яку вона отримала під час перебування на посаді, без отриманого у законний спосіб дозволу на використання або оприлюднення такої інформації).
  - Зловживання службовими повноваженнями або владою.
  - Управління інформацією (межа між професійним і приватним життям).
  - Декларування власного майна та доходів.
  - Нейтральність по відношенню до політичних і суспільних груп.
  - Співробітник правоохоронних органів не має права виконувати свої службові функції у позаслужбовий час, або коли він фізично знаходиться за межами району своєї юрисдикції, або в рамках судових справ, якими він не уповноважений займатися.
  - Вимога про те, що деякі службові операції, наприклад допит підозрюваних, повинні проводитися тільки в присутності свідків і, по можливості, з використанням аудіовізуальних засобів запису.

3.2.4. Навчання/підготовка/виховання

Дуже важливо, щоб інформація про цінності поліцейської організації оперативно доводилася до відома особового складу, і щоб співробітники дотримувалися цих цінностей у своїй службовій діяльності. Етичне виховання повинно стати невід'ємною складовою частиною навчальних планів для нових співробітників поліції. Професійна етика повинна вивчатися в рамках окремого курсу, але при цьому важливо, щоб етичні норми і правила розглядалися і в рамках кожного з предметів, що вивчається. Якщо співробітникам будуть постійно нагадувати про ці принципи, процес змін пройде легше і швидше. Протягом

усієї своєї службової кар'єри співробітники поліції зобов'язані підтримувати рівень своїх знань та/або спеціалізації в якійсь конкретній сфері. Тому при кожній зручній нагоді (безперервне навчання, спеціалізована підготовка) знання про принципи професійної етики, які співробітники отримали під час початкового курсу навчання при вступі на службу, повинні постійно підтримуватися і оновлюватися (див. Главу 8).

Приклад 2: Антикорупційне виховання в Департаменті поліції Нью-Йорка

У Департаменті поліції міста Нью-Йорка (ДПНЙ) заходи з антикорупційного виховання працівників здійснюються протягом всього терміну їх перебування на службі. Перед кожним призначенням на більш високу посаду вони проходять відповідний підготовчий курс, який вчить їх успішно справлятися з новими, складнішими обов'язками. Молоді менеджери вчаться вирішувати етичні дилеми з точки зору менеджменту. Для цього існує спеціальна навчальна програма під умовною назвою «Ваш хід, сержанте!» (It's your move sarge). У ході цього курсу співробітники відпрацьовують різні менеджерські дилеми та пов'язані з ними питання етичного вибору. Крім того, працівники переглядають відеозаписи перевірок на чесність і непідкупність, під час яких менеджери не змогли знайти правильний вихід з ситуації етичної невизначеності.

Всі молоді працівники ДПНЙ проходять тренувальний курс із вирішення етичних дилем. Для цього використовується метод рольових ігор, де імітуються різні ситуації етичної невизначеності, а співробітники вчаться знаходити правильні рішення.

Приклад 3: Антикорупційна стратегія Мадагаскару

Говоріння, написання та читання інформації - це тільки одна з частин процесу інформаційної взаємодії/спілкування. Інша його частина - це розуміння викладеної інформації. Саме на такому принципі побудована антикорупційна стратегія, прийнята в Мадагаскарі. Уряд цієї країни створив спеціальний антикорупційний орган - Вищу національну раду проти корупції. Діяльність цього органу спрямована, в тому числі, і на ознайомлення населення зі змістом нормативно-правових актів та інших документів з питань економічної і фінансової злочинності. Якщо продовжити цю аналогію, то можна припустити, що завдання щодо забезпечення дотримання співробітниками поліції принципів службової етики можна вирішувати і за допомогою таких інструментів, як популяризація цих принципів серед населення та їх формулювання в максимально простому і доступному для розуміння вигляді. З іншого боку, це сприятиме більш активній участі населення у заходах із профілактики корупції.

3.2.5. Інформаційна взаємодія та спілкування (комунікація)

Іноді курси підготовки та перепідготовки розділені великими проміжками часу. Тому в ці періоди необхідно використовувати інші можливості для постійного нагадування співробітникам про певні принципи професійної етики, спрямовані на запобігання випадків корупції. Наприклад, це можуть бути процеси внутрішньої комунікації (інформаційної взаємодії та спілкування), під час яких співробітники отримують нові знання і роз'яснення з приводу принципів, що їх цікавлять. Вибір цих принципів зазвичай залежить від конкретних подій, інцидентів та ризиків, з якими на даний момент стикається організація.

Незалежно від прийнятого плану дій, комунікація, як внутрішня (особовим складом між собою), так і зовнішня (з громадянами і владою) є важливим інструментом процесу впровадження необхідних цінностей. Вкрай важливо, щоб така комунікація була:

- Регулярною: повторювалася в різних форматах.
- Безперервною: довгостроковою або постійною.
- Довірчою: об'єктивною.
- Узгодженою: з завданнями організації і заходами, здійснюваними в рамках плану дій.

І, нарешті, під час такої комунікації співробітник повинен давати собі відповіді на запитання «Хто я такий?», «Що я хочу висловити?», «Яким чином?», «Коли?», «Кому?» і «Навіщо?». Наприклад, поліцейське відомство штату Квінсленд (Австралія) розробило процедуру самоконтролю, що дозволяє співробітникові здійснити оцінку запланованих ним дій. Під час цієї процедури він повинен відповісти на наступні запитання:

- Чи схвалить моє рішення суспільство і відомство?
- Чи не суперечить це рішення клятві, яку я давав, кодексу поведінки і політиці поліцейського відомства?
- Чи буде це рішення законним? Чи відповідає воно вимогам законодавства, інструкцій і правил?
- Чи є це рішення справедливим з точки зору суспільства, моєї сім'ї і колег?

3.2.6. Людські ресурси

Для того, щоб посилити вплив на поведінку особового складу, організація повинна забезпечити умови, за яких професійна етика та боротьба з корупцією стають невід'ємними складовими кадрової політики організації на всіх її етапах (атестація персоналу, підвищення в званні і на посаді, відбір кандидатів на ті чи інші посади, ротації особового складу і т.д.). Наприклад, в бельгійській поліції атестація співробітників передбачає оцінку не тільки їх професійних якостей, але й дотримання ними організаційних цінностей і вимог професійної етики у їх повсякденної діяльності. Незадовільна оцінка за цим критерієм безпосередньо позначається не тільки на розвитку службової кар'єри того чи іншого співробітника, але й і на його заробітній платі.

Приклад 4: Перевірка співробітників на уразливість до корупції та службових правопорушень

Не кожна людина здатна об'єктивно оцінити свою схильність до корупції та інших порушень професійної етики. Для виявлення таких схильностей і боротьби з ними Майкл Жиродо[47] розробив оцінювальний інструмент під назвою «персональний етичний аудит», який запровадили у себе поліцейські відомства Канади і США. Така оцінка здійснюється в рамках програми «Оцінка поведінкових ризиків і стратегічні системи». За розрахунками його творців, цей інструмент має допомогти у створенні «зон чесності та непідкупності» всередині підрозділів, які є особливо вразливими до корупційного ризику (групи з боротьби з наркотиками і організованою злочинністю, інші підрозділи спеціального призначення). Під час цього тесту кожен співробітник оцінюється за тридцятьма різними критеріями (індивідуальні особливості, ставлення до роботи і професії, поведінка в службових ситуаціях, етичне мислення). Кожен співробітник дає відповіді на відповідні питання і за результатами їх оцінки в конфіденційному порядку отримує власний психологічний портрет.

3.2.7. Стиль управління

Велику роль у цьому процесі відіграє діяльність менеджерів. Оскільки вони безпосередньо взаємодіють з особовим складом, вони мають можливість краще їх пізнати і вплинути на їхню поведінку. Їхній стиль управління, тобто те, як вони спілкуються з підлеглими і чи подають вони самі приклади зразкової поведінки, буде мати або не мати позитивного впливу на поведінку особового складу і спонукати або не спонукати його до неухильного дотримання норм професійної етики організації (див. Главу 3).

3.2.8. Методи менеджменту

Механізми функціонування організації можуть сприяти або, навпаки, перешкоджати зміцненню культури етичної поведінки. Організація, в якій функціонують добре розвинені механізми нагляду й контролю (активні та реактивні), менше стикаються з проблемами корупції та іншими порушеннями норм професійної поведінки.

3.2.9. Оперативні процеси

Цінності та принципи, встановлені кодексом професійної етики організації, повинні дотримуватися під час оперативних заходів, а також в ході безпосереднього контакту співробітників поліції з громадянами під час конфліктних ситуацій. Вплив на робочі процеси поліцейської організації дозволяє домогтися необхідних змін у поведінці співробітників. Наприклад, інструкції для співробітників дорожньої поліції повинні вимагати дотримання відповідних норм кодексу професійної поведінки, зокрема, стосовно права громадян на недоторканність приватного життя, а також вимог про ввічливість, неупередженість та повагу до людської гідності.

3.2.10. Практична реалізація механізмів контролю

Для зміни моделей поведінки недостатньо лише прийняти кодекс поведінки. Необхідно забезпечити його ефективне функціонування у всіх сферах діяльності організації. Реалізацію цього завдання можна доручити органу зовнішнього та/або внутрішнього контролю (наприклад, органу, уповноваженому проводити загальні інспекторські перевірки). Цей орган не повинен виконувати репресивних функцій, а лише діяти в якості аудитора (тобто

проводити аналіз ситуації та виробляти відповідні рекомендації) (див. Глави 5 і 6).

Наприклад, окрім розслідувань, генеральна інспекція бельгійської поліції уповноважена здійснювати аудиторські перевірки та виступати в ролі консультативного органу. Зокрема, при виявленні проблем етичного характеру цей орган може, серед іншого, звернутися до уряду з пропозицією про внесення необхідних змін і доповнень в діючий кодекс поведінки.

Этап 4: Оцінка процесу практичної реалізації організаційних цінностей

Після того, як кодекс поведінки затверджено та введено в дію, важливо здійснити оцінку його впливу на моделі поведінки співробітників. Підрозділ або управління, яке відповідає за контроль дотримання кодексу поведінки, повинен мати можливість відстежувати розвиток процесу і вживати заходів, які забезпечать досягнення запланованих результатів. Для цього необхідно розробити комплекс певних параметрів, за допомогою яких буде оцінюватися ефективність вжитих заходів і, при необхідності, вноситися необхідні зміни. Крім того, в залежності від досягнутих результатів, необхідно відповідним чином відкоригувати і принципи діяльності організації. Зразковий набір таких параметрів представлено в тексті Вставки 5.

Вставка 5: Зразковий набір параметрів

Вжиті заходи	Результати	Оцінка суспільства
- Кількість навчальних годин, витрачених на антикорупційне виховання особового складу - Кількість інформаційних повідомлень та інших документів на цю тематику, направлених за певний період часу власним підрозділам, а також зацікавленим зовнішнім сторонам - Кількість правил, у які було внесено зміни з метою попередження корупції	- Відносна кількість вжитих дисциплінарних заходів по відношенню до справ про корупцію - Кількість скарг, поданих на дії співробітників поліції - Кількість співробітників, засуджених у кримінальному порядку	- Рівень довіри суспільства до поліції (у відсотках) - Яка частина суспільства і особового складу сприймає поліцію як чесну і непідкупну організацію?

Параметри результативності показують, чи правильно була обрана стратегія, і в якому напрямі слід рухатися далі. Крім того, вони дозволяють переконатися в тому, що вжиті заходи відповідають затвердженим планам. Інші параметри використовуються для оцінки ефективності процесу, тобто вони показують, чи рухається процес у правильному напрямку. Ці параметри можна поділити на дві групи:

- *Параметри ефективності* показують, наскільки змінилася поведінка працівників в результаті вжитих заходів.
- *Параметри сприйняття* дозволяють дізнатися точку зору співробітників поліції і населення про заходи, що вживаються, та про досягнуті результати.

4. Застосування цінностей, правил і моделей поведінки в конкретних контекстах

У світі існує безліч поліцейських систем різних типів. Вони розрізняються не тільки за своїми організаційними аспектами, але й за рівнем розвитку відповідних країн. Наприклад, деякі країни (зокрема, Східної Європи та Азії) досі переживають труднощі постконфліктного періоду, інші знаходяться на перехідному етапі свого розвитку (наприклад, Балканські держави), а треті вже досягли високого рівня демократичного розвитку (наприклад, країни Західної Європи). Однак, незважаючи на всі ці розходження, всі країни в тій чи іншій мірі стикаються з проблемами корупції. Цілком природно, що ці контекстні особливості впливають на те, як саме функціонує поліцейська організація тієї чи іншої країни. У першому розділі ми докладно розглянули особливості корупції в поліцейських організаціях держав, що відносяться до однієї з чотирьох категорій в залежності від контекстних умов (постконфліктні, перехідні, країни, що розвиваються, розвинені).

4.1. Постконфліктні країни

У постконфліктних країнах:

> низький рівень громадської безпеки на тлі зростання певних видів насильства та неефективності системи політичної влади. Силові структури нерідко стають учасниками збройного конфлікту. При цьому вони масово порушують права людини і тому не користуються довірою населення. В умовах низького рівня внутрішньої безпеки в постконфліктних країнах може виникнути спокуса використати органи поліції в якості інструменту репресій, як це було в період конфлікту, причому це може відповідати інтересам як органів політичної влади, так і самого поліцейського відомства. Як правило, в цьому контексті існує необхідність в системній реформі, включно з реформою законодавства, що регулює діяльність силових структур.[48]

Найважливіше і найскладніше завдання поліцейських організацій постконфліктних країн полягає у відновленні їх нормальної структури і життєдіяльності. Поліцейські організації цих країн тільки вийшли з періоду війни і беруть участь у процесі примирення ворогуючих сторін. Це означає, що ці організації повинні відкрити свої лави для представників самих різних груп населення, серед яких можуть бути колишні повстанці, бойовики і представники різних етнічних груп (див. Приклад 5). Реалізація цього завдання пов'язана з двома складними проблемами. По-перше, це необхідність інтеграції в організаційну культуру різних, іноді ворожих одна до одної культур і типів мислення. По-друге, необхідно відмовитися від військових цінностей, які були характерні для воєнного часу, а натомість впровадити цінності, орієнтовані на громадянське суспільство.

Одне з найголовніших завдань, яке повинні вирішити поліцейські організації постконфліктних країн, полягає в тому, щоб на рівні всієї організації впровадити нову систему координат і нові орієнтири. Тобто іншими словами, необхідно створити нову організаційну культуру. Цей важливий процес, як правило, здійснюється без необхідної попередньої підготовки. При цьому нові принципи нав'язуються і впроваджуються в наказному порядку, головним чином, під тиском міжнародної спільноти або в спробі відновити в країні порядок після завершення збройного протистояння. За таких обставин нова нормативно-правова база може бути недосконалою або не повною мірою відповідати ситуації, що склалася.

Приклад 5: Досвід Бурунді

Історія Національної поліції Бурунді (НПБ) почалася у 2004 році, коли в місті Аруша був підписаний пакет угод, що поклали край громадянській війні в цій африканській країні. Сьогодні особовий склад НПБ складається з колишніх співробітників поліції, а також колишніх повстанців і бойовиків з різних етнічних груп. Відразу ж після свого заснування НПБ зіткнулася з цілою низкою проблем, пов'язаних з протистоянням різних культур, а також низьким рівнем довіри з боку власного населення і міжнародних організацій.

Для того щоб забезпечити можливості для розвитку, НПБ прийняла кодекс поведінки, який розроблявся на основі бельгійської моделі. Після оприлюднення цього кодексу всі співробітники НПБ відвідали спеціальні навчальні заходи, де їм роз'яснили вимоги і норми поведінки, яких вони повинні дотримуватися у своїй службовій діяльності. Цей проект дозволив впровадити, адаптувати і зміцнити нову нормативну базу і створити певні умови для стабілізації ситуації в країні.

Враховуючи темпи змін, що відбувалися, співробітники поліції не завжди встигали пристосуватися до вимог нової організаційної культури. Крім того, впровадження цих змін не супроводжувалося розробкою та впровадженням необхідних допоміжних інструментів (зокрема, механізмів контролю).

Після завершення початкового етапу формування нової організаційної культури поліція Бурунді перейшла до другого етапу, який повинен був підготувати співробітників до виконання своїх місій під час майбутніх президентських, парламентських і місцевих виборів, враховуючи, що всі завдання з підтримання внутрішньої безпеки поліція повинна була вирішувати власними силами, тобто без залучення міжнародного поліцейського контингенту. Для цього був розроблений спеціальний навчально-тренувальний модуль, в ході якого відпрацьовувалися питання антикорупційного виховання, а також уміння зберігати нейтральність незалежно від власних переконань і пристрастей. Як і в попередньому випадку, цей курс був обов'язковим для всіх співробітників, як молодшого, так і старшого офіцерського складу. Крім того, серед особового складу були поширені вказівки та інструкції, що роз'яснювали окремі положення кодексу професійної поведінки.

На сьогоднішній день в НПБ діє широкомасштабна програма заходів щодо підвищення професійного рівня співробітників, яка здійснюється за підтримки урядів Бельгії та Нідерландів і розрахована на декілька років. Антикорупційне виховання – це один з основних стратегічних напрямків цієї програми. За словами офіційних осіб Бурунді, розробка антикорупційної політики була обумовлена необхідністю відновлення взаємної довіри між поліцією і населенням, а також необхідністю залучення широких мас населення до вирішення проблем внутрішньої безпеки.

4.2. Перехідні країни та країни, що розвиваються

Перехідні країни:

Знаходяться на етапі переходу від однієї політичної системи до іншої, але цей перехід не супроводжується тривалим збройним протистоянням всередині країни. Колишні соціалістичні країни Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) сьогодні знаходяться на етапі переходу до посткомунізму. В умовах закритості економічних систем країн ЦСЄ, органи поліції (або

міліції) цих країн були тісно пов'язані з їхнім політичним керівництвом та органами державної влади, і тому їх основне призначення було продиктоване політичними мотивами.[49]

У країнах, що розвиваються, де не обов'язково спостерігається перехід від однієї політичної системи до іншої, діяльність органів поліції часто спрямована на обслуговування інтересів держави, а не народу. Здійснювані в поліцейських відомствах цих країн реформи у багатьох випадках ставлять своєю метою забезпечення трансформації з мілітаризованих інститутів колоніальної епохи в більш демократичні організації, створені для обслуговування і захисту інтересів населення .[50]

У контексті даного розділу ми розглядаємо обидві ці ситуації (в перехідних і країнах, що розвиваються) як еволюційний процес, кінцевою метою якого є рух до демократії. На цьому етапі процесу ситуація вже більш-менш стабілізувалася, завдяки тому, що країна або вже вийшла з постконфліктного стану, або обрала для себе шлях демократичного розвитку.

Для того, щоб відповідати міжнародним стандартам (наприклад, як однієї з обов'язкових умов для вступу до ЄС) цим країнам в будь-якому випадку доведеться змінити своє законодавство та інші регуляторні акти, в тому числі й ті, що стосуються етичних принципів (див. Приклад 6). Це буде позначатися і на організаційній культурі, яка буде змінюватися у відповідності з новими етичними вимогами. На сьогоднішній день поки неясно, якою мірою цінності, що пропагуються, відповідають існуючим моделям поведінки і навпаки. У багатьох випадках діючі кодекси професійної етики необхідно адаптувати до нових умов, доповнити новими положеннями або розробити нові.

Приклад 6: Досвід Болгарії

У болгарській поліції кодекс професійної етики існував задовго до публікації Рекомендацій РЄ (2001) 10 щодо Європейського кодексу поліцейської етики. Але перед вступом країни до ЄС, однією з умов якого було досягнення європейських стандартів діяльності, поліцейське відомство Болгарії повністю переробило свій кодекс професійної етики і в 2006 році ввело в дію кодекс у новій редакції.

Одночасно з цим Міністерство внутрішніх справ запровадило в своїх підрозділах принципи цільового управління, які повинні були забезпечити необхідні зміни в поведінкових моделях співробітників. Ці принципи діють на всіх рівнях організації - від вищого керівництва до кожного конкретного працівника. Міністерство поставило перед собою низку амбітних завдань, в тому числі і недопущення випадків корупції серед особового складу. Боротьба з корупцією розглядається як спільна стратегічна мета всієї організації. Виходячи з цієї головної задачі, кожен підрозділ, в залежності від специфіки своєї роботи, розробляє власні цілі й завдання, які трансформуються в цілі й завдання кожного конкретного працівника. Для стимулювання антикорупційної поведінки в системі державної служби створена система бонусів та заохочень.

Для досягнення цих амбітних цілей у червні 2009 року був започаткований спільний франко-болгарський проект, який реалізується під егідою ЄС. Реалізація проекту здійснюється за трьома основними напрямками:

- Адаптація системи цільового управління під вимоги боротьби з корупцією.
- Розробка спеціалізованої інформаційно-обчислювальної системи.
- Розробка ефективного механізму атестації особового складу.

4.3. Розвинені країни

У контексті розвинених країн поліцейська реформа в багатьох випадках спрямована на підвищення ефективності поліцейської діяльності і вдосконалення методів взаємодії з населенням з метою більш ефективного захисту його потреб та інтересів. Після серії гучних скандалів, пов'язаних з корупцією, неправомірним застосуванням сили і зайвою грубістю співробітників поліції, населення стало менше довіряти поліції. Така ситуація спостерігається, зокрема, у таких розвинених країнах, як Канада і США, а також в багатьох країнах Європи.[51]

У даному випадку, якщо організація прагне до більш активної співпраці (партнерства) з населенням в справі забезпечення громадської безпеки, кодекс професійної етики повинен служити інструментом прозорості та управління. Як показує досвід, розробити оптимальний кодекс професійної етики не так просто. Але ще важче адаптувати вже існуючий кодекс до нових завдань, як це видно з Прикладів 7 і 8.

Приклад 7: Досвід Бельгії

Робота зі створення кодексу професійної етики працівників бельгійської поліції почалася у 2001 році. Кодекс був введений в дію лише через п'ять років, чому сприяли серйозні правопорушення, в яких звинувачувалися декілька працівників поліції. Така велика затримка з прийняттям цього кодексу пояснювалася декількома причинами:

- Труднощі з визначенням спільних норм і цінностей для всього особового складу. Вирішення цього питання ускладнювалося через недавнє об'єднання різних поліцейських служб під дахом одного відомства.
- Тенденція, особливо серед служб, уповноважених здійснювати зовнішній контроль над діяльністю поліції, надавати перевагу заходам реактивного, а не активного характеру.
- Рада держави (орган, що стежить за дотриманням норм законодавства) не поспішала визнавати той факт, що кодекс професійної етики співробітника поліції (який має силу закону) більше схожий на інструмент управління, а не інструмент впливу на поведінку співробітників і, крім того, не повною мірою відповідає вимогам чинного законодавства.
- Профспілки побоювалися, що цей кодекс почне використовуватися як інструмент дисциплінарного впливу на співробітників.
- Деякі представники керівництва виступали проти ухвалення кодексу, бо сумнівалися в його ефективності.
- Кодекс діє всього чотири роки, а вже лунають заяви про необхідність його модернізації. Інші пропонують не модернізувати кодекс, а вирішити проблеми, що заважають його ефективній реалізації.

Приклад 8: Захисник прав

У березні 2011 року у Франції був створений незалежний конституційний орган під назвою «Захисник прав», який уповноважений здійснювати нагляд за тим, щоб співробітники всіх силових структур країни дотримувалися у своїй діяльності встановлених вимог професійної етики. Цей орган уповноважений приймати до розгляду скарги фізичних та юридичних осіб, права і свободи яких були порушені в результаті дій співробітників будь-якої з державних організацій.

В залежності від конкретних обставин, «Захисник прав» уповноважений:

- Розробляти рекомендації щодо врегулювання спірних питань, віднесених до його компетенції.
- Ставити до відома компетентні органи про всі інциденти, пов'язані з дисциплінарними правопорушеннями.
- Звертатися до уряду з пропозицією про внесення змін до законів та інших нормативних актів з питань, віднесених до сфери його компетенції.

5 Практична реалізація кодексів поведінки

П'ята частина другої Глави присвячена питанням практичної реалізації кодексів поведінки, деякі з яких вже розглядалися в попередній Главі. Особливу увагу ми приділили таким питанням, як допомога та підтримка з боку керівництва організації і залучення до цієї діяльності самих співробітників поліції. Змінити культуру організації можна тільки в тому випадку, якщо цей процес підтримують представники її керівництва на всіх рівнях організації, і якщо до нього активно залучаються і рядові працівники. Крім того, ми обговоримо деякі проблеми і перешкоди, з якими може зіткнутися поліцейська організація при створенні кодексу професійної етики.

5.1. Підтримка з боку керівництва

Керівництво організації буде підтримувати зміни у випадку, якщо буде впевнене у їх необхідності і буде розуміти свою роль у процесі впровадження змін. Цієї мети можна досягти шляхом організації стратегічного семінару. Нижче пропонуємо декілька рекомендацій з організації такого семінару.

Вставка 6: Цілі семінару для представників керівництва

- Визначити принципи та цінності, які мають значення з точки зору боротьби з корупцією: постановка цілей. Розробити стратегію для досягнення поставлених цілей. При цьому основну увагу слід приділити таким питанням:
  - Оптимальні підходи.
  - Створення координаційного комітету, визначення його повноважень.
  - Необхідні ресурси.
- Визначити коло учасників семінару:
  - Представники вищого керівництва поліцейського відомства (виконавчий комітет, дирекція).
  - Представники інших зацікавлених відомств.
  - Керівники ключових управлінь організації (начальники управлінь кадрової політики, комунікації, управління з питань розвитку та стратегій).
  - Представники вітчизняних та зарубіжних (міжнародні організації, поліцейські відомства інших країн) експертних організацій, які будуть вирішувати два завдання:
- Надання методологічної допомоги учасникам.
- Консультування учасників та/або аналіз сильних і слабких сторін організації.

5.2. Участь працівників організації

Після проведення стратегічного семінару для представників керівництва поліцейського відомства можна організувати і серію семінарів для керівників різних підрозділів, департаментів і т.д., де розглядатимуться основні питання та напрямки діяльності, визначені в ході стратегічного семінару. Результати цих різних семінарів можуть служити основою для розробки комплексного плану заходів.

5.3. Складнощі, пов'язані зі створенням кодексу поведінки поліцейської організації

Розробка і практична реалізація підходу, описаного у попередньому розділі, може виявитися складним завданням. Тому попередньо необхідно здійснити глибокий аналіз всіх чинників, які сприятимуть і перешкоджатимуть його успішній реалізації.

Вставка 7: Огляд сприятливих чинників і ризиків

Сприятливі чинники	Ризики (несприятливі чинники)
• Міжнародна спільнота підтримує і стимулює процеси змін (експертна допомога, інструктажі, двосторонні проекти і т.п.). • Керівництво організації підтримує процес змін і стимулює їх особистим прикладом. • Пропаговані цінності знаходять своє практичне втілення в оперативних та інших процесах (набір нових співробітників, підвищення на посаді і в званні, ротації та атестації особового складу тощо) організації. • Практична реалізація кодексів професійної етики здійснюється, в тому числі, на основі планів заходів з антикорупційного виховання та інформаційної взаємодії/комунікації. • Зміст і сутність культури поліцейської організації відомі та зрозумілі населенню та іншим міністерствам і відомствам. • Для забезпечення практичної реалізації (трансформації в конкретні моделі поведінки), цінності (чесність, непідкупність і т.д.) обговорювалися і визначалися разом з рядовими працівниками. • Процес змін піддається аналізу й оцінці (соцопитування, аудити тощо). • Створені та діють механізми внутрішнього та зовнішнього контролю.	• Впровадження в організації цінностей, принципів і норм інших організацій без попереднього аналізу їх прийнятності та відповідності специфіці організації. • Створення та введення в дію систем і механізмів, які не відповідають специфіці організації, що може пояснюватися присутністю в країні великої кількості міжнародних організацій і компаній, а також участю в процесі великої кількості різних спонсорів (інвесторів). • Впровадження інструменту, який неможливо ефективно використовувати через відсутність необхідних (технічних) засобів (наприклад, впровадження системи цільового управління як інструменту боротьби з корупцією за відсутності спеціалізованої інформаційно-обчислювальної системи). • Бажання швидко досягти видимих результатів без урахування темпів розвитку інших процесів, що може призводити до парадоксальних ситуацій. • Кодекс професійної етики не має законної сили. Як наслідок, співробітники не дотримуються його вимог. • Кодекс професійної етики розглядається співробітниками як дисциплінарний кодекс. Результат: опір змінам.

5.3.1. Сприятливі чинники і чинники ризику

В одних країнах цей процес (перехід держави з постконфліктного стану у фазу розвитку) може займати більше часу, а в інших – менше. Цей процес пов'язаний з певними ризиками, про які потрібно знати і брати до уваги. Ігнорування цих ризиків може уповільнити або поставити під загрозу процес успішної реалізації змін. Крім того, існують і сприятливі чинники, які позитивно впливатимуть на процес або сприятимуть його активізації.

5.3.2. Перешкоди

Існує низка проблем, які можуть ускладнити процес модернізації існуючого або створення нового кодексу поведінки:

- Навіть за наявності очевидних проявів корупційної поведінки, корупція не сприймається як серйозна проблема.
- Навіть за наявності цілої низки положень та інструкцій, що регулюють норми професійної етики й поведінки, розробка кодексу поведінки не розглядається як необхідність чи пріоритетне завдання.
- Якщо кодекс поведінки вже існує (якщо він створювався до появи рекомендацій з цього питання авторитетних міжнародних організацій, наприклад, Європейського кодексу поліцейської етики), вважається, що він не потребує доопрацювання, особливо якщо на додаток до нього прийняті відповідні норми закону. Вважається, що кодекс, особливо якщо мова йде про кодекс професійної етики, приймається раз і назавжди і не підлягає змінам.
- Поліцейські відомства більшості розвинених країн прагнуть максимально розширити в своїх підрозділах представництво різних груп і категорій населення. Структурний склад органів поліції має відображати структурний склад суспільства в цілому. Це означає, що в поліції присутні різні філософські підходи, різні погляди, симпатії й антипатії. У такій ситуації, визначення базових цінностей і принципів та їх матеріалізація у вигляді конкретних кодексів поведінки є складним і тривалим процесом, який вимагає досягнення компромісів і узгодження протиріч.
- Ще одна відмінна особливість поліцейських організацій розвинених країн світу полягає в тому, що ці організації повинні постійно адаптуватися до мінливих умов міжнародного, економічного і соціально-політичного середовища. Іноді це вимагає реструктуризації організації або навіть злиття під дахом одного відомства різних організацій, які раніше функціонували самостійно (в даному випадку держава наслідує приклад приватного сектору). Такі процеси можуть відбуватися в державах, де поліцейська організація, яка раніше функціонувала за принципом воєнізованого формування, трансформується в цивільну структуру. У таких організаціях головне завдання, пов'язане з формуванням єдиної організаційної культури, полягає в тому, щоб органічно поєднати в одній системі різні цінності, принципи, норми та правила. Наприклад, у разі об'єднання кількох організацій у працівників не повинно створюватися відчуття, що культурі однієї з поліцейських служб надається перевага перед іншими, що може серйозно ускладнити процес створення єдиної організаційної культури.

6 Висновки та рекомендації – Глава 2

Цінності, правила і моделі поведінки (які і складають організаційну культуру) можуть ефективно працювати на запобігання корупції, але для цього необхідно створити певні передумови. Вони полягають у наступному:

- Особовий склад повинен працювати в нормальних умовах і отримувати гідну заробітну плату. Це допоможе утримати його від участі у видах діяльності, які суперечать принципам професійної етики, в тому числі в корупції.
- Повинні бути визначені базові цінності та принципи відповідно до головного завдання і специфіки організації. Визначенням цінностей та принципів повинно займатися керівництво організації. При цьому бажано, щоб у цьому процесі брали участь і рядові працівники. Це полегшить завдання практичної реалізації цих цінностей і принципів у моделях поведінки співробітників. Які б цінності не обрала для себе організація, існує набір спільних цінностей і принципів, яких має дотримуватися поліцейська організація будь-якої країни світу. Це чесність, непідкупність, неупередженість, прозорість та відповідальність.

  - Ці різні цінності і принципи повинні бути органічно поєднані і матеріалізовані у вигляді кодексу поведінки; текст кодексу поведінки має бути розданий всім співробітникам; він повинен бути у вільному доступі, щоб з ним міг ознайомитися кожен громадянин. Цінності та принципи повинні бути підкріплені набором конкретних нормативних положень, що регулюють норми поведінки. Співробітники будуть більш відповідально ставитися до дотримання вимог кодексу поведінки в разі, якщо він буде мати силу закону.

- Ці цінності повинні застосовуватися як в оперативній діяльності, так і в інших видах діяльності організації (кадрова політика і т.д.).
- Повинні бути розроблені плани заходів та реалізовані конкретні заходи на всіх рівнях організації. Розробка цих планів повинна здійснюватися за результатами аналізу та оцінки корупційних ризиків. Ці плани повинні бути розраховані на довгострокову перспективу. Вони повинні реалізовуватися в рамках системного підходу. Це означає, що в них повинні бути передбачені заходи, що стосуються і таких сфер діяльності організації, як комплектування особового складу, відбір кандидатів на різні посади, навчання/підготовка/виховання особового складу, внутрішня і зовнішня комунікація, атестація персоналу, управління, підвищення в званні і на посаді, ротації особового складу і т.д.
- Керівництво організації повинно активно підтримувати цей процес і саме демонструвати приклади етичної професійної поведінки; в іншому випадку нові цінності і принципи не знайдуть достатньої підтримки серед рядових працівників.

Модель управління, заснована на мотиваційних цінностях, може знайти застосування в поліцейській організації будь-якої країни, незалежно від рівня і етапу її розвитку (постконфліктна, перехідна, що розвивається, розвинена). Всі поліцейські організації світу розділяють певні спільні базові цінності і принципи. У різних культурних контекстах ці

цінності, зокрема, що стосується чесності та непідкупності, сприймаються по-різному, і це сприйняття залежить від рівня розвитку тієї чи іншої країни.

Відповідно, різними мають бути і підходи до практичної реалізації цих цінностей. Зокрема, вони повинні відповідати конкретному етапу в еволюційному розвитку тієї чи іншої країни. Для країн, що пережили тривалі збройні конфлікти, важливо якнайшвидше створити загальну нормативну базу, що дозволить повернути в стабільний стан вже існуючу систему. Як тільки система стабілізувалася, постконфліктні країни (так само, як і перехідні і ті, що розвиваються) можуть приступати до процесу приведення вжитих заходів (у тому числі різних кодексів) у відповідність до міжнародних стандартів та рекомендацій.

У даному випадку важливо не те, як саме будуть забезпечуватися необхідні зміни, а чи зацікавлена в них сама організація, і якщо так, то наскільки.

Чинники успіху

Зміна культури організації - це важкий і болісний процес. Він буде успішним за умови дотримання певних принципів (чинники успіху):

- Підтримка з боку керівництва організації.
- Створення координаційного комітету, який буде керувати процесом змін. До його складу повинні входити представники вищого керівництва організації. Завдання координаційного комітету мають полягати в наступному:

  - Формування комплексного та узгодженого плану заходів на основі визначених вищим керівництвом стратегічних напрямків діяльності;

  - Моніторинг процесу реалізації плану заходів;

  - Аналіз і оцінка досягнутих результатів;

  - Інформування вищого керівництва про хід процесу.

  На допомогу координаційному комітету можуть бути створені одна або кілька робочих груп.
- План заходів повинен бути схвалений і затверджений уповноваженим відомством і/або іншими органами виконавчої влади вищого рівня. Він повинен передбачати важливі заходи структурного, функціонального і культурного характеру. Ці заходи повинні бути попередньо схвалені главами відомств, відповідальних за реалізацію процесу змін. Враховуючи, що кодекс професійної етики буде мати значний вплив на діяльність працівників поліції, важливо, щоб результати, досягнуті на кожному з етапів процесу, затверджувалися керівними структурами відповідного міністерства.
- Підтримка з боку рядових працівників організації:

  - До діяльності з виконання запланованих заходів повинні залучатися представники трудового колективу організації (профспілки). У заходах з розробки кодексу професійної етики профспілки можуть брати участь в якості консультантів;

  - Кодекс професійної етики повинен містити положення позитивної спрямованості (тобто слід уникати таких слів і фраз, як «забороняється» або «ви зобов'язані»).

- Паралельно з планом заходів має розроблятися і використовуватися часова діаграма (впорядкована за часом послідовність виконання завдань). Іншими словами, заходи повинні реалізовуватися в порядку їх пріоритетності.

Таблиця самооцінки

Отже, ви ознайомилися зі змістом другого розділу нашого Посібника. Що нового та цікавого для себе ви дізналися? Чи дізналися ви про якісь нові відомості, які знадобилися б вам в подальшій діяльності з поліпшення стандартів службової поведінки у вашому поліцейському відомстві? Чи можна впровадити зміни у вашому поліцейському відомстві, і якщо так, то які саме?

Нижче ми наводимо таблицю самооцінки, яка допоможе вам дати відповіді на ці та інші запитання. Ця проста анкета допоможе вам оцінити ситуацію у вашому власному поліцейському відомстві, виявити проблеми, визначити можливі шляхи їх вирішення, а потім разом із групою фахівців та представників керівництва виробити план конкретних заходів щодо впровадження необхідних змін. Для створення комплексного підходу, який у подальшому дозволить вам застосувати на практиці викладені тут концепції і рішення, можна організувати спеціальні навчальні семінари або робочі групи, де розглядатимуться результати цієї оцінки і, при необхідності, вноситимуться доповнення і зміни. Крім того, в деяких випадках може знадобитися допомога фахівців вашої власної країни, а також міжнародних експертів, що спеціалізуються в питаннях боротьби з корупцією.

ТАБЛИЦЯ САМООЦІНКИ

Проблеми/питання	Які заходи необхідні?	Як реалізувати ці заходи?
Чи здійснено оцінку культури нашої поліцейської організації на предмет уразливості до корупції та інших службових правопорушень?	Якщо ні, то ми можемо: • Визначити чинники впливу • Вирішити, як можна використовувати сприятливі чинники і знизити вплив несприятливих чинників • Визначити сфери, де існують проблеми.	Ми можемо: • Провести аналіз та оцінку ситуації (колективне обговорення, створення експертних та робочих груп) • Організувати колективне обговорення/семінар/засідання робочих груп • Здійснювати оцінку та аналіз спільно з профспілками • Сформувати експертну та/або робочу групу • Зв'язатися з поліцейськими відомствами інших країн з метою обміну передовим досвідом • Провести серед співробітників опитування громадської думки
Чи існують в організаційній культурі різні субкультури, і якщо так, то як вони впливають на ставлення співробітників до корупції та інших протиправних дій?	Якщо так, то ми могли б: • Виявити ці субкультури і визначити, як вони впливають на ставлення співробітників до корупції та інших протиправних дій	
Чи приділяємо ми достатньо уваги питанням умов і оплати праці співробітників з метою зниження їх вразливості до корупції та протиправних дій?	Якщо ні, ми можемо: • Проаналізувати очікування співробітників поліції • Оцінити розрив між цими очікуваннями і існуючою ситуацією • Визначити заходи, які допоможуть скоротити цей розрив	
Чи визначені в нашій організації етичні цінності, яких співробітники повинні дотримуватися у своїй роботі?	Якщо ні, ми можемо: • Визначити цінності, яких співробітники зобов'язані дотримуватися у своїй роботі	
Чи відображені ці цінності в концепції діяльності організації та в її кодексі поведінки?	Якщо ні, ми можемо: • Визначити, які з документів діють в організації • Визначити, яким має бути зміст цих документів • Визначити заходи, які необхідно вжити для ліквідації існуючих прогалин • Визначити план заходів, слідуючи запропонованим у цій главі рекомендаціям (Етап 4)	
Чи проведено оцінку сприятливих і несприятливих чинників процесу?	Якщо ні, ми можемо: • Визначити ці чинники • Вирішити, як ми можемо підсилити вплив сприятливих і зменшити вплив несприятливих чинників	

ГЛАВА 3

Організаційна структура

Брайан Кінгшотт, П'єр Аплі

1. Вступ до Глави 3

Перш ніж приступити до питання організаційної структури управління та її впливу на поведінку працівників організації, слід підкреслити, що стратегія боротьби з корупцією в поліцейській організації не повинна обмежуватися тільки формуванням відповідних моделей поведінки на рівні кожного окремого працівника, а охоплювати весь комплекс внутрішніх і зовнішніх проблем, що впливають на діяльність поліцейської організації.

Злочини задумують і здійснюють люди, але при цьому вони діють у певному середовищі - культурному та організаційному. Це середовище може сприяти або, навпаки, перешкоджати розвитку певних моделей поведінки і дій працівників. Організацію можна розглядати як свого роду «оболонку», де її працівники створюють і здійснюють особисті стратегії для досягнення власних цілей та інтересів, які можуть не збігатися чи навіть докорінно суперечити цілям та інтересам самої організації.

Слабкості організаційної структури сприяють прояву і розвитку різних порушень в моделях поведінки і дій її працівників. Для того, щоб організація могла ефективно боротися з корупційними ризиками, пов'язаними з діями як її власних працівників, так і зовнішніх суб'єктів, вона повинна проаналізувати свою організаційну структуру і виявити всі її недоліки і вразливі місця. У цій Главі ми досліджуємо взаємозв'язок між організаційною структурою та вразливістю організації до корупційного ризику. Зокрема, ми поговоримо про вплив корупції на діяльність поліцейської організації, а також про те, яку роль в цьому контексті може відігравати керівництво організації та її організаційна структура.

1.1. Структура Глави 3

У першій Главі даються визначення основних понять і концепцій. У другій Главі розкривається значення організаційної культури для боротьби з корупцією. Третя Глава розглядає різні підходи до зміни структури та механізмів функціонування поліцейської організації для посилення її антикорупційного потенціалу.

- Глава починається з опису зовнішнього оточення, в якому діє поліцейська організація. Великий вплив на діяльність поліцейської організації мають зовнішні чинники. Зокрема, структура поліцейської організації визначається політичною системою держави: у федеративній державі вона буде децентралізованою, а в унітарній державі - централізованою. Крім того, її діяльність багато в чому залежить від нормативно-правової бази та судової системи, а також від цінностей громадянського суспільства відповідної держави. Враховуючи потужний вплив цих чинників, діяльність поліцейської організації необхідно розглядати в контексті її взаємин із зовнішнім оточенням.
- Далі ми розглянемо питання стратегії, яку повинна застосовувати поліцейська організація для протидії зовнішнім загрозам і ризикам.
- У третій частині цієї Глави розглядається питання організаційної структури, і описуються її сильні та слабкі сторони по відношенню до обраної стратегії.
- У четвертій частині розглядаються деякі процеси, що сприяють успішній реалізації тієї чи іншої стратегії в межах даної організаційної структури.

- У п'ятій частині ми розглянемо можливі наслідки корупції та узагальнимо їх у вигляді єдиної таблиці, яка в подальшому послужить основою для вироблення заходів щодо протидії корупції в поліцейській організації.

У четвертій і п'ятій частинах ці питання розглядаються в різних контекстах. Також наводиться приклад методології, що використовується на практиці для аналізу та оцінки слабких місць організаційної структури, що перешкоджають ефективній боротьбі з корупційними ризиками. І, нарешті, у завершальній частині ми запропонуємо свої висновки та рекомендації.

1.2. Що таке організація?

Організація - це стійке соціальне утворення (з точки зору взаємин між його членами), яке системно організоване і управляється на основі певних принципів і механізмів (в даному випадку мається на увазі наявність цілей, стратегії, менеджменту, структури, робочих процесів і різних механізмів, у тому числі нагляду та контролю). Організація здійснює ефективну, раціональну і етичну діяльність з надання послуг або виробництва продукції з метою задоволення певних потреб у певному місці і в інтересах певних «замовників» (ринок, клієнти, покупці, суспільство). У сфері правоохоронної діяльності, послуги, що надаються організацією, спрямовані на забезпечення дотримання законності та підтримання правопорядку в інтересах замовника, тобто суспільства.

Рисунок 1: Схема функціонування організації

Система отримує вхідну інформацію та ресурси з навколишнього середовища і трансформує їх у результати діяльності шляхом використання різних механізмів і процедур. Здійснені дії порівнюються на предмет відповідності початковим потребам і очікуванням (вхідна інформація та ресурси) з метою виявлення невідповідностей та, у разі необхідності, внесення необхідних коректив або змін.

На Рис. 1 показано, як функціонує організація. На основі аналізу навколишнього середовища виробляється стратегія. В першу чергу, вона визначає загрози і сприятливі чинники внутрішньої безпеки (наприклад, створення нових технологій, розвиток міжнародного співробітництва). По-друге, вона служить основою для вироблення планів заходів щодо мінімізації виявлених загроз та задоволення потреб і очікувань суспільства. Ця стратегія повинна реалізовуватися максимально ефективно, для чого створюються відповідні структури і процеси. Механізми розвідки, комунікації та контролю використовуються для аналізу й оцінки зовнішнього середовища, обміну інформацією з питань обраної стратегії, мотивації членів організації, а також оцінки ефективності діяльності та ходу реалізації поставлених цілей.

Зв'язки з іншими главами

Деякі з обговорюваних тут питань розглядаються більш докладно в інших розділах:

Глава 1 «Вступ»

Глава 2 про організаційну культуру

Глава 4 про підтримку співробітників поліції

Глави 5 і 6 про внутрішній і зовнішній контроль

Глава 7 про розслідування

Глава 8 про розвиток потенціалу

Глава 9 про методи та інструменти (див. частини 3 і 4 цієї Глави).

Конкретні зв'язки будуть позначені під час викладення матеріалу.

2. Чому питання організаційної структури таке важливе для боротьби з корупцією?

Проблема корупції в органах поліції зазвичай вирішується на рівні окремих працівників чи підрозділів. Якщо слідувати цій логіці, то виходить, що вся поліцейська організація є корумпованою. При цьому всі зусилля спрямовуються на окремих індивідів, чиї дії відображають низький рівень їх морально-етичного розвитку, і набагато менше уваги приділяється умовам навколишнього середовища, в якому діють ці індивіди. Таким чином, ігнорується значення організаційної структури, робочих процесів, стилів управління, організаційної культури і ще багатьох інших чинників, що впливають на поведінку кожного працівника. Ігнорування організаційних питань звужує бачення проблем корупції в поліцейській організації. Якщо поліцейська організація прагне побороти корупцію в своїх власних лавах, вона повинна більше уваги приділяти питанню вдосконалення своєї організаційної структури управління.

2.1. Організація як «оболонка»

Особи, які працюють у тій чи іншій організації, переслідують свої власні цілі та інтереси, які можуть не збігатися з цілями та інтересами цієї організації. Особисті амбіції, користолюбство, прагнення уникати проблем - це тільки деякі з мотивів, якими можуть керуватися працівники організації при створенні власної стратегії і переслідуванні особистих інтересів, що можуть йти врозріз зі стратегією та інтересами організації. При слабкості організаційної структури та неефективному менеджменті створюється ситуація, коли особисті інтереси починають превалювати над інтересами організації, що створює сприятливі умови для розвитку корупції. Всі ці проблеми актуальні для будь-якої організації, і поліцейська організація не є винятком.

2.2. Організація створює власну культуру

У другій Главі ми докладно проаналізували роль організаційної культури. Культура поліцейської організації може чинити величезний вплив на ставлення її працівників до корупції. Культура виступає свого роду сполучною речовиною, завдяки якій в організації створюється і підтримується дух товариства й колективізму. Працівники організації поділяють одні й ті самі цілі, беруть участь в одних і тих самих навчально-виховних і оперативних заходах, стикаються з одними й тими самими проблемами й викликами і розвивають одні й ті самі навички та вміння. Саме від культури залежить те, яким чином організаційні цінності будуть реалізовані в конкретних видах діяльності або в стилі керівництва. Культура визначає позитивне чи негативне сприйняття працівниками організації певних дій і моделей поведінки, а також сприйняття працівників організації в очах зовнішнього світу. Культура це те, що виділяє працівників поліцейської організації на фоні світу, що їх оточує. Таке протиставлення за принципом «ми і вони» характерне практично для будь-якої поліцейської організації. При цьому під словом «вони» можуть матися на увазі і «суспільство в цілому», і «злочинці», і навіть керівники поліцейського відомства. Це ж протиставлення може відображати і ставлення працівників поліції до свого права діяти на власний розсуд (приймати одноосібні рішення), особливо у випадках, коли, на їхню думку, мета (наприклад, захист населення від злочинців) виправдовує засоби (наприклад, незаконні обшуки, неправомірне застосування сили або неправдиві свідчення в суді). Нарешті, воно може відображати і почуття вірності і солідарності зі своїми колегами по службі і товаришами, тобто те почуття, яке виходить за межі звичайних відносин усередині колективу.

2.3. Організація відповідальна перед суспільством і перед своїми працівниками

Службовий обов'язок вимагає від працівників поліції соціальної відповідальності. Але вони можуть бути соціально відповідальними тільки тоді, коли суспільство їм довіряє. Суспільство, в свою чергу, довіряє поліції тільки в тому випадку, якщо вона діє в рамках закону і вимог професійної етики. Крім того, соціально відповідальна організація створює для своїх працівників комфортні умови праці, де вони будуть менше піддаватись фізіологічним і психоемоційним навантаженням, і де у них буде менше підстав для невдоволеності своєю роботою.

2.4. На рівень корупції можуть впливати організаційна структура і процеси

Рівень автономності працівників поліції і те, як здійснюється і контролюється їхня діяльність, залежать від таких чинників, як організаційна структура управління, баланс між децентралізацією і централізацією, вертикаль управління і система контролю. Тому рішення, що стосуються організаційної структури (у тому числі поліцейської служби) та інших питань функціонування організації, повинні попередньо аналізуватися з точки зору їх можливих наслідків для розвитку корупційного потенціалу організації.

2.5. Недосконалість організаційної структури створює сприятливі умови для службових правопорушень

Недоліки, слабкі місця і проблеми поліцейської організації можуть бути обумовлені впливом зовнішніх чинників, наприклад, впливом політичних сил. З іншого боку, це може бути обумовлено і такими внутрішніми чинниками, як недосконалість організаційної структури та неефективність управління, що може відбитися на службовій поведінці працівників організації. Організація це те «місце», де вектори всіх цих чинників сходяться в одній точці, і якщо заходи боротьби з корупцією здійснюються тільки на рівні окремих працівників, а не всієї організації в цілому, ці заходи будуть заздалегідь приречені на провал.

2.6. Заходи щодо зміцнення антикорупційного імунітету працівників повинні здійснюватися на рівні організації в цілому

Для успіху заходів щодо запобігання корупції та інших порушень професійної етики в поліцейській організації необхідно, щоб кожен працівник прагнув у своїй діяльності до дотримання високих стандартів етики і добре розумів, які його дії будуть правильними чи прийнятними, а які ні. Добре, якщо крім стандартів професійної етики працівники розбираються в законодавстві та питаннях прав людини, і слідують прикладам етичної поведінки, які подає їм керівництво організації. Заходи щодо впровадження цих цінностей можна підкріпити уроками морально-етичного виховання і спеціальними тренінгами. Організація відповідає і за те, щоб кожен її працівник завжди мав під рукою тексти документів, що визначають норми етичної поведінки, в тому числі кодексів поведінки та декларації про цінності (більш докладно про ці документи читайте в Розділі 2), а також за надання підтримки працівникам, які регулярно опиняються в ситуаціях етичного вибору (більш докладно про це ми розповімо в Розділі 4).

3 Як можна вдосконалити організаційну структуру з метою боротьби з корупцією

У цьому розділі основні параметри організаційної структури управління розглядаються з точки зору їх можливих наслідків для розвитку або стримування корупції в поліцейській організації. Спочатку розглядається зовнішнє середовище, оскільки формування стратегії має здійснюватися за результатами аналізу зовнішнього оточення, в якому функціонує організація. Далі аналізуються організаційні структури, які повинні відповідати стратегії і описаним тут різним процесам. На закінчення наводиться зведена таблиця слабких місць організаційної структури, а також заходів, яких може вжити організація для зниження їх впливу на її діяльність.

3.1. Зовнішнє середовище[52]

Поліцейська організація є частиною загальної системи, від якої залежать її проблеми (наприклад, види злочинів), робочий контекст (наприклад, нормативно-правова база і політична структура), наявні в її розпорядженні ресурси, а також вимоги та очікування суспільства. Тому діяльність організації необхідно розглядати в контексті її взаємин із зовнішнім середовищем та їх впливу на організаційну структуру поліції.

3.1.1. Чотирирівнева модель

Структуру поліцейської організації слід розглядати на чотирьох різних рівнях:

1. *Міжнародне середовище:* на діяльність організації впливають проблеми і загрози, які виходять з боку її міжнародного оточення. Наприклад, розпад Радянського Союзу і падіння «залізної завіси» супроводжувалися зростанням злочинності в країнах Західної Європи; збройні конфлікти у віддалених регіонах світу створюють потоки біженців і сприяють формуванню каналів незаконної торгівлі.
2. *Місцеве середовище* формує законодавство, суспільні цінності, засоби для задоволення потреб і очікувань суспільства, а також забезпечує поліцейську організацію необхідними ресурсами.
3. Сама *організація.*
4. Кожен з представників цієї організації.

Корупційний потенціал існує на кожному з цих рівнів. Тому боротьба з корупцією дасть найбільший ефект, якщо проблема корупції буде вирішуватися на чотирьох рівнях одночасно. Боротися з корупцією на рівні тільки поліцейської організації безглуздо, якщо вірусом корупції уражена вся державна система. Так само не має сенсу вирішувати корупційні проблеми на рівні окремих працівників або підрозділів, не розглядаючи при цьому їх наслідків для всієї організації.

Корупція на якомусь одному із цих чотирьох рівнів негативно позначається на ситуації і на всіх інших рівнях. Наприклад, політична корупція впливає на відбір кандидатів для призначення на керівні посади в органах поліції, а також на стратегію поліцейської організації, її пріоритети та оперативну діяльність (види злочинності, конкретні регіони і категорії населення, які стають об'єктами підвищеної уваги з боку поліції). Цей вплив поширюється на всю поліцейську організацію, а її працівники будуть міняти свою поведінку і дії в залежності від нових умов, що формуються під впливом політичної корупції.

Звідси випливає очевидний висновок: корупцію неможливо побороти тільки на одному з цих взаємозалежних рівнів. Цю проблему потрібно вирішувати на всіх чотирьох рівнях одночасно. Для цього необхідно розробити комплексну політику, в центрі якої буде сама організація, що перебуває під впливом умов її зовнішнього оточення. Наприклад, заходи, спрямовані на зміцнення морально-етичних засад боротьби з корупцією на рівні співробітників чи підрозділів, дадуть лише мінімальний ефект, якщо при цьому не будуть здійснюватись аналогічні заходи і на рівні всієї організації.

3.1.2. Аналіз зовнішнього оточення

Аналіз зовнішнього оточення, в якому функціонує поліцейська організація, дає можливість виявити і зрозуміти природу ризиків, загроз і завдань, що стоять перед організацією. Заходи щодо використання сприятливих можливостей і мінімізації ризиків і загроз, що виходять з боку зовнішнього середовища, повинні визначатися і здійснюватися на стратегічному рівні. У Таблиці 1 дається короткий опис деяких методологій для аналізу зовнішнього організаційного контексту.

Таблиця 1: Можливі методи аналізу зовнішнього оточення організації

Визначити середовище, що досліджується	Скласти карту зовнішніх впливів на поліцейську організацію (аналіз позитивних і негативних чинників впливу)
Оцінити рівень невизначеності в середовищі, що досліджується (з точки зору складності, мінливості)	Визначити час, необхідний для здійснення змін, які допоможуть організації адаптуватися до змінених умов зовнішнього середовища
Проаналізувати різні сектори зовнішнього середовища	Здійснити аналіз політичного, економічного, соціального, технологічного та правового середовищ (аналіз ПЕСТЗ). Аналіз ПЕСТЗ виявляє основні тенденції в різних секторах зовнішнього середовища і визначає заходи, необхідні для посилення чинників позитивного впливу і мінімізації чинників негативного впливу на організацію.

Збором і аналізом відповідних даних повинна займатися служба поліцейської розвідки. Зібрані з різних джерел дані, зокрема, доповіді, кримінальна статистика, опитування жертв злочинів та фокус-груп населення допоможуть виявити і визначити природу тенденцій, ризиків і сприятливих чинників впливу, які повинна буде враховувати у своїй роботі поліцейська організація.

Таблиця 2: Схема аналізу ПЕСТЗ

Основні чинники	Основні тенденції	Сприятливі можливості	Загрози
Політичні			
Економічні			
Соціальні			
Технологічні			
Законодавчі			

До комплексу важливих завдань поліції входить і аналіз злочинності. Для того, щоб провести цей аналіз на високому якісному рівні, необхідно проаналізувати тенденції в суспільстві (див. Вставку 1). Після цього поліцейському відомству необхідно розглянути ці тенденції в контексті власної організації.

Вставка 1: Основні тенденції розвитку злочинності

- Активізація організованої злочинності (розширення сфер діяльності).
- Вихід організованої злочинності на міжнародний рівень.
- Поява нових видів високотехнологічної злочинності (кіберзлочинність, фінансові махінації та шахрайські схеми з використанням комп'ютерів).
- Погіршення криміногенної ситуації у великих містах.
- Зростання підліткової злочинності.
- Тероризм (внутрішньодержавний і міжнародний).
- Зростання ірраціональної злочинності (стрільба по людях, що випадково опинилися на шляху і т.п.).

Аналіз умов навколишнього середовища має бути спрямованим і на можливі корупційні ризики, що дасть можливість їх своєчасно виявити і ліквідувати. Вставка 2 дає загальний опис корупційних ризиків, що виникають під впливом зовнішніх чинників. Далі їх слід конкретизувати і детально проаналізувати.

Вставка 2: Можливі чинники корупції, обумовлені впливом зовнішнього середовища

Які зовнішні чинники можуть впливати (позитивно чи негативно) на формування певних видів корупції в поліцейській організації? Прийнявши за основу схему аналізу ПЕСТЗ (див. Таблицю 2), можна виявити деякі з цих чинників і оцінити їх вплив на корупцію в поліцейській організації.

Політичні	Тиск з боку політиків (представники виконавчої та законодавчої влади, політичні партії) з метою отримання переваг для себе та/або інших
Економічні	Тиск з боку економічних груп або економічних лобі з метою захисту своїх інтересів. Поліцейська корупція, обумовлена економічними чинниками, проявляється у вигляді вимагання працівниками хабарів у окремих представників суспільства
Соціальні	Цінності, що превалюють у суспільстві, допускають в тій чи іншій мірі терпиме ставлення до корупції в структурах державної влади
Технологічні	Технології й розробки, що сприяють розвитку певних видів корупції
Законодавчі	Прогалини в законодавстві. Ставлення судової влади до певних видів правопорушень може спонукати поліцію до припинення виконання покладених на неї завдань щодо забезпечення дотримання законності. Корумпованість судової влади може негативно позначатися на діяльності поліції

3.2. Стратегія[53]

3.2.1. Стратегічний менеджмент

Те, як поліція вирішує проблеми і використовує сприятливі чинники зовнішнього середовища, відбивається на її стратегії, організаційній структурі та використанні виділених ресурсів. Далі наведемо короткий опис процесу стратегічного менеджменту (див. Вставку 3).

Вставка 3: Стратегічне планування як частина процесу прийняття рішень

Стратегічне планування є найважливішою складовою процесу прийняття рішень. Планування ґрунтується на оцінці існуючої ситуації *(проблема)* і ставить своєю метою розширення кола можливих рішень *(альтернативи та алгоритми дій)*, які працівник поліції може прийняти в тій чи іншій ситуації. Планування спрямоване на забезпечення працівника інформацією *(план)*, а прийняття рішень передбачає використання цієї інформації для вирішення проблем або вибору того чи іншого рішення в конкретній ситуації..[54]

Стратегія - це процес, що дозволяє дати відповіді на декілька важливих питань:

- *Яке* призначення поліцейської організації і чому? (Мета діяльності, місія)
- *Чим* повинна займатися поліцейська організація? (Стратегічні рішення)
- *Яким* чином поліцейська організація досягає своїх цілей? (Отримання і використання ресурсів).

Стратегія буде успішною в тому випадку, якщо при її створенні буде забезпечено органічне поєднання всіх її компонентів: завдань (цілей, яких планується досягти), шляхів (методів досягнення поставлених цілей) і засобів (наявних ресурсів для досягнення поставлених цілей). Наприклад, якщо ресурси організації обмежені (кошти), вона не повинна ставити перед собою занадто амбітних цілей або, якщо такі цілі все ж поставлені, передбачити для їх досягнення більш ефективні методи і механізми.

На Рис. 2 представлена схема стратегічного менеджменту, де показано взаємозв'язок між процесами аналізу, рішеннями і розвитком.

Рис. 2: Стратегічний менеджмент

3.2.2. Одне з найважливіших стратегічних рішень: вибір моделі правоохоронної діяльності

Одне з найважливіших для поліцейської організації стратегічних рішень полягає у виборі конкретної моделі правоохоронної діяльності, бо саме від неї залежатимуть структура організації, розподіл функцій, схема розподілу повноважень і методи координації дій між різними частинами організації.

Суспільство постійно розвивається, а разом з ним розвивається і традиційна модель правоохоронної діяльності, яку поліції доводиться адаптувати під нові умови. Традиційна модель побудована на суворому дотриманні вимог закону і за своєю природою є реактивною та репресивною, тобто поліція реагує на конкретні події, а ефективність її діяльності оцінюється по тому, як швидко вона реагує і наскільки професійно виконує при цьому свої завдання.

Поліцейська організація має вертикально орієнтовану ієрархічну структуру, де відносини між верхнім і всіма іншими рівнями вертикалі будуються за принципом командної вертикалі, прийнятої в збройних силах (див. Главу 4). У поліцейській організації така модель видається не зовсім доречною з кількох причин:

- Зміни в структурі суспільства. З розвитком глобалізації та імміграційних процесів у більшості країн світу спостерігається тенденція до появи в структурі їх населення нових етнічних, релігійних та економічних груп. Це призводить до зміни цінностей, що зв'язують між собою різні групи населення. Нові цінності, які приносять з собою іммігранти, поступово вбудовуються в систему цінностей корінного населення, але в деяких випадках може спостерігатися конфлікт між новими цінностями і системою цінностей, що вже існує в даному суспільстві. Зміни в структурі населення призводять до створення мультикультурного середовища, і поліції доводиться вчитися діяти в цих нових умовах. Більш докладно про особливості роботи поліції в умовах мультикультурного середовища ми розповімо в Главі 4.
- Зміни в структурі суспільства відбиваються і на структурі кадрового складу поліції. На роботу в поліцію приходять нові люди, і вони несуть з собою інші цінності і моделі поведінки, які можуть суперечити цінностям і моделям поведінки, що вже сформувалися в існуючому колективі. У порівнянні з новими працівниками, представники вже усталеного колективу, як правило, краще освічені, прагнуть до досягнення оптимального балансу між роботою та особистим життям і чекають зміни форми влади в організації.
- Економічні зміни у деяких випадках призводять до скорочення фінансування поліцейської організації.
- Багато країн застосовують по відношенню до своїх поліцейських організацій концепції менеджменту, прийняті в комерційному секторі. Йдеться, зокрема, про концепцію «нового публічного менеджменту», яка передбачає більш жорсткий контроль за розподілом і використанням державних ресурсів, у тому числі ресурсів, виділених на потреби поліцейської організації.
- Сучасні тенденції в розвитку злочинності, які ми перерахували вище, створюють нові труднощі в роботі поліцейських організацій і змушують їх змінювати методи своєї оперативної роботи.
- Результати досліджень свідчать про необхідність зміни традиційної моделі правоохоронної діяльності. Зокрема, вони говорять про те, що:
  - Механізм стримування у вигляді системи кримінального правосуддя не вирішує проблеми злочинності;

- Стратегії поліцейської діяльності, якщо вони мають загальний, а не цілеспрямований характер, втрачають свою ефективність;
- Велике значення для успішної діяльності поліцейської організації мають розвідка і співпраця з населенням;
- Збільшення чисельного складу органів поліції і швидке реагування на інциденти не є чинниками стримування злочинності та не впливають на наміри потенційних злочинців;
- Більшого ефекту в стримуванні злочинності можна досягти за рахунок вирішення проблем, що лежать в основі рецидивної злочинності;

• Необхідність відновлення довіри до поліції з боку суспільства спонукає поліцію до більш активної співпраці з населенням.

Поліцейські організації багатьох країн світу відповідають на ці нові виклики і завдання переходом на нову модель правоохоронної діяльності - модель, у якої головна увага приділяється вибудовуванню довірчих відносин і зміцненню співпраці з населенням. Відмінності між традиційною моделлю і моделлю, побудованою на принципах партнерства з населенням, можна виявити шляхом порівняльного аналізу відповідей, які вони дають на деякі запитання.[55] Додаткова інформація та порівняльний опис цих двох моделей правоохоронної діяльності наводяться у Таблиці 3.

Таблиця 3: Дві моделі правоохоронної діяльності:

Питання	Традиційна модель	Модель, побудована на партнерстві з суспільством (community policing або «народна поліція»)
Що являє собою поліція?	Орган виконавчої влади, відповідальний за забезпечення дотримання законності	Поліція це народ, а народ це поліція; співробітники поліції це представники народу, які отримують зарплату за те, що, працюючи повний робочий день, стежать за тим, щоб кожен громадянин виконував свої обов'язки
Які відносини між поліцейським відомством та іншими державними інститутами?	У багатьох випадках вони мають різні пріоритети, які суперечать один одному	Поліція це тільки один з цілого ряду державних інститутів, відповідальних за поліпшення якості життя населення
Яка роль поліції?	Розкриття злочинів	Вирішення широкого кола проблем

За якими параметрами вимірюється ефективність діяльності поліції?	За кількістю розкритих злочинів і заарештованих осіб	За відсутністю злочинності та масових заворушень
Які головні напрямки діяльності поліції?	Боротьба з видами злочинності, що приносять своїм суб'єктам високі доходи (наприклад, пограбування банків), а також злочинами, пов'язаними з насильством	Вирішення проблем, які найбільше хвилюють суспільство
Чим конкретно займається поліція?	Злочинами	Проблемами, які хвилюють суспільство
Який критерій ефективності дій поліції?	Швидкість реагування	Рівень співпраці з населенням
За яким критерієм оцінюється рівень професіоналізму поліції?	Оперативне/ефективне реагування на тяжкі злочини	Тісна співпраця з населенням
Якому виду розвідки надається перевага?	Збір даних про конкретні злочини або серії злочинів	Збір даних про окремих осіб або групи осіб
На чому заснована система відповідальності і підзвітності?	Централізація; підпорядкування правилам, інструкціям та наказам; відповідальність перед законом	Акцент на відповідальність місцевого населення за забезпечення порядку у власному районі
Яка роль керівництва?	Створення правил і основних принципів діяльності	Підтримка та розвиток системи цінностей організації

3.2.3. Ефективність цих двох моделей з точки зору боротьби з корупцією в органах поліції

Питання полягає в тому, яка з цих двох моделей має позитивний або негативний вплив на корупцію в поліцейській організації. Головна відмінність між двома цими моделями полягає у відносинах між поліцією і населенням. У традиційній моделі чітко простежується відчуження між поліцією і населенням. Поліція забезпечує дотримання законності, в той час як представники населення є суб'єктами діяльності із забезпечення дотримання законності. У моделі, орієнтованій на партнерство з населенням, поліція співпрацює з населенням у справі забезпечення законності і правопорядку. Таким чином, громадянин перестає бути просто суб'єктом права і стає повноцінним учасником діяльності у сфері внутрішньої безпеки. У цій новій парадигмі іншою стає і роль працівника поліції. Тепер його відповідальність перед суспільством зростає, а він сам перетворюється на свого роду «менеджера проекту» із спільної (з населенням) розробки рішень, спрямованих на запобігання злочинів або зниження їх кількості у вверенному йому районі. Для цього працівник поліції повинен володіти новими знаннями й уміннями, а також хорошими навичками комунікації. Це сприятиме досягненню високого рівня прозорості, необхідного для побудови відносин, які будуть засновані на взаємній повазі та довірі. Однак при всіх перевагах, цю модель все ж не можна вважати ідеальною (див. Вставку 4).

Вставка 4: Модель «народної поліції» не вирішує всіх проблем

За умови успішної реалізації ця модель могла б сприяти зниженню деяких видів корупції, зокрема видів, пов'язаних з конкретними процесами. Однак було б найбільшою помилкою вважати, що така модель вирішує всі корупційні проблеми правоохоронної діяльності. По-перше, як ми вже неодноразово підкреслювали, стратегія боротьби з корупцією повинна будуватися на комплексному підході, який буде направлений на вирішення проблем як самої поліцейської організації, так і зовнішнього середовища, що входить у сферу її відповідальності. По-друге, сама ця модель також може нести в собі певний корупційний потенціал, який полягає в тому, що корупційні методи можуть удосконалюватися, а корупція буде, як і раніше, процвітати, якщо в цій моделі не будуть передбачені ефективні механізми нагляду і контролю. [56]

3.3. Організаційна структура

Будь-яка стратегія повинна трансформуватися в конкретні дії, інакше вона так і залишиться просто абстрактною ідеєю. Для досягнення поставлених стратегічних цілей необхідно вжити конкретних заходів. Ефективність цих заходів буде залежати від матеріальних і нематеріальних чинників - наявності ресурсів, відповідних знань, навичок і вмінь, а також оперативної інформації. На ефективність діяльності поліцейської організації також безпосередньо впливають чинники організаційного і управлінського характеру. Все це відноситься як до організаційної структури, так і до різних процесів. Далі ми розглянемо питання організаційної структури, а в наступній частині цієї Глави перейдемо до процесів.

Організаційна структура служить формальним механізмом, за допомогою якого організація вирішує два важливих завдання: 1) розподіл праці і 2) координація діяльності.[57] Поліцейська організація відрізняється своєю структурою, тобто параметрами, у відповідності

з якими організація розподіляє наявні в її розпорядженні ресурси, необхідні для виконання своїх функцій і досягнення запланованих цілей. Структуру поліцейської організації визначають сім базових компонентів (див. Вставку 5).

Вставка 5: Сім базових компонентів, що визначають структуру поліцейської організації

1. *Вертикаль управління.* Характеристики ієрархічної структури, в тому числі кількість рівнів командної вертикалі і соціальна дистанція, що відокремлює один рівень від іншого.
2. *Професійна диференціація.* Може визначатися видами діяльності, конкретними проектами, територіальним розподілом або процесами.
3. *Функціональна диференціація.* Характеризує рівень спеціалізації при організаційному розподілі праці на конкретні функції. Практично в будь-якій поліцейській організації існують окремі служби, які відповідають за патрульну діяльність, слідство і адміністрування. Чим більше в цих службах спеціалізованих підрозділів, тим вище рівень їх функціональної диференціації.
4. *Територіальна диференціація.* Характеризує ступінь розосередження підрозділів організації на території її юрисдикції. Поліцейська організація, де всі командно-адміністративні органи розташовані на одному об'єкті, характеризується більш низьким рівнем територіальної диференціації, ніж організація, що має розгалужену мережу поліцейських дільниць, відділень та інших установ на місцях.
5. *Адміністративне навантаження.* Співвідношення між чисельністю персоналу, що виконує функції адміністративної підтримки (кадрове управління, інформаційно-обчислювальна служба і т.д.), і основного персоналу (патрульна служба, слідство і т.д.).
6. *Рівень формалізації.* Рівень пріоритетності формальних правил і процедур організації по відношенню до неформальних (неписаних) правил (традиції, дружба).
7. *Рівень централізації.* Ступінь концентрації прийнятих в організації рішень на самому верхньому рівні її ієрархічної структури.

3.3.1. Основні види організаційної структури

Існує два основних види організаційної структури: ієрархічна і горизонтальна. Ієрархічна структура будується за принципом багаторівневої піраміди, де рішення приймаються по вертикалі згори донизу. Горизонтальна організаційна структура передбачає мінімізацію рівнів в управлінській ієрархії. Ці дві структури впливають лише на деякі з аспектів діяльності організації. Існують і інші види організаційних структур.

3.3.2. Інші моделі організаційних структур

Для поліцейських організацій характерні наступні види організаційних структур управління, які ми розглянемо нижче: *це лінійна структура, лінійно-штабна структура, функціональна структура, дивізіональна структура, матрична організаційна структура, а також кілька нових видів організаційної структури.* Кожна з цих моделей має свої переваги й недоліки, але деякі з них краще пристосовані для вирішення завдань на певних етапах розвитку поліцейської організації, про що ми поговоримо трохи нижче. Конкретний етап у розвитку поліцейської організації визначається такими параметрами, як чисельний склад організації, її територіальний розподіл і модель правоохоронної діяльності. Організаційна структура управління і процеси, що використовуються в організації, повинні відповідати існуючим на даний момент умовам (етапу розвитку організації).

3.3.2.1. Лінійна структура

Це найпростіший з видів організаційної структури, який найкраще підходить для невеликої поліцейської організації. При лінійній структурі управління організацією увагу зосереджено на конкретних напрямках: патрулювання, автоінспекція, кримінальна поліція.

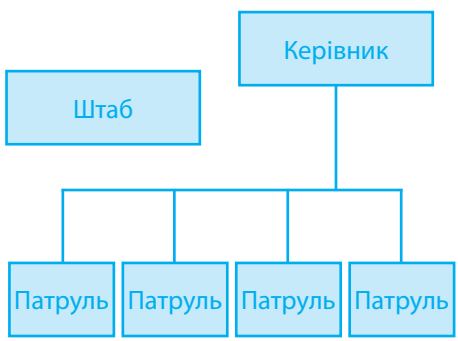
3.3.2.2. Лінійно-штабна структура

У великих організаціях використовується лінійно-штабна структура управління. Лінійно-штабна структура включає в себе спеціальні функціональні підрозділи (штаби) при лінійних керівниках, які допомагають їм виконувати завдання організації. Це підрозділи, що забезпечують експертну підтримку (наприклад, юридичний відділ), підтримку при здійсненні спеціальних видів діяльності (наукові дослідження, виховання/підготовка особового складу, комунікація тощо), а також структури, що стежать за дотриманням встановлених правил і процедур через механізми нагляду й контролю, дисциплінарного впливу і т.д.

Рисунок 3: Лінійно-штабна організаційна структура управління

Переваги
- Простота
- Чіткий розподіл обов'язків
- Спеціалізація

Недоліки
- Складності з вирішенням повсякденних питань
- Стратегічні питання ігноруються
- Труднощі з керуванням різноманітними функціональними підрозділами
- Слабка координація
- Опір змінам



3.3.2.3. Функціональна організаційна структура управління

При функціональній організаційній структурі підрозділи укомплектовуються, виходячи з функції/ролі, яку вони виконують в організації для досягнення поставленої організаційної мети. Організація складається з декількох підрозділів, де кожен підрозділ виконує певну функцію, а всі підрозділи в цілому працюють на досягнення спільних цілей і завдань організації. Про переваги і недоліки функціональної структури розповідається в тексті Вставки 6.

Вставка 6: Переваги та недоліки функціональної структури

Переваги:

- Оскільки ця структура побудована за принципом спеціалізації функцій, вона забезпечує максимальну віддачу від кожного підрозділу;
- Якщо в одній групі об'єднуються співробітники зі схожими інтересами, вони будуть працювати більш продуктивно;
- Проста лінійна структура полегшує процеси постановки завдань і реалізації різних проектів;
- Кожен співробітник має можливості для професійного та службового зростання в межах свого підрозділу поліцейської організації.

Недоліки:

- Жорстка ієрархія і, як наслідок, високий рівень бюрократизму і тяганини (у порівнянні з іншими видами організаційних структур);
- Занадто багато часу займає процес від прийняття рішення до його реалізації;
- Низька ефективність інформаційної взаємодії між підрозділами;
- Відсутність взаєморозуміння та єдності дій між працівниками функціональних служб різних підрозділів організації; високий рівень зацікавленості в реалізації цілей функціональних підрозділів на шкоду спільним цілям організації.

3.3.2.4. Дивізіональна організаційна структура

Цей вид організаційної структури ще називають «продуктовою» структурою управління, оскільки кожен окремий функціональний елемент організації (дивізіон) відповідає за певний напрям її діяльності. Кожен «дивізіон» має в своєму розпорядженні ресурси та наділений функціями, необхідними для вирішення покладених на нього завдань. Дивізіони можуть створюватися за географічною ознакою або залежно від своїх завдань, типу послуг, що надаються, або типу продукції, що випускається. Вставка 7 розповідає про переваги і недоліки дивізіональної структури.

Вставка 7: Переваги і недоліки дивізіональної організаційної структури управління

Переваги:

- Кожен дивізіон відповідає за свій напрямок діяльності організації; така спеціалізація дозволяє підтримувати високий рівень професіоналізму та ефективності при виконанні поставлених завдань;
- Така структура полегшує процес оцінки ефективності дивізіонів і організації в цілому;
- Штабні структури організації можуть зосередитися на питаннях загальної стратегії, яку кожен з дивізіонів реалізує в межах своїх функцій і повноважень.
- Дивізіональна структура створює умови для певної децентралізації рішень, а, отже, і для розвитку менеджерських навичок керівників.

Недоліки:

- Дивізіони можуть прагнути до автономності
- Конкуренція між дивізіонами за організаційні ресурси
- Утруднена координація діяльності всередині організації.

3.3.2.5. Матрична організаційна структура

Матрична структура являє собою комбінацію двох видів організаційної структури: дивізіональної (продуктової) і суто функціональної. Така комбінація створює унікальне робоче середовище. Застосування матричної структури є доцільним у випадках, коли управління діяльністю здійснюється за проектним принципом, оскільки в цій моделі декілька фахівців, наділених певними функціональними повноваженнями, своєю діяльністю допомагають організації досягти запланованих цілей та завдань.

Матрична структура, як правило, передбачає наявність не одного, а двох або більше менеджерів проекту, і співробітники, що працюють над реалізацією цього проекту, підпорядковуються кожному з його керівників. Таким чином, обов'язковою умовою успішної роботи при вирішенні поставлених завдань в рамках матричної структури управління є ефективний обмін інформацією. Керівництво кожним проектом здійснює менеджер проекту. Йому підпорядковуються дві або декілька груп співробітників, які звітують перед ним про хід реалізації проекту та досягнуті результати. При цьому менеджер, що здійснює керівництво проектом, підпорядковується безпосередньо керівникові організації. Основоположним принципом при матричному підході до побудови організаційних структур управління є не вдосконалення діяльності окремих структурних підрозділів, а поліпшення їхньої взаємодії з метою реалізації того чи іншого проекту чи ефективного вирішення певної проблеми. Ця вимога виконується за рахунок того, що в матричній структурі, паралельно з функціональними і лінійними підрозділами, створюються і спеціальні органи (проектні групи) для виконання конкретних завдань. Ці проектні групи формуються за рахунок фахівців підрозділів, що знаходяться на різних рівнях управлінської вертикалі. Переваги і недоліки матричної структури управління перераховані у тексті Вставки 8.

Вставка 8: Переваги і недоліки матричної організаційної структури управління

Переваги:

- Менеджерські групи з управління конкретними проектами можуть формуватися залежно від їхніх професійних якостей і результатів попередніх проектів;
- Єдиним критерієм при відборі тих чи інших фахівців є їх відповідність вимогам проекту, що підвищує шанси на його успішне завершення;
- Оскільки співробітники, що працюють у складі однієї проектної групи, одночасно працюють і в складі інших груп, така структура дозволяє мінімізувати витрати, пов'язані зі здійсненням проекту;
- Матрична структура забезпечує оптимальний баланс у трикутнику витрати/час/ефективність;
- Низький ризик виникнення конфліктів;
- Знижено вплив зовнішніх чинників, які можуть перешкодити успішній реалізації проекту/завдання.

Недоліки:

- Можуть виникати двозначності і протиріччя в разі неправильного розуміння робочих чинників (наприклад, розподіл ресурсів між групами, що працюють в двох різних проектах, або в одній групі, що працює в двох різних департаментах);
- Для даної структури характерні підвищені накладні витрати у випадках, якщо одним і тим самим проектом керують декілька менеджерів;
- Певною незалежністю і повноваженнями з прийняття рішень користуються не лише менеджери проекту, але й члени проектної групи. Як наслідок, велика ймовірність зриву встановлених термінів реалізації проекту.

3.3.2.6. Нові види організаційної структури

- *Бригадна структура.* Цей тип організаційної структури функціонує за принципом роботи в команді (бригаді). При цьому структура управління може бути орієнтованою вертикально або горизонтально. Команди можуть формуватися і для виконання певних робочих процесів і функцій.
- *Мережева структура.* При такій структурі менеджери, як правило, відповідають за координацію та управління спільними діями і взаєминами із зовнішніми суб'єктами за допомогою електронних засобів зв'язку.
- *Віртуальна структура.* Є продовженням мережевої структури. Дозволяє менеджерам встановлювати і підтримувати постійні контакти з різними відділеннями організації по всьому світу, і при цьому не вимагає створення та підтримки розгалуженої матеріальної інфраструктури. Цей вид організаційної структури може існувати в глобальному масштабі, а його функціонування (практично) повністю залежить від мережі Інтернет.

3.3.3. Організаційна структура і корупція

Чи впливає організаційна структура управління на корупційний потенціал організації, і якщо так, то в чому полягає цей вплив? Відповідь на це запитання залежить від трьох чинників:

1. Географічна структура організації. Організації з розгалуженою географічною структурою відрізняються високим рівнем автономності підрозділів на місцях. Це ускладнює здійснення централізованого контролю за їх діяльністю, а ситуація безконтрольності створює сприятливі умови для виникнення і розвитку корупції у віддалених підрозділах.
2. Надмірна роздробленість структури поліцейської організації не дозволяє досягти необхідного рівня прозорості для здійснення повноцінного нагляду за роботою підрозділів. Вертикальна спрямованість управлінської структури може призводити до появи по суті автономних підрозділів (які підпорядковуються «центру» лише формально), і, крім того, така структура перешкоджає створенню і функціонуванню ефективних механізмів контролю і нагляду. Чим вище рівень закритості організації, тим нижче рівень контролю, і тим менше у її керівництва можливостей для виявлення корупційних схем в окремих підрозділах.
3. Системи управління і контролю жорстко прив'язані до організаційної структури, і, отже, впливають на можливості для розвитку корупції в організації.

Приклад 1: Аргументи на користь централізованої і децентралізованої структури поліцейської організації

У США географічне розмаїття території обумовлює децентралізовану структуру поліцейських організацій. При цьому важливою особливістю є залучення поліції в політичні процеси на місцевому рівні. Штати поліцейських підрозділів в більшості випадків складаються з представників конкретних етнічних груп, що складають більшість населення в даному регіоні, а їх дуже тісні зв'язки з місцевими політиками викликали обґрунтовані підозри в причетності до корупції.

Враховуючи широке розповсюдження корупції в поліцейському середовищі, деякі реформаторськи налаштовані дослідники запропонували жорстко централізовану модель поліцейської організації, побудовану із застосуванням таких ключових елементів управління, як субординація, єдиноначальність і керованість. Саме централізація організаційної структури виявилася найефективнішим інструментом для боротьби з корупцією, залученням поліції в політичні процеси та порушеннями вимог професійної етики у повсякденній роботі.

Однак сьогодні, коли поліція все частіше бачить своє завдання в обслуговуванні інтересів населення, що проживає на відповідній території, все частіше можна почути заклики до децентралізації її роботи; адже в умовах децентралізації співробітник поліції може творчо, без зайвого контролю й тиску «зверху», підходити до використання наданих йому законом повноважень.

Централізована структура дозволяє більш ефективно контролювати рівень корупції і боротися з правопорушеннями серед співробітників організації, але при цьому не дає можливості гнучко реагувати на запити й потреби населення.[58]

3.3.4. Як слід підходити до побудови структури поліцейської організації

При побудові структури поліцейської організації слід брати до уваги низку чинників, до найважливіших з яких належать:

- Баланс між централізацією і децентралізацією.
- Вибір ключового елементу, навколо якого буде будуватися організаційна структура; тобто вона буде будуватися навколо процесу, за географічною ознакою, в залежності від принципу управління тощо.

Процес побудови організаційної структури може проходити за наступною схемою:

- Проводиться аналіз видів діяльності
- Окремі види діяльності групуються за категоріями (Дракер групує їх в залежності від їхнього значення для діяльності організації: види діяльності, що приносять конкретні результати, допоміжні види діяльності, діяльність з матеріально-технічного забезпечення, адміністрування і керівництво вищого рівня[59])
- Проводиться аналіз процесу прийняття і виконання рішень, і встановлюються зв'язки між його учасниками.
- Визначається механізм координації дій.
- Практична реалізація сформованої організаційної структури.

Вставка 9. Сформована організаційна структура повинна відповідати наступним базовим принципам:

- Простота
- Чітка субординація
- В управлінні одного керівника знаходиться певна обмежена кількість підлеглих
- Організація структури за функціональною ознакою
- Єдиноначальність

3.3.5. Організаційна структура може з часом змінюватися *

Організаційна структура не створюється раз і назавжди. Вона проходить певні стадії розвитку, кожна з яких покликана вирішувати певні завдання. Наприклад, згідно однієї з моделей, будь-яка організація проходить у своєму розвитку п'ять етапів:

1. *Підприємницький етап* (на якому керівництво здійснюється засновником організації). Цей етап пов'язаний з кризою керівництва, коли засновник вже не в змозі здійснювати ефективне керівництво організацією при досягненні нею певного рівня розвитку (подібна ситуація може спостерігатися і в тому випадку, коли невелика поліцейська організація набуває нового, більш високого статусу і починає вирішувати більш важливі завдання).

* Ця частина розділу ґрунтується на моделі Ларрі Е. Грайнера (Larry E. Greiner), яку він вперше описав у своїй статті "Еволюція і революція в розвитку організації» (Evolution and Revolution in Organizations Growth), Harvard Business Review (липень-серпень 1972 р.).

2. *Етап формування певної організаційної структури.* Наприклад, в поліцейській організації, на цьому етапі виникає необхідність у збільшенні кількості оперативних підрозділів і створенні нових рівнів управління. Жорстка централізація організаційної структури обумовлює потребу в більшій автономії підрозділів і децентралізації управління, зокрема, при переході до моделі, орієнтованої на обслуговування потреб населення.
3. *Етап делегування автономії*, коли підрозділи на місцях фактично діють в автономному режимі. На цьому етапі може спостерігатися послаблення централізованого контролю, а також виникають проблеми з реалізацією спільної організаційної стратегії. Тому виникає необхідність у посиленні механізмів нагляду та контролю «зверху».
4. *Етап координації*, коли формуються інструменти та процеси, необхідні для досягнення поставлених перед організацією цілей. На цьому етапі відбуваються розробка та вдосконалення формальних процедур планування.
5. *Етап кооперації*, коли основна увага приділяється вирішенню завдань з використанням комплексних підходів.

Проблеми виникають у тому випадку, якщо не здійснюються заходи, обумовлені специфічними особливостями того чи іншого етапу (наприклад, коли децентралізація управління поліцейської організацією не супроводжується необхідними заходами з делегування повноважень або зміни системи контролю й нагляду). Подібні ситуації виникають при порушенні основного принципу організаційної структури, який говорить про те, що «управлінська структура повинна створюватися під конкретну стратегію».

3.3.6 Централізація чи децентралізація?

При вирішенні будь-яких завдань організації ключове значення матиме стратегічне рішення про те, які види діяльності і які питання слід централізувати, а які децентралізувати. Саме від цього балансу буде залежати нормальне функціонування організаційної структури, а за відсутності оптимального балансу навіть найкраща організаційна структура буде працювати неефективно.

Баланс між централізацією і децентралізацією буде визначатися будовою організаційної структури, і саме від нього значною мірою залежатиме робота систем управління й контролю.

Структурно поліцейська організація повинна бути адаптована до існуючої в країні політичної структури. Наприклад, в державі, побудованій за федеративним принципом, поліцейська організація буде прагнути до більш високого рівня децентралізації, а в авторитарній, навпаки, структура організації буде більш централізованою. Один з принципів розвитку організації полягає у тому, що структура організації визначається її стратегією. Це означає, що перехід до нової моделі поліцейської діяльності, наприклад, моделі, орієнтованої на партнерство з населенням, має знайти своє відображення у зміні балансу між централізацією і децентралізацією. Деякі переваги централізованої і децентралізованої структур управління перераховані у тексті Вставки 10.

Вставка 10: Переваги централізації і децентралізації

Переваги централізації
- Більше можливостей для здійснення нагляду й контролю за діяльністю підрозділів.
- Однаковість застосовуваних принципів, методів і процедур.
- Більш ефективне використання експертного потенціалу фахівців у вузьких сферах знань.

Переваги децентралізації
- Більш високий рівень оперативності при прийнятті рішень, оскільки відсутня необхідність узгоджень з вищими інстанціями.
- Відмінні можливості для підвищення професійного рівня співробітників з метою їх просування на вищі посади у командній вертикалі.
- Рішення приймаються з урахуванням специфіки місцевих умов.

3.4. Процеси

Після стратегії та організаційної структури логічно було б розглянути процеси, за допомогою яких організація вирішує поставлені перед нею завдання і здійснює свої функції. Ці процеси безпосередньо впливають на ефективність роботи організації і сприяють (або перешкоджають) функціонуванню організації як єдиного сталого організму. Цілі, методи і засоби повинні бути пов'язані між собою, а до них повинні бути адаптовані відповідні процеси. Наприклад, впровадження моделі «народної поліції» має бути підкріплене заходами щодо децентралізації управління і підвищення самостійності дільничних поліцейських, тому що в іншому випадку результат такого переходу буде прямо протилежний очікуваному. При цьому основна увага повинна приділятися найважливішим аспектам, від яких залежить нормальна робота організаційної структури.

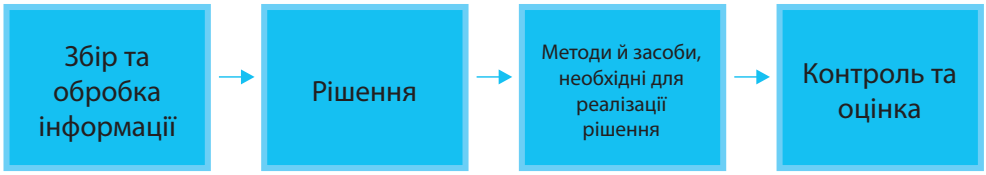
3.4.1. Система управління[60]

У даному контексті під терміном «управління» ми розуміємо систему, за допомогою якої рішення приймаються, доводяться до підлеглих і виконуються. Таким чином, в даному випадку мова йде про такі поняття, як процес прийняття рішень, вертикаль управління, керівництво і контроль.

3.4.1.1. Процес прийняття рішень

Процес прийняття рішень схематично представлений на Рис. 4. Кожен з прямокутників умовно позначає один етап (або декілька етапів) цього процесу в його часовій послідовності від початку до кінця (зліва направо):

Рис. 4: Процес прийняття рішень



Процес прийняття рішень (як з питань управління, так і функціонування організації) складається з наступних етапів (за умови наявності достатнього часового ресурсу для ефективного вирішення проблеми). У Таблиці 4 ці етапи перераховані у лівій колонці в тому ж порядку, в якому ними займається менеджер (згори донизу). Дії, які необхідно здійснити на кожному з цих етапів, перераховані у правій колонці.

Таблиця 4: Яким має бути оптимальний підхід до процесу прийняття рішень

Етап	Дії
Визначення проблеми	• Осмислення проблеми, виявленої потреби, поставленого завдання • Аналіз проблеми • Формулювання проблеми
Прийняття рішення	• Через оцінку проблеми (див. етап 1) • Цілі та обмеження (ресурсні, правові тощо) • Визначення та оцінка можливих і дозволених дій • Вибір одного варіанту дій
Реалізація	• План дій з виконання рішення • Вказівки • Виконання
Контроль	• Стежити за тим, щоб їхні дії не виходили за межі поставлених завдань
Перспективне планування	• Визначити можливі зміни ситуації • Передбачити необхідні заходи реагування
Оцінка	• Оцінка отриманих результатів та процесу

Зібрана інформація повинна сприяти кращому розумінню проблеми і вибору оптимального варіанту дій або найкращого з усіх можливих рішень. На етапі «Методи та засоби» необхідно створити найкращу комбінацію методів (тактик, шляхів) і засобів (ресурсів) для досягнення поставленої мети (виконання завдання або вирішення задачі). Етап «Контроль» повинен виявити невідповідності між комплексом поставлених завдань та результатами здійснених дій, а «Оцінка» допоможе витягти уроки і зробити необхідні висновки на майбутнє. Правильно організований процес прийняття рішень дає організації можливість:

- Забезпечити участь у процесі прийняття і виконання рішень компетентних суб'єктів і структур.
- Застосувати оптимальну методику, яка дозволить знаходити оптимальні підходи до вирішення проблем, а керівникам – досягати між собою компромісу при прийнятті рішень.
- Виключити втрати часу в процесі прийняття рішень.

Прийняті рішення ніколи не будуть ідеальними, оскільки процес їх прийняття неминуче пов'язаний з такими негативними чинниками, як брак інформації, часові обмеження, особиста упередженість, корисливі інтереси і т. ін.. Серед чинників, що мають негативний вплив на процес прийняття оптимального рішення, може бути і корупція.

3.4.1.2. Процес прийняття рішень і корупція

Можливості для корупції існують на кожному з етапів прийняття рішень. Деякі приклади наведеніу Таблиці 5:

Таблиця 5: Приклади корумпованості процесу прийняття рішень

Етап прийняття рішень	Можливості для корупції
Збір та обробка інформації	• Збір інформації обмежений з метою захисту окремих осіб • Важлива інформація знищується або не надається в розпорядження • Аналіз інформації проводиться необ'єктивно
Рішення	• Рішення приймаються таким чином, щоб в результаті здійснених дій не постраждали певні особи або види діяльності
Розподіл співробітників і ресурсів/ розслідування	• Інформування про розподіл співробітників по об'єктах і завданнях • Конкретні цілі не розглядаються
Контроль	• Певні сфери не контролюються

3.4.1.3. Вертикаль управління

Вертикаль управління відображає існуючий в організації формальний порядок підпорядкованості, комунікації і відповідальності; забезпечує чіткий розподіл функцій та обов'язків. Так само, як і структура організації, тип управлінської вертикалі визначається стратегією, організаційною структурою і різними процесами, насамперед процесом прийняття рішень.

Приклад 2: Керівництво та корупція

Керівники не тільки мають послідовників, але й самі є чиїмось послідовниками: вони піддаються впливу інших людей і використовують свою владу по відношенню до підлеглих. Тому для боротьби з корупцією необхідно скласти карту впливів у корупційному середовищі. Це дасть можливість встановити джерела впливу на корумпованого керівника, з одного боку, і мережу корупційних зв'язків, контрольованих цим керівником, з іншого боку.

Сфера повноважень керівника залежить від займаної ним посади. Тому, чим більшим впливом і повноваженнями він користується, тим більшим буде масштаб наслідків від його корупційної діяльності. Менеджери вищої ланки можуть втручатися в певні процеси організації і таким чином сприяти розвитку системної корупції (наприклад, в системі кар'єрного менеджменту, коли просування на посаді чи в званні можна отримати за хабар). Така система може існувати тільки в тому випадку, якщо вище керівництво організації її підтримує і використовує в своїх особистих корисливих цілях. У свою чергу, рядові працівники поліції можуть брати хабарі у громадян, закриваючи очі на певні правопорушення або, наприклад, недотримання правил дорожнього руху.

Корупція цього типу, при досягненні певного рівня розвитку, може стати системною. При цьому ключова роль відводиться безпосереднім начальникам. Вони перебувають у прямому контакті зі співробітниками поліції і, з іншого боку, добре поінформовані про те, що відбувається на вищих рівнях командної вертикалі поліцейської організації. Якщо вони воліють не помічати випадків корупційної поведінки серед своїх підлеглих і, відповідно, не вживають відповідних заходів, то про ці випадки не буде своєчасно проінформовано і вище керівництво. Якщо вони терпимо ставляться до певних поганих звичок і порушень вимог професійної етики, такі порушення з часом стануть нормою робочої культури в колективі.

Безпосередній начальник, тобто сержант поліції, користується особливим впливом на своїх підлеглих, оскільки він перебуває з ними у прямому контакті, обізнаний з їхніми проблемами і має виходи на вище керівництво. Вплив сержанта поліції на своїх підлеглих проявляється ще й у тому, як він доносить до них накази і вказівки вищого керівництва. Тому поведінка сержанта поліції буде грати багато в чому визначальну роль у поведінці підлеглих рядових працівників. А в період реформування організації доля реформ буде залежати від підтримки або протидії керівників середньої ланки.

Поведінка керівників постійно перебуває у полі зору рядових працівників і стає зразком для наслідування, тому їхні дії ніколи не повинні йти врозріз із цінностями організації. В даному випадку, їхня поведінка встановлює еталонні критерії, за якими судять про поведінку рядових працівників. Оскільки поганому прикладу завжди слідувати легше, ніж доброму, поліцейській організації буде завдано величезної шкоди, якщо її співробітники зрозуміють, що поведінка їх керівників не відповідає цінностям, які вони самі проголошують.

3.4.1.4. Керівництво

Існує безліч визначень поняття «керівництво». Пітер Дракер (Peter Drucker) говорив, що «керівником може вважатися тільки той, хто має послідовників».[61] В основі визначення, запропонованого Уорреном Беннісом (Warren Bennis), лежать особистісні якості керівника (або лідера): «Лідерство - це функція пізнання самого себе, вміння створювати бачення і ефективно доносити його до інших; вміння будувати довіру в своєму колективі і прагнення до активних дій для реалізації свого лідерського потенціалу».[62] На думку Джона Максвелла (John Maxwell), «Лідерство це є вплив - ні більше, ні менше».[63] Всі ці визначення об'єднані поняттям «влада і вплив». Один керівник відрізняється від іншого тим, як він використовує свою владу і вплив.

3.4.1.5. Стилі керівництва

Стиль керівництва - це сукупність способів і підходів до управління діяльністю, реалізації планів і мотивації підлеглих співробітників до досягнення поставлених цілей і завдань. Стиль керівництва визначає тип відносин між керівником і його підлеглими. Розрізняють три основні стилі керівництва: 1) авторитарний (керівник приймає рішення, а підлеглі їх виконують); 2) демократичний (рішення приймаються за погодженням або разом з підлеглими) і 3) делегативний (рішення приймають підлеглі керівника в залежності від своєї компетенції). Стиль керівництва не може бути правильним чи неправильним, він може тільки відповідати або не відповідати конкретній ситуації або рівню професіоналізму і побажанням колективу працівників, що знаходиться в підпорядкуванні керівника. При невірно обраному стилі керівництва в колективі виникає атмосфера напруженості і розчарування, що негативно позначається на морально-психологічному стані працівників. Таким чином, ставлення працівників організації до корупції залежить, в тому числі, і від прийнятого в ній стилю керівництва.

3.4.2. Контроль

Більш докладно проблема контролю буде розглянута у Главі 5. У контексті даної Глави контроль розглядається як процес, необхідний для нормального функціонування організації, і який може перешкоджати або, навпаки, сприяти розвитку корупції. Інструменти контролю дають можливість виявити відмінності або зміни в ситуації, стандартах поведінки, плануванні або завданнях. У контексті поліцейської організації можуть застосовуватись два види контролю: 1) зовнішній і 2) внутрішній. Зовнішній контроль здійснюється органами політичної влади, органами юстиції та громадською думкою. Зовнішній контроль проводиться з метою перевірки дій органів поліції на відповідність вимогам законодавства та державної політики, а також перевірки ефективності діяльності поліції. Питанню зовнішнього контролю присвячена Глава 6.

Внутрішній контроль здійснюється на двох головних рівнях:

1. Контроль дій особового складу на предмет відповідності наказам, інструкціям, завданням і нормам професійної поведінки та етики.
2. Відомчий контроль дотримання встановлених процедур, цілей організації; атестація і т. ін.

Система контролю як важливий управлінський механізм буде зберігати свою ефективність у тому випадку, якщо організації вдасться уникнути деяких серйозних помилок:

- Система контролю повинна відповідати стратегії організації. Наприклад, якщо поліцейська організація переходить на модель, спрямовану на співпрацю з населенням та обслуговування його потреб, необхідно передбачити певну децентралізацію організаційної структури, надати співробітникам більше повноважень при здійсненні

контактів з населенням, а також створити додаткові можливості для комунікації та взаємодії. Відповідним чином має бути адаптована і система контролю. Якщо ж система контролю буде, як і раніше, спрямована на забезпечення жорсткого дотримання встановлених процедур і буде стежити за кожним кроком працівників, це буде заважати прояву їх ініціативи і самостійності і, в кінцевому рахунку, не дозволить ефективно використовувати потенціал партнерства з населенням.

- Контроль не повинен давати співробітникам помилкові сигнали.
- По тому, що саме контролюється, можна визначити, що є важливим для керівництва поліцейської організації.
- Працівники поліції згодом зможуть побачити різницю між тим, що декларує керівництво, і що відбувається насправді.
- Цинізм стане частиною організаційної культури, якщо публічно декларується одне, а на ділі відбувається зовсім інше.
- Розбіжність між деклараціями та реальністю може серйозно підірвати ініціативу і мотивацію працівників до добросовісного виконання своїх обов'язків.
- Контроль досягнутих результатів сприяє підвищенню ефективності діяльності організації.

3.4.3. Управління людськими ресурсами та прийом на службу

Незадовільні умови праці можуть служити як стимулом, так і рушійною силою корупції в поліцейській організації. Тому найважливіша роль у боротьбі з поліцейської корупцією відводиться системі кадрового менеджменту, оскільки вона лежить в основі всієї системи стимулюючих механізмів організації. При цьому особливу увагу слід приділяти таким елементам системи кадрового менеджменту, як прийом на службу та підвищення на посаді, а також *заробітна плата і соціальний захист*.

3.4.3.1. Прийом на службу і підвищення на посаді

Процес прийняття на службу нових співробітників повинен бути відкритим, чесним і прозорим для претендентів, які відповідають найвищим стандартам професіоналізму та службової поведінки. Так само, критеріями для призначення на більш високі посади в організації повинні бути виключно особисті заслуги та послужний список претендентів. Так само, як і система прийому на службу, система просування по службі повинна бути відкритою, прозорою і справедливою.

Методи і процедури відбору претендентів в рамках процесу прийому на службу нових співробітників є важливими складовими реформи поліцейської організації. Критерії відбору кандидатів, якщо вони недостатньо відпрацьовані, можуть стати причиною появи в лавах організації працівників, які не володіють достатньою кваліфікацією або не відповідають високим стандартам професійної етики. Наприклад, програма реформування поліції Південної Африки передбачала впровадження нової системи відбору кандидатів для прийому на службу в поліцейській організації, де основними критеріями відбору були мінімально необхідний рівень освіти і відсутність судимостей.[64]

Вставка 11: Декілька міркувань з приводу контролю і корупції

- Існує три види контролю: 1) контроль за співробітниками, 2) адміністративний контроль і 3) громадський контроль. Працівники організації діють у певному соціальному середовищі. Вони живуть і працюють з іншими членами організації і, відповідно, їхня поведінка повинна в тій чи іншій мірі відповідати нормам, прийнятим у відповідному співтоваристві. В іншому випадку вони опиняться в ізоляції або взагалі ризикують перетворитися на ізгоїв у власному колективі. Тиск з боку соціального оточення може виявитися сильнішим за норми організації, і якщо цей тиск направлений на підтримку схильностей або моделей поведінки, що йдуть врозріз із вимогами професійної етики, в колективі створюються сприятливі передумови для виникнення і розвитку корупції.
- Чим менше колектив, тим вище в ньому буде відчуватися тиск з боку соціального оточення. Особливо це справедливо по відношенню до колективів, які займаються «привілейованими» видами діяльності, або якщо колектив користується більш високим рівнем самостійності в порівнянні з іншими, або якщо його діяльність вважається особливо ризикованою (не стільки в сенсі небезпеки, скільки пов'язаних з нею спокус).
  - Тому деякі підрозділи поліцейської організації потребують особливого контолю. Мова йде, насамперед, про підрозділи спецназу, офіцерів, які працюють з інформаторами, а також підрозділи боротьби з незаконним обігом наркотиків.
- Постійного контролю потребують й інші аспекти діяльності поліції. Це, наприклад, методи ведення допитів, під час яких часто мають місце порушення прав людини. До особливо чутливих питань належить і правомірність застосування сили, особливо вогнепальної зброї.
- У поліцейських організаціях багатьох країн світу досі існують серйозні проблеми з дотриманням прав меншин (за ознакою статі, релігії або етнічної приналежності). Тому тут теж не обійтися без дієвих механізмів контролю й нагляду.

На роботу в поліцію приходять нові співробітники, часто зі своїми власними потребами, поглядами й думками, які відрізняються від потреб, поглядів і думок їхніх попередників. Відрізняються не в тому сенсі, що вони є кращими або гіршими, а лише в тому, що вони були сформовані суспільством, в якому ці люди зростали і виховувалися. Ця еволюція призведе до серйозних змін і в сфері контролю. Молоді співробітники стають більш незалежними. Зокрема, багато поліцейських організацій значно скоротили тривалість робочого тижня або запровадили вимоги щодо місць проживання працівників (коли працівник зобов'язаний проживати на певній території). У деяких країнах працівники поліції мають високий рівень фінансової незалежності, а сфера повсякденного спілкування поліцейських виходить далеко за межі їх традиційного професійного кола. Як наслідок, контролери можуть відстежувати дії своїх підопічних у їх службовий час, але абсолютно не мають уявлення про те, чим вони займаються у свій вільний час, з ким зустрічаються і як себе поводять в побуті. Однак безліч проблем беруть свій початок саме в приватному житті працівника. Наприклад, дружина поліцейського може тримати бордель або бути власницею бару, подружка іншого може проживати в країні нелегально, третій водить дружбу з наркоманами і т ін.

3.4.3.2. Система заробітної плати та соціального захисту

Крім вироблення чітких критеріїв прийому на службу нових співробітників і просування по службі вже існуючих, необхідно передбачити і механізми ротації персоналу на посадах, які характеризуються високим корупційним потенціалом. При реформуванні поліцейської організації головне кадрове питання полягає в тому, чи зберегти старий кадровий склад або доцільно було б повністю замінити його новими людьми. Досвід ПАР говорить про доцільність застосування комбінованого підходу, але з удосконаленою системою прийому на службу (при цьому співробітники, які раніше були помічені в корупції, заново проходять процедуру відбору, оцінки і перевірки на відповідність вимогам поліцейських кодексів).

Низький рівень заробітної плати та соціального захисту (у тому числі медичного і пенсійного забезпечення) не тільки не мотивує співробітника до добросовісного виконання своїх службових обов'язків, але й спонукає його до порушення вимог професійної поведінки. Тому рівень оплати праці повинен відповідати рівню кваліфікації, необхідної для роботи на тій чи іншій посаді, а сама заробітна плата повинна виплачуватися вчасно і в повному обсязі. Наприклад, у Сінгапурі, підвищення рівня оплати праці держслужбовців і керівників структур політичної влади з метою підвищення їх конкурентоспроможності на ринку праці з працівниками приватного сектору стало складовою частиною стратегії зі зниження можливостей і стимулів для участі в корупційній діяльності.

3.4.4. Навчання, підготовка і підвищення кваліфікації персоналу організації

У рамках стратегії з розвитку кадрової системи, де головними критеріями відбору виступають професіоналізм і особисті заслуги, співробітників поліції необхідно озброїти знаннями й навичками, які допоможуть їм виконувати свої обов'язки професійно, об'єктивно (об'єктивність у даному випадку передбачає рівне ставлення до всіх громадян незалежно від їх приналежності до тієї чи іншої категорії населення) і з дотриманням вимог професійної етики. Для цього у поліцейських організаціях мають бути створені такі системи початкової підготовки та підвищення кваліфікації, які будуть сприяти підтримці високих стандартів професіоналізму та службової етики. Це передбачає, в тому числі, розвиток потенціалу правоохоронної діяльності, вільної від корупції і заснованої на суворому дотриманні прав людини. Для цього працівники повинні вміти відрізняти етичну службову поведінку від неетичної і мати у своєму розпорядженні інструменти протидії спробам втягнути їх у корупційну діяльність.

3.4.5. Комунікація

Комунікація відіграє важливу роль у будь-якій організації. З одного боку, вона залежить від інших організаційних процесів, а з іншого – є необхідною умовою їх ефективності. Наприклад, прозорість досягається тільки за умови наявності відкритих каналів комунікації, які, в свою чергу, не зможуть ефективно функціонувати, якщо на їх шляху будуть постійно виникати бар'єри і перешкоди. Саме комунікація повинна служити засобом підтримки всього процесу реформ; вона забезпечує канали впливу на організаційну культуру за допомогою передачі та поширення певних цінностей і, таким чином, служить потужним інструментом управління. Безперешкодна комунікація є необхідною умовою виховання в співробітниках почуття відданості ідеалам своєї організації і створення в ній сталої культури прийняття рішень. З іншого боку, комунікація виступає «провідником» між поліцією і суспільством, від якого багато в чому залежить рівень суспільної довіри і поваги до органів поліції. Прозорість правоохоронної діяльності є наслідком комунікації, але забезпечити прозорість можна тільки в тому випадку, коли вона стане невід'ємною частиною організаційної культури.

3.5. Вразливі місця

Аналіз основних компонентів організаційної структури говорить про те, що всі вони взаємопов'язані між собою, і всі несуть певний корупційний потенціал. Тепер ми можемо скласти таблицю вразливих місць, виявлених у досліджених сферах, і проаналізувати їх з точки зору можливих наслідків для розвитку корупційного потенціалу організації. При цьому необхідно розглянути і питання обов'язків та сфери повноважень організації, тому що саме від них залежатиме вибір основних напрямків антикорупційних заходів. Докладний огляд корупційних ризиків поліцейської організації представлений в Таблиці 6.

Таблиця 6. Корупційні ризики поліцейської організації

Область	Корупційні ризики	Можливі наслідки для корупції	Дії і можливості організації в рамках існуючих обмежень
Оточення	Будь-яка організація існує в рамках більш загальної системи. Верхні рівні можуть бути уражені корупцією; розвитку корупції всередині поліцейської організації можуть сприяти зовнішні чинники (зокрема, економічні, соціальні). Нормативно-правова база може не передбачати достатньої кількості необхідних інструментів для боротьби з корупцією. Недостатній нагляд (з боку політичної влади, судової влади, суспільства) за діяльністю поліції. Недостатнє матеріальне забезпечення. Вид корупції у владних структурах та поліції залежить від криміногенної ситуації в країні.	На поліцію можуть чинити тиск політичні та інші структури з метою змусити її діяти або не діяти у певній ситуації, що зачіпає інтереси певних осіб або структур. Подібні ситуації можуть впливати на призначення на ключові посади в органах поліції. Розвитку корупції сприяє недосконаліть нормативно-правової бази. Слабкий контроль за діяльністю органів поліції. Співробітники поліції змушені компенсувати відсутню частину своїх доходів за рахунок інших джерел. Впливає на те, хто може стати учасником корупційних схем (керівництво, працівники і т.п.). Шантаж, погрози і т. ін.	Можливість протистояти тиску обмежена і залежить від того, звідки виходить такий тиск. Можуть вноситися пропозиції про зміну законодавства. Реалізація цих пропозицій буде залежати від волі інших гравців.

Визначення корупції	Не існує чіткого визначення того, які дії і моделі поведінки вважаються корупцією.	Така невизначеність може створювати сприятливі умови для зростання корупції. Відсутність системи покарань за корупційні правопорушення.	Ніхто не може перешкодити організації виробити чіткі формулювання і визначити ознаки корупції.
Цінності	Чітка система цінностей існує, але вони не доводяться до працівників і не обговорюються з ними. Саме керівництво не дотримується задекларованих цінностей. Організаційні цінності не відображені в нормах і вимогах службової поведінки. Цінності існують лише теоретично; відсутність зв'язків з практичною діяльністю. Відсутність в організації власного кодексу поведінки.	Працівники починають ігнорувати цінності організації як тільки розуміють, що вони існують тільки на папері. Ігнорування співробітниками поліції цінностей поліцейської організації відбивається на іміджі і рівні довіри до поліції з боку населення. Низький рівень суспільної довіри може негативно позначитися на легітимності поліцейської організації. Відсутність навчально-підготовчої бази.	Організація здатна виправити ситуацію, здійснивши заходи на власному рівні.
Стратегія	Головні слабкі місця є наслідком стратегії, яка не передбачає механізмів для вирішення проблем .	Певні види злочинів не отримують достатньої уваги з боку органів поліції, що може стати джерелом корупції.	Вплив з боку зовнішніх сил може завадити поліції адаптувати свою стратегію і переглянути пріоритети діяльності .

Організаційні структури	Децентралізація організаційної структури не супроводжується створенням відповідних механізмів контролю. Існування внутрішніх бар'єрів, що перешкоджають нормальному інформаційному обміну і взаємодії між підрозділами.	Відсутність контролю призводить до порушень окремими співробітниками або деякими підрозділами встановлених правил службової поведінки. Така ситуація сприяє розвитку різних субкультур. Керівництво може усвідомити всю серйозність проблеми, коли вона вже зайде надто далеко.	Поліцейська організація має право і можливість модернізувати свої структури і систему контролю.
Система управління	Втягування у політичні процеси поліцейських управлінь та їх керівників. Невідповідний стиль управління .	Політизація і кумівство перешкоджають нормальному процесу призначення на посади та сприяють зростанню корупції. Неефективне керівництво створює в колективі атмосферу недовіри і роз'єднаності, що може позначитися на ставленні працівників до своїх посадових обов'язків.	Таку ситуацію не так просто змінити, оскільки зусилля із втягування поліції в політику виходять з політичного оточення поліцейської організації. Зміни в середовищі найвищого керівництва залежать, в тому числі, і від політичної волі.
Кадровий менеджмент	Прийом нових співробітників, відбір на посади, просування по службі: відсутня чітка система субординації; політичні, етнічні, гендерні, релігійні чинники створюють підґрунтя для службових правопорушень. Правилам службової етики не навчають ні в вузах, ні на курсах підвищення кваліфікації. Відсутність системи підтримки співробітників, які опинилися в ситуації етичного вибору.	Потужним чинником розвитку системної корупції в сфері прийому на службу, відбору і підвищення на посаді є відсутність або низька ефективність системи кадрового менеджменту.	Нормальний перебіг процесів може змінюватися під впливом політичного оточення організації. Однак організація може вжити заходів для ліквідації цих слабких місць.

Контроль	Відсутність контролю призводить до збільшення проблем, які довгий час залишалися непоміченими.	Виникнення і розвиток корупційних схем.	Організація може вжити заходів для удосконалення механізмів контролю; при цьому особливу увагу можна приділяти конкретним проблемним сферам.
Комунікація	Недосконаліть політики зовнішньої і внутрішньої комунікації.	Організаційні цінності не доносяться до співробітників і не обговорюються з ними; співробітники не знають, яких моделей поведінки очікують від них керівництво і суспільство. Відсутність діяльності з формування позитивного іміджу органів поліції в суспільстві.	Поліцейська організація може вжити заходів щодо поліпшення системи внутрішньої (всередині організації) і зовнішньої (з суспільством) комунікації.
Культура	Кодекс мовчання: співробітників зобов'язують нікому не розказувати про внутрішні проблеми організації (політика захисту «честі мундиру»; докладно про кодекси читайте в Розділі 2). Менеджери проти керівників: менеджери намагаються уникати ризиків і конфліктів; керівники, навпаки, готові йти на ризик заради досягнення поставлених ними цілей (реалізації свого бачення організації).	Якщо зовнішній світ розглядається як потенційно ворожий до поліцейської організації, вона може замкнутися в собі; недовіра, презирство, ворожість по відношенню до суспільства сприяють розвитку корупції. Почуття солідарності, підкріплене відчуттям «обраності», є причиною того, що випадки службових правопорушень залишаються безкарними .	Менеджери поліцейської організації можуть змінити настрої в колективі шляхом комунікації, демонстрації позитивних прикладів для наслідування і створення середовища нетерпимості до випадків службових правопорушень.

Колектив організації	Окрім зовнішніх і організаційних чинників розвитку корупції, існують і особистісні чинники, які обумовлюють уразливість до корупції органів поліції і їх співробітників. Велике значення мають позитивні моделі поведінки представників керівництва.	Під впливом обставин може змінитися поведінка співробітників, з якими раніше не було жодних проблем.	Організація може створити систему підтримки співробітників, які опинилися в ситуації етичного вибору. Керівництво може сприяти зміцненню атмосфери довіри в колективі, якщо воно саме буде демонструвати відкритість і готовність до відвертого діалогу з колективом.

3.5.1. Яких заходів може вжити організація для ліквідації виявлених корупційних ризиків?

Організація може здійснити аналіз та оцінку свого корупційного потенціалу і виявити проблемні місця, які в подальшому можуть стати джерелами корупції. У Таблиці 7 перераховані заходи, які може здійснити організація з метою ліквідації цих слабких місць.

Таблиця 7: Заходи, які може здійснити організація для ліквідації корупційних ризиків

Проблемна сфера	Можливі заходи
Взаємовідносини між поліцією і зовнішнім оточенням	• Аналіз зовнішнього оточення з метою виявлення корупційних ризиків • Здійснення контактів і комунікації з метою привернення уваги до проблем і запропонованих заходів зі зниження корупції в поліцейській організації
Слабкі місця організації, що підвищують уразливість до корупційного ризику	• Провести оцінку та аналіз спроможності організації протистояти корупції (див. Глосарій, а також Розділи 2 і 9). • Просвітницькі заходи; обговорення відомих випадків корупційних злочинів

Вироблення чіткого визначення корупції та її ознак	• Розробка чітких визначень; доведення їх до відома всіх співробітників • Розробка показників, за якими можна буде судити про дотримання встановлених норм
Формування цінностей, норм, стандартів поведінки	• Вироблення цінностей, норм і стандартів поведінки • Розробка та прийняття кодексів поведінки і т. ін. • Адаптація вузівських програм і курсів підвищення кваліфікації
Стратегія	• Визначення можливих корупційних ризиків, пов'язаних зі стратегією • Інтеграція антикорупційної політики в структуру стратегії
Організаційні структури	• Аналіз організаційної структури на предмет уразливості до корупційних ризиків і, за результатами аналізу, модернізація діючої організаційної структури
Система управління	• Аналіз та адаптація стилю управління до стратегії організації; вдосконалення механізмів комунікації між різними рівнями організації
Людські ресурси	• Створення сучасної системи кадрового менеджменту (процедури оцінки кандидатів, прийому нових співробітників, навчання/підготовки персоналу та підвищення на посаді) • Інтеграція етичного виховання в систему навчання/підготовки • Розробка системи підтримки співробітників, які опинилися в ситуації етичного вибору

Контроль	• Модернізація системи контролю • Захист інформаторів, що повідомляють про факти корупції • Нетерпимість до будь-яких проявів корупційної поведінки в організації • Розробка ефективних процедур та інструментів для проведення розслідувань (більш докладно про це читайте у Главі 7) • Розробка процедур для проведення превентивних розслідувань з питань поліцейської корупції • Розробка механізмів захисту інформації • Розробка системи раннього попередження • Регулярні перевірки функціонування системи внутрішнього контролю • Керівники повинні знати, чим живуть їхні підлеглі (не тільки на службі, але і в приватному, і повсякденному житті)
Комунікація	• Розробка механізмів комунікації з питань організаційних цінностей • Організаційні цінності повинні знаходити своє відображення у стилі керівництва
Організаційна культура	• Інтеграція в організаційну культуру етичних цінностей • Поведінка керівництва має стати прикладом для всіх інших працівників організації
Відносини поліції і суспільства	• Діяльність поліції повинна бути прозорою для громадян • Розслідування скарг населення та оприлюднення результатів

3.5.2. Слабкі місця організації та процес реформ

Процес організаційних реформ завжди пов'язаний з невизначеністю, і тому в одних він неминуче викликає страхи, тривоги та хвилювання, а в інших - надії на зміни на краще. У поліцейській організації до реформ ставляться по-різному. Менша частина працівників їх підтримують, тому що розуміють, для чого потрібні зміни, і вбачають у них пер-

спективи для власної кар'єри. Приблизно така ж частина співробітників налаштовані до реформ різко негативно з абсолютно протилежних причин. Основна ж частина персоналу організації буде займати вичікувальну позицію, поки не з'ясується, як саме впроваджувані зміни можуть позначитися на них самих і перспективах їх подальшого перебування на службі. Якщо керівництво не здатне направити процес реформ у потрібне русло і представити колективу досить переконливі аргументи на користь здійснюваних заходів, люди будуть з підозрою ставитися до реформи і перешкоджати здійсненню всього процесу. В умовах нервозності і недовіри легко руйнуються моральні цінності, які раніше служили бар'єром на шляху корупції та інших службових правопорушень. Тому до управління процесом реформ потрібно підходити дуже виважено і ретельно продумувати всі можливі наслідки. Шанси на успішну реалізацію реформ зростають за умови дотримання декількох правил та умов, які ми описали у вигляді конкретних кроків (див. Вставку 12).

Вставка 12: Успішна реалізація процесу реформ

Сім етапів успішного процесу реформ:

1. Переконати колектив у тому, що реформи необхідні і неминучі.
2. Створити коаліцію на підтримку реформ.
3. Розробити бачення та стратегію.
4. Користуючись механізмами комунікації, роз'яснювати людям суть реформ, добиватися їх підтримки.
5. Проводити роботу з послаблення протидії реформам і ліквідації бар'єрів на їх шляху.
6. Розвивати успіх.
7. Закріпити успіх.

Три признака успешности процесса реформ:

1. Реальні зміни в практичній діяльності організації.
2. Підвищення ефективності діяльності організації.
3. Робочий клімат в організації покращився або, принаймні, не погіршився.

4. Проблеми організаційної структури в поліцейських відомствах постконфліктних, посткомуністичних і розвинених держав та держав, що розвиваються

Форми існування та масштаби корупції в поліцейській організації залежать від конкретних обставин і ситуацій. У цій частині ми не ставили собі за мету описати всі види корупції, властиві державам того чи іншого рівня розвитку, а лише намагалися показати, яким чином конкретні обставини або ситуації можуть впливати на розвиток корупційних моделей поведінки.

4.1. Постконфліктні держави

Головні проблеми держав постконфліктного періоду пов'язані з відновленням країн після завершення збройного протистояння. Як правило, така діяльність проводиться за активної участі та фінансової підтримки міжнародного співтовариства. Тому в контексті постконфліктних держав, поширеними видами корупції є розкрадання коштів, підкуп посадових осіб і фаворитизм.

На етапі відновлення країни після збройного конфлікту правоохоронну службу нерідко доводиться створювати заново. На початку цього процесу охорона правопорядку забезпечується виключно силами міжнародного поліцейського контингенту, і саме цей контингент може стати джерелом корупції.

Приклад 3. Боснія і Герцеговина

Після закінчення громадянської війни міжнародне співтовариство направило до Боснії і Герцеговини поліцейський контингент, сформований з представників країн-членів ООН. У завдання цієї міжнародної структури (UN Police Mission) входило надання допомоги уряду молодої країни не тільки в сфері державного будівництва, але й у боротьбі з корупцією. У результаті її успішної діяльності була створена держава Боснія і Герцеговина, а рівень корупції був значно знижений. Тим не менш, у складі міжнародного контингенту опинилися корупціонери, які встигли заразити своїм поганим прикладом нових співробітників місцевої поліції. У квітні 2001 року газета «Вашингтон пост» писала:

> Минуло п'ять років після того, як офіцери міжнародного поліцейського контингенту відправилися в Боснію, щоб допомогти відновленню там законності та правопорядку. З тих пір співробітників поліцейської місії ООН в цій країні неодноразово звинувачували в службових правопорушеннях, корупції та сексуальній розбещеності. Однак, як свідчать доповіді співробітників ООН, а також представників керівництва США і Європейського Союзу, практично в усіх випадках ці звинувачення не розслідувалися належним чином, а винуватців просто без зайвого шуму відправляли на батьківщину.

4.2. Держави перехідного періоду

Якщо в постконфліктних державах поліцейські структури часто доводиться створювати заново, то для держав перехідного періоду (а це в основному колишні соціалістичні країни Східної Європи) стоїть завдання перебудови і реструктуризації своїх органів правопорядку. При цьому їм необхідно здійснити реформи одночасно в трьох напрямках. Це 1) демокра-

тизація, 2) демілітаризація і 3) професіоналізація.

Цим державам належить вирішити проблеми, які йдуть своїм корінням в їх комуністичне минуле. Це жорстка централізація влади, брак управлінського досвіду, слабка підготовка керівників середньої ланки, дефіцит ресурсів, низький міжнародний авторитет, а також корупція. Крім того, нерідкі випадки, коли керівниками правоохоронних відомств призначаються ставленики політичних кланів і впливових осіб. Нижче наводяться приклади з досвіду країн колишнього СРСР (див. Приклади 4 і 5).

Приклад 4: Грузія

Грузія дає нам приклад успішної реформи у сфері боротьби з корупцією в поліцейському відомстві. Цю реформу здійснив уряд, який прийшов до влади в листопаді 2003 року в результаті перемоги «революції троянд». Процес реформ в поліції йшов нелегко через специфіку внутрішньої структури та спротив апарату. Була проведена величезна робота, але, тим не менш, проблему порушення прав людини повністю вирішити не вдалося.

До цієї реформи правоохоронна система в Грузії була відома численними порушеннями прав людини. Звичайною практикою були такі правопорушення, як незаконні арешти, коли підставою для затримання громадян служили підкинуті поліцією наркотики, зброя або гроші. Уряд здійснив низку антикорупційних заходів, зокрема впровадив моральний кодекс і кодекс поведінки співробітника поліції. У ході реформи особовий склад поліцейського відомства був скорочений на 40%. Це дозволило збільшити фонд заробітної плати, а отже і знизити рівень корупції. Крім того, реформа передбачала ґрунтовну професійну підготовку співробітників поліції, в тому числі з питань законодавства, прав людини і верховенства закону, функцій і ролі поліції, а також вимог кодексу поведінки.

Приклад 5: Туркменістан

Один з аспектів корупції пов'язаний з такими явищами, як кумівство і влада кланів. Це добре видно на прикладі політичної інфраструктури Туркменістану, де сьогодні править режим президента Гурбангули Бердимухаммедова.

Зміни відбулися в жовтні 2007 року, коли були звільнені зі своїх посад і притягнуті до кримінальної відповідальності два високопоставлених члена керівництва країни - міністр національної безпеки Гелдимухаммет Аширмухаммедов і міністр внутрішніх справ Хойамірат Аннагурбанов. Серед підстав для їх звільнення і кримінального переслідування називалися, зокрема, збільшення кількості хабарників в поліції, а також зловживання владою з боку міністерства внутрішніх справ і його працівників. Згідно історичної традиції, уклад життя в країнах центральної Азії до цих пір визначається клановими, родоплеменними та культурними зв'язками різних угруповань.

4.3. Країни, що розвиваються

Перед поліцейськими відомствами країн, що розвиваються, стоять два головних завдання.

1. Модернізувати нормативно-правову базу з метою забезпечення прозорості, підзвітності та відповідальності в системі кримінального правосуддя; побороти в сус-

пільстві пораженські настрої у боротьбі з корупцією. Для цього необхідно здійснити перебудову поліцейського відомства, діяльність якого має бути спрямована на обслуговування інтересів населення. Центром діяльності поліції має стати служіння суспільству, але при цьому вона повинна зберігати свою роль правоохоронного відомства при законному уряді. Як і діяльність усіх інших державних структур, робота поліцейського відомства повинна відповідати високим стандартам справедливості, об'єктивності, прозорості та відповідальності. Цей процес можна почати з вивчення громадської думки для того щоб з'ясувати, як суспільство сприймає корупцію в поліцейському відомстві. Наступним кроком у боротьбі з корупцією могло б стати проведення в суспільстві широкої просвітницької кампанії з відповідних питань, а також аналіз конкретних випадків корупції та вжитих заходів реагування.

2. Забезпечити заходи економічного та регуляторного характеру з метою ліквідації стимулюючих чинників і можливостей для корупції. Цей процес можна було б почати з підвищення заробітних плат співробітників правоохоронних органів та забезпечення їх регулярної виплати.

Приклад 6: Південна Африка

Корупція досі залишається головною перешкодою на шляху успішної трансформації поліцейського відомства Південноафриканської Республіки.[65] Корупція була офіційно визнана головною проблемою поліцейського відомства ще у 1996 році, але помітних ознак поліпшення ситуації не видно й досі. Більшість населення вважає поліцію корумпованою ще з часів апартеїду, коли вона використовувалася владою в якості головного інструменту расистської політики. Крім того, в епоху правління білої меншини чиновники всіх рівнів аж до вищого керівництва країни повсюдно користувалися своїми владними повноваженнями з метою особистого збагачення.

Суд над полковником Юджином де Коком показав, яких масштабів досягла корупція в середовищі найвищого керівництва поліцейського відомства в той час. Хоча більшість з представлених на суді свідчень стосувалися потужного охоронного підрозділу південноафриканської поліції, з'ясувалося, що ситуація з корупцією була нітрохи не кращою і в інших службах поліції, де процвітали хабарництво, рекет і крадіжки. Ці види корупції були безпосередньо пов'язані з «фришуванням» нелегального бізнесу (гральні заклади, проституція і підпільний ринок алкоголю) і сприяли поширенню вірусу корупції по всій поліцейської організації.

4.4. Розвинені країни

У контексті розвинених країн, поліцейські відомства в цілому не мають проблем, які були б пов'язаними з їх організаційною структурою. Їхні проблеми, як правило, обумовлюються такими причинами, як недосконаліть системи управління, недостатній контроль, слабка дисципліна, а також ігнорування важливості морально-етичного виховання. Ці недоліки можуть стати причиною корупції, яка проявляється у вигляді порушень в службовій поведінці окремих співробітників. Випадки корупції більш високого рівня є досить рідкісним явищем. Тому центром антикорупційної діяльності в контексті розвинених держав має стати морально-етичне виховання працівників поліції. Більш докладно про це читайте у Главі 4.

Приклад 7: Сполучені Штати Америки

(Балтімор, штат Меріленд). У березні 2011 року велике журі Федерального Суду представило обвинувальний висновок стосовно десяти співробітників Балтиморського поліції і власника автомайстерні «Majestic Auto Repair Shop», які звинувачувалися у корупційній змові. Власник автомайстерні платив цим поліцейським хабарі за те, що постраждалі в аваріях автомобілі будуть буксируватися для ремонту в його майстерню, а не в компанію, відібрану міською владою.

За існуючими правилами, поліцейський департамент Балтімора має право використовувати евакуатори тільки тих фірм, які працюють за муніципальним контрактами.

Згідно з розробленою схемою, працівники Балтиморського поліції, що прибували на місце автопригоди, дзвонили власникові Majestic Auto Repair Shop пану Морено і повідомляли його про стан пошкоджених машин. Далі на місце прибував евакуатор фірми Majestic (або іншої фірми, найнятої Majestic) і транспортував автомобіль до вищезазначеної майстерні, навіть якщо отримані пошкодження були зовсім незначними. Після цього власникові машини вже нічого не залишалося, як скористатися послугами Majestic, а за кожне фактичне замовлення господар автомайстерні згодом розплачувався з поліцейськими готівкою або чеком.[66]

5 Оціночний семінар

У цій частині ми розглянемо питання про те, як можна організувати семінар з виявлення слабких місць організації, зокрема тих, які пов'язані з корупційними ризиками. Такий аналіз має здійснити будь-яке поліцейське відомство, якщо воно хоче боротися з корупцією у власних лавах; аналіз допоможе виявити найбільш корупційнонебезпечні сфери та визначити можливі заходи протидії, які в подальшому стануть основою для вироблення відповідного плану дій.

5.1. Завдання оціночного семінару

- Дати учасникам уявлення про те, до яких проблем може призвести корупція у поліцейському відомстві.
- Змусити їх задуматися про можливі заходи протидії корупції.
- Створити атмосферу для вільного обговорення цих проблем.
- Розглянути і випробувати різні методи пошуку рішень - колективне обговорення проблем і пошук найбільш раціональних ідей («мозковий штурм»), розробка можливих варіантів дій («сценарний аналіз» або «метод сценаріїв») і т. ін.

5.2. Учасники семінару

- 8-10 представників керівництва або старших офіцерів поліцейського відомства (важливо, щоб у семінарі брали участь офіцери однакового рангу, тому що в іншому випадку важко буде створити атмосферу вільної та невимушеної дискусії).

5.3. Тривалість семінару

- Один день.

5.4. Методика

- Використовуючи методи «мозкового штурму» і «сценарного аналізу», учасники зможуть обговорити різні види корупції, пов'язані з ними ризики і можливі шляхи для їх зниження.
- Семінар можна розділити на кілька етапів і на кожному з них обговорити конкретний аспект питання, що обговорюється.
- Керівник семінару повинен роз'яснити учасникам метод проведення дискусії (мозковий штурм, метод сценаріїв і т.п.), вести засідання, готувати проекти протоколів та заключних документів.

5.5. Підготовчі заходи

- Матеріально-технічна підготовка (обладнання приміщення тощо).
- Підготовка друкованих матеріалів.
- Розсилка запрошень разом з програмою семінару.

5.6. Попередня програма семінару

- Вступна частина (завдання семінару)
- Презентація методів (PowerPoint і т.п.)
- Колективне обговорення особливостей зовнішнього оточення поліцейської організації; які внутрішні чинники сприяють, а які, навпаки, перешкоджають ефективній роботі організації в тому чи іншому регіоні.
- Використання такого інструменту, як аналіз SWOT (переваги, недоліки, можливості та загрози; див. Глосарій, Глави 2 і 9).
- Розглянути корупційні ризики, які можуть виходити з боку криміналітету.
- Засідання секції внутрішніх проблем, пов'язаних з порушеннями вимог службової етики.
- Розробка заходів щодо зниження корупційних ризиків (наприклад, створення робочих груп і т.п.).
- Створення попереднього проекту плану дій із зазначенням основних напрямків діяльності.
- Підбивання підсумків, висновки.

6 Інші важливі уроки і чинники успіху

Важливою передумовою успіху реформи поліцейського відомства є наявність політичної волі, оскільки боротьба з корупцією може зачіпати інтереси впливових політичних сил, які будуть чинити опір реформам. Враховуючи, що ця реформа пов'язана і з певними політичними ризиками, важливо ретельно передбачити всі політичні наслідки реформи органів правопорядку. Досвід поліцейського відомства австралійського штату Новий Південний Уельс показує, як політичні ігри навколо системи правосуддя можуть вплинути на хід поліцейської реформи, і ще раз доводить, що амбіції політичного керівництва не повинні виходити за межі завдань, які вирішуються в ході реформи.[67]

Ньюберн (Newburn)[68] стверджував, що впровадження моделі «народної поліції» (community based policing) дійсно може сприяти зниженню рівня окремих видів корупції, але вона все ж не може вирішити всіх проблем правоохоронної діяльності, у тому числі і проблему корупції. Кляйніг (Kleinig),[69] в свою чергу, вважав, що поліція, яка занадто явно асоціюється і тісно співпрацює з населенням в обслуговуваному нею районі, часто не здатна ефективно виконувати свою правоохоронну функцію. Корупційний ризик в даному випадку зростає, тому що тісні зв'язки між співробітниками поліції і представниками місцевого населення можуть перерости в партнерські союзи. В результаті ці співробітники починають поділяти інтереси тих, чию діяльність вони, по ідеї, мали б припинити.

Центральним елементом будь-якої антикорупційної стратегії повинна стати «етичність» правоохоронної діяльності, тобто недопущення службових правопорушень. В основі такої стратегії може лежати такий документ, як, наприклад, «Принципи Нолана».[70] Нолановский комітет розробив шість принципів публічної діяльності: це 1) відданість справі, 2) об'єктивність, 3) відповідальність, 4) відкритість, 5) чесність і 6) лідерство. Такий документ може послужити основою для вироблення парадигми «етичної правоохоронної діяльності», яка за своєю суттю практично нічим не відрізняється від раніше створеної концепції «демократичної правоохоронної діяльності».[71]

Успіх боротьби з корупцією у правоохоронному відомстві визначають наступні чинники:

- Аналіз зовнішнього оточення на предмет ризиків і сприятливих можливостей.
- Політична воля до боротьби з корупцією в органах поліції.
- Прагнення керівництва до демократизації процесу управління.
- Бажання керівництва здійснити перебудову організаційної структури з метою забезпечення умов для дотримання встановлених вимог і адекватного реагування на випадки корупції.
- Механізми внутрішнього і зовнішнього контролю.
- Дотримання кодексу поведінки та морально-етичного кодексу співробітника поліції.
- Контроль з боку суспільства і співпраця з ним через механізми правоохоронної діяльності, побудованої за принципом «народної поліції».

Цей далеко не вичерпний аналіз свідчить про те, що поліцейському відомству доведеться вживати заходів на декількох рівнях одночасно - правовому, структурному, політичному,

лідерському і поведінковому. У контексті перехідних і постконфліктних держав, заходи боротьби з корупцією в поліції можуть лежати в площині політики та управління поліцейським відомством. Зокрема, перебування в перехідних і постконфліктних країнах міжнародних поліцейських контингентів повинно відповідати найвищим стандартам правоохоронної діяльності, а реакція на будь-які прояви корупції має визначатися виключно вимогами закону. Рішення за такими випадками повинні прийматися судовими органами країни перебування, а потім піддаватися широкому розголосу.

7 Висновки - Глава 3

Робота з посилення антикорупційного потенціалу поліцейської організації повинна проводитися на рівні всієї організації в цілому. Заходи, спрямовані на кожного окремого співробітника, які до того ж не враховують чинника навколишнього середовища, не принесуть бажаного результату: перш ніж боротися з наслідками, потрібно зрозуміти їх причину.

Слабкості управління та організаційної структури позначаються на культурі поліцейської організації та поведінці її працівників. Тому необхідно проаналізувати організацію на предмет уразливості до корупційних ризиків і за результатами такого аналізу розробити план дій з їх ліквідації (або зниження).

При цьому, організацію необхідно розглядати в її взаємодії з навколишнім середовищем, що дасть можливість виявити чинники зовнішнього впливу. Потім слід визначити, наскільки стратегія організації відповідає тим проблемам і загрозам, з якими їй належить боротися. Наступним кроком має стати аналіз організаційної структури та різних процесів, для того щоб виявити їх слабкі місця і визначити, як вони можуть сприяти розвитку корупції.

Глава 3: Організаційна структура

Проблеми/питання	Які заходи необхідні для ліквідації слабких місць?	Як реалізувати ці заходи?
Чи здійснено оцінку нашої вразливості до корупції та інших службових правопорушень?	Ми можемо: • Розробити методику такого аналізу • Визначити ці загрози та ризики • Оцінити їх можливі наслідки для нашої діяльності • Впровадити план дій щодо зниження виявлених ризиків	Ми можемо: • Розробити механізм ПЕСТЗ (див. Таблиці 1 і 2, Вставку 2) • Організувати колективне обговорення/семінари для оцінки потенційних наслідків виявлених загроз і ризиків (див. «Оціночний семінар») • Див. Таблиці 6 і 7 • Залучити до роботи експертну/робочу групу • Див Вставку 12 (також Главу 8) **Примітка: тут можуть стати в нагоді й інструменти, описані у Главі 9**

Чи створює наша модель правоохоронної діяльності сприятливі умови для корупції та службових правопорушень або, навпаки, перешкоджає їм?	Мы могли бы: • Визначити специфічні особливості нашої моделі з точки зору можливостей для корупції та службових правопорушень • Подумати, як можна знизити небажані наслідки • Розробити план дій із впровадження необхідних змін	
Чи знаємо ми про те, які недоліки нашої організації (на рівні організаційної структури, управління, кадрового менеджменту та в інших сферах) можуть створити сприятливі умови для корупції та службових правопорушень?	Ми можемо: • Проаналізувати слабкі місця нашої організації • Розглянути заходи з ліквідації цих слабких місць • Розробити план дій	
Чи готове наше поліцейське відомство до реформ?	Ми можемо: • Визначити умови, які дозволять успішно здійснити процес реформ • Визначити, чи існують такі умови в нашій організації • Якщо ні, виявити перешкоди на шляху реформ і вжити заходів до їх усунення • Розробити план дій	

ГЛАВА 4

4

Підтримка співробітників поліції у ситуаціях морально-етичного вибору

Андре Лакруа

1. Вступ до Глави 4

У цій Главі ми розповімо про те, як поліцейські відомства та їхні керівники можуть організувати підтримку співробітників, які регулярно опиняються в ситуаціях морально-етичного вибору. В даному випадку наші оцінки й висновки базуються на практичному досвіді поліцейських відомств Лозанни (Швейцарія) і Квебека (Канада) і підкріплюються прикладами з реальної практики цих двох відомств, які почали активно застосовувати стратегію підтримки десь з початку нинішнього століття.

Ми розглянемо поняття «етичної інфраструктури» поліцейського відомства і розповімо, як її можна використовувати для надання допомоги працівникам, які відчувають певні труднощі при вирішенні морально-етичних дилем. Зокрема, мова піде про зміни, які сталися в роботі поліцейських організацій за останні декілька років, і про те, як ці зміни позначилися на завданнях і функціях працівників поліції. Нові реалії вимагають і нових підходів до питання підтримки поліцейських в ситуаціях морально-етичного вибору. Спочатку ми розглянемо це питання в цілому, а потім - в контексті країн кожної з чотирьох категорій (постконфліктні, перехідні, що розвиваються, розвинені).

Головною функцією поліції традиційно була охорона правопорядку. Однак сьогодні поліцейським доводиться виконувати і цілу низку інших функцій, пов'язаних з переходом на нову модель правоохоронної діяльності (у партнерстві з населенням), боротьбою зі злочинністю і т. ін. Незважаючи на очевидні відмінності в методах роботи, є щось спільне, що об'єднує поліцейські організації всіх країн світу. Це зміна характеру правоохоронної діяльності, а, отже, і необхідність адаптації до нових вимог. Зміни торкнулися, перш за все, таких аспектів, як надання допомоги населенню (як у повсякденному житті, так і в критичних ситуаціях), забезпечення прозорості діяльності поліції, недопущення службових правопорушень, боротьба з корупцією і розширення структурного (етнічного, культурного, релігійного і т. д.) складу населення. Правоохоронна діяльність стрімко змінюється і на технічному рівні: на озброєння поліції надходять нова техніка й обладнання, нові, більш ефективні зразки озброєнь. Змінюється навіть сама концепція правоохоронної діяльності, де на перше місце ставиться вже не стільки боротьба зі злочинністю, скільки профілактика злочинів (хоча боротьба зі злочинністю була і залишається одним із ключових напрямків діяльності поліцейського відомства будь-якої держави). Разом з тим, розвиток існуючих демократій і поява великої кількості нових демократичних держав поставили на порядок денний необхідність вдосконалення стандартів професійної етики поліції в розвинених демократіях і затвердження таких стандартів в органах поліції молодих демократичних країн. В результаті, поліцейські відомства країн всього світу почали приділяти більше уваги питанням професійної етики та боротьби з корупцією, і змістили акцент своєї діяльності у бік обслуговування інтересів і потреб населення. Значні зміни, які відбулися як у суспільстві, так і в самих поліцейських відомствах, призвели до реорганізації правоохоронної діяльності, і одним з найважливіших аспектів такої реорганізації стало формування нової поліцейської культури (див. Главу 2).

Процес впровадження змін у поліцейській організації вимагає і певних супутніх заходів, перш за все у сфері навчання і виховання персоналу. Однак цього зовсім недостатньо. Зміни необхідно здійснити і на рівні управління (воно має стати менш централізованим, зі зміщенням акцентів у бік професіоналізму). Крім того, необхідно створити допоміжну

інфраструктуру (зокрема, комітет етики, механізми консультування працівників з питань професійної етики), розробити нові керівні документи (кодекси поведінки, в т.ч. дисциплінарний кодекс і хартію цінностей), переглянути підходи до впровадження морально-етичних цінностей (причому, рішення з таких питань повинні прийматися колегіально, а не в традиційному наказовому порядку).

Даний розділ присвячений питанням, які перераховані нижче. Цей матеріал підготовлений на основі аналізу діяльності поліцейських відомств Лозанни (Швейцарія) і Квебека (Канада), який з початку 2000 років здійснювала група дослідників кафедри прикладної етики при Шербрукському університеті (University of Sherbrook, Канада).

- Чому в боротьбі з корупцією так важливо надавати допомогу співробітникам при виборі правильних рішень в ситуаціях морально-етичної невизначеності.
- Навчання етиці прийняття рішень в поліцейській організації - необхідна інфраструктура, документація та інструменти; хто повинен пройти таке навчання; необхідні зміни в системі управління поліцейською організацією.
- Різниця контекстів і їхній вплив на вирішення цих питань.
- Розробка системи підтримки працівників поліцейської організації.
- Уроки й висновки; основні чинники успіху.

Зв'язки з іншими Главами

У цій Главі зачіпається низка питань, які розглядаються більш докладно в інших Главах:

Глава 1 «Вступ»; знайомить читача з різними видами корупції;

Глава 2 «Цінності, правила та моделі поведінки»; завершує тему організаційних цінностей і морально-етичного кодексу;

Глава 3 «Організаційна структура»; розглядає питання організаційної структури та управління;

Глава 8 «Розвиток потенціалу»; розглядає питання розробки проектів.

Конкретні зв'язки будуть позначені під час викладення матеріалу.

2. Чому необхідно надавати допомогу працівникам, які опиняються в ситуаціях етичного вибору

У цій Главі пояснюється, чому так важливо допомагати працівникам поліції знаходити правильні рішення в разі виникнення етичних дилем.

2.1. На діяльність органів поліції впливають зміни в суспільстві, яке вони обслуговують

Останнім часом світ сильно змінився, і ці зміни не могли не позначитися на поліції, на її ролі та функціях, і на самій концепції правоохоронної діяльності. Поліція існує в суспільстві і для суспільства, і тому повинна адаптуватися - організаційно та професійно - до змін, які в ньому відбуваються. Але для цього потрібно зрозуміти природу і сутність змін, що відбулися в суспільстві. Адже змінилися не тільки завдання і функції поліцейської організації, але іншим став і контингент нових співробітників. Це означає, що іншими повинні стати й методи, за допомогою яких організація добивається дотримання службової дисципліни та інших вимог служби. Якщо говорити в цілому, то і суспільство, і окремі працівники поліцейських організацій більше схиляються до традиційної моделі управління, коли дисциплінарні вимоги виконуються не за внутрішнім переконанням, а за наказом начальства. Дисципліна, кодекс поведінки, дотримання вимог законодавства - все це невід'ємні складові системи боротьби з корупцією та зміцнення стандартів службової етики у поліцейському відомстві. Тільки гармонійне співіснування всіх цих елементів забезпечить ефективне функціонування всієї системи. Ось чому так важливо надавати допомогу поліцейським організаціям при впровадженні стандартів службової етики в їхні системи управління, а також в систему навчання та виховання персоналу.

2.2. Зміни в суспільстві ускладнюють роботу поліції

Серед соціальних змін, що відбулися протягом останнього часу, слід виділити індивідуалізм, який особливо добре помітний в суспільствах розвинутих західних демократій. Цей зсув у бік індивідуума змінив суспільство. Він змінив уявлення працівників поліції про свою роботу, з одного боку, і уявлення людей про свої права і про роботу поліції, з іншого боку.

У контексті останніх соціальних змін важливо зрозуміти, що нинішнє суспільство розглядається не як єдине ціле, а як сукупність індивідуумів з їхніми власними правами, цінностями і світоглядом. Ці індивідууми вже більше не розглядають себе тільки як частку суспільства чи країни. Люди більше не хочуть слідувати цінностям, в які вони не вірять, і які були нав'язані їм проти їхньої волі. Сьогодні розпорядження і накази вже не можна просто «спускати зверху». Це повинні бути колективні рішення, схвалені індивідуумами. Проблема індивідуалізму в правоохоронній діяльності розглядається у тексті Вставки 1:

Вставка 1: Вплив індивідуалізму на роботу поліцейської організації

В індивідуалістичному світогляді в центрі суспільного життя знаходиться особистість, а не колектив. Цей культурний зсув знайшов своє відображення і в роботі поліції. Якщо раніше на верхніх позиціях у шкалі пріоритетів молодих працівників поліції були кар'єра і робота, то сьогодні їх місце зайняли самореалізація і особистісний зріст (зокрема, дозвілля і особисте життя). Тому працівники поліції це вже не безсловесні виконавці чиїхось наказів. Вони вимагають, щоб до них ставилися як до професіоналів, що володіють певним набором знань, навичок і вмінь, які вони застосовують, перебуваючи на службі у своєї організації. А завдання поліцейської організації полягає в тому, щоб домогтися досягнення поставлених цілей за рахунок максимально ефективної мобілізації особистісного і професійного потенціалу своїх працівників, а не шляхом їх повного підпорядкування організації.

2.3. Рівень професіоналізму працівників поліції зростає по мірі ускладнення соціальних проблем

Вищезазначені зміни сильно вплинули на сприйняття працівником поліції як власної особистості, так і свого професійного статусу. Традиційними функціями поліцейського завжди були боротьба зі злочинністю і охорона правопорядку. Тобто його функція була контролюючою або технічною. Починаючи свій шлях по кар'єрних сходах з найнижчої сходинки, він з кожним роком все краще й краще опановував свою професію, просувався все вище й вище і з часом вже міг претендувати на керівну посаду. При цьому функція офіцера поліції, яку б високу посаду він не обіймав у командній вертикалі, полягала у виконанні наказів вищого керівництва. Але в нинішніх реаліях такий «ієрархічний» підхід вже не можна вважати виправданим. На службу в поліцію приходять люди нового покоління - приходять з усвідомленням своєї незалежності і з упевненістю в своїх знаннях і можливостях. Таким змінам сприяють два чинники:

1. Продиктоване індивідуалізмом бажання працівників нового покоління приймати рішення і керувати своїми діями самостійно, а не просто виконувати чиїсь вказівки.

2. Більшість з молодих працівників пройшли комплексну підготовку в навчальних закладах, де їх навчали не лише техніці дій в критичних ситуаціях із застосуванням силових методів, але й основам психології, навичкам володіння зброєю та прийомам менеджменту. Після завершення навчання молодий поліцейський поступає на службу вже професіоналом, здатним відстоювати своє право на незалежність і автономію. Тобто це вже не той поліцейський, який раніше був зобов'язаний робити тільки те, що наказано. Сучасний поліцейський - це компетентний фахівець, який не завжди вписується в традиційну поліцейську ієрархію. Тому в нинішніх умовах важливо, щоб поліцейське відомство дуже уважно ставилося до потреб своїх рядових працівників і фахівців, і дозволяло їм приймати участь у вирішенні управлінських питань.

2.4. Поліцейське відомство повинно вміти адаптуватися до нових реалій

З простих виконавців наказів вищого керівництва працівники поліції перетворилися (або (у випадку країн, де поліцейські відомства ще не завершили процес реформ) можуть перетворитися) на фахівців-правознавців. Вони повинні володіти необхідними знаннями та навичками, які дозволять їм успішно діяти в реаліях сучасного суспільства, і не тільки в якості «хранителів порядку», але і соціальних (громадських) працівників. Враховуючи зміни, які відбулися в характері правоохоронної діяльності, а, отже, і в рівні кваліфікації, необхідної для цього нового виду діяльності, поліцейські відомства повинні бути готові змінити підходи до роботи поліції. Вони повинні, в тому числі, переглянути стиль управління і методи дій поліції в кризових ситуаціях (тобто в будь-яких ситуаціях, де потрібне втручання поліції).

Системи управління й підтримки членів особового складу важко піддаються серйозним змінам. Крім того, це вимагає перегляду самої концепції діяльності поліції. Наприклад, сьогодні вже вважається неприйнятною практика, коли поліція діяла фактично безконтрольно і не зобов'язана була ні перед ким звітувати. В даний час поліція повинна бути готова до того, що суспільство буде дуже пильно стежити за її діями в кожній ситуації втручання. Тепер поліція вже не може так вільно користуватися своїми владними повноваженнями в ситуаціях втручання, як це було раніше. Вона має прислухатися до думки людей, і в той же час продовжувати виконувати свою правоохоронну функцію, і при цьому суворо дотримуватись вимог службової етики. Час вимагає переходу на нову модель діяльності, де поліція буде виступати не в ролі владної структури, а в ролі партнера громадян в забезпеченні їхньої власної безпеки. У цій новій моделі поліція стає невід'ємною частиною тієї спільноти, потреби якої вона обслуговує. Таке зближення з суспільством вимагає і перегляду та зміни ролі й місця поліцейського: від працівника поліції до фахівця з втручання в кризові ситуації і члена організації; від професійного правоохоронця до фахівця з втручання і профілактики, причому фахівця, який є частиною того суспільства, інтереси якого він обслуговує. Як наслідок, працівники поліції все частіше опиняються в центрі постійної боротьби за владу (внутрівідомчої й на інших рівнях).

У відповідності з цим поліція повинна модернізувати свою стратегію, своє відомство, стиль управління і стосунки з суспільством. При цьому вона повинна враховувати можливі наслідки таких змін - для кожного окремого працівника, поліцейської організації і всього суспільства - з точки зору розвитку потенціалу корупції та службових правопорушень.

2.5. Допомога у вирішенні цих нових проблем повинна надаватися як на рівні організацій, так і кожного окремого працівника

Допомога з боку власної організації є одним з найважливіших чинників успішної діяльності працівників поліції. Але не менш важливо при цьому надавати підтримку і на рівні всієї поліцейської організації.

Підтримка особового складу поліції на індивідуальному рівні повинна вирішувати два завдання: 1) допомогти йому протистояти корупційній спокусі, використовуючи такі інструменти, як комітети з етики та механізми консультування з етичних питань та 2) допомогти йому приймати правильні рішення в ситуаціях, де немає корупції як такої, але присутній конфлікт цінностей, який може призвести до небажаних наслідків (надмірна грубість по відношенню до громадян, порушення їхніх прав, неправомірне застосування

сили тощо). Соціальні зміни, про які ми говорили вище, вимагають, щоб працівник поліції переглянув свою роль і вмів формувати власну, фахову точку зору на ту чи іншу ситуацію. Сьогодні від поліцейського вже ніхто не вимагає, щоб він діяв у відповідності до якогось певного шаблону. Мова йде про те, що він повинен мати можливість самостійно оцінити конкретну ситуацію і запропонувати її учасникам оптимальне рішення. Така відкритість і така взаємодія з населенням значно підвищують рівень відповідальності працівника поліції, а відтак і збільшують ймовірність небажаного розвитку подій в кризовій ситуації. Всі ці зміни, на якому б рівні вони не відбувалися - соціальному, професійному, організаційному - вимагають перегляду ставлення до того, що є нормальним, справедливим чи правильним. Ситуації, з якими сьогодні доводиться мати справу працівникам поліції, все рідше й рідше вирішуються за допомогою простого застосування влади. Тому важливо, щоб і поліцейські відомства, і їхні працівники отримували підтримку в питанні створення умов для підвищення рівня відповідальності та самостійності дій, особливо, коли йдеться про створення організаційних механізмів, які дозволять на практиці реалізувати принцип автономності і, в той же час, створити умови діяльності, де не буде місця корупції та службовим правопорушенням. Ось чому так важливо створити нову інфраструктуру і механізми для закріплення в поліцейському співтоваристві високих стандартів службової етики та моральності.

3. Механізми підтримки та їх реалізація в діяльності поліцейської організації

В цій частині ми розглянемо питання інтеграції морально-етичних цінностей в діяльність поліцейської організації. Така інтеграція досягається за рахунок навчання, підготовки та виховання, створення нових структур і модернізації системи управління. Нижче наводяться декілька прикладів «інфраструктур», однак не всі вони є універсальними, а, отже, їх необхідно адаптувати до конкретних умов і конкретної ситуації. У наступних частинах описується теоретична модель, яка могла б послужити відправною точкою при розробці та реалізації програми підтримки у вашому поліцейському відомстві.

3.1. Розробка комплексного підходу

Інтеграція морально-етичних цінностей в діяльність поліцейської організації повинна здійснюватися на трьох рівнях:

1. На рівні навчання, підготовки та виховання нових працівників (цьому питанню присвячена одна з наступних частин).
2. На рівні системи підтримки існуючого особового складу, а також керівників середньої і вищої ланки управління.
3. На рівні організаційної інфраструктури та керівництва поліцейського відомства.

Хоча на кожному з цих рівнів використовуються свої підходи й методи, усі вони взаємопов'язані між собою і залежать один від одного. Це означає, що заходи підтримки повинні здійснюватися на всіх трьох рівнях одночасно. Ігнорування одного або двох рівнів порушує цілісність усієї системи підтримки і різко знижує її ефективність.

Етика не повинна розглядатися просто як додаток до професійної підготовки поліцейського. Навпаки, вона має стати невід'ємною складовою частиною всього процесу навчання, підготовки і виховання поліцейського, проникнути в усі аспекти організаційної культури. Для цього необхідно, щоб професійна етика була органічно інтегрована в саму структуру діяльності поліції. Це, в свою чергу, потребує розробки та реалізації плану заходів з надання допомоги працівникам поліції у вирішенні морально-етичних дилем. Такий план має передбачати, зокрема, розробку й прийняття кодексу поведінки, створення хартії цінностей, а також формування групи наставників з питань професійної етики (або, як їх іще називають, «каталізаторів етики»). Всі ці заходи спрямовані на створення орієнтирів, якими працівники організації зможуть керуватися у своїй повсякденній діяльності (докладніше про етичне виховання читайте в Главах 2 і 8).

Важливо забезпечити безперервність функціонування етичного компоненту в діяльності поліцейської організації. Це досягається, зокрема, за рахунок створення групи з питань етики та механізмів консультування особового складу з етичних питань, а також впровадження управлінського підходу, заснованого на цінностях і діалозі (багатостороннє управління, виконавчий комітет). Також важливо, щоб керівництво поліцейського відомства при прийнятті рішень враховувало реальні умови на місцях. Не обійтися і без створення комітету з етики. Його рекомендації допоможуть організації та її працівникам знаходити правильні рішення в складних ситуаціях етичного вибору.

3.2. Етичне виховання

Етичному вихованню присвячений окремий розділ, але ми коротко торкнемося цього питання і в контексті підтримки працівників, оскільки виховання і підготовка пов'язані з реалізацією етичних механізмів і є найважливішою складовою процесу організаційної підтримки (див. «Приклад з практики» в наступній Главі). Підготовка працівників поліції з питань організаційних цінностей та виховання в них поваги до вимог кодексу поведінки і закону відіграють найважливішу роль у формуванні в поліцейській організації духу єдності та згуртованості. Етичне виховання повинно, крім усього іншого, розвивати в працівниках вміння фахово оцінювати ту чи іншу ситуацію і залежно від цієї оцінки самостійно приймати рішення. Це передбачає уміння не тільки приймати оптимальні рішення, але й і правильно оцінювати ту чи іншу ситуацію з точки зору етики і базових цінностей поліцейської організації, громадянського суспільства та інших учасників процесу. Етичне виховання особового складу поліції має відображати цінності поліцейської організації і озброювати працівників інструментами для оцінки етичних аспектів ситуації (у тому числі аспектів, які стосуються самої поліції) і прийняття правильних рішень. Етичне виховання повинно стати невід'ємною частиною побудови інфраструктури професійної етики; ці два процеси взаємопов'язані і не можуть існувати окремо один від одного.

3.3. Побудова етичної інфраструктури на організаційному рівні

Етична інфраструктура у будь-якій поліцейської організації повинна будуватися на цінностях і завданнях організації (див. частину про створення хартії цінностей). Однак з точки зору етики, це лише перший, але дуже важливий крок. Наступним логічним кроком після затвердження організаційних цінностей і завдань була б побудова етичної інфраструктури, що, зокрема, передбачає:

1. Призначення менеджера і/або консультанта з етичних питань.
2. Навчання та підготовку пулу «каталізаторів».
3. Підготовку хартії цінностей.
4. Створення кодексу поведінки разом з кодексом професійної етики і дисциплінарним кодексом.
5. Призначення посадової особи, відповідальної за етичний напрямок.
6. Формування керуючих комітетів розширеного і вузького складів. При цьому комітет вузького складу відповідає за етичний напрямок діяльності організації, веде роботу із пропаганди та зміцнення її цінностей і стежить за тим, щоб організація залишалася «на одній хвилі» зі своїми працівниками і навпаки. Про завдання таких керуючих комітетів розповідає Вставка 2:

Вставка 2: Навіщо потрібні керуючі комітети?

Мета керуючих комітетів полягає не в тому, щоб ставити під сумнів роль і значення командної вертикалі поліцейської організації або необхідність дотримання службової дисципліни та підтримання корпоративного духу під час ризикованих (з етичної точки зору) операцій. Вони повинні створити умови для того, щоб професійні правоохоронці мали можливість самостійно оцінювати ситуації та приймати рішення, висловлювати свою точку зору і вносити реальний вклад в діяльність своєї організації. В ідеалі, всі ці інструменти повинні впроваджуватися поступово один за одним в послідовності, зазначеній вище.

3.3.1. Призначення менеджера і/або консультанта з етичних питань

Процес організаційної підтримки працівників поліцейської організації повинен здійснюватися під загальним керівництвом спеціально призначеної посадової особи - менеджера з етичних питань. Бажано, щоб на цю посаду призначалася не «людина зі сторони», а працівник поліції, тому що в такому випадку він зможе розраховувати на підтримку відповідних органів влади при здійсненні нагляду за діяльністю зі створення інфраструктури підтримки і координації робіт. Особи, які призначаються на посаду менеджера з етичних питань, повинні пройти базовий навчальний курс, який дасть їм необхідні знання про теоретичні, практичні та організаційні аспекти професійної етики. Деякі міркування про важливість такої підготовки наводяться в тексті Вставки 3:

Вставка 3: Етична підготовка або простий здоровий глузд: що важливіше?

Чи потрібно вчитися етиці, або будь-яка людина вже з самого початку володіє інтуїтивним знанням про етику і мораль? Якщо розглядати це питання в практичній площині, необхідно визнати універсальність етичного знання, принаймні, коли це стосується здатності робити власні оцінки та приймати рішення, а також будувати судження про цінності і норми в тих межах, в яких це здатна робити будь-яка людина. Тому можна погодитися з тим, що такими здібностями володіє кожна людина, і що етиці слід навчати в рамках основного навчально-тренувального курсу. Однак неправильно було б думати, що будь-яка непідготовлена людина зможе прийти і допомогти організації та її колективу у створенні інфраструктуру етики. З такою роботою здатна успішно справитися тільки спеціально навчена людина, яка професійно розбирається в питаннях етики та моралі, і саме таким професіоналом повинен бути менеджер (і/або консультант) з етичних питань.

Менеджер з етики повинен отримати диплом за відповідною спеціальністю (бажано університетського рівня). Він повинен розбиратися не тільки у філософських аспектах, але й і в психологічних, соціологічних та управлінських аспектах етики. Після проходження такого навчального курсу менеджер з етики зможе надавати підтримку не тільки власній організації, але й і своїм колегам з інших організацій. Менеджер з етики може служити і в якості посередника між організацією та зовнішніми експертами, до яких поліцейському відомству доведеться звертатися по допомогу в створенні своєї етичної інфраструктури. Менеджери з етики повинні проходити підготовку на тому самому рівні, що й «каталізатори», хоча перші будуть виступати в якомусь сенсі в ролі «надкаталізаторів» і відповідати за координацію дій усіх інших учасників.

3.3.2. Підготовка наставників («каталізаторів») з питань етики

Особовий склад поліцейської організації виконує різні функції і вирішує різні завдання. Тому навчання та підготовка членів особового складу повинні здійснюватися диференційовано, в залежності від цих функцій і завдань. При відсутності такої спеціалізації ефект від процесу навчання буде фактично нульовим, тому що співробітники не зможуть отримати знань і навичок, необхідних їм для вирішення специфічних завдань на ввірених ділянках роботи. Так само диференційовано слід підходити і до етичного виховання. Це означає, що відповідний навчальний курс має розроблятись окремо для представників кожної зі служб поліцейської організації. Для обмеженої групи працівників, які будуть виступати в якості консультантів та наставників з питань професійної етики для решти представників особового складу, необхідно передбачити спеціалізований курс, що складається як з теорії, так і практичних занять. У ролі таких консультантів/наставників і будуть виступати «каталізатори». Для забезпечення необхідного рівня представництва, члени цієї групи (чисельність якої буде залежати від розміру і функцій відповідної організації) повинні призначатися менеджером з етики за погодженням з керівництвом поліцейського відомства. Задача підготовки й навчання групи каталізаторів значно ускладнюється тим, що в одну й ту саму групу можуть входити представники з різним рівнем освіти: від фахівців з вченими ступенями до людей із середньою технічною освітою. Крім того, цей курс повинен мати солідне філософське обґрунтування і, в той же час, містити соціологічний, психологічний та організаційний компоненти. Всі ці труднощі значно ускладнюють вирішення проблеми етичної підготовки, але вони цілком переборні, про що свідчить досвід поліцейських організацій декількох держав. Всі вони впровадили у себе моделі, які з початку 2000-х років розробляла Кафедра прикладної етики (більш докладно про це ми розповімо в наступних частинах цієї Глави).

Каталізатори етики відіграють в організації двоїсту роль. Вони виступають: 1) хранителями організаційних цінностей і 2) наставниками по відношенню до інших членів особового складу, що представляють різні служби поліцейської організації (згодом їм будуть запропоновані спеціалізовані курси етичної підготовки, адаптовані відповідно до специфіки конкретної служби, але за обсягом такої підготовки, як теоретичної, так і практичної, вони будуть значно поступатися каталізаторам). Таким чином, каталізатори будуть відповідати за поступове вдосконалення процесу етичної підготовки особового складу і за те, щоб навчально-виховні заходи за своїм змістом відповідали специфіці тієї чи іншої служби поліцейської організації. Вони також повинні будуть інформувати менеджера з етики про всі необхідні поправки та зміни, але не будуть при цьому брати на себе роль інформаторів або викривачів (більш докладно про це читайте в розділі про контрольний комітет).

3.3.3. Розробка та затвердження хартії цінностей

Крім підготовки каталізаторів етики, менеджер з етики відповідає і за створення «хартії цінностей». Хартія цінностей визначає базові цінності організації і закріплює їх в її програмних документах. Хартія створюється в результаті широкого діалогу всередині організації з метою відбору і чіткого визначення цінностей, що відповідають конкретному організаційному контексту (див. Глави 2 і 3).

Важливо розуміти, що хартія цінностей виконує чітко обмежену специфічну функцію. Її ні в якому разі не можна сприймати як набір обов'язкових принципів або норм, яких працівники зобов'язані дотримуватися у своїй повсякденній діяльності (див. частину про кодекс поведінки). Хартія - це комплекс цінностей, якими співробітники повинні керуватися при прийнятті рішень у конкретних професійних ситуаціях. Її слід розглядати як довідник або керівництво з питань базових цінностей даної поліцейської організації. Ці цінності не за-

вжди застосовуються однаково, і не всі вони мають однакове значення в різних обставинах. Тому так важливо навчити працівників розбиратися в цінностях і правильно визначати порядок їх пріоритетності в тих чи інших умовах. Така підготовка важлива ще й тому, що працівники зобов'язані не тільки дотримуватися хартії цінностей, але й пам'ятати про кодекс поведінки та виконувати свої обов'язки відповідно до вимог цього обов'язкового до виконання документу. Завершити розділ про цінності поліцейської організації хотілося б деякими міркуваннями, які наведені в тексті Вставки 4.

Вставка 4: Роль цінностей в діяльності поліції

В організаційному контексті будь-яка з цінностей розглядається як ідеал, до якого повинні прагнути всі працівники організації в усьому, що стосується їхньої професійної діяльності. Разом з тим, до цих цінностей не слід ставитися як до чогось на кшталт жорстких принципів, що визначають дії і поведінку працівників поліції. Це скоріше точки відліку або орієнтири, якими керуються працівники поліції в залежності від конкретних обставин тієї чи іншої ситуації. У контексті одних країн і в одних ситуаціях пріоритет матимуть одні цінності, а в контекстах інших країн і в інших ситуаціях - інші. Тому закріплені в Хартії цінності повинні відображати специфіку правоохоронної діяльності в конкретній країні і в конкретному регіоні. Звичайно, існують деякі базові цінності, що розділяються поліцейськими організаціями всіх країн світу. Але деякі цінності визначаються культурою конкретної організації, її географічним розташуванням і навіть юрисдикцією (національна поліція, муніципальна і т. д.). Тому важливо, щоб хартія цінностей розроблялася у відповідності до специфіки кожної конкретної організації.

В такому випадку хартія зможе служити свого роду «орієнтиром» і для суспільства. По цьому орієнтиру суспільство зможе судити про те, які принципи визначають дії правоохоронців, які цінності вони відстоюють і які цілі переслідують тими чи іншими діями. З іншого боку, хартія може служити і еталоном, за яким суспільство буде оцінювати роботу поліцейського відомства.

3.3.4. Створення кодексу поведінки і призначення посадової особи, відповідальної за етичний напрямок

Слід розрізняти поняття «етика» (морально-етичні принципи і цінності) і «етичний кодекс» (зведення ціннісних установок) (див. Главу 2, в якій розглядаються питання кодексу поведінки, його ролі та принципам створення). Морально-етичні принципи відрізняються в основному своєю рефлективною функцією, тобто здатністю відбиватися в конкретних діях, які визначаються нормами, правилами і цінностями. Ці дві сфери мають набагато більше схожості, ніж відмінностей. І етика, і етичний кодекс по-своєму важливі для кожного працівника організації. Якщо морально-етичні принципи потрібні для того, щоб впливати на дії, то етичний кодекс регулює поведінку і служить керівництвом до дій. Крім усього іншого, етичний кодекс передбачає і можливість покарання за неналежну поведінку чи правопорушення. Таким чином, етичний кодекс, на відміну від етики, несе в собі і дисциплінарну функцію (див. Глави 2 і 3).

Етичний кодекс є частиною *кодексу поведінки*. Створення кодексу поведінки - тобто

обов'язкового документу, що встановлює весь комплекс технічних, правових та морально-етичних норм поведінки, а також визначає ознаки поведінки, яка вважається неприйнятною чи неприпустимою - є необхідною умовою нормальної життєдіяльності будь-якої організації. Кодекс поведінки - це перше, що зобов'язаний засвоїти фахівець для того, щоб якісно виконувати свою роботу, аналізувати її на наявність можливих відхилень від встановлених правил і визначити для себе, які дії з його боку будуть йти врозріз з вимогами організації. Розробкою такого документу повинна займатися команда фахівців-правознавців, однак необхідно передбачити і можливість підключення до цієї роботи працівників і менеджерів організації, добре знайомих зі специфікою роботи особового складу на всіх рівнях командної вертикалі.

Крім розробки кодексу, організація повинна призначити спеціально уповноважену посадову особу, яка буде відповідати за етичний напрямок і стежити за дотриманням кодексу поведінки. На відміну від структур внутрішньої безпеки, які відповідають за проведення в правоохоронних органах розслідувань правопорушень їхніх співробітників, така посадова особа не буде виконувати функцію «поліції в поліції». Цей фахівець повинен пройти ґрунтовну етичну підготовку, оскільки передбачається, що він буде надавати своїм колегам допомогу у контекстуалізації та інтерпретації норм і правил кодексу поведінки. Дотримання вимог кодексу поведінки, безумовно, має величезне значення. Однак для нормальної життєдіяльності організації так само важлива і контекстуалізація положень кодексу (тобто їхнє правильне застосування залежно від конкретних обставин). У цьому сенсі важливо створити не стільки культуру сліпого дотримання вимог кодексу, скільки етичну культуру, яка дозволить працівникам (або навіть буде спонукати їх) самостійно інтерпретувати і контекстуалізувати положення кодексу в залежності від конкретних обставин і конкретної ситуації, в якій опинився працівник поліції.

Посадова особа, відповідальна за етичний напрямок в діяльності організації, буде відповідати за створення кодексу поведінки, слідкувати за його дотриманням і проводити відповідну виховну й роз'яснювальну роботу серед особового складу. Такий фахівець повинен володіти певною оперативною гнучкістю, оскільки йому доведеться надавати підтримку працівникам в найрізноманітніших умовах несення служби і роз'яснювати їм суть вимог, яких вони повинні дотримуватися при контактах з громадянами в кризових ситуаціях. Для цього він повинен відмінно орієнтуватися в питаннях етики, що передбачає наявність вузівського диплому з відповідної спеціальності. У своїй службовій діяльності йому доведеться тісно контактувати з менеджером з етики. Зокрема, ці двоє посадовців повинні будуть виявити потенційно небезпечні зони, де можуть виникнути проблеми етичного характеру, а також визначити ті види кризових ситуацій втручання, які частіше за все пов'язуються порушеннями вимог професійної етики, а відтак і вимагають підвищеної уваги з боку менеджера з етики.

Вставка 5. Консультування, виховання і навчання

Особовий склад поліції необхідно ознайомити з принципами і ціннісними установками, на яких будується сучасна правоохоронна діяльність (а вона має на увазі не тільки захист громадян, але й, зокрема, підтримання законності і правопорядку). Консультування з етичних питань має передувати технічній підготовці, що дозволить контекстуалізувати роботу членів особового складу поліції з урахуванням нового набору ціннісних установок (акцент на профілактиці, уміння прислухатися до порад інших, взаємодопомога і т. ін.).

3.3.5. Реалізація дисциплінарного кодексу

Крім створення хартії цінностей у складі програмного документу організації і реалізації етичного кодексу в рамках її кодексу поведінки, поліцейське відомство повинно мати і дисциплінарний кодекс, де буде чітко визначено, яких внутрішніх правил необхідно дотримуватися, і які дії та стилі поведінки є неприйнятними. Дисциплінарний кодекс є частиною більш загального поняття, а його текст входить до складу документу, який в нашому Посібнику ми визначаємо як «кодекс поведінки». Цей кодекс має слугувати інструментом, що дозволяє керівництву організації послідовно, справедливо і ефективно вирішувати проблеми, пов'язані зі службовими правопорушеннями своїх працівників. Дисциплінарний кодекс повинен давати докладний опис поетапних дій керівництва організації в разі вчинення її працівниками службових правопорушень, а в дисциплінарних санкціях повинні бути перераховані види покарань, які можуть бути застосовані по відношенню до працівників, визнаних винними в тих чи інших порушеннях дисциплінарних вимог.

При наявності цих трьох керуючих механізмів - тобто програмного документу і кодексу поведінки, що визначає цінності, норми професійної етики, а також дисциплінарні вимоги - працівники поліції будуть озброєні всіма необхідними інструментами для прийняття рішень про свої дії при виконанні службових обов'язків (етичний кодекс) у рамках організації, що має власний набір правил поведінки (дисциплінарний кодекс), який побудований на комплексі цінностей (хартія цінностей), створеному з урахуванням специфіки даної конкретної організації. Хоча ці інструменти дуже важливі самі по собі, вони будуть ефективно працювати тільки за умови наявності налагодженої системи етичного менеджменту. Ці механізми стануть ще більш ефективними в разі прийняття керівництвом поліцейського відомства системи управління, яка буде міцно стояти на фундаменті організаційних цінностей і норм.

3.3.6. Керуючі комітети розширеного і вузького складу

Після організації системи етичного виховання і створення етичної інфраструктури, наступним логічним і важливим кроком було б створення в організації умов, які дозволять міцно закріпитися етичній культурі, будуть гарантувати незмінність етичного курсу організації на довгострокову перспективу і забезпечать високі стандарти професійної етики не тільки на рівні кожного окремого працівника, але й усієї організації в цілому. Іншими словами, організація повинна не тільки створити ці механізми і теоретичні основи, але й забезпечити ефективність та актуальність своїх методів роботи в цій сфері. В іншому випадку їй доведеться створювати ще один план організаційної діяльності, який буде грати лише роль навчального посібника, і не матиме нічого спільного з реаліями правоохоронної діяльності на місцях. Це підводить нас до найважливішого аспекту реалізації етичних механізмів всередині організації: менеджерський підхід і концепції діяльності та управління повинні бути побудовані таким чином, щоб працівники не залишалися наодинці зі своїми етичними проблемами, а могли розраховувати на підтримку своєї організації. Без такої організаційної підтримки (рамки якої виходять далеко за межі етичної підготовки/виховання та етичної інфраструктури) неможливо домогтися надійного функціонування принципів професійної етики в довготривалій перспективі.

В організації з такою ієрархічною структурою, як поліція, традиційно використовується командний стиль управління. Для нього характерна організаційна структура, де принципи діяльності та політику організації визначає її керівництво, а розроблені фахівцями і затверджені керівництвом робочі процедури передаються на нижчий рівень командної вертикалі, звідки вони доводяться до відома рядових працівників на місцях. Чим більше людей працює в організації, і чим складніша структура її діяльності, тим вище ймовірність того, що

керівництво організації не буде знати чи буде мати викривлене уявлення про те, в яких умовах доводиться працювати підрозділам та їх членам на місцях. Це, в свою чергу, підвищує ймовірність того, що прийняті рішення будуть суперечити або лише частково відповідати реаліям буденної діяльності поліцейських на ввірених їм ділянках роботи.

З цієї точки зору великий інтерес викликає концепція спільного менеджменту, де управлінські рішення приймаються керівництвом організації не одноосібно, а за активної участі її персоналу. Концепція спільного менеджменту видається особливо перспективною з точки зору професійної етики (деякі думки з цього приводу ми виклали в тексті Вставки 6).

Далі можна було б подумати про те, як цю концепцію «етичного менеджменту» можна інтегрувати в діяльність поліцейської організації.

Вставка 6: Колективний менеджмент

Такий тип менеджменту ще називають «колегіальним менеджментом» або-менеджментом, заснованим на цінностях, що розділяються всіма членами організації. При такому типі менеджменту, в процесі прийняття рішень беруть участь і керівники, і менеджери, і, найважливіше за все, прийняті рішення враховують цінності організації і її трудового колективу, а сам процес менеджменту ґрунтується на цінностях та відображає їх. Іноді можна почути побоювання з приводу того, що це перетворить поліцейську організацію в щось на зразок кооперативу. Але насправді ідея полягає в тому, щоб менеджери, вищі керівники і рядові працівники несли спільну відповідальність за прийняті рішення. Це означає, що їхні цінності будуть враховуватися при прийнятті рішень на всіх рівнях командної вертикалі поліцейської організації, причому без шкоди для ефективності всієї організації.

На практиці, інтеграція етики в процеси кадрового менеджменту відбувається на двох рівнях: 1) оперативному і 2) стратегічному, і досягається двома шляхами: 1) через реалізацію певної організаційної структури та 2) через зміну організаційної культури. Такого культурного зсуву можна домогтися через діалог, що передбачає не тільки комунікацію (за допомогою мовних і технічних засобів) в ході повсякденної діяльності, але й особливу форму діалогу, побудовану на практиці і різних способах врегулювання ситуацій. Цей вид діалогу будується виключно на ситуаціях і передбачає, що ці ситуації будуть розглядатися і оцінюватися відразу з декількох кутів зору. Таким чином, діалог перестає бути двостороннім, а стає багатостороннім, а сама ситуація - це вже не тільки привід для обміну думками, але й і його предмет. Вже те, як ми розглядаємо цей діалог, вимагає повної перебудови мислення. Замість того щоб використовувати цінності як відправну точку при «форматуванні» можливих дій в тій чи іншій ситуації або зав'язуванні діалогу з іншими людьми, людина змушена постійно повертатися до самих ситуацій та використовувати їх в якості «будівельних блоків» для діалогу, який незмінно обертається навколо ситуації , а не цінностей інших людей.

Як ми вже говорили вище, інтеграція етики повинна відбуватися одночасно на оперативному і стратегічному рівнях. В обох випадках для цього потрібне створення керуючих комітетів.

- З одного боку, необхідно створити комітет розширеного складу, який буде займатися проблемами стратегічного характеру (майбутнє поліцейської служби, плани роз-

витку, форуми для проведення дискусій з політиками та суспільством і т.п.).

- З іншого боку, необхідний і комітет у вузькому складі для вирішення оперативних проблем.

У першому випадку важливо забезпечити широке представництво колективу організації (представництво за професійною спеціалізацією, представництво рівнів командної вертикалі, чоловіків, жінок, вікових та етнічних груп тощо), що дозволить виробити узгоджені на організаційному рівні точки зору на ситуацію. Для керуючого комітету вузького складу важливо забезпечити умови, які дозволять залучати до процесу прийняття рішень керівників різних оперативних підрозділів.

Керуючі комітети цих двох видів ні в якому разі не повинні втручатися в сферу владних повноважень поліцейського керівництва, якому належить провідна роль у забезпеченні нормального функціонування організації. Мета цього організаційного процесу полягає в тому, щоб керівництво розділяло точки зору членів трудового колективу організації і спільно з ними виробляло свої рішення. Дехто вважатиме це простим проявом спільного або колегіального менеджменту, але насправді цей процес передбачає набагато більше. Це не просто участь членів організації в процесі прийняття рішень після їх погодження з керівництвом. При такому підході прийняття рішень здійснюється на основі цінностей, які дійсно розділяють усі члени організації, і тому прийняті рішення адекватно сприймаються і рядовими представниками особового складу. В цьому й полягає суть етичного процесу, коли етика перестає бути справою меншості, а стає невід'ємною частиною досвіду всіх членів організації, та й самої організації в цілому. В даному випадку організація не тільки забезпечує інфраструктуру, але й стоїть за кожним рішенням цієї групи, яка вже стає не просто групою людей, а колективом, побудованим на основі загальних рішень. Це можна розглядати як ідеальний етап у розвитку етичної складової життєдіяльності організації. Крім того, це і найефективніший спосіб боротьби зі службовими правопорушеннями та корупцією, бо, якщо цінності поділяють всі, в тому числі і сама організація, то вона стає набагато більш сприйнятливою до думок і почуттів всіх своїх працівників, а також до ситуацій, які щодня виникають в роботі кожного працівника поліції.

Існують певні складнощі зі створенням подібних комітетів в поліцейських організаціях, які звикли до жорсткої ієрархії і централізованого управління. Участь третьої, нейтральної сторони, що грає роль посередника, часто виявляється досить корисною на етапі реалізації. Роль такого посередника полягає в тому, щоб всі питання порядку денного були добре опрацьовані, а працівники, які володіють владними повноваженнями, отримали належні інструкції та вказівки. При цьому ці працівники, які де факто повністю зберігають всі свої управлінські повноваження, повинні, як мінімум, позначити ті моменти, якими вони готові пожертвувати в ім'я колективного прийняття рішень. Це означає, що процес прийняття рішень, обговорення і діалогу не передбачає застосування влади суб'єктом Х по відношенню до суб'єкта У, а стає істинним процесом спільного розвитку й розподілу влади.

3.3.7. Створення контрольного комітету

Поліцейські відомства більшості країн світу приділяють велику увагу профілактиці службових правопорушень і створенню спеціальних організаційних механізмів, які повинні мотивувати працівників поліції до боротьби з такими правопорушеннями. У деяких випадках пропонується створення інституту інформаторів, але це суперечить тому етичному підходу, який ми описали вище, і до того ж викликає цілу низку питань. (Створення механізмів інформування, системи скарг і перевірки на стійкість до корупції. Пов'язані з

цим етичні проблеми розглядаються в Главах 5 і 7). По-перше, як можна запобігти службовим правопорушенням, не руйнуючи при цьому довіру, необхідну для створення здорової робочої атмосфери? По-друге, як зробити так, щоб викриття не створили в робочому колективі атмосферу недовіри, яка може підірвати весь етичний процес?

Для вирішення таких питань і використовуються контрольні комітети. Орган з нагляду за дотриманням вимог етики, або контрольний комітет стежить за етичною ситуацією в організації в цілому, але не висуває при цьому звинувачень проти конкретних осіб і не влаштовує «полювання на відьом». Контрольний комітет фактично являє собою етичний інститут, що складається з одного або декількох членів, які займаються збором доказів, а також активно спілкуються з працівниками поліції і громадянами, щоб краще зрозуміти професійні проблеми перших і очікування других. Комітет виступає в якості «етичного органу», який веде облік і реєстрацію скарг. Мета такого збору інформації полягає не в тому, щоб покарати працівників, які допустили службові правопорушення, а в тому, щоб зрозуміти причини цих правопорушень. Даний комітет - це не посередницький, а контролюючий орган, що стежить за ситуацією з дотриманням етичних норм, і це пояснює його функцію зі збору «чутливої» інформації. На відміну від моніторингового комітету, який передає зібрану інформацію на розгляд комітету з етики або судових органів, функція контрольного комітету зводиться в основному до визначення потенційно небезпечних зон та ситуацій на основі аналізу зібраної інформації. Контрольний комітет, спільно з членами особового складу поліції, менеджерами та органами з етики, використовує деперсоналізовану інформацію для вироблення пропозицій щодо зміни існуючих процедур з метою поступового усунення умов для службових правопорушень. Скарги на неетичні дії працівників поліції приймаються і від громадян.

Цей орган забезпечує етичні потреби, які регулярно згадуються в контексті правоохоронної діяльності, але при цьому не вдається до прямих звинувачень. Такий орган може зіграти свою роль при модернізації існуючих методів роботи поліції з метою усунення умов для корупції та інших службових правопорушень. Він також може сприяти поліпшенню взаємодії між керівництвом поліцейського відомства і нижчими підрозділами та їхніми працівниками. В результаті, працівники почнуть більше довіряти своїм начальникам а, отже, і більш відповідально та професійно підходити до виконання своїх службових обов'язків.

3.3.8. Менеджмент підтримки співробітників поліцейського відомства

Оскільки етика існує не тільки в контексті менеджменту, і оскільки в менеджменті це поняття трактується так само, як і в інших контекстах суспільного життя, обговорення питання «етичного менеджменту» завжди представляє певну проблему (див. Вставку 7). Цей термін відноситься до менеджерського принципу, пов'язаного і з іншими процесами, а не тільки з управлінням людьми на основі організаційних цілей в контексті, для якого характерна оптимізація продуктивності і ефективності праці.

Вставка 7: Етичний менеджмент

В основі концепції «етичного менеджменту» лежить менеджмент ситуацій та ціннісних установок, що визначають поведінку в конкретних ситуаціях. Етичний менеджмент існує в тих контекстах, де в центрі життєдіяльності організації знаходяться її цінності і, що ще важливіше, відповідальність за менеджмент цих цінностей несуть працівники, фахівці і організація в цілому. При такому типі менеджменту поліція перестає бути просто правоохоронним відомством, а перетворюється на інструмент запобігання та врегулювання кризових ситуацій, що ставить її на один рівень з суспільством і місцевим населенням в зоні її юрисдикції. За своєю суттю, етичний менеджмент в поліцейській організації розглядає боротьбу з корупцією не тільки в організаційному контексті, але й у професійному і соціальному контекстах. І саме в такому напрямку повинні рухатися всі поліцейські відомства, тобто вони повинні змістити «центр ваги» своєї діяльності у бік зближення з населенням, а сама поліція повинна стати частиною цього населення, а не просто придатком державної машини, що виконує по відношенню до населення дисциплінарну функцію. При етичному менеджменті органи поліції починають розглядати себе як представників населення, в інтересах якого вони працюють. Це означає, що їхня соціальна роль стає набагато ширшою. Фактично це вже та сама роль, яку відіграє «народна поліція» (більш докладно про модель «народної поліції» читайте в Главі 3).

Мета етичного менеджменту полягає не в тому, щоб прив'язати етику поліцейської організації до моделі «народної поліції», а щоб показати, як інтеграція етики в поліцейську діяльність сприяє зближенню поліції і населення, як поліція повинна сприймати інші цінності, з якими їй доводиться стикатися щодня, і як вона повинна «транслювати» цінності, які визначають її власні дії.

Одна з головних переваг етичного менеджменту полягає в тому, що такий тип менеджменту сприяє зростанню довіри і взаєморозуміння як між поліцією і населенням, так і в середині самої поліції. Визнаючи існування в різних групах населення їх власних цінностей, поліція, тим не менш, повинна дати людям чіткий сигнал про те, що вона буде діяти спільно з народом і в його інтересах, а не проти нього. Це дозволить поліції змістити акцент своєї діяльності зі сфери боротьби зі злочинністю в сферу обмеження і профілактики злочинності. При такому підході, заходи з боротьби зі злочинністю, якщо в таких виникне необхідність, завжди знайдуть розуміння й підтримку з боку населення. Етичний менеджмент зробить процес менеджменту поліцейської організації більш прозорим, як для суспільства, так і самих працівників організації. Прозорість поліцейської діяльності, в свою чергу, сприятиме зростанню довіри між поліцією і суспільством, що є необхідною умовою успішної роботи будь-якого поліцейського відомства.

3.3.9. Призначення посередника для підтримки організаційної етики

Реалізація етичного підходу, який ми описали вище, може виявитися довгим і важким процесом. Справа в тому, що часто це пов'язане з необхідністю подолання культури жорсткої ієрархії і зміни принципів поліцейської діяльності, які існували багато десятків років і за своєю суттю абсолютно не вписуються в концепцію етичної правоохоронної діяльності. Тому ми вважали за доцільне включити у цей процес нейтрального, третього учасника, який буде грати роль посередника при реалізації ключових організаційних реформ, спрямованих на зміцнення основ колегіального менеджменту в професійному та організаційному контексті, побудованому на індивідуалізмі.

Вставка 8: Роль посередника

Посередник повинен допомагати керівництву організації у побудові етичної інфраструктури.. Він також повинен слідкувати за тим, щоб стратегічні рішення не ототожнювалися з етичними рішеннями і навпаки, і щоб етична інфраструктура не перетворилася на простий інструмент менеджменту в цілому і кадрового менеджменту зокрема. Хоча фахівець з етики може і не розбиратися в питаннях організаційних реформ, психології або управління персоналом, але він може допомогти керівництву організації у виробленні етичних цілей і завдань та у виявленні проблемних місць.

Роль цього третього, нейтрального учасника може приймати різні форми. Це може бути зовнішній учасник, або це може бути комітет з етики, який буде уповноважений інформувати організацію про свої висновки з певних питань. В останньому випадку до складу комітету повинні входити працівники відповідної поліцейської організації, громадяни та представник поліцейського відомства. Такий орган повинен мати можливість працювати в автономному режимі і, при необхідності, надавати експертну допомогу. Однак його діяльність повинна бути чітко обмежена рамками консультативної функції. Це означає, що він не має права видавати накази чи розпорядження, і не наділений дисциплінарними повноваженнями.

При побудові етичної інфраструктури в поліцейському відомстві Лозанни (див. «Приклад з практики») керівництво відомства відзначило особливу роль, яка належить у цьому процесі нейтральному учаснику. Він, звичайно ж, не брав на себе роль керівництва при прийнятті стратегічних рішень, але виступав в якості посередника, консультанта і відповідального за процес і діалог.

4. Менеджмент підтримки в різних контекстах

Процес інтеграції етики в діяльність поліцейських відомств у кожній країні відбувається по-своєму в залежності від конкретного контексту. У цій частині ми розглянемо три різних контексти діяльності поліцейського відомства. Це 1) розвинуті країни, 2) країни, що розвиваються і 3) постконфліктні країни (див. Вставку 9).

Для того, щоб етика могла виконувати свою двоїсту, контрольно-рефлексивну функцію, що має таке велике значення в діяльності поліцейського відомства, процес навчання/виховання, так само як і інфраструктура, що підтримує процеси інституалізації етики всередині організації, повинні бути адаптовані з урахуванням специфіки конкретного контексту. Якогось одного універсального підходу в даному випадку не існує. Тому кожна організація повинна створити ***спеціалізовані*** структури, які дозволять їй вирішувати цю задачу у відповідності з власними потребами (спеціальний комітет з ведення діалогу з суспільством і т. ін.).

Вставка 9: Поліція та етична інфраструктура в контексті розвинених країн

У контексті розвинених країн важливо враховувати масштаб поліцейської організації, в якій будується етична інфраструктура, тобто це муніципальна поліція, регіональна або національна? Кожна організація має власну місію і власні потреби, і в залежності від цього і повинна будуватися етична інфраструктура. Однак справа ускладнюється у випадку, якщо поліцейська організація виконує відразу декілька місій. В якості прикладу можна навести Поліцію провінції Квебек (Surete du Quebec). Вона виконує функцію муніципальної поліції в невеликих містах (де більше немає власної поліції), поєднуючи її з функцією регіональної поліції. У таких випадках проблема полягає в тому, щоб створені в організації етична інфраструктура і система етичного навчання/виховання відповідали специфіці обох цих функцій. А у випадку поліцейської організації, наприклад, обласного (провінційного) рівня, гармонійне поєднання різних функцій досягається за рахунок етичного менеджменту і зовсім мало уваги приділяється концепції «народної поліції».

У контексті країн, що розвиваються, етичні проблеми в поліцейських організаціях часто пов'язані з низьким рівнем заробітних плат працівників, відсутністю нормальної системи навчання, підготовки й виховання, а також з низьким рівнем ресурсного забезпечення правоохоронної діяльності. У контексті цих країн першорядне значення мають навчання й виховання особового складу, оскільки фактична відсутність дистанції між працівниками поліції і місцевим населенням часто заважає поліцейським давати адекватну оцінку своїм діям з точки зору їх можливих наслідків. Тому для таких країн завданням номер один має стати навчання, підготовка й виховання особового складу поліції, для чого необхідно забезпечити підготовку відповідних кадрів. Наступне за важливістю завдання пов'язане з відповідальністю керівництва поліцейського відомства, яке повинно бути щиро зацікавлене в розвитку і зміцненні етичного компоненту своєї організації. Враховуючи низький рівень технічного забезпечення правоохоронної діяльності в цих країнах, акцент слід робити на «професіоналізації» поліцейської функції, а створення етичної інфраструктури повинно бути спрямоване на «підтримку» системи навчання та виховання членів осо-

бового складу. Тільки за таких умов можливий успішний початок реальної перебудови поліцейської організації.

Вставка10: Конкретні проблеми, зокрема застосування вогнепальної зброї, в контексті країн, що розвиваються

Одна з проблем, яка часто виникає в контексті країн, що розвиваються, пов'язана із застосуванням і носінням вогнепальної зброї. Пістолет часто вважається символом сили і влади. Тому його носять навіть вдома, на вулиці та в інших місцях, що не мають відношення до служби, хоча пістолет є атрибутом правоохоронної функції. Зброю часто носять вдома в основному для того, щоб в побутовому оточенні продемонструвати свою приналежність до силової структури. Подібна поведінка характерна для працівників поліції, які не вміють або не бажають бачити відмінності між статусом поліцейського і статусом приватної особи, між професійним життям і приватним життям, або не розуміють до кінця професійного аспекту правоохоронної діяльності. Ось чому в цьому контексті таке велике значення мають навчання, підготовка й виховання, причому не тільки в технічному плані, але й підготовка як інструмент для підвищення професійного рівня працівників поліції, а також як платформа для обговорення ролі правоохоронної служби, її завдань, ціннісних установок тощо.

У контексті постконфліктних держав процес відбувається у зворотному порядку. Тобто етична інфраструктура створюється для того, щоб реформувати поліцейське відомство і очистити його від «поганих звичок», придбаних під час збройного конфлікту (схильність до свавілля, авторитаризм і т. ін.). У цьому випадку першим пунктом порядку денного має стати відновлення головної функції поліцейського відомства, тобто забезпечення та підтримання законності і правопорядку. Для цього необхідно допомогти поліції відновити свою легітимність, втрачену за час конфлікту, коли в руках колишнього авторитарного режиму поліція служила інструментом придушення і насильства. Процес навчання й виховання в поліції буде мати сенс тільки в тому випадку, якщо організація спочатку відновить свою легітимність, і не тільки в очах суспільства, але й самих працівників поліції. Створення хартії цінностей і кодексу поведінки допоможе організації відновити свою легітимність в очах суспільства, і в той же час дозволить поліції більш ефективно виконувати свою місію. Крім того, поліція знову отримає комплекс норм і правил, яких вона повинна буде дотримуватися в своїй роботі, а поетапний процес етичного виховання допоможе працівникам поліції виконувати свої завдання без порушення встановлених вимог.

5 Приклад з практики

У цій частині наводиться приклад з практики імплементації етичного процесу, який ми описали в попередніх частинах. Проект, про який піде мова, був реалізований Шербрукським університетом (Канада) на базі поліцейського відомства Лозанни (Швейцарія).

Група вчених і фахівців Кафедри прикладної етики використовувала цю поліцейську організацію як платформу для розробки і випробування різних моделей етичного виховання, а також нових методів організації правоохоронної діяльності, де етика інтегрована в процеси менеджменту на всіх рівнях командної вертикалі поліцейського відомства. Випробування проводилися в рамках проекту, який реалізовувався спільно з лозаннською поліцією в період з початку 2000-х років до 2010 року. Цей проект дозволив зробити кілька важливих висновків. Хоча не обійшлося без деяких труднощів, робота над проектом за весь цей період часу жодного разу не переривалася і проводилася за активної підтримки поліцейського керівництва та інших зацікавлених учасників - організацій, муніципальних та політичних структур. Це дало змогу дослідникам оцінити роль і значення підтримки на організаційному та політичному рівнях. Були створені всі необхідні умови, які дозволили нам виконати проект у повному обсязі та згодом оцінити його сильні й слабкі сторони на основі показників ефективності.

З самого початку проекту стало зрозуміло, як важливо вибрати серед усіх працівників поліцейського відомства потрібних людей, які будуть служити провідниками між поліцейськими і вченими. Потрібно було знайти людей, які добре розуміють важливість етичного виховання. Ми відібрали чотирьох добровольців (цивільного працівника, капітана, лейтенанта і психолога), які погодилися пройти навчання в магістратурі за спеціальністю «прикладна етика». Паралельно з цим вчені здійснили етичний аудит організації для того, щоб краще зрозуміти механізми її роботи і виявити можливі зони ризику.

Використовуючи результати етичного аудиту, організація може розробити план етичних заходів, насамперед у сфері етичного виховання і побудови етичної інфраструктури, причому такий документ повинен розроблятися з урахуванням можливостей (кадрових і фінансових) відповідної організації. У випадку поліцейського відомства Лозанни, етичний аудит виявив необхідність у підготовці «каталізаторів» етики, тобто людей, які відіграють роль «посередників» при реалізації етичної інфраструктури і виступають в якості наставників по відношенню до інших працівників організації. Були визначені напрямки підготовки працівників поліцейського відомства, і розроблена відповідна навчальна програма. З різних економічних і організаційних причин, поліцейське відомство Лозанни обрало в якості навчальної бази консорціум у складі університетів міст Лувен ля Ньов (Louvain-la-Neuve) і Шербрук (Sherbrooke), а також приватного вузу. Такий підхід виявився не самим вдалим. В результаті, початок навчання весь час переносився, а сам предмет викладався не єдиним курсом, а розрізненими фрагментами.

Під час цього навчально-підготовчого етапу проекту (на підготовку тридцяти каталізаторів для відомства чисельністю близько 500 чоловік пішло майже три роки), один з чотирьох добровольців, які погодилися пройти курс навчання в магістратурі, був призначений менеджером з етики. Згодом цей працівник разом з невеликою групою помічників брав участь у розробці хартії цінностей, а також підготував текст етичного кодексу, в чому йому допомагав відповідальний працівник з етики, якого призначило керівництво поліцейського відомства. П'ять років активної роботи знадобилося для того, щоб створити

систему навчання/виховання особового складу і вибудувати етичну інфраструктуру.

Після створення системи етичного виховання і розробки організаційних кодексів на порядку денному постало питання реалізації цих механізмів у практичній діяльності поліцейського відомства. Для цього поліцейське відомство Лозанни здійснило аналіз своєї роботи і за його результатами розробило нову організаційну схему. Зокрема, на цьому етапі проекту знадобилося здійснити аналіз та оцінку всієї системи організації праці, а також переглянути кількість рівнів командної вертикалі в апараті відомства. Мета такого аналізу полягала в тому, щоб створити умови для максимально ефективної взаємодії між працівниками, для чого було визнано доцільним скоротити кількість рівнів командної вертикалі з 15-ти до 5-ти і менше. Це означає, що рядових працівників і керівництво відомства повинна розділяти мінімальна кількість рівнів управлінської вертикалі, що дозволить на практиці реалізувати принцип професійної автономії, а отже і дати можливість поліцейському самостійно приймати рішення і нести за них відповідальність. Для реалізації такої моделі керівництву поліцейського відомства потрібна була допомога у забезпеченні переходу від командного стилю управління до колегіального менеджменту. В результаті такого переходу керівництво поступилося колективу організації частиною своїх повноважень щодо прийняття рішень оперативного характеру, а також частиною повноважень у сфері стратегічного управління. У реалізації першого етапу проекту із запровадження моделі колегіального менеджменту в лозаннський поліції брали участь близько десятка працівників відомства. На наступному етапі ще частина повноважень щодо прийняття рішень, на цей раз з питань основних напрямків діяльності поліції, перейшла до керівників підрозділів різних рівнів (на цьому етапі в проекті брали участь вже близько тридцяти осіб).

Реалізація тільки двох перших етапів проекту (навчання/виховання, побудова етичної інфраструктури та впровадження моделі колегіального менеджменту) зайняла сім років і коштувала сотні тисяч швейцарських франків (для організації зі штатом близько 500 співробітників, прикладом якої є поліція Лозанни). Створення системи етичного виховання і побудову етичної інфраструктури неможливо здійснити за один день. Це досить тривалий і важкий процес, який потребує переосмислення і переоцінки роботи та місії поліцейського. Крім того, ці два етапи лише створюють умови для переходу до третього і четвертого етапів. Третій етап полягає в побудові дворівневої системи етичного виховання, де перший рівень складається з початкового етичного курсу для молодих працівників, тільки прийнятих на службу в поліцію, а другий передбачає організацію безперервного етичного виховання у вигляді регулярних курсів етичної підготовки для працівників зі стажем. Четвертий етап передбачає подальший розвиток системи колегіального менеджменту, яка в кінцевому рахунку повинна охопити всі рівні командної вертикалі поліцейського відомства. З цією метою необхідно забезпечити відповідну менеджерську підтримку для керівників усіх департаментів і управлінь для того, щоб кожен працівник організації міг відчути на собі переваги нового стилю управління і його наслідки для етичного мислення і прийняття рішень.

Нарешті, необхідно створити одиницю виміру, свого роду етичний еталон, який буде служити одним з критеріїв оцінки роботи поліцейського відомства. При цьому даний показник повинен використовуватися не для оцінки етичного аспекту дій поліції як такого, а для вимірювання ефективності нових етичних підходів з точки зору їх впливу на кількість скарг, оцінок населення, а також на робочу атмосферу в поліцейській організації (плинність кадрів, кількість скарг на дії працівників поліції і т. ін.). Сьогодні триває робота зі створення інструментів для проведення таких оцінок, що дозволить поліцейським відомствам вимірювати ефективність запропонованих в цьому проекті методів на кількісному та якісному рівнях.

6 Уроки й висновки, чинники успіху

Перераховані нижче висновки були зроблені на основі досвіду впровадження концепцій, що є предметом даного розділу

- Перший висновок стосується системи підготовки й виховання. Він полягає в тому, що працівники поліції повинні стати носіями організаційних змін, і першим кроком на цьому шляху має стати організація системи підготовки й виховання особового складу. Такий підхід використовує поліція Квебеку (Канада), де кожен працівник після зарахування на службу зобов'язаний пройти початковий курс підготовки, причому ця вимога стосується всіх нових працівників, незалежно від юрисдикції відповідного поліцейського відомства (національна поліція, регіональна чи муніципальна). Однак незабаром стало зрозуміло, що, перш ніж приступати до створення системи підготовки і виховання, необхідно визначитися із завданнями та цілями організації. Звичайно, людські ресурси відіграють величезну роль у будь-якій організації. Однак етичну культуру неможливо реалізувати без підтримки з боку організаційних і менеджерських механізмів.
- Другий висновок стосується змісту процесу навчання і виховання особового складу. Досвід показує, що завдання підготовчого курсу не повинні бути надмірно амбітними. Етична підготовка повинна дати працівникам поліції уявлення про основні принципи правоохоронної діяльності в сучасному суспільстві (поняття демократії, демократичних цінностей, прав людини), а також озброїти їх інструментами для вирішення етичних дилем, з якими вони будуть постійно стикатися у своїй повсякденній діяльності (тобто навчити їх приймати рішення). Третій вид підготовки, в центрі якого знаходяться питання влади і владних повноважень, особливо важливий для представників старшого офіцерського складу, оскільки їм доводиться постійно застосовувати владу по відношенню до рядових працівників, причому в умовах, коли ця влада постійно піддається сумніву. Не в тому сенсі, що хтось відкрито зазіхає на їхні повноваження, а в тому, що ці повноваження будуть перебувати під тиском етичного компоненту. Тобто це означає, що, як тільки працівники поліції навчаться брати на себе відповідальність за власні дії та аналізувати їх у конкретному контексті, вони з часом будуть прагнути до того, щоб таким аналізом займалися не вони самі, а їхня організація і люди, з якими вона найбільше асоціюється, а саме вищі керівники. Керівники повинні навчитися застосовувати свої повноваження етично, і саме цьому питанню має бути присвячений третій компонент системи підготовки й виховання.
- Третій висновок, який ми зробили, виходячи з досвіду десятирічної роботи з побудови етичного компоненту поліцейського відомства, говорить про те, що величезне значення в цьому питанні має позиція і зацікавленість керівництва. Але в такій позиції не буде користі, якщо вона не буде транслюватися в активні дії і якщо не буде виходити за межі верхнього рівня командної вертикалі. Ця активна позиція повинна бути помітною на всіх рівнях командної вертикалі аж до рядових працівників, і проявлятися як усвідомлення необхідності змін, визнання існуючих проблем і готовність до впровадження нових моделей управління, де учасниками виступають рядові працівники, представники керівництва і колектив організації в цілому.

- І, нарешті, четвертий висновок стосується ролі і значення нейтрального, третього учасника процесу (або посередника). Колись вважалося, що організації цілком здатні самостійно впоратися з процесом впровадження таких змін. Проте спостереження за діями поліцейських на місцях, а також бесіди з представниками керівництва поліцейських відомств показали, що це не так або, точніше, не зовсім так. Хоча, згідно з існуючим підходом, кожна організація повинна прагнути до максимальної автономії в питаннях етики, сьогодні все більше фахівців сходяться на думці, що при реалізації таких змін дуже важливо, а в деяких випадках і просто необхідно залучати зовнішнього експерта в сфері організаційної етики. Участь такого фахівця є необхідною з двох причин:

  1. Представники організації не завжди володіють достатньою легітимністю для впровадження необхідних змін.

  2. У цьому процесі важлива незалежна оцінка та погляд зовнішнього учасника, який здатен побачити те, що зазвичай залишається поза увагою членів організації.

Таким чином, присутність і участь зовнішнього експерта з етики буде виконувати дві важливі функції: це, по-перше, забезпечення легітимності людей, які впроваджують в організації нові етичні підходи, і, по-друге, забезпечення критичної дистанції, яка дасть можливість керівництву організації побачити етичну ситуацію в об'єктивному світлі.

6.1. Чинники успіху при організації системи навчання, підготовки і виховання в поліції

Далі ми розглянемо деякі важливі елементи, які необхідно передбачити при побудові системи підтримки працівників поліції в ситуаціях етичного вибору.

Успіх діяльності із впровадження принципів етики в діяльність поліцейської організації залежить від трьох важливих умов:

1. Створення етичної інфраструктури з дворівневою системою етичного виховання, що забезпечує безперервність етичного процесу протягом всього терміну перебування на службі. Така інфраструктура повинна забезпечити умови для передачі інформації і моніторингу етичної ситуації. Це дозволить, з одного боку, забезпечити дотримання норм професійної етики на рівні як працівників, так і організації в цілому, а, з іншого боку, забезпечить присутність в організації людей, які будуть стежити за етичною ситуацією і оперативно реагувати на проблеми, що виникають.

2. Створення інфраструктури підтримки у складі хартії цінностей поліцейського відомства, кодексу поведінки (куди входить і етичний кодекс), механізму консультування працівників з етичних питань та багатосторонньої групи імплементації. Ініціативи щодо створення систем безперервної етичної підготовки не повинні перетворювати працівників організації на вічних студентів. Мета таких ініціатив полягає в тому, щоб навчити особовий склад новим методам діяльності і навичкам самостійного прийняття рішень. Нарешті, велике значення має позиція і зацікавленість керівництва організації.

3. Створення менеджерської групи, зацікавленої в практиці колегіального менеджменту, коли до вирішення питань оперативного та стратегічного управління залу-

чаються не тільки керівники відомства, але й члени особового складу. Без твердої підтримки керівництва, без прагнення і готовності до змін будь-яка ініціатива в сфері етики буде приречена на провал. Силами одних тільки людей організаційні зміни здійснити неможливо.

7 Висновки до Глави 4

Впровадження в діяльність поліції морально-етичного компоненту боротьби з корупцією - це дуже непросте завдання для будь-якої поліцейської організації. Щоб успішно його вирішувати, поліцейське відомство має створити систему підтримки етичних цінностей на рівні внутрішньої структури, але ще важливіше забезпечити умови, де етика стане невід'ємною складовою роботи поліції. Крім того, поліція має поступово відходити від своєї авторитарно-контролюючої ролі і перетворитися на відомство охорони правопорядку, а також захисту та обслуговування інтересів населення. Поліція повинна стати «етичною» організацією, діяльність якої будується на партнерстві з суспільством і здійснюється від імені і на благо суспільства.

Допомога, яка надається поліцейському відомству для реалізації масштабних внутрішніх реформ, дуже важлива і необхідна не тільки з точки зору ефективного керівництва процесом, але й вона не дозволяє перетворити етичну інфраструктуру на простий інструмент управління і кадрового менеджменту. Оскільки етика стосується всіх видів правоохоронної діяльності і зачіпає всі аспекти функціонування поліцейської організації, імплементація етичних принципів і цінностей в роботі поліції повинна стати спільною справою всієї організації. У той же час, побудова та підтримка етичної інфраструктури потребують залучення третього, нейтрального учасника, який буде виступати в ролі посередника або «провідника».

Існують три напрямки в реалізації етичної інфраструктури, де керівництву поліцейського відомства не обійтися без допомоги й підтримки:

1. Навчання та виховання особового складу; при цьому особливу увагу слід приділити спеціалізованій підготовці наставників з етичних питань (каталізаторів). Каталізатори мають бути діючими працівниками поліцейського відомства і представляти всі рівні командної вертикалі. Їх завдання полягає в тому, щоб надавати консультативну підтримку представникам керівництва на відповідному рівні командної вертикалі і допомагати їм у прийнятті рішень оперативного характеру.

2. Побудова етичної інфраструктури; етична інфраструктура - це не просто кодекс поведінки, а цілий комплекс етичних механізмів. Її головна функція полягає в тому, щоб етика постійно перебувала в центрі уваги організації, і щоб працівники організації на всіх рівнях командної вертикалі не несли на собі весь тягар етичних дилем, які їм доводиться самостійно вирішувати при виконанні своїх щоденних обов'язків.

3. Реалізація комплексного управлінського підходу, який дозволяє приймати менеджерські рішення з урахуванням всіх ціннісних установок і проблем, що виникають при роботі на місцях. У спеціалізованій літературі такий підхід називають «колегіальним менеджментом» (collegial management), який слід відрізняти від «спільного менеджменту» (participative management).

Крім того, підтримка працівників поліції при вирішенні етичних питань спрямована й на те, щоб зробити етику невід'ємною частиною професійного життя поліцейського і, в той же час, сприяти подальшому прогресу в етичній сфері на організаційному рівні. Зокрема, це допоможе поліцейській організації вийти за межі суто відомчого підходу до боротьби з корупцією і рухатися в напрямку більш «глобального» підходу до цієї проблеми.

Таблиця самооцінки

Глава 4: Підтримка працівників поліції в ситуаціях етичного вибору

Отже, ви закінчили читання четвертої Глави нашого Посібника. Що нового та цікавого для себе ви дізналися? Чи дізналися ви про якісь нові відомості, які знадобилися б вам в подальшій діяльності з поліпшення стандартів службової поведінки в вашому поліцейському відомстві? Чи можна впровадити зміни у вашому поліцейському відомстві, і якщо так, то які саме?

Нижче ми наводимо таблицю самооцінки, яка допоможе вам дати відповіді на ці та інші запитання. Ця проста анкета допоможе вам оцінити ситуацію у вашому власному поліцейському відомстві, виявити проблеми, визначити можливі шляхи їх вирішення, а потім разом із групою фахівців та представників керівництва виробити план конкретних заходів щодо впровадження необхідних змін. Для створення комплексного підходу, який у подальшому дозволить вам застосувати на практиці викладені тут концепції і рішення, можна організувати спеціальні навчальні семінари або робочі групи, де розглядатимуться результати цієї оцінки і, при необхідності, вноситимуться доповнення і зміни. Крім того, в деяких випадках може знадобитися допомога фахівців вашої власної країни, а також міжнародних експертів, що спеціалізуються в питаннях боротьби з корупцією.

Проблеми/питання	Які заходи необхідні?	Як здійснити ці заходи?
Чи знаємо ми про те, які зміни відбуваються в нашому суспільстві, і як ці зміни впливають на методи нашої роботи?	Якщо ні, ми можемо: • Визначити і проаналізувати ці зміни? • Оцінити їх вплив на нашу діяльність • Виявити сфери, де необхідно здійснити реформи • Визначити чинники успіху і чинники ризику	Ми можемо: • Організувати колективне обговорення/семінари (див. зразок оціночного семінару) • Залучити експерта та/або робочу групу • При необхідності, провести дослідження громадської думки; проаналізувати очікування громадян; • Зв'язатися з поліцейськими відомствами інших країн з метою обміну передовим досвідом; • Див. «Менеджмент підтримки працівників в поліцейському відомстві»; • Також див. Глави 2 і 8 **Примітка: тут можуть стати в нагоді і інструменти, описані у Главі 9**

Ці зміни потребуватимуть від наших працівників нових навичок та вмінь. Чи знаємо ми, які це навички і вміння?	Якщо ні, то ми могли б: • Визначити новий образ офіцера поліції З'ясувати, які з навичок і вмінь йому будуть потрібні • У відповідності з цим переглянути зміст наших навчальних програм • Визначити напрямки реформ	
Чи достатньо ефективно працює в нашому відомстві етична інфраструктура, і чи допомагає вона працівникам успішно протистояти корупції?	Якщо ні, ми можемо: • Проаналізувати існуючу інфраструктуру, виявити слабкі місця • Визначити необхідні заходи • Розробити план дій	
Чи відповідає створена в нашому поліцейському відомстві система етичного менеджменту нашим організаційним цінностям?	Якщо ні, ми можемо: • Проаналізувати існуючу інфраструктуру, виявити слабкі місця • Визначити необхідні заходи • Розробити план дій	

ГЛАВА 5

Внутрішній контроль

Лєна Андерссон

1. Вступ до Глави 5

У цій Главі розглядається система внутрішнього контролю та її вплив на рівень корупції в поліцейській організації. Зокрема, ми поговоримо про те, як добре структурована система внутрішнього контролю може сприяти виявленню та запобіганню випадків корупції та інших порушень службової етики серед працівників поліції. Крім того, ми розглянемо вимоги до системи внутрішнього контролю, обговоримо проблеми, до яких можуть призвести помилки в конструкції системи, а також представимо свої рекомендації щодо розподілу функцій і обов'язків у сфері внутрішнього контролю в поліцейському відомстві. Ця Глава дає загальне уявлення про систему внутрішнього контролю і описує один з підходів до її практичної реалізації. І, нарешті, завершує Главу приблизний перелік питань для анкети «самооцінки». Матеріал даної Глави може послужити основою для науково-практичної конференції або навчального курсу.

Головну увагу ми приділили питанню побудови та використання системи контролю для виявлення моделей поведінки і дій працівників поліції, які порушують ціннісні установки, правила, норми й вимоги, що є обов'язковими для виконання поліцейським відомством і його співробітниками.

1.1. Что такое контроль?

У контексті даної Глави, контроль означає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення нормального функціонування поліцейської організації. Системи контролю забезпечують внутрішні і/або зовнішні гарантії того, що «система управління» поліцейської організації буде працювати як належить. Внутрішній контроль охоплює всі аспекти й види діяльності, що здійснюються або ініціюються самою поліцейською організацією. Контрольні заходи, здійснювані установами або особами, що не входять до системи поліції, відносяться до сфери зовнішнього контролю (див. Главу 6).

Часто буває важко провести чітку межу між внутрішнім і зовнішнім контролем, оскільки ці дві системи тісно взаємопов'язані і взаємодіють між собою. Наприклад, процес судового переслідування корумпованого офіцера поліції проходить через декілька різних інстанцій. Він починається в самій поліцейській організації, далі продовжується в різних комісіях, комітетах з розгляду скарг, незалежних інспекціях, управлінні омбудсмена, прокуратурі і лише після цього остаточно розглядається в суді.

Для успіху заходів боротьби з корупцією дуже важливо, щоб антикорупційні ініціативи виходили з самої поліцейської організації, і щоб вона ж несла за них відповідальність. Саме тому внутрішньому контролю відводиться така велика роль у боротьбі з корупцією серед працівників поліцейського відомства. Суттєву роль відіграють і зовнішні учасники, які можуть проводити розслідування і пропонувати заходи протидії корупції, але все ж їх функція в даному випадку буде швидше допоміжною. В кінцевому рахунку, успіх діяльності щодо запобігання та виявлення випадків корупції серед працівників поліції буде залежати від самого поліцейського відомства.

Якщо говорити в цілому, то внутрішній контроль дозволяє:

- Виявити невідповідності між запланованим і фактичним результатом, або між діями працівника організації та організаційними цінностями і вимогами (див. Глави 2 і 3).

- Оцінити якість і результати роботи.
- Оцінити підрозділ або організацію в цілому.
- Розробити заходи щодо усунення виявлених недоліків.
- Отримати дані для порівняльного аналізу або використання в навчальних цілях.

З точки зору менеджменту, внутрішній контроль дозволяє оцінити:

- Чи досягнуто мету відомства, конкретного підрозділу або конкретного заходу.
- Наскільки ефективно були витрачені ресурси з точки зору досягнутого результату.

З точки зору безпеки, внутрішній контроль дозволяє упевнитися в тому, що:

- В організації створена ефективна система «фільтрів», яка виключає можливість прийому на роботу або утримання на службі осіб з неоднозначною репутацією.
- Забезпечено надійний захист даних і інформації обмеженого доступу.
- Забезпечено надійний контроль доступу до особливо важливих зон і об'єктів.

З точки зору легітимності, внутрішній контроль дозволяє переконатися у тому, що:

- Вжиті заходи є легітимними і відповідають обставинам.
- Встановлені процедури дотримуються у повній мірі.
- Відомство і його працівники несуть повну відповідальність за свої дії.

З точки зору професійної етики, внутрішній контроль створює умови для забезпечення:

- Однакового ставлення до всіх працівників, так само як і до осіб, які є об'єктами дій працівників поліції.
- Дотримання працівниками організації її ціннісних установок, норм і етичних правил.

Контроль здійснюється на різних рівнях управлінської вертикалі, як всередині організації, так і за її межами.[72]

1.1.1. Контроль повинен здійснюватися на трьох рівнях

1. Персональний рівень

З точки зору функціонування системи внутрішнього контролю важливо, щоб працівники організації знали про те, які норми і ціннісні установки підлягають обов'язковому дотриманню і є об'єктами контролю, і щоб вони розуміли механізм функціонування системи контролю в своїй організації. Вони повинні розуміти й те, що механізми внутрішнього контролю можуть, при необхідності, захистити і їх самих від необґрунтованих звинувачень і допоможуть уникнути випадкових порушень. Питання підтримки працівників в ситуаціях етичного вибору докладно розглядається в Главі 4. Порівняльні характеристики контролю на всіх трьох рівнях наводяться в Таблиці 1.

2. Контроль на рівні процесів

Один з ефективних шляхів мінімізації можливостей для корупції на оперативному рівні діяльності поліції полягає в тому, щоб щодня документувати всі здійснені заходи і забез-

печити при цьому суворе дотримання всіх встановлених процедур. При необхідності ці процедури слід переглядати з метою усунення можливостей для корупції. Процедури повинні бути вибудувані таким чином, щоб, наприклад, виключити ситуації, коли фінансову операцію від початку до кінця здійснює один і той самий працівник, і щоб діяльність одного відділу або працівника контролював інший відділ або працівник. Порівняльний опис всіх трьох рівнів див. в Таблиці 1.

3. Організаційний рівень

Розвитку корупції можуть сприяти недоліки системи управління та організаційної структури. Виявити й усунути ці недоліки можна за допомогою механізмів внутрішнього контролю. Порівняльний опис всіх трьох рівнів наведено в Таблиці 1.

Таблиця 1: Приблизний перелік корупційних ризиків поліцейської організації

Персональний рівень	
Офіцери поліції	Саме офіцери є найслабшою ланкою організації в плані уразливості до корупції. Вони постійно контактують з громадянами, володіють повноваженнями щодо затримання та висунення звинувачень, добре знайомі з оперативними процесами і мають доступ до даних, і все це відкриває широкі можливості для корупційних дій. співробітники поліції можуть не тільки виступати ініціаторами корупційних дій, але часто й самі стають об'єктами підкупу з боку громадян.
Контроль на рівні процесів	
Види діяльності, пов'язані з підвищеним корупційним ризиком	Працівники підрозділів з боротьби з незаконним обігом наркотиків та нелегальною секс-індустрією більше за інших вразливі до корупційного ризику. Мінімізувати ці ризики допоможуть заходи внутрішнього контролю.
Поліцейські операції, правила і процедури	Такі оперативні процедури, як арешти, допити та затримання мають високий корупційний потенціал. Цей потенціал можна знизити за рахунок удосконалення відповідних процедур та створення спеціальних заходів внутрішнього контролю.
Кадровий менеджмент	Процеси прийому на службу та підвищення на посаді є особливо вразливими з точки зору підкупу, несправедливих рішень і порушень службової етики. Рішення про призначення на посади і підвищення на посаді повинні прийматися за результатами регулярних атестацій, тобто в залежності від професійних і морально-етичних якостей претендентів. Такі атестації складають один з елементів системи внутрішнього контролю.

Захист даних	У документах або базах даних може міститися інформація, що представляє інтерес для злочинців або кримінальних угруповань, і тому доступ до такої інформації може стати джерелом корупції. Внутрішній контроль забезпечує безпеку такої інформації, захищаючи її від викрадення і несанкціонованого використання.
Організаційний рівень	
Приміщення, об'єкти	В користуванні органів поліції знаходяться приміщення та об'єкти (сховища дорогого обладнання, секретних даних, готівки), які деякі працівники можуть використовувати в корупційних цілях. Внутрішній контроль дозволяє визначити, які приміщення є об'єктами підвищеного ризику і потребують посиленого захисту.
Менеджмент	Керівництво поліції, завдяки своєму високому становищу і владним повноваженням, може стати джерелом корупції високого рівня. Наприклад, представники керівництва можуть потрапляти під корупційний вплив потужних угруповань організованої злочинності. Запобігти або знизити ймовірність такого розвитку подій можуть інструменти внутрішнього контролю.
Проблеми дискримінації	Певні групи населення історично піддавалися дискримінації з боку поліції і сьогодні часто стають об'єктами грубого поводження, шантажу та дискримінації за ознаками гендерної приналежності, сексуальної орієнтації чи раси. Мінімізувати цю проблему можуть процедури внутрішнього контролю відповідної спрямованості.
Недоліки організаційної структури	Недоліки організаційної структури можуть сприяти розвитку корупції на індивідуальному і груповому рівнях; за допомогою внутрішнього контролю ці недоліки можна виявити і вжити заходів до їх усунення (див. Главу 3).

Зв'язки з іншими Главами

Деякі з тем цієї Глави розглядаються більш детально в інших главах:

Глава 2 розглядає використання організаційних цінностей, правил і моделей поведінки в контексті боротьби з корупцією

Глава 3 «Організаційна структура»

Глава 6 «Зовнішній контроль»

Глава 7 «Розслідування»

Глава 9 «Інструменти»

2. Яка роль системи внутрішнього контролю у боротьбі з корупцією

2.1. Внутрішній контроль і менеджмент

- Впровадження механізмів раннього попередження дозволяє керівництву своєчасно виявляти випадки порушення співробітниками поліцейської організації її цінніс-них установок і правил, і приймати відповідні заходи реагування, а відтак і запобігати поширенню вірусу корупції всередині організації.
- Внутрішній контроль створює фільтри, які виключають можливість прийому на роботу або призначення на більш високі посади осіб з неоднозначною репутацією.

2.2. Внутрішній контроль сприяє поліпшенню іміджу поліції

- Сприяє підвищенню ефективності надання послуг; виключає ситуації, коли громадяни сприймають повільність дій поліцейських внаслідок неефективності процесів як ознаку їхньої корумпованості. Якщо поліція не може оперативно обслуговувати громадян через неефективність процедур, громадяни будуть думати, що поліцейські навмисно гальмують справу в розрахунку на отримання хабара.
- Служить свідченням того, що корупція розглядається як серйозна проблема, і що порушення не залишаться безкарними.
- Сприяє підвищенню прозорості правоохоронної діяльності, коли населення інформується про випадки корупції (та інших правопорушень) серед працівників поліції, а також про заходи, вжиті стосовно порушників і про те, як поліція має намір запобігати подібним випадкам в майбутньому.

2.3. Внутрішній контроль і відповідальність правоохоронних структур

- Внутрішній контроль встановлює відповідальність керівництва; менеджери можуть притягуватися до відповідальності у разі порушення ними етичних норм, встановлених законодавством або внутрішнім кодексом поведінки.

2.4. Внутрішній контроль і етичні стандарти

- Внутрішній контроль стимулює працівників поліції до дотримання прийнятих в організації етичних стандартів, ціннісних установок і норм поведінки. Заходи внутрішнього контролю усувають умови для дискримінації - як самих працівників поліції, так і громадян, з якими вони контактують - за ознаками гендерної або расової приналежності. Внутрішній контроль буде служити для працівників поліції доказом того, що їхні керівники не тільки проголошують певні цінності та норми, але й зацікавлені в їх дотриманні, і самі їх дотримуються.

3 Як ефективно застосовувати механізми внутрішнього контролю у боротьбі з корупцією

У цій частині розглядаються різні елементи системи контролю. Зокрема, ми розповімо про вимоги до конструкції системи; про загальну структуру контролю; про різні види і інструменти контролю; про суб'єкти і об'єкти контролю; періодичність контролю і про проблеми контролю в контексті поліцейської служби.

3.1. Система контролю

Для того, щоб досягти цілей, перерахованих у вступі до даного розділу, система внутрішнього контролю повинна:

- Відповідати стратегії організації (див. Вставку 1).
- Бути націленою на вирішення конкретних завдань, і тому повинна бути захищеною від перевантаженості інформацією і збору непотрібних даних.
- Своєчасно забезпечувати актуальною інформацією тих, кому вона потрібна для прийняття рішень та здійснення відповідних заходів.
- Сприяти підвищенню внутрішньої й зовнішньої прозорості.
- Використовувати отримані в ході контрольних заходів дані для усунення недоліків.

У даному випадку йдеться про контрольні заходи трьох видів: 1) заходи корегування по відношенню до поточних операцій, які пішли не за планом; 2) корекція завдань у разі, якщо вони виявилися нездійсненними; 3) кардинальні зміни стратегії, організаційної структури та процесів, якщо саме в них криються причини проблем. Ефективність системи контролю залежить від рівня кваліфікації тих, хто її використовує, а також від контрольної інфраструктури.

Вставка 1: Критерії оцінок і модель правоохоронної діяльності[73]

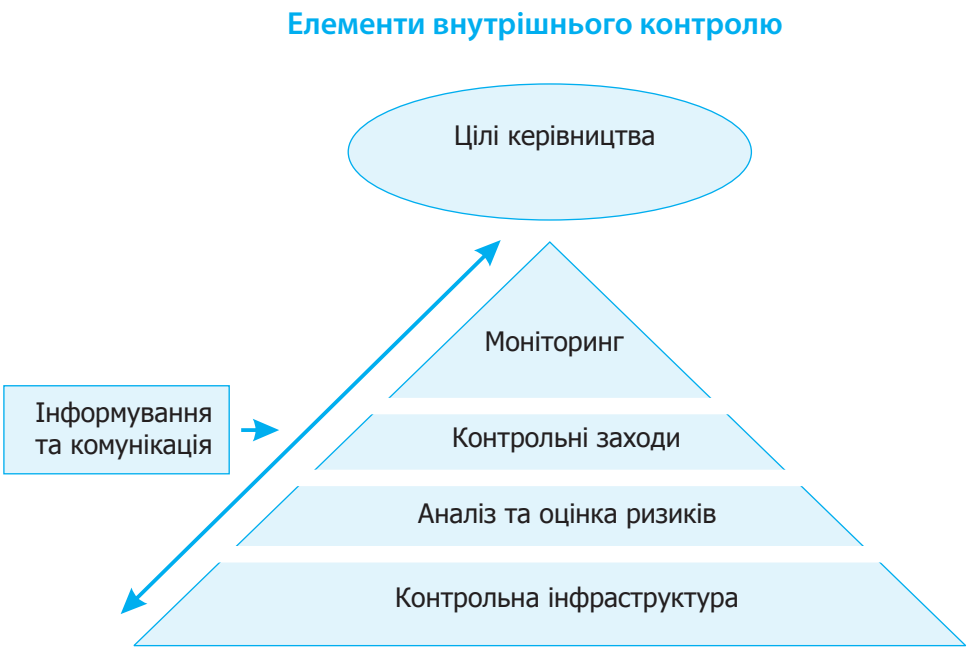
Для кожної моделі правоохоронної діяльності використовуються свої критерії. Для традиційної моделі головними показниками є кількість затриманих і рівень розкриття злочинів. У моделі «народної поліції» важливим критерієм також є кількість заарештованих, але при цьому враховується і ефективність надання послуг населенню, а також оцінка населенням якості роботи поліції.

Іншим критерієм оцінки діяльності «народної поліції» є її ефективність. Враховуючи, що ця модель правоохоронної діяльності ґрунтується на децентралізації організаційної структури та більш ефективному використанні ресурсів поліцейського відомства, можливість вимірювання ефективності повинна стати важливим методом оцінки успіху або неспроможності того чи іншого підходу.

3.1.1. Загальна модель контролю: модель COSO

Для інтерпретації процедур внутрішнього контролю найчастіше за все використовується модель, розроблена Комітетом організацій-спонсорів Торгової комісії США COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway). Ця модель розглядає п'ять різних елементів внутрішнього контролю, які взаємопов'язані і взаємодіють між собою. Для надійної роботи системи внутрішнього контролю в поліцейській організації необхідна присутність всіх п'яти елементів. Це: 1) контрольна інфраструктура; 2) аналіз і оцінка ризиків; 3) контрольні заходи; 4) інформування та комунікація; і 5) моніторинг та оцінка. Схема взаємодії цих елементів представлена на Рис. 5.

Рис. 5: Елементи внутрішнього контролю



1. ***Контрольна інфраструктура***

   Контрольна інфраструктура складає основу ефективної системи внутрішнього контролю. Саме від неї залежить ставлення до контролю в організації, а, отже, і його ефективність. Контрольна інфраструктура складається, у тому числі, з людей, тобто працівників поліцейського відомства та їх робочих взаємостосунків. При аналізі контрольної інфраструктури необхідно дати відповіді на декілька важливих запитань, а саме: У яких сферах діяльності спеціалізується конкретна поліцейська структура? Які її відносини з суспільством? Чи сприяє атмосфера всередині організації відкритому діалогу? Як керівництво реагує на порушення: намагається не помічати або обговорює їх з особовим складом? Чи інформується керівництво про те, що певні стандартні процедури неефективні і потребують модернізації?

2. *Аналіз та оцінка ризиків*

Ризик виникнення непередбачених ситуацій існує в будь-якій поліцейській організації, незалежно від того, скільки людей у ній працюють. Головне завдання системи внутрішнього контролю полягає в тому, щоб вчасно виявити зони ризику і проаналізувати їх з тим, щоб керівництво могло вжити заходів для зниження або ліквідації цих ризиків. За наявності ефективної системи внутрішнього контролю керівництво організації отримує інструмент для оцінки, моніторингу та менеджменту серйозних ризиків.

3. *Контрольні заходи*

Контрольні заходи - це конкретні дії і стандартні процедури, спрямовані на запобігання, зниження і, в деяких випадках, ліквідацію ризиків, а відтак і запобігання порушень. Контрольні заходи можуть проводитися з метою як виявлення, так і виправлення вже виявлених порушень. Це такі заходи, як, наприклад, чіткий розподіл функцій та обов'язків, вдосконалення стандартних процедур, контроль діяльності, інспекторські перевірки. Контрольні заходи повинні розроблятися за результатами аналізу ризиків і в залежності від існуючої контрольної інфраструктури. Деякі з видів контрольних заходів ми розглянемо трохи нижче.

4. *Інформування та комунікація*

Добре налагоджені процеси інформування та комунікації є найважливішою умовою ефективності внутрішнього контролю. Це стосується комунікації як між різними рівнями командної вертикалі поліцейського відомства, так і між поліцією і суспільством. Завдяки заходам у сфері інформування та комунікації, особовий склад отримує доступ до актуальної інформації, що стосується їх функцій та обов'язків. При цьому важливо налагодити нормальні інформаційні потоки всередині організації: від керівництва до різних підрозділів і рівнів організації і навпаки. Комунікація відбувається на формальному та неформальному рівнях, і обидва ці рівні є однаково важливими. Організація потребує наявності механізмів і стандартних процедур реагування, передачі та отримання відгуку на інформацію про те, що відбувається всередині поліцейської організації та за її межами.

5. *Моніторинг та оцінка*

Систематичний моніторинг системи в цілому та періодичні перевірки функціонування її окремих компонентів необхідні для оцінки ефективності системи внутрішнього контролю; вони є гарантією своєчасного вжиття заходів та ліквідації порушень, виявлених в ході внутрішніх аудитів, інспекцій або заходів департаменту власної безпеки. Моніторинг дозволяє постійно відстежувати стан системи внутрішнього контролю і своєчасно вживати заходів для усунення недоліків, що заважають її нормальному функціонуванню. Моніторинг здійснюється в ході звичайних операцій і складається зі стандартних менеджерських дій та інших заходів, здійснюваних офіцерами поліції в ході виконання ними своїх посадових обов'язків. Моніторинг можна реалізувати шляхом інтеграції менеджерських функцій в поліцейську організацію та її стандартні операції, або шляхом реалізації окремих заходів, таких, як, наприклад, внутрішні аудити, традиційні інспекторські перевірки або відстеження ходу операцій.

3.2. Види внутрішнього контролю

У контексті правоохоронної діяльності розподіл між різними видами контролю зазвичай проходить по лінії адміністративний/оперативний контроль і профілактичний/виявляючий контроль. Різниця між адміністративним і оперативним контролем є функціональною, а профілактичний і виявляючий види контролю розрізняються за своїми результатами. У поліцейській організації контрольні заходи можуть бути активними або реактивними, в залежності від того, чи спрямовані вони на впровадження необхідних змін або здійснюються у відповідь на подію, що вже відбулася. При цьому чіткої межі між різними видами внутрішнього контролю не існує, тому Таблицю 2 слід розглядати тільки як класифікацію видів контролю. Ці види контролю повинні відповідати цілям, згаданим у вступній частині цієї Глави та перелічених у частині про важливість внутрішнього контролю.

Таблиця 2: Види внутрішнього контролю

Мета контролю	Профілактичний – для запобігання випадків корупції	Виявляючий - для виявлення і припинення вже існуючої корупції
Організаційні сфери контролю	Адміністративний – підтримка, адміністрування, менеджмент	Оперативний - поліцейські операції та втручання
Характер контролю	Активний – попереджуючий, з метою ініціювання змін	Реактивний - у відповідь на конкретну подію (скаргу або підозрілий випадок)

3.2.1. Адміністративний контроль

Засоби адміністративного контролю дозволяють здійснювати перевірку принципів діяльності, процедур, стандартів і керівних установок поліцейського відомства. Вони передбачають контроль використання коштів, техніки й обладнання, кадрового менеджменту, матеріально-технічного забезпечення підрозділів, індивідуальної та групової підготовки та інших допоміжних видів діяльності.

Приклади адміністративного контролю:

- Наявність і дотримання вимог безпеки
- Наявність і дотримання вимог пропускного режиму
- Наявність і дотримання принципів найму на роботу
- Перевірки дільниць і підрозділів
- Прозорість процедур затримання і ведення справ затриманих осіб

Приклад 1: Щомісячний журнал - як запобігти корупції за допомогою прозорості

У поліцейському відомстві Швеції існує ефективний механізм стимулювання дотримання працівниками встановлених правил і вимог. Мова йде про щомісячний журнал, який випускається профспілкою працівників поліції. У ньому публікуються випадки порушень правил і вимог, і повідомляється, чим закінчилися відповідні справи. Зокрема, перераховуються санкції, які буди застосовані по відношенню до винних у кожному конкретному випадку порушень. При цьому використовуються відповідні кольорові індикатори, де зеленим позначені випадки, не пов'язані з конкретним покаранням, жовтим - порушення, по яких було винесено догани, і червоним - порушення, що тягнули за собою більш серйозні санкції. Відомо, що заходи дисциплінарного впливу можуть виявитися ефективними, якщо вони використовуються в показових цілях. Тому систематична публікація такої інформації та її розповсюдження серед всіх співробітників організації буде, швидше за все, мати стримуючий ефект і послужить приводом для відкритої дискусії про заходи покарання, які в таких випадках може вживати керівництво організації і зовнішні інстанції.

3.2.2. Контроль доступу; фізичний контроль

Ці види контролю вирішують два завдання:

1. Закрити для сторонніх осіб доступу до чутливої інформації та зон обмеженого доступу, наприклад, за рахунок впровадження системи паролів, списків осіб з повноваженнями доступу, криптографування інформації, встановлення мережевих фільтрів, фізичних бар'єрів (двері, огорожі та загородження, охоронці) тощо.

2. Встановити системи сигналізації, що реагують на несанкціоноване проникнення або технічні неполадки: димові і пожежні сигналізатори, камери відеоспостереження, датчики і т. ін.

Вставка 2: Система раннього попередження - виявлення корупції

Поліцейські організації все частіше бачать у системах раннього попередження ефективний інструмент для боротьби з порушеннями вимог службової етики та підвищення відповідальності. Системи раннього попередження являють собою комплекс адміністративних процедур. На основі ряду показників вони виявляють моделі поведінки працівників поліції, які виходять за межі встановлених вимог, і забезпечують вжиття заходів протидії з метою корекції «неправильних» моделей поведінки. Така «протидія» може передбачати цілий спектр корекційних заходів - від виховної бесіди і навчального курсу до розслідування і конкретного покарання. Однією з ознак, що свідчать про корумпованість працівника поліції, може бути велика кількість скарг на його дії з боку громадян. Системи раннього попередження можуть бути вельми перспективними з точки зору побудови та підтримки антикорупційного потенціалу поліцейського відомства, а, отже, і зниження корупції і, в той же час, вони можуть сприяти підвищенню ефективності правоохоронної діяльності.

3.2.3. Оперативний контроль

Оперативний контроль служить інструментом для перевірки і забезпечення ефективності кожного виконаного завдання. Об'єктами оперативного контролю є основні напрямки діяльності поліції: це патрульно-постова служба, дорожня інспекція і кримінальна поліція. Крім ефективності та результативності, оперативний контроль повинен охоплювати і такі аспекти діяльності, як легітимність і етичність. Цей вид контролю може мати профілактичну, стримуючу або організаційну спрямованість.

Вставка 3: Як боротися з хабарами за обслуговування «поза чергою»

Одна з найчастіших причин корупції в поліції пов'язана з неефективністю деяких процедур і, як наслідок, із затримками в наданні послуг населенню. Цим користуються деякі працівники, які пропонують можливість надання послуги поза чергою в обмін на хабар, наприклад, при видачі водійських посвідчень або паспортів (в поліцейських відомствах, уповноважених надавати такі послуги). Найпростіший і очевидний спосіб боротьби з корупцією в цій сфері полягає в тому, щоб скоротити час очікування послуги:

- Зробіть процес більш ефективним, наприклад, за рахунок спрощення та скорочення процедури обробки заявок;
- Скоротіть розрив між попитом і пропозицією. Удоскональте процес з боку «пропозиції». Наприклад, збільште кількість зайнятих у ньому працівників. Якщо коливання попиту мають сезонний характер, можна переглянути кількість працівників, що зайняті у підрозділах, переобтяжених роботою в період великого напливу заявок. Розгляньте можливість зміни принципу оплати праці. Наприклад, можна знизити ставку оплати в неприйомні, тобто відносно «спокійні» години дня або дні тижня.

Вставка 4: Часткове перекриття зон відповідальності

Деякі поліцейські служби є більш уразливими до корупційного ризику, ніж інші. Це, зокрема, стосується підрозділів боротьби з проституцією та незаконним обігом наркотиків. Знизити цей ризик можна, зокрема, за рахунок часткового перекриття зон відповідальності, коли один і той самий об'єкт включається в сферу відповідальності не одного, а двох або декількох підрозділів поліції. Таким чином, одинєдиний працівник або підрозділ більше не зможе гарантувати злочинцям захисту від поліцейського переслідування, а відтак і не зможе розраховувати на отримання від них хабара або «відкату».

3.2.4. Профілактичний і виявляючий контроль

Профілактичний контроль означає набір методів і механізмів для запобігання порушень, корупційних дій та випадків неетичної службової поведінки. Профілактичний контроль служить для запобігання запланованих чи випадкових подій і результатів. Виявляючий контроль націлений на виявлення та покарання навмисних і випадкових порушень.

3.2.4.1. Профілактичний контроль

Профілактичний контроль здійснюється на трьох рівнях: 1) спостереження; 2) відповідальність перед організацією і 3) скасування процедур, пов'язаних з високим ризиком корупції та порушень правил службової етики. Деякі з перерахованих нижче заходів, зокрема вибіркові перевірки на уразливість до корупції, можуть мати профілактичний ефект і тому часто здійснюються з метою запобігання корупційних дій.

1. *Спостереження.* Головною умовою дотримання працівниками поліції правил і вимог організації є наявність чіткої вертикалі управління з чітко визначеними наглядовими функціями. В даному випадку особлива роль належить керівникам структурних підрозділів, і тому їх потрібно спеціально навчати і готувати до виконання своїх завдань у сфері контролю. Керівники підрозділів повинні добре знати своїх підлеглих. При цьому недостатньо просто оцінювати працівника за його професійними якостями, тому що навіть найкращий професіонал може виявитися схильним до корупції. Керівник має знати, чим живуть його люди поза службою, з ким дружать і спілкуються. Відомі випадки, коли поліцейські втягувалися в корупцію під впливом своїх дружин (чоловіків) або друзів.

2. *Відповідальність.* Обов'язки повинні бути узгоджені з повноваженнями, що делегуються. Керівники підрозділів усіх рівнів повинні нести відповідальність за свої власні порушення, порушення своїх підлеглих і за неефективність контролю за поведінкою своїх підлеглих. Таким чином, працівники поліції отримують сигнал про те, що керівництво та адміністрація організації дотримуються правил, які встановлюють відповідальність керівників підрозділів.

3. *Скасування процедур, пов'язаних з високим ризиком корупції та порушень правил службової етики.* Деякі сфери діяльності поліції є більш уразливими до корупційного ризику, ніж інші. Ці сфери необхідно виявити і приділяти їм особливу увагу. Для того щоб знизити ймовірність порушень, очевидно, необхідно скасувати ті види діяльності, які визначені як «особливо вразливі до корупційного ризику». Наприклад, поліцейські відомства багатьох країн просто позбавилися від такої корупційнонебезпечної функції, як стягування штрафів у готівковій формі. Натомість була запроваджена нова процедура, коли співробітник поліції на місці виписує штрафну квитанцію або створює її електронний аналог в базі даних поліції. Якщо позбутися корупційнонебезпечних функцій неможливо, необхідно змінити процедури з метою мінімізації можливостей для корупції та інших службових правопорушень. В якості прикладу можна навести вимогу про обов'язкову реєстрацію на магнітних носіях допитів підозрюваних (див. Вставку 4 і Приклад 2).

Приклад 2. Дружина поліцейського працює в секс-індустрії

Нерідко з'ясовується, що дружина поліцейського має відношення до проституції, тобто або сама надає інтимні послуги, або виступає в якості «адміністратора» чи власниці борделю. У країнах, де заняття проституцією або сутенерством переслідується за законом, розголос подібного факту негайно позначається на репутації відповідного працівника поліції. Якщо ж справа відбувається в країні, де проституція не заборонена законом, цей працівник буде демонструвати більшу схильність до ризику корупції та інших порушень службової етики. Для ефективного захисту поліцейської організації від цього ризику, керівництво повинно мати якомога більше інформації про приватне оточення своїх підлеглих.[74]

Можливості для корупції та інших порушень професійної етики неможливо істотно обмежити або повністю ліквідувати без серйозного урізування сфери прав та обов'язків поліції. Тому в поліцейських організаціях зростає інтерес до профілактичних заходів та механізмів контролю активної спрямованості. Мова йде, зокрема, про вдосконалення процедур відбору кандидатів на працевлаштування в органах поліції, перевірки фінансового та майнового стану працівників поліції, впровадження різних механізмів перевірок на стійкість чи причетність до корупції, посилення навчально-виховного компоненту етики при підготовці майбутніх поліцейських і протягом усієї службової кар'єри поліцейського.

3.2.4.2. Виявляючий контроль

Виявляючий контроль передбачає механізми протидії корупції та іншим службовим правопорушенням шляхом виявлення та покарання умисних і випадкових порушень. Цей вид контролю здійснюється на двох рівнях: 1) виявлення і 2) розслідування.

Виявлення: скарги і інститут інформаторів. Практика, коли громадяни інформують відповідні інстанції про випадки корупції серед працівників поліції, є досить поширеною, але це залежить від контексту, в якому діє поліція у тій чи іншій країні. Наприклад, в країнах, де силові структури мають значні повноваження і відомі своєю схильністю до жорстокості по відношенню до населення, громадяни, швидше за все, побояться звертатися зі скаргами. У таких контекстах необхідно передбачити можливість подання скарг не безпосередньо в поліцейське відомство, а по інших каналах, наприклад, через офіс уповноваженого з прав людини (омбудсмена). Буває й так, що громадянин подає скаргу, а співробітник, що її приймає, не дає їй ходу, оскільки не зацікавлений у тому, щоб про цю скаргу дізналося начальство. Тому важливо, щоб у поліцейському відомстві працював налагоджений механізм прийому та обробки скарг та інформації від населення.

Вставка 5: Ключові вимоги до системи прийому і обробки скарг від населення

- Для прийому скарг про випадки корупції серед працівників поліції можна організувати телефони довіри або спеціальні «гарячі лінії». У країнах, де телефонна мережа розвинена недостатньо, слід передбачити інші канали анонімного інформування про корумпованість поліцейських.
- Прийом скарг повинен бути організований у відділеннях поліції та в органах державної влади. У громадян не повинно виникати проблем з поданням скарг в органи поліції.
- Необхідно створити і альтернативні, зовнішні канали подання скарг на корумпованість поліцейських (зокрема, через офіс омбудсмена).
- Процедури подання скарг повинні бути чіткими й прозорими; повинні прийматися всі скарги, в тому числі й анонімні; для подання скарг не повинно бути часових обмежень, ні по годинах дня, ні по днях тижня.
- Процедура подання скарги повинна гарантувати громадянинові, що подає скаргу, захист від можливих погроз і переслідувань.
- Усі подані скарги повинні в обов'язковому порядку реєструватися в спеціальній книзі обліку і контролю скарг і звернень; що служитиме певною гарантією проти того, що скаргу відмовляться розглядати або «покладуть під сукно».

Самим надійним джерелом інформації про можливі випадки корупції в поліції служать самі працівники поліції або, як їх іще називають, «інформатори». «Сигнали тривоги» від власних працівників організації є ефективним засобом протидії поліцейській корупції. Працівники поліції часто стають свідками корупційних дій своїх колег, бо спілкуються і на неформальному рівні, і тому цілком довіряють один одному. Однак, на практиці залучити чесних офіцерів до боротьби з корупцією і умовити їх доносити на своїх колег дуже важко. Негативне ставлення до інформаторів з боку колег, глибоко вкорінене уявлення про те, що не можна доносити на своїх товаришів, створює кодекс мовчання, який ще називають «синьою стіною мовчання» (за кольором поліцейського мундиру).

Виявлення: перевірка на стійкість чи причетність до корупції - Перевірка на стійкість чи причетність до корупції передбачає створення провокаційної ситуації, яка дозволяє виявити різні службові правопорушення, ознаки корупції та працівників, які беруть участь у корупції або можуть легко піддатися корупційним впливам. У ході такої перевірки працівник поліції, не підозрюючи про те, що є об'єктом перевірки, штучно ставиться в ситуацію, яка провокує його на службове правопорушення.

Подібні перевірки на стійкість до корупції та інших службових правопорушень викликають безліч питань, особливо в таких аспектах, як конфіденційність, введення в оману, вербування інформаторів, провокування на правопорушення і порушення законних прав працівників поліції, що піддаються подібним перевіркам. У деяких країнах перевірки на стійкість до корупції не цілком законні, оскільки цей процес сам по собі не захищений від помилок і зловживань. Тим не менш, такі перевірки в цілому ефективні і дозволяють вирішити декілька важливих завдань. Зокрема, вони служать потужним чинником стримування для працівників, які бояться викриття і покарання. Стримуючий ефект від подібного заходу можна підсилити за рахунок широкого інформування всіх підрозділів і особового складу про те, що керівництво планує здійснити серію вибіркових перевірок на непричетність працівників до корупції. Наприклад, поліцейське відомство Австралії перед проведенням такої перевірки організувало широку просвітницьку кампанію, яка проводилася під гаслом «перевірок можуть боятися тільки корумповані працівники». Рішення про доцільність проведення перевірок працівників поліції на уразливість до корупції буде залежати від особливостей функціонування організації в контексті конкретної країни (більш докладно про перевірку працівників поліції на уразливість до корупції читайте в Главі 7).

Приклади вибіркових перевірок на стійкість до корупції

Підставна особа (або особа, що діє в інтересах контролюючих органів) приходить у відділення поліції і приносить гаманець з певною сумою грошей, який вона нібито знайшла під час прогулянки в парку. Підрозділ внутрішнього контролю відстежує реакцію працівників і подальшу долю гаманця і грошей.

Підставна особа (або особа, що діє в інтересах контролюючих органів) пропонує хабар автоінспектору, що зупинив його автомобіль за перевищення швидкісного режиму. Підрозділ внутрішнього контролю дивиться, чи погодився співробітник прийняти хабар і чи повідомив відповідну інстанцію про спробу підкупу.

Приклад перевірки конкретного працівника, щоб підтвердити або спростувати підозри щодо його причетності до службових правопорушень

Контролюючий орган отримує інформацію про те, що певний працівник поліції підозрюється у присвоєнні цінних речей з місць злочинів. Для перевірки цієї інформації інсценується крадіжка зі зломом, і на місце «злочину» направляється відповідний працівник. При цьому з метою провокації на об'єкті розміщуються цінні речі й предмети, і фіксується поведінка працівника.

3.2.4.3. Розслідування

У Главі 7 під терміном «розслідування» мається на увазі процес дослідження фактів, що мають відношення до кримінальних правопорушень працівників поліції. Рамки розслідування обмежені процесом, який відбувається після виявлення факту правопорушення. Внутрішній контроль є одним з тих інструментів, які можуть ініціювати процес розслідування.

3.2.5. Інструменти контролю

Для вирішення завдань контролю, описаних у вступі до даної Глави, необхідно організувати збір і обробку інформації, на основі якої, в разі необхідності, будуть розроблені заходи щодо усунення виявлених недоліків. У Таблиці 3 представлені деякі з інструментів, які можна використовувати на різних етапах цього процесу.

Таблиця 3: Приклади інструментів, що використовуються на різних етапах процесу

Етап процесу	Цілі	Інструменти
Збір інформації	Отримання необхідних даних	• Безпосередні контакти і розмови з працівниками на різних рівнях організації • Вертикаль управління, інспекційні перевірки, управління методом «виходу в народ» (метод управління, який робить акцент на важливості особистих контактів з персоналом) • Різні види звітності (фінансова, про показники діяльності, проведені заходи тощо) • Статистика • Аудити • Атестації персоналу • Опитування думок • Скарги на дії працівників • Інформатори

Аналіз інформації	• Контроль поведінки, виконання наказів, виконання завдань • Перевірка дотримання ціннісних установок, правил, процедур, бюджету, планових показників • Виявлення та аналіз ризиків, загроз, потреб, очікувань (оточення, організація, населення) • Виявлення та аналіз слабких місць • Аналіз і оцінка управління, персоналу і показників діяльності	• Співставлення запланованих і фактичних результатів • Звіти
Заходи коригування	Заходи коригування вирішують три завдання: • корекція поточних операцій, які пішли не за планом • корекція запланованих показників, якщо вони виявилися нездійсненними • кардинальні зміни стратегії, організаційної структури та процесів, якщо саме вони є причиною проблем	Дії стосовно: • людей (заохочення і покарання) • ресурсів • пріоритетів • методів • процедур • стратегії • організаційної структури • управління • операцій

3.2.6 Функції та обов'язки суб'єктів внутрішнього контролю

У цій частині ми розглянемо обов'язки у сфері внутрішнього контролю, які покладаються на керівництво організації, керівників структурних підрозділів та кожного конкретного працівника поліції, а також функції внутрішніх аудиторів та інспекційних груп. Контроль може здійснюватися в прямій або опосередкованій формі. Керівництво поліцейського відомства відповідає за розробку стратегії контролю та впровадження системи контролю. У залежності від організаційної структури поліцейської організації, контрольна діяльність здійснюється на різних рівнях командної вертикалі. Для проведення атестацій персоналу та оцінки конкретних аспектів і параметрів діяльності створюються спеціалізовані структури - внутрішні чи зовнішні. Опосередкований контроль є результатом спостереження за діяльністю поліції з боку засобів масової інформації та громадської думки; вони можуть сприяти виявленню слабких місць і службових порушень працівників поліції.

3.2.6.1. Керівництво організації

Керівники організації вирішують п'ять основних завдань. Вони: 1) аналізують і визначають планові показники; 2) організовують; 3) мотивують і інформують; 4) контролюють і 5) оцінюють і висловлюють свою думку.

У контексті внутрішнього контролю керівники організації зобов'язані:

- Визначити цілі контролю у відповідності до стратегії контролю.
- Визначити методи, види і періодичність контролю.
- Розподілити обов'язки та забезпечити відповідну підготовку працівників, які будуть їх виконувати.
- Інформувати та роз'яснювати устрій та принципи роботи системи контролю.
- Втілювати результати аналізів у конкретних діях.

Керівники старшої ланки повинні надавати активну підтримку системі внутрішнього контролю, підкреслюючи її роль у боротьбі з внутрішньою корупцією. Їх активна роль у цьому питанні повинна бути добре помітною для всієї організації; вони повинні продемонструвати, що не мають наміру миритися зі зловживаннями і порушеннями службової етики, і самі повинні демонструвати зразкові моделі поведінки. Керівники мають забезпечити прозорість системи контролю і бути готовими вживати заходи на будь-якому організаційному рівні.

3.2.6.2. Керівники структурних підрозділів середньої ланки

Як і в багатьох інших організаціях, керівники середньої ланки в поліцейській організації відповідають за ефективність і контроль діяльності. Важливо, щоб керівники структурних підрозділів добре розуміли критерії контролю і задачі, які вирішує система внутрішнього контролю, та у відповідності з цим обирали свій стиль керівництва. Безпосередній керівник працівника поліції зобов'язаний здійснювати адміністративний і професійний контроль. Своєю власною поведінкою він подає приклад - поганий чи добрий - своїм підлеглим. Ефективний нагляд і контроль - це важливий інструмент забезпечення відповідальності та раціонального управління. Керівники поліцейської організації, які добре розбираються у відомчій політиці і процедурах, які знають закони, правила і принципи діяльності, які дотримуються їх самі і вимагають того самого від інших, є цінним ресурсом для будь-якого поліцейського відомства або управління. Коли керівники не знають або не приділяють належної уваги питанням дотримання встановлених правил і процедур, це обов'язково позначиться на результатах роботи підлеглих ним структур та підрозділів. Тому керівники середньої ланки повинні регулярно проходити відповідну підготовку, яка дозволить їм добитися цих цілей.

3.2.6.3. Працівники поліції

Успіх починається з людей, і ніхто не може примусити людину змінити свою поведінку, якщо це не буде результатом її власного рішення. Основний тягар відповідальності за власні корупційні дії або зловживання владою буде нести сам працівник поліції. Тому внутрішній контроль - це обов'язок не тільки керівництва та відповідних органів, але, в певній мірі, і кожного працівника поліцейської організації. Поліцейські відомства багатьох країн зробили ще недостатньо для того, щоб захистити своїх працівників від спокус, які можуть привести їх до протиправних дій (більш докладно про це читайте в Главі 4). Остаточне рішення про те, чи брати участь у корупції або чи використовувати свою владу в особистих цілях, у кінцево-

му рахунку приймає сам працівник поліції. Дуже небагато людей, незалежно від свого походження чи освіти, приходять на роботу в поліцію з метою участі в корупції. В основній своїй масі нові працівники -- це молоді люди з ідеалістичним світоглядом, які прагнуть служити інтересам своєї держави. Тому навчання і виховання особового складу відіграє найважливішу роль у підтримці та зміцненні цього первісного прагнення. Процес підготовки, навчання і виховання має бути спрямований на закріплення в моделях поведінки принципів професійної етики, принципів порядності та непідкупності. Крім того, він повинен забезпечувати інструменти для побудови й підтримки системи внутрішнього контролю, заснованої на організаційній культурі професійної сумлінності та порядності, культурі прозорості та відповідальності. Така підготовка - це не разовий захід, а безперервний процес, який повинен тривати протягом усього терміну перебування працівника на службі в поліції.

Приклад 3: Моніторинг уразливості працівників до корупції на прикладі поліції Майамі

На початку 80-х років минулого століття в поліцейському департаменті штату Майамі спостерігалася тенденція до скорочення кількості доган і санкцій, накладених на працівників за різні порушення, хоча насправді кількість порушень в цей період не зменшувалася, а збільшувалася. В ході вивчення ситуації з'ясувалося, що деякі зміни в методах управління, які були впроваджені якраз на початку 1980-х років, призвели до послаблення внутрішнього контролю і створили більш сприятливі умови для розвитку корупції.[75] Як один із прикладів послаблення внутрішнього контролю можна навести той факт, що на керівні посади в поліції штату призначалися працівники, які не володіли достатніми знаннями й досвідом, і тільки кожен третій з новопризначених керівників мав необхідний для призначення десятирічний стаж роботи в поліції.

3.2.6.4. Нагляд з боку колег і товаришів по роботі

Декому може здатися дивним, що ми включили в систему внутрішнього контролю колег і товаришів по роботі працівника поліції, але насправді їм належить досить суттєва роль у цьому процесі. Діяльність поліцейського проходить на очах його товаришів і колег. Тому вони мають можливість запобігати порушенням або, принаймні, повідомляти про них своє керівництво. Тобто в даному випадку вони виконують контролюючу функцію. Але колеги можуть так само чинити і поганий вплив, втягуючи своїх товаришів в корупційні схеми на рівні окремого колективу або всієї організації.

3.2.6.5. Внутрішні аудитори

У багатьох поліцейських відомствах функціонують підрозділи внутрішнього аудиту (іноді їх називають підрозділами внутрішнього контролю), які стежать за дотриманням процедур внутрішнього контролю. Такі підрозділи займаються аналізом процедур, організаційної структури та загальної дисципліни на предмет виявлення слабких місць, а також розробляють пропозиції щодо їх ліквідації. Внутрішні аудити мають бути незалежними, а самі аудитори повинні мати можливість проаналізувати ситуацію і дати їй об'єктивну оцінку. Підрозділи внутрішнього аудиту повинні підпорядковуватися безпосередньо керівникові поліцейського відомства або іншому керівникові аналогічного рівня. Внутрішні аудитори повинні бути незалежними функціонально, незалежними від керівництва, незалежними в підготовці своїх оцінок і звітів та незалежними як особистості.

Приклад 4: Позаплановий аудит витрат палива в Боснії і Герцеговині[76]

Поліція Боснії і Герцеговини здійснила позапланову (раптову) перевірку витрати палива на службових автомобілях. В ході цієї перевірки ніхто попередньо не очікував виявити фактів розкрадань або інших порушень. Перед перевіркою група аудиторів попросила надати їй списки автомобілів трьох відділень поліції, а також протокол, який є обов'язковим для виконання під час заправки паливом автомобілів регіональних відділень державної прикордонної служби, про що був проінформований старший радник державної прикордонної служби. У день перевірки в кожне з трьох відділень поліції прибули інспектори і стали чекати приїзду начальника відділення і членів поліцейської місії ЄС (EU Police Mission). Інспектори оглянули всі автомобілі, що знаходилися в той час на території трьох відділень, зафіксували дані лічильників кілометражу, перевірили номерні знаки і документи. Далі інспектори затребували по факсу ті самі дані з місцевого відділення автомобільних перевезень та місцевих автозаправок. Всім приписаним до поліцейських дільниць автомобілям, які в той день знаходились на завданнях, було наказано повернутися на базу для проходження перевірки.

Протягом декількох наступних днів інспектори по копіях отриманих документів проводили звірку всіх даних і розраховували показники середньої витрати палива для кожного автомобіля, на основі яких вони могли б будувати свої оцінки при проведенні таких аудитів в майбутньому.

Приклад 5: Позаплановий аудит дорожньої поліції в Боснії і Герцеговині

У дорожній поліції Боснії і Герцеговини було здійснено позапланову перевірку приладів, показання яких можуть служити підставою для нарахування штрафів. Інспекторські групи перевірили електронні спідометри та аналізатори вмісту алкоголю у повітрі, що видихається. Зокрема, вони перевірили показники, що містились в їх пам'яті, і порівняли отримані результати з даними, зафіксованими в базі даних накладених штрафів. Були перевірені і архівні справи судів, тому що необхідно було з'ясувати, скільки рішень про накладення штрафів було в дійсності передано на розгляд судів.

У ході цих перевірок було виявлено декілька видів порушень:

- Деякі працівники не передавали на розгляд судів рішення про накладення штрафів, якщо у справах фігурували їх родичі, і такі рішення не виходили за межі їх кабінетів.
- Кількість штрафів, які проходили по базі даних поліції, не відповідала кількості, записаній в електронній пам'яті спідометрів і приладів для вимірювання вмісту алкоголю в повітрі, що видихається.
- Більшість працівників користувалися пристроями, що не були оснащені блоками електронної пам'яті.
- У міністерстві внутрішніх справ було відсутнє програмне забезпечення для перевірки пристроїв, обладнаних блоками електронної пам'яті.

Після відправки результатів перевірки на розгляд глави поліцейської місії ЄС і міністра внутрішніх справ, керівництво поліції вирішило:

- Заборонити використання пристроїв без блоків електронної пам'яті; закупити програмне забезпечення, необхідне для перевірки пристроїв з електронною пам'яттю.
- Провести подальші розслідування щодо інспекторів дорожньої поліції, які допускають порушення, а також їхніх безпосередніх керівників (в результаті розслідування трьох працівників було переведено на інші посади, п'ятьох було тимчасово усунуто від виконання обов'язків, і проти двох були порушені кримінальні справи).
- Провести серед працівників дорожньої поліції (в якій працюють близько п'ятисот осіб) тест на знання законодавства та правил дорожнього руху; працівники, які не отримали за результатами тесту мінімального прохідного балу, були переведені на рядові посади в поліції і пройшли додатковий навчально-виховний курс.

Одна з рекомендацій, які були розроблені за результатами цієї перевірки (і проти якої заперечувало поліцейське керівництво), полягала в тому, що звіти про результати інспекторських перевірок мають спрямовуватися безпосередньо до міністра внутрішніх справ або керівника аналогічного рангу. (До цього в боснійської поліції не було прямого каналу комунікації між вищим керівництвом, з одного боку, та регіональними управліннями внутрішніх справ і працівниками поліції на місцях, з іншого боку). Як уже підкреслювалося вище, це важливо не тільки з точки зору незалежності органів контролю, але й і для виключення ситуацій, коли результати перевірок фальсифікуються або гальмується їх відправка до зацікавлених інстанцій. Крім того, це необхідно для налагодження й підтримки прямих контактів між вищими керівниками та органами внутрішнього нагляду й контролю, якими є аудит та розслідування.

Підрозділи внутрішнього аудиту, генеральні інспектори та аналогічні їм структури є важливими допоміжними інструментами управління організації, але тільки в тому випадку, якщо вони ні від кого не залежать і виконують свою роботу на високому фаховому рівні. Важливо, щоб керівники не втручалися в процеси аудиту і розслідувань, і забезпечували ці види діяльності всіма необхідними ресурсами. Особливе значення в цьому контексті має процес призначення генеральних інспекторів і керівників дисциплінарного та аудиторського управлінь. На ці посади мають призначатися люди, що володіють авторитетом і відомі своєю чесністю і принциповістю, які сприятимуть зростанню довіри до системи контролю. Тому процес призначення має бути максимально прозорим і проходити під певним наглядом з боку зовнішніх учасників.

Більш докладно про роботу внутрішніх аудиторів читайте в Главі 7.

Вставка 6: Як побудувати в поліцейському відомстві ефективний підрозділ внутрішнього контролю

Пропонуємо декілька рекомендацій, які можуть стати в пригоді при створенні групи внутрішнього контролю.[77]

При формуванні групи внутрішнього контролю перевагу слід надавати старшим офіцерам, які користуються високим авторитетом, закінчили вищий навчальний заклад перед вступом на службу в поліцію і мають великий досвід роботи в різних сферах діяльності. Такі офіцери будуть не тільки служити прикладом для інших працівників поліції, але зможуть більш ефективно виявляти проблеми і пропонувати реальні рішення.

- Група внутрішнього контролю повинна починати свою роботу з нескладних завдань, де ймовірність виявлення порушень є досить високою; на початковому етапі діяльності групи слід уникати перевірок сфер і аспектів діяльності, які визначаються політикою держави.
- Будьте готові відстоювати повноваження групи і її представників; вище керівництво повинно негайно і жорстко реагувати на будь-які спроби поставити під сумнів повноваження групи або її представників.
- Слід уникати ситуацій, коли інспектору доручають здійснити перевірку підрозділу або зміни, де він працював до переходу в групу контролю, оскільки це може поставити під сумнів незалежність інспектора і об'єктивність його оцінок.
- Об'єднайте свої зусилля з поліцейським відомством іншого регіону або провінції для проведення спільних перевірок одних і тих самих аспектів і сфер діяльності і подальшого обміну досвідом.
- Широко висвітлюйте результати перевірок і діяльність групи внутрішнього контролю як на рівні організації, так і за її межами. Це дозволить: 1) розповсюдити інформацію про саму групу, про те, в чиїх інтересах вона працює, які завдання вирішує і які методи використовує, і 2) підвищити всередині організації авторитет старших офіцерів групи, які будуть виступати в ролі зразків для наслідування.
- Після завершення терміну своїх повноважень в групі внутрішнього контролю старші офіцери повинні отримати призначення на більш високі посади, ніж ті, які вони займали до призначення в групу.
- Участь у внутрішніх розслідуваннях має стати бажаною метою для будь-якого працівника, який прагне просунутися по кар'єрних сходах.

3.3. Труднощі внутрішнього контролю у поліцейському відомстві

Всі проблеми внутрішнього контролю у поліцейському відомстві можна умовно поділити на чотири великі групи. Це проблеми, пов'язані з 1) контрольною інфраструктурою, 2) конструкцією системи, 3) розвитком необхідних знань і навичок, і 4) використанням результатів контролю.

1. Проблема контрольної інфраструктури

Поліцейське відомство - це ієрархічна структура з чіткою вертикаллю управління; вся його діяльність повинна здійснюватися у відповідності до певних процедур і вимог законодавства. Це означає, що працівники поліції зобов'язані виконувати вказівки свого керівництва з одного боку, і правила, що формують основу їх повсякденній діяльності, з іншого боку. Крім того, поліцейське відомство - це закрите співтовариство, для якого світ ділиться на дві частини: 1) їх власна організація і 2) весь інший світ, який найчастіше розглядається як чужий або ворожий. Подібний світогляд може вплинути на поведінку деяких працівників поліції, які починають думати, що мета може виправдовувати застосування незаконних методів, або вважають за краще миритися з певними практиками, які розглядаються як норма і не відторгаються іншими членами колективу. Побудувати систему контролю в таких умовах важко не тільки в силу складності самого процесу, але й тому, що цьому можуть активно перешкоджати працівники поліції, які розглядають таку систему як загрозу для зручного з їх точки зору порядку.

2. Проблеми, пов'язані з конструкцією системи

Система контролю не тільки служить для виявлення недоліків і порушень, але й дає певні сигнали. Критерії контролю не повинні суперечити стратегії контролю. На прикладі концепції «народної поліції» видно, як важливо привести критерії контролю у відповідність до нової політики правоохоронної діяльності. Такої узгодженості на стратегічному рівні можна досягти тільки в тому випадку, якщо система контролю буде відповідати загальним цілям, яких прагне досягти організація. Зрозуміло, що ця вимога стосується не тільки системи контролю, але й інших аспектів діяльності організації - стилю керівництва, системи навчання, підготовки й виховання, делегування повноважень тощо. Необхідно брати до уваги і психологічний аспект контролю. Якщо система контролю почне займатися незначними проблемами замість того, щоб вирішувати дійсно важливі питання, працівники поліції це відразу помітять. Результатом може стати не тільки зниження ініціативи, але й відкрита зневага до встановлених вимог і правил.

Не менш важливо чітко визначити сфери контролю та вихідні оціночні параметри. Наприклад, працівники поліції повинні знати, де проходить межа між тим, що є прийнятним, а що буде розглядатися як корупція. Однак далеко не завжди ця межа є очевидною. Наприклад, чи має право поліцейський погодитися на частування у вигляді чашки кави чи обіду, і чи може він приймати подарунки? Всі ці елементи можуть бути джерелами «дрібної» (petty) корупції або «масштабної» (big) корупції. У цьому питанні повинна бути повна ясність, і про це має подбати керівництво організації.

Реальна загроза для розвитку системи внутрішнього контролю може виникнути у випадку перевищення необхідного рівня контролю. Тенденція до збільшення обсягу затребуваної інформації може призвести до посилення адміністративного навантаження на працівників поліції і появи додаткових обов'язків, які будуть відволікати їх від виконання їх основних функцій.

У даному контексті це означає, що система контролю повинна фокусуватися на тих аспектах і видах діяльності, які можуть стати для організації джерелами корупційних ризиків.

- Працівники поліції володіють великою свободою дій (або, якщо говорити науковою мовою, дискреційною владою, тобто можливістю діяти на свій розсуд незалежно від конкретних обставин), якою вони можуть користуватися у стосунках з громадянами. Найкраще це видно на прикладі автодорожньої інспекції, і саме працівники цієї служби мають найбільше можливостей для отримання хабарів.
- Зловживання часто мають місце під час допитів підозрюваних. Особливо вразливі у цьому плані представники етнічних і сексуальних меншин.
- Деякі служби поліції, зокрема підрозділи спецназу, можуть створювати свою власну специфічну культуру, в якій дотримання законів вважається необов'язковою умовою досягнення результату.

Порушення закону часто допускають і підрозділи боротьби з проституцією та незаконним обігом наркотиків.

3. Проблема розвитку необхідних знань і навичок

Оцінка результатів передбачає наявність певних знань і навичок. Тому необхідно приділяти більше уваги роз'ясненню системи контролю, а також навчанню, вихованню й підготовці тих (особливо керівників підрозділів середньої ланки), від кого буде залежати успішна робота системи. Члени організації повинні допомагати роботі системи внутрішнього контролю, але для цього вони повинні розуміти, для чого вона потрібна. Тому необхідно розвивати навички комунікації на рівні керівництва організації, за допомогою яких воно буде доносити до своїх підлеглих зміст і значення системи контролю. Працівники повинні розуміти, що система працює в інтересах не тільки відомства, але й у їх власних інтересах.

4. Використання результатів контролю

Вище ми вже говорили про те, що система контролю повинна брати участь у розробці і реалізації заходів корегування на трьох різних рівнях: 1) заходи корегування стосовно поточних операцій, які пішли не за планом; 2) корекція завдань і планових показників у разі, якщо вони виявилися нездійсненними; 3) кардинальні зміни стратегії, організаційної структури, процесів та інших важливих механізмів, якщо саме вони є джерелами проблем. Це можливо тільки при наявності ефективних процедур аналізу та підбивання підсумків.

3.3.1. Перевищення необхідного рівня контролю і пов'язані з цим проблеми

Рівень контролю у поліцейському відомстві не повинен виходити за межі оптимального. Для відомства однаково шкідливі і надмірно високий, і занадто низький рівень контролю. Один з очевидних ризиків пов'язаний з тим, що при модернізації системи внутрішнього контролю спостерігається тенденція до надмірної централізації, коли контроль і нагляд, замість того щоб ґрунтуватися на службових інструкціях та моніторингу дотримання встановлених вимог і норм, починають переміщатися на верхні щаблі організаційної структури і, відповідно, все більше віддаляються від рівня, на якому діє кожен конкретний працівник. Інша небезпека полягає в тому, що проведення контролюючих заходів може давати організації неправильні сигнали. Проведення таких заходів може сприйматися як сигнал про недовіру і небажання делегувати відповідальність на рівень кожного окремого працівника. Перешкодити подібному сприйняттю можна шляхом роз'яснення працівникам

цілей і завдань різних видів контролю, а також культивування позитивного ставлення до контролю як до «найкращого друга чесного офіцера поліції». І, нарешті, необхідно стежити за тим, щоб прагнення до ретельного дотримання всіх процедур не позначалося на якості і ефективності контролю. Всі ці проблеми, які ми описали вище, можуть знизити мотивацію та ініціативу працівників поліції. Тому керівництво кожної поліцейської організації повинно знати про ці ризики і стежити за їх розвитком і, в разі необхідності, бути готовим до переформатування і модернізації своєї системи контролю, бо тільки мотивовані працівники поліції зможуть стати рушійною силою будь-якої поліцейської реформи.

4. Контроль у конкретному контексті

Тип і функціонування системи контролю в поліцейському відомстві багато в чому залежать від контексту відповідної країни. Крім того, велике значення мають і такі чинники, як незалежність і об'єктивність судової системи, і ставлення населення до проблеми корупції. З іншого боку, на ефективність системи контролю сильно впливають рівень ресурсного забезпечення її діяльності, рівень кваліфікації контролерів і те, наскільки влада і керівництво відомства готові використовувати результати контролю. Завдання системи контролю змінюються по мірі зміни контексту, в якому вона функціонує. На початковому етапі функції системи контролю спрямовані на забезпечення дотримання прав людини у правоохоронній діяльності; далі вона починає вирішувати питання боротьби з корупцією на рівні окремих працівників і всередині поліцейського відомства і, нарешті, сфера її функцій поступово розширюється і досягає управління відомством і оцінки його діяльності. Особливості систем внутрішнього контролю в різних контекстах станом на сьогоднішній день представлені в Таблиці 5. Наведений у Таблиці перелік далеко не повний; ми не змогли охопити всі аспекти контролю, а хотіли тільки запропонувати базову модель, яку можна розширювати і доповнювати.

Таблиця 4: Особливості системи внутрішнього контролю, зумовлені специфікою конкретного контексту

Контекст	Основні проблеми	Основні сфери/об'єкти контролю
Постконфліктні країни	• Докорінної перебудови потребують система політичної влади, судова система і поліція • Серйозних зусиль вимагає вирішення питань облаштування у мирному житті осіб, які брали участь у бойових діях • Високий рівень корупції у всіх структурах сектору безпеки • Недостатній рівень довготривалої допомоги з боку міжнародного співтовариства • Нестача людських і фінансових ресурсів, необхідних для побудови системи контролю	• Використання коштів міжнародних донорів • Порушення працівниками поліції прав людини • Дискримінація представників різних меншин • Системна корупція • Контроль в основному здійснюють міжнародні організації

Перехідні країни Країни, що знаходяться на етапі переходу від централізованої планової економіки до ринкової економіки, і від авторитаризму до демократії	• Реформи у силових структурах мають бути спрямовані на вирішення трьох завдань: демократизація, демілітаризація поліції і прикордонної служби, професіоналізація. • Високий рівень корупції • Нестача людських і фінансових ресурсів, брак необхідних знань і навичок	• Порушення прав людини • Корупція в різних структурах сектору безпеки: індивідуальна, групова, системна
Країни, що розвиваються Країни з низьким рівнем ВВП на душу населення (до них можуть належати і деякі перехідні країни)	• Брак ресурсів, необхідних для побудови системи контролю • Високий рівень корупції	• Порушення прав людини • Неоднакове ставлення до представників різних груп суспільства • Різні види корупції на різних рівнях поліцейської організації
Розвинені країни Країни з високим рівнем ВВП на душу населення	• Контрольні функції розмиті, система починає все більше займатися питаннями управлінського характеру	• Порушення прав людини • Широке представництво в структурі населення різних меншин; боротьба з дискримінацією • Організаційна ефективність

4.1. Внутрішній контроль у поліцейському відомстві Македонії. Контекст: постконфліктна країна (станом на 2005 р.)

Служба внутрішнього контролю була централізована на рівні головного поліцейського управління, але мала своїх представників у регіонах. Служба займалася такими питаннями:

- Перевірка анкетних даних працівників поліції, в тому числі і перевірки на відсутність судимостей.
- Розслідування скарг і сигналів з боку громадян і фахівців у відповідних сферах.
- Аналіз скарг і випадків порушень службової дисципліни.

До того часу робота зі створення підрозділів служби, які повинні були займатися питан-

нями контролю якості і внутрішніх аудитів, була ще не завершена. Тому основні зусилля служби контролю були спрямовані на випадки порушення працівниками поліції встановлених норм і вимог. Управлінські аспекти контролю у той час ще не розроблялися (така діяльність характеризує один з наступних етапів розвитку системи контролю).

4.2. Внутрішній контроль у поліцейському відомстві Румунії. Контекст: перехідна країна (станом на 2005 р.)

При міністерстві внутрішніх справ був створений контролюючий орган, до сфери відповідальності якого були включені сім управлінь та департаментів міністерства. Контролюючий орган відповідав за перевірку виконання планових показників, оцінку ефективності служби і загальної атмосфери в контрольованих підрозділах, а також займався моніторингом рівня довіри населення до органів поліції. Контрольні заходи здійснювалися відповідно до вимог спеціально розробленої інструкції. Результати перевірок направлялись спочатку керівнику інспектованого підрозділу, а потім безпосередньо міністру внутрішніх справ.

Інша служба займалася аудитом використання бюджетних коштів, виділених на потреби міністерства внутрішніх справ.

У поліції існувала спеціальна інспекторська служба, яка займалася перевірками конкретних сфер і аспектів діяльності відомства. Крім того, в кожному окружному управлінні поліції працювали інспекторські групи з трьох осіб, які займалися аудитами та розслідуваннями посадових злочинів працівників поліції.

На той період часу румунські поліцейські просунулися далі за своїх македонських колег у справі побудови системи контролю, хоча до її повноцінної практичної реалізації було ще дуже далеко, враховуючи новизну процесу і, відповідно, брак необхідних професійних знань і ресурсів.

4.3. Внутрішній контроль в поліцейському відомстві Франції. Контекст: розвинена країна

У поліцейському відомстві Франції створена і функціонує розгалужена та добре налагоджена система внутрішнього контролю. Спочатку служба контролю (L'inspection generale de la Police nationale) створювалася для вирішення завдань зі зміцнення службової дисципліни, але з часом сфера контролю значно розширилася, і сьогодні вона охоплює кілька видів діяльності:

- Всі дисциплінарні питання, що стосуються офіцерів поліції, які своїми діями порушили закон або етичний кодекс працівника французької поліції.
- Оцінка поліцейських структур з використанням інструментів аналізу й аудиту, а також атестацій.
- Перспективні дослідження зі створення механізмів прийняття рішень на рівні вищого керівництва відомства.
- Радники і консультанти, що працюють в різних поліцейських структурах.

5 Практичні інструменти

У цьому розділі даються рекомендації, що стосуються практичних аспектів реалізації системи внутрішнього контролю. Нижче наводиться приблизний перелік контрольних питань, за відповідями на які можна оцінити ефективність існуючої в поліцейському відомстві системи внутрішнього контролю. У цьому переліку повинні знайти своє відображення найбільш проблемні питання, що стосуються боротьби з корупцією та виховання високої культури професійної поведінки. Ефективне застосування таких контрольних списків дозволить підвищити рівень і якість контролю, зменшити кількість порушень і знизити корупційний ризик у поліцейському відомстві.

Вставка 7: Контрольний список питань, що стосуються різних аспектів функціонування системи внутрішнього контролю ув поліцейському відомстві

- Чи затвердило керівництво відомства програмний документ, чи визначило планові показники і чи розробило плани заходів для їх досягнення?
- Чи є заплановані показники діяльності реалістичними і досяжними?
- Чи діють у поліцейському відомстві формальні принципи та нормативні вимоги, що стосуються внутрішнього контролю?
- Чи знайомі з цими принципами та вимогами офіцери поліції і співробітники допоміжних служб?
- Чи є поведінка представників керівництва зразковою з точки зору професійної етики?
- Чи функціонує в поліцейському відомстві окремий кодекс поведінки, або в ньому діє спільний кодекс для всіх державних службовців?
- Чи підкріплений кодекс поведінки регулярними навчально-виховними заходами, механізмами комунікації між керівництвом і трудовим колективом, і практикою подання працівниками, які обіймають ключові посади, декларацій про дотримання вимог кодексу?
- Чи бачать співробітники, що їх керівники серйозно ставляться до питань культури професійної поведінки та етичних цінностей, чи знайомі вони з етичним кодексом організації, якщо такий існує?
- Чи проводяться періодичні оцінки планів і параметрів діяльності?
- Чи входить дотримання вимог професійної етики до комплексу критеріїв при оцінці роботи окремих працівників або підрозділів поліції?
- Чи реагує керівництво на інформацію та тривожні сигнали, що надходять від працівників і підрозділів на місцях?
- Чи переглядаються посадові інструкції, оперативні процедури і регламенти служб забезпечення?
- Чи можна вважати, що морально-психологічний клімат у колективі знаходиться на прийнятному рівні?

- Чи достатньо часу, коштів і ресурсів виділяється для ефективного вирішення цілей і завдань контролю?

Питання, що стосуються аспектів моніторингу

- Чи займається керівництво регулярним моніторингом роботи систем контролю при управлінні діяльністю поліцейського відомства?
- Чи подбало керівництво про чіткий розподіл обов'язків у сфері навчання/виховання та моніторингу роботи системи внутрішнього контролю?

Питання, що стосуються функціональних аспектів діяльності поліції

- Чи здійснюються поліцейські операції відповідно до офіційно затверджених методик та регламентів?
- Чи є в розпорядженні осіб, які працюють у цій сфері, документи з описом відповідних методик і регламентів?
- Чи ознайомлені зі змістом методичних документів особи, які працюють у цій сфері, чи відпрацьовують вони регламенти дій?

Питання, що стосуються внутрішнього аудиту

- Чи користується система внутрішнього аудиту беззастережною підтримкою на рівні вищого керівництва відомства?
- Які відносини між структурами внутрішнього аудиту та представниками вищого керівництва відомства? Чи можна вважати їх нормальними?
- Чи потрапляють результати внутрішніх аудитів до людей, що відповідають за сфери діяльності, які були об'єктом аудиту; наскільки своєчасно вживаються заходи за результатами аудитів?
- Чи володіють керівники аудиторських структур необхідними знаннями та досвідом?

Питання, що стосуються сфери кадрового менеджменту

- Чи існують у сфері кадрового менеджменту офіційно затверджені методики і регламенти?
- Чи є в розпорядженні осіб, які працюють у сфері кадрового менеджменту, документи з описом відповідних методик і регламентів?
- Чи ознайомлені зі змістом методичних документів особи, які працюють у сфері кадрового менеджменту, і чи відпрацьовують вони регламенти операцій?
- Чи перевіряються претенденти на посади на відсутність судимостей, якщо відсутність судимості є обов'язковою умовою для призначення на відповідну посаду?
- Чи існує розподіл обов'язків у сфері аналізу та санкціонування дій особового складу (тобто розробляють плани дій і затверджують їх різні люди, чи одні й ті самі)?
- Чи не порушують начальники підрозділів термінів проведення атестацій своїх підлеглих працівників і передачі результатів атестацій у відділ кадрів?
- Чи існує порядок, який зобов'язує працівника інформувати свою організацію

про наявність додаткового заробітку «на стороні» і про можливий конфлікт інтересів?

Питання, що стосуються оплати праці працівників поліції

- Чи існують в системі оплати праці офіційно затверджені методики і регламенти?
- Чи є в розпорядженні осіб, які працюють в системі оплати праці, документи з описом відповідних методик і регламентів?
- Чи ознайомлені зі змістом методичних документів особи, які працюють в системі оплати праці, і чи відпрацьовують вони регламенти операцій?
- Чи відокремлені обов'язки стосовно затвердження робочих операцій і графіків від обов'язків з видачі заробітної плати/зарахування її на спеціальний банківський рахунок?
- Чи ведуть начальники підрозділів облік фактичного часу перебування на службі/завданнях своїх підлеглих (тобто чи відповідає кількість оплачених годин кількості фактично відпрацьованих годин?)
- Чи входить в обов'язки керівників підрозділів затвердження зарплатних відомостей для того щоб переконатися у тому, що рівень зарплат їхніх підлеглих відповідає договірним ставкам, і що у відомостях немає прізвищ звільнених працівників?

5.1. Зразок комплексного аналізу системи внутрішнього контролю - на прикладі системи охорони ресурсів

У комп'ютерах поліцейських відомств зберігаються великі обсяги секретної або закритої інформації. У даному прикладі моделюється ситуація, коли питанню контролю комп'ютерних мереж не приділяється належної уваги, що відкриває широкі можливості для зловживань. Отже, співробітники поліції торгують закритими даними, продаючи їх засобам масової інформації. Крім того, вони підозрюються в підробці даних у протоколах за хабарі. Нижче ми наводимо рекомендації про те, як можна вирішувати цю проблему з точки зору всіх п'яти аспектів системи внутрішнього контролю.

5.1.1. Контрольна інфраструктура

Керівництво організації повинно приділяти достатню увагу питанням функціонування комп'ютерних мереж, зокрема, в контексті професійної етики; організовувати тренінги та інструктажі. Контроль у цій сфері повинен мати позитивну спрямованість, що має знайти своє відображення в кадровій політиці організації.

5.1.2. Аналіз та оцінка ризиків

За результатами аналізу та оцінки ризиків з'ясувалося, що загальна система контролю в поліцейському відомстві не забезпечила:

- Обмеження доступу до комп'ютерних мереж. Доступ до комп'ютерних мереж повинні мати тільки користувачі, яким це необхідно для виконання своїх посадових обов'язків.
- Розробку змін до відповідного системного програмного забезпечення.
- Документальне оформлення змін програмного забезпечення.

- Розподіл несумісних обов'язків.
- Захист мережі від несанкціонованого трафіка.

5.1.3. Контрольні заходи

Поліцейське відомство може здійснити наступні кроки:

- Впровадити засоби логічного (в т.ч. паролі) і фізичного (в т.ч. замки, ідентифікаційні картки, сигналізації) контролю доступу.
- Блокувати можливість входу в операційну систему для користувачів прикладних програм.
- Обмежити доступ до продуктивного середовища для розробників прикладного ПЗ.
- Використовувати файли реєстрації виконуваних дій (всі випадки доступу, запити, що вводяться) для виявлення порушень правил безпеки.
- Допускати до роботи з мережами, що містять секретну інформацію, тільки перевірених працівників.

5.1.4. Інформування та комунікація

У сфері інформування та комунікації можна розглянути можливість реалізації наступних кроків:

- Порядок контролю в комп'ютерній сфері повинен бути розроблений, а зміни ПЗ документально оформлені ще до встановлення відповідного ПЗ.
- Необхідно розробити регламенти і посадові інструкції, в яких знайшов би своє відображення принцип розподілу обов'язків.
- Необхідно організувати періодичні перевірки файлів реєстрації виконуваних дій (для виявлення випадків несанкціонованого доступу або введення недозволених запитів).

5.1.5. Моніторинг та оцінка

Для моніторингу та оцінки роботи системи внутрішнього контролю в комп'ютерній сфері можна використовувати такі інструменти:

- Аудит комп'ютерної інфраструктури.
- Відпрацювання дій з ліквідації наслідків надзвичайних подій в комп'ютерних мережах.
- Моніторинг активності веб-сервера.

6 Імплементація

У цьому розділі ми розкажемо про те, як можна ознайомити особовий склад організації зі змістом цієї Глави під час семінарів і робочих нарад. Описані тут вправи служать тільки в якості ілюстрацій, що дають загальне уявлення про обговорюване питання. Нижче ми наводимо перелік тем, які можна розглянути протягом такого семінару:

Вставка 8: Зразки тем для семінару з питань внутрішнього контролю

Рабоча група № 1: Створення надійної контрольної інфраструктури

Мета:

Проінформувати керівників організації про важливість контрольної інфраструктури та про їхню керівну роль у створенні продуктивної контрольної інфраструктури.

Зміст:

Що таке контрольна інфраструктура?

Яке значення має контрольна інфраструктура?

Які заходи можна здійснити з метою удосконалення контрольної інфраструктури?

Цільова група: Керівники організації

Рабоча групп №2: Аналіз та оцінка ризиків

Мета:

Навчити керівників середньої ланки методології аналізу ризиків, пов'язаних з діяльністю їхніх підрозділів

Зміст:

Які моделі та інструменти можна використовувати для виявлення, оцінки та мінімізації ризиків в різних умовах і контекстах?

Як можна застосувати ці моделі і інструменти в умовах моєї організації?

Як можна використовувати аналіз ризиків в якості основи для розвитку і вдосконалення організаційної структури?

Цільова група: Керівники підрозділів середньої ланки

7. Висновки - Глава 5

Ефективний внутрішній контроль заснований на декількох базових цінностях, які повинні бути представлені на всіх рівнях організації. Йдеться про чотири базових цінності: це ясність, чесність, прозорість і простота. Ці цінності формують той загальний фундамент, на якому будуються стратегія, організаційна структура та управління.

Система внутрішнього контролю працюватиме ефективно у тому випадку, якщо керівники організації будуть демонструвати свою віру в можливості системи внутрішнього контролю, будуть активно її підтримувати і подавати в цьому приклад для інших членів організації. Саме керівники будуть задавати тон в поліцейській організації, і саме від них залежатиме її культура. Відповідальність за роботу системи внутрішнього контролю в кінцевому рахунку несуть керівники організації, і тому саме вони повинні подбати про те, щоб ця система працювала як належить.

Добре налагоджений внутрішній контроль означає, що контрольні заходи органічно інтегровані в діяльність організації як на рівні її буденного життя, так і при виконанні особливих завдань. Велике значення для зміцнення довіри особового складу до системи внутрішнього контролю мають регулярні інформаційні та навчально-виховні заходи з відповідних питань.

Якісна система внутрішнього контролю повинна апелювати до знань та досвіду людей, які в ній працюють, які підтримують її, сприяють зміцненню етичної культури та формують в організації позитивне ставлення до заходів контролю. Внутрішній контроль належить до обов'язків будь-якого працівника поліцейської організації; відповідна вимога повинна трактуватись або бути чітко прописаною в посадових інструкціях всіх працівників. Поліцейські організації, які не займаються профілактикою порушень, не стежать за дотриманням внутрішніх інструкцій, норм і вимог, і не ведуть систематичної роботи в інших важливих сферах контролю, втрачають авторитет в очах не тільки власних працівників, але й і всього суспільства.

Кошти, інвестовані в заходи профілактичної спрямованості, особливо пов'язані з навчально-виховним процесом на першому і подальших етапах проходження служби - процесом, спрямованим на закріплення в моделях поведінки принципів професійної етики, принципів порядності та непідкупності - окупляться сторицею, враховуючи, що лише дуже небагато людей йдуть працювати в поліцію з наміром брати участь у корупції. Більшість з нових працівників - це молоді люди з ідеалістичним світоглядом, які прагнуть служити інтересам своєї держави, і при належному вихованні та контролі це первісне прагнення можна зберегти і зміцнити.

Отже, підсумуємо чинники, що визначають успішність побудови системи контролю:

- Узгодженість між стратегією, структурами, процесами і контролем
- Ясність, чесність, прозорість і простота
- Економічність системи за рахунок зосередженості на основних аспектах і сферах діяльності
- Використання результатів контролю для вдосконалення організаційних процесів і структур
- Підтримка з боку керівництва організації.

Таблиця самооцінки

Глава 5 – Внутрішній контроль

Отже, ви прочитали п'яту Главу нашого Посібника. Що нового та цікавого для себе ви дізналися? Чи дізналися ви про якісь нові відомості, які знадобилися б вам в подальшій діяльності з поліпшення стандартів службової поведінки в вашому поліцейському відомстві? Чи можна впровадити зміни у вашому поліцейському відомстві, і якщо так, то які саме?

Нижче ми наводимо таблицю самооцінки, яка допоможе вам дати відповіді на ці та інші запитання. Ця проста анкета допоможе вам оцінити ситуацію у вашому власному поліцейському відомстві, виявити проблеми, визначити можливі шляхи їх вирішення, а потім разом із групою фахівців та представників керівництва виробити план конкретних заходів щодо впровадження необхідних змін. Для створення комплексного підходу, який у подальшому дозволить вам застосувати на практиці викладені тут концепції і рішення, можна організувати спеціальні навчальні семінари або робочі групи, де розглядатимуться результати цієї оцінки і, за необхідності, вноситимуться доповнення та зміни. Крім того, в деяких випадках може знадобитися допомога фахівців вашої власної країни, а також міжнародних експертів, що спеціалізуються в питаннях боротьби з корупцією.

Проблеми/ питання	Які заходи необхідні?	Які заходи необхідні?
Чи здійснили ми оцінку рівня внутрішнього контролю з метою запобігання і виявлення внутрішньої корупції?	Якщо ні, ми можемо: • Визначити сфери, що потребують контролю • Визначити рамки і структуру внутрішнього контролю • Визначити кроки, які необхідно здійснити	Ми можемо: • Призначити внутрішнього експерта • Створити робочу групу з представників керівництва • Організувати дискусію на рівні організації для забезпечення прозорості процесу • Визначити, якому контексту відповідає наша поточна ситуація (див. Таблицю 4) • Визначити, які нові інструменти необхідні
Чи використовуємо ми саме ті інструменти, які відповідають нашому контексту (див. Таблицю 4)?	Якщо ні, ми можемо: • Проаналізувати інструменти, які ми використовуємо • Вирішити, чи потрібні нам інші додаткові інструменти • Підготувати план імплементації	

Чи достатньо чітко визначені обов'язки керівництва та колективу організації для того, щоб внутрішній контроль став позитивно сприйматися у нашій організації?	Якщо ні, ми можемо: • Розробити Положення про обов'язки менеджерів і трудового колективу • Удосконалити процес експертизи рішень • Реформувати і побудувати структуру внутрішнього контролю	Ми можемо: • Змінити організаційну структуру, включивши до неї внутрішні аудити • Контролювати процес прийняття управлінських рішень • Інформувати колектив про прийняті організаційні рішення і обов'язки
Чи знаємо ми про такі ризики, як надмірно високий рівень контролю та його наслідки?	Якщо ні, ми можемо: • Здійснити аналіз можливих ризиків • Чітко визначити правила, щоб виключити можливості для перевищення менеджерами необхідного рівня контролю	Ми можемо: • Залучити експерта для визначення потенціалу «надконтролю» в нашій організації • Обговорити це з робочою групою з внутрішнього контролю
Чи знаходить внутрішній контроль усіх сфер діяльності організації підтримку на рівні управлінського та особового складу?	Якщо ні, ми можемо: • Забезпечити прозорість рішень і заходів реагування • Здійснити аналіз слабких місць і внутрішньої критики внутрішнього контролю • Розробити чіткі правила	Ми можемо: • Залучити експерта/аудитора • Зобов'язати членів управлінського та особового складу дотримуватися правил **Примітка: тут можуть стати в нагоді інструменти, описані у Главі 9**

ГЛАВА 6

6

Зовнішній нагляд і контроль

Ханс Борн, Айдан Віллз, Габріель Гейслер, Маттіас Ерні

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК З ПИТАНЬ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА СЛУЖБОВИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ В ПОЛІЦІЇ

1. Вступ до Глави 6

Те, що поліція наділена відповідними повноваженнями для виявлення та попередження порушень закону, є загальновідомим. Водночас, виявлення та попередження порушень, зроблених власне співробітниками поліції може виявитися для неї занадто складним. З цієї причини створюються органи зовнішнього нагляду і контролю за поліцією, які мають слідкувати за дотриманням закону. У цій Главі 6 пояснюється, як працює цей процес моніторингу поліції, особливо щодо питань боротьби з корупцією. При цьому роз'яснюється, які зовнішні інститути займаються наглядом за поліцією і яким шляхом це робиться. У цій Главі наводяться практичні приклади того, як саме здійснюється контроль поліцейських служб з метою попередження корупції, і яким чином цей процес нагляду може бути покращений. Також у цій Главі використовується визначення корупції, викладене у Главі 1, яка визначає її як «зловживання державною службою для особистої вигоди. Тут також використовується поняття «системна корупція». Системна корупція означає участь всіх, або більшості співробітників поліції у корупційній діяльності, і може призвести до повного переродження ролі поліції. Системна корупція може підірвати здатність поліції до попередження злочинності. Така ситуація має саме пряме відношення до обговорення ролі органів зовнішнього нагляду і контролю, тому що у випадку коли службу поліції системно корумповано, тільки зовнішній орган може бути ефективним у боротьбі з корупцією.

Зв'язок з іншими главами

Деякі теми, обговорювані у цій Главі, також опрацьовані більш детально в інших главах:

У Главі 5 міститься додаткова інформація про внутрішній контроль, а Глава 7 з питань розслідувань дає додаткову інформацію з питань запитів.

Див. також Главу 1.

Конкретні посилання будуть вказані у тексті глави.

2 Що таке зовнішній нагляд і контроль?

Глава 6 стосується як зовнішнього контролю поліції, так і зовнішнього нагляду за поліцією. Зовнішній контроль (управління) включає в себе загальні питання управління та керівництва (менеджменту) поліцейськими операціями. Вони є зовнішніми по відношенню до внутрішньої управлінської ланки підпорядкованості поліції, зокрема, коли політичне керівництво визначає пріоритети діяльності (наприклад, боротьба з наркотиками), або коли суддя дає поліції ордер на проведення обшуку.

Такі контрольні функції належать до специфічних особливостей поліцейських процедур і дозволяють органам зовнішнього контролю здійснювати регулювання діяльності поліції і змушувати поліцію відповідно себе поводити.

Зовнішній нагляд передбачає аналіз та моніторинг діяльності співробітників поліції установами, які перебувають за межами поліцейської структури. Він спрямований на попередження і виявлення порушень з метою поліпшення якості обслуговування поліцією потреб суспільства. Такий тип контролю в основному здійснюється у формі оцінки подій що вже відбулися, але також включає в себе і поточний моніторинг. Прикладами органів, які виконують виключно функції нагляду *пост фактум* є парламентські комітети, ЗМІ та організації громадянського суспільства (НУО та МНУО), такі як Транспаренсі Інтернешнел або Американський союз громадянських свобод. Ці організації не інтегровані в ієрархію поліції і тільки зовні можуть контролювати її діяльність у питаннях корупції або щодо інших порушень. Зовнішній нагляд відрізняється від зовнішнього управління, оскільки управління передбачає включення в ланку підпорядкованості поліції з можливістю впливати на діяльність і поведінку поліції.

В рамках цієї глави вважається, що зовнішні органи включають в себе всі установи, які є організаційно і функціонально незалежними від поліції. У цій главі також розглядається призначення органів виконавчої влади, парламенту, судових органів, спеціалізованих структур контролю поліції і органів з протидії корупції, спеціальних запитів, цивільних організацій громадянського суспільства та ЗМІ. В ній аналізуються роль і функції кожного з цих органів контролю, а також наводяться приклади передового досвіду.

Органи зовнішнього нагляду і контролю здійснюють контроль не лише за поліцією, але й один за одним. Це робить органи зовнішнього контролю більш стійкими до корупції, ніж механізми внутрішнього контролю. Наприклад, якщо начальник поліції бере хабарі, то він (чи вона) може навмисне нівелювати вплив внутрішніх антикорупційних механізмів. Коли це відбувається, то начальника поліції має зупинити хтось ззовні по відношенню до поліції, зокрема, з керівництва виконавчої влади. Однак, представник виконавчої влади також може бути корумпованим, використовуючи корумпованого начальника поліції, наприклад, щоб змусити замовкнути політичну опозицію. У цьому випадку можна було б сподіватися на прокурорів у боротьбі з корупцією, на парламент, що може оголосити імпічменту корумпованому керівнику виконавчої влади та на громадянське суспільство і засоби масової інформації для забезпечення викриття проявів корупції. Тобто, якщо один зовнішній наглядовий орган виявиться неспроможним впливати на прояви корупції, то є багато інших, які могли б втрутитися, щоб зупинити корупцію і відновити верховенство права.

Успіх органів зовнішнього контролю спирається на той факт, що, разом узяті, вони контролюють діяльність ї поліції, і один одного, щоб забезпечити ситуацію, коли кожний орган належним чином виконує свою роботу.

Це також упереджує можливість зловживання впливом органів контролю на діяльність поліції.

3. Чому наявність органів зовнішнього нагляду і контролю так важлива для боротьби з корупцією?

У наступних підпунктах наводяться аргументи щодо критично важливої ролі органів зовнішнього нагляду і контролю в питаннях боротьби з корупцією.

3.1. Зміцнення демократичного управління

Широке розповсюдження отримала норма про те, що громадськість повинна мати контроль над своїми державними структурами та урядовими відомствами, зокрема, такими, як поліція. Це необхідно для того, щоб забезпечити надання таких державних послуг, які відповідатимуть потребам населення, і для того, щоб поліція не займалася діяльністю, шкідливою для інтересів суспільства (наприклад, корупцією). У демократичних країнах громадський контроль поліції (та інших державних установ) здійснюється опосередковано, через обраних представників. Той факт, що поліція перебуває під контролем інститутів, які або безпосередньо обрані (наприклад, парламент), або призначаються безпосередньо обраним органом (наприклад, спеціалізовані органи нагляду за поліцією) робить нагляд демократичним по суті. Парламенти шляхом заснування, кадрових призначень та перевірок роботи органів поліції забезпечують зв'язок між населенням і поліцією. Демократичний контроль органів нагляду за поліцією відіграє важливу роль у забезпеченні більш відповідального її ставлення до потреб суспільства, якому вони служать.

3.2. Сприяння забезпеченню довіри населення до поліції

Досвід цілого ряду країн показав, що громадськість часто не довіряє поліції у питаннях проведення належного внутрішнього розслідування обвинувачень або скарг з приводу неправомірних дій, таких, як корупція чи застосування надмірної сили. У багатьох випадках наявність цієї проблеми була доведена шляхом розслідування діяльності поліції зовнішніми структурами.[78] Ці розслідування постійно демонстрували, що слідчі з внутрішніх структур часто не могли бути ефективними і неупередженими, тому що вони залежали від товаришів по службі і поділяли ідею поліцейської лояльності або солідарності.[79] Зазначені проблеми особливо актуальні в дослідженнях питань системної корупції, де вищі офіційні особи, керівники відомства і слідчі самі можуть займатися корупцією.

Крім того, навіть якщо деякі поліцейські служби виявляються спроможними провести ретельні й неупереджені внутрішні розслідування, то громадськість може цього не знати і може справедливо підозрювати, що внутрішніх розслідування є упередженими. Оскільки ефективність роботи поліції так залежить від рівня довіри суспільства, то дуже важливо, щоб поліцейські служби докладали зусиль, щоб бути прозорими. Однією з можливостей демонстрації прозорості для поліції є здійснення моніторингу зовнішніми наглядовими органами, щоб таким чином переконливо демонструвати громадськості, що поліції немає чого приховувати. Якщо громадськість знає, що поліція перебуває під контролем зовнішньої структури, і що скарги громадян можуть бути належним чином розглянуті цією структурою, то це сприяє і розвитку довіри населення до роботи поліції.

3.3. Забезпечення відповідності міжнародним стандартам з питань діяльності поліції і протидії корупції

Зовнішній контроль поліцейських служб має важливе значення для забезпечення виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань. Зокрема, міжнародне право з питань прав людини вимагає від держав забезпечення діяльності інституцій, покликаних розглядати скарги окремих осіб про порушення поліцією їхніх прав і, якщо необхідно, забезпечувати адекватне реагування.[80] Цю роль зазвичай виконує суд, але є й інші інститути, такі як омбудсмени, комісії з прав людини і спеціалізовані органи розгляду скарг на дії поліції, які також беруть участь в розслідуванні можливих порушень прав людини з боку поліції.

Прояви корупції серед співробітників поліції часто супроводжуються порушенням прав людини. Наприклад, співробітники поліції можуть когось затримувати або використовувати проти людини надмірну силу з метою отримання грошей. Цей приклад корупції є одночасно й прикладом порушення права на свободу і (потенційно) права не бути підданим катуванню і нелюдському та принижуючому гідність поводженню. На противагу цьому, деякі співробітники поліції можуть брати хабарі за ігнорування звинувачень особи у зловживаннях проти неї, скоєних іншим офіцером поліції або іншою цивільною особою.

Отже, існує чіткий зв'язок між корупцією і порушеннями прав людини. Багато країн також взяли на себе міжнародні зобов'язання у конкретній галузі боротьби з корупцією. Ці зобов'язання передбачають створення незалежних зовнішніх інституцій для розслідування звинувачень у корупції проти державних чиновників, включаючи і співробітників поліції.[81]

3.4. Покращення роботи поліції

Зовнішній контроль має важливе значення для надання допомоги поліції у поліпшенні її послуг населенню. Це включає в себе питання законності, ефективності і результативності поліцейської служби. Зовнішній контроль може допомогти поліції у виявленні та усуненні недоліків і проблем з їх роботою. Наприклад, зовнішні інститути нагляду можуть допомогти поліції виявити проблеми з системою виявлення фактів корупції серед посадових осіб або з системою відбору перспективних кадрів. У відповідь на такі прояви наглядова установа може порекомендувати нові підходи або процедури, які будуть впроваджені в роботу поліції. Часто зовнішня установа знаходиться в кращому ніж внутрішні підрозділи становищі для виявлення проблем в діяльності поліції. Це можливо тому, що зовнішній орган дає оцінку роботи поліції не перебуваючи під впливом поліцейської ієрархії, лояльності до колег або інституційної культури.

4. Яка роль зовнішніх органів нагляду і контролю у боротьбі з корупцією?

Є шість різних чинників зовнішнього нагляду і контролю за поліцейськими службами:

- Виконавча влада
- Парламент
- Судова влада
- Спеціалізовані органи протидії корупції і нагляду за поліцією
- Спеціальні слідчі комісії
- Організації громадянського суспільства та засоби масової інформації (ЗМІ)

У цьому розділі описується роль кожного з цих шести суб'єктів боротьби з корупцією і визначаються сильні та слабкі сторони їх функціонування в якості антикорупційних механізмів.

4.1. Типи зовнішнього нагляду і контролю

Шість перелічених вище інституцій здійснюють два види нагляду і контролю: 1) активний і 2) реактивний. [82]

Активний тип наглядових функцій служить для запобігання корупції в поліції, і в ньому основна увага, як правило, зосереджується на виявленні системних проблем, що провокують корупцію, та їх усуненні на основі заходів законодавства, змін у політиці та менеджменті. [83] Нижче, у Таблиці 1, показані різні функції, пов'язані з активним наглядом за поліцією.

Реактивний тип нагляду за поліцією існує для реагування на вже виявлені випадки корупції. Реактивний підхід до корупції в поліції можна охарактеризувати як реагування на скарги чи заяви, і в разі, якщо корумповані прояви дійсно мали місце, то й надання санкцій, проведення розслідувань стосовно причетних осіб, та / або подання рекомендацій щодо заходів реформування (Див. Таблицю 1 нижче). Реактивні системи нагляду також можуть сприяти запобіганню проявів корупції в поліції, оскільки виявлення і покарання посадових осіб відлякує інших співробітників від вимагання чи приймання хабара.

Таблиця 1: Функції активного та реактивного типів нагляду за поліцією

Функції активного зовнішнього нагляду і контролю	**Суб'єкти зовнішнього контролю**
Розробка і прийняття антикорупційного законодавства	парламентом і виконавча влада
Створення системи підзвітності та контролю	парламент, виконавча влада, спеціалізовані органи протидії корупції і нагляду за поліцією
Проведення офіційної антикорупційної політики	виконавча влада, парламент, органи боротьби з корупцією
Забезпечення ресурсами заходів боротьби з корупцією	виконавча влада, парламент
Розповсюдження інформації про антикорупційну політику	виконавча влада, громадянське суспільство і ЗМІ, спеціалізовані наглядові органи, слідчі комісії
Розслідування системних проявів корупції	спеціалізовані наглядові органи, слідчі комісії
Функції реактивного зовнішнього нагляду і контролю	**Суб'єкти зовнішнього контролю**
Притягнення до відповідальності корумпованих співробітників поліції	суди, виконавча влада, прокуратура
Розповсюдження інформації про корупцію в поліції	спеціалізовані наглядові органи, громадянське суспільство і ЗМІ, парламент, слідчі комісії
Реагування на скарги щодо проявів корупції	спеціалізовані наглядові органи, прокуратура, слідчі комісії
Виявлення і розслідування випадків корупції	спеціалізовані наглядові органи, слідчі комісії, прокуратура

4.2. Співставлення зовнішнього контролю і внутрішнього контролю

Інститути зовнішнього нагляду і контролю функціонують паралельно з системами внутрішнього контролю. (Див. Главу 5.) Зовнішні механізми залежать від ефективності механізмів внутрішнього контролю у питаннях підтримки стандартів професіоналізму і прозорості. Внутрішній контроль включає перевірки під час прийняття на роботу, нагляд з боку безпосередніх начальників, розслідування випадків корупції структурами внутрішньої безпеки, вжиття заходів дисциплінарного впливу щодо корумпованих поліцейських, контроль проявів схильності до корупції серед співробітників поліції та сприяння впровадженню нетерпимості до корупції в інституційну культуру поліції. [84] Ці заходи внутрішнього контролю сприяють забезпеченню дієвості зовнішнього контролю, дотриманню законів і посиленню ефективності політики.

Зовнішній нагляд і контроль відіграє чотири головні ролі стосовно внутрішнього контролю:

1. Щоб переконатися, що внутрішній контроль встановлений і функціонує.

2. Для контролю ефективного функціонування системи внутрішнього контролю в поліції.

3. Для забезпечення громадськості незалежного механізму подання скарг про корупцію в поліції.

4. Для боротьби з корупцією в поліції у тих випадках, коли вони не можуть бути розслідувані самою поліцією або через важкість випадку, або через конфлікт інтересів.

У наступних підрозділах розглянемо роль кожного з шести основних зовнішніх інститутів нагляду та контролю. Окрім ролі кожного з суб'єктів і питань, які є для них загальними, також викладені деякі ключові рекомендації для підвищення ефективності роботи кожної інституції.

4.3. Виконавча гілка влади

4.3.1. Роль виконавчої гілки влади

Виконавча влада визначає загальну політику і забезпечує поліцію стратегічний напрямок для керівництва у своїх діях. [85] В залежності від політичної системи країни і розподілу повноважень, нагляд за поліцією з боку виконавчої влади може здійснюватися на різних рівнях: міністр внутрішніх справ на національному рівні, губернатор провінції на регіональному рівні, і мер на рівні міста чи населеного пункту. У деяких країнах послуги поліції вважаються частиною діяльності міністерства внутрішніх справ (як це має місце в Росії). В інших країнах нагляд за поліцією з боку виконавчої влади децентралізовано в містах, регіонах або провінціях (наприклад, у Швейцарії). В окремих країнах, поліцейські служби доповідають безпосередньо главі держави або главі уряду, оскільки там не існує міністерства внутрішніх справ (наприклад, у Індонезії). Таке структурування часто може призводити до надмірного політичного втручання в дії поліції.

Виконавча влада відповідає за дієвість процесу нагляду за поліцією, в тому числі щодо вирішення проблеми корупції. Хоча конкретні методи можуть варіюватися від країни до країни, виконавчою владою зазвичай застосовуються три основні стратегії боротьби з корупцією в поліції. Див. Таблицю 2 нижче:

Таблиця 2: Три стратегії, які виконавча влада може використовувати для приборкання корупції в поліції

Стратегія	Опис стратегії
Демонстрація політичної волі до припинення корупції в поліції	Щоб бути успішною, антикорупційна політика потребує реальної підтримки з боку уряду і, особливо, відповідальних міністрів. Виконавча влада повинна показати громадськості і поліції, що вона сприймає корупцію всерйоз. Виконавча влада може показати свою відданість справі боротьби з корупцією за допомогою і політики, і дій. Офіційні урядові антикорупційні документи зазвичай торкаються причин виникнення корупції та заходів щодо запобігання, виявлення та переслідування проявів корупції у сфері державного управління.[86] Виконавча влада може реалізувати свої політичні декларації шляхом забезпечення дотримання антикорупційних стандартів і, таким чином, правдиво демонструвати свою відданість боротьбі з корупцією.
Створення інститутів нагляду	Виконавча влада може створювати установи, завданням яких є забезпечення незалежного нагляду за поліцією. Ці установи можуть включати спеціалізовані структури нагляду за поліцією. Урядові міністерства[87] або поліцейські управління / колегії / комісії очолюють цивільні керівники (тобто, не поліцейські), яким доручено здійснювати нагляд за поліцією, зокрема, з питань антикорупційної політики. У багатьох країнах вони здійснюють нагляд за діяльністю поліції від імені виборних посадових осіб. Інспекціям ставиться завдання інспектування діяльності поліції відповідно до вимог законодавства, визначеної політики і кодексів поведінки. (Наприклад, Інспекція Поліції Її Величності – Сполучене Королівство, [88] Інспекція Національної Жандармерії, Генеральна Інспекція Служби Національної Поліції – Франція, [89] Inspeccao Geral Da Administracao Interna – Португалія, [90] та Rijksrecherche – Нідерланди. [91]) Ці установи нагляду функціонують як буфер між вибраними політичними діячами та поліцією, тим самим зводячи до мінімуму можливість неправомірного політичного втручання у справи поліції з боку виконавчої влади.

Нагляд за процесом управління ресурсами	В рамках своєї ролі з визначення параметрів політики, виконавча влада може розробляти або переглядати критерії для керівництва при наймі на роботу, професійному відборі та просуванні в поліції. Виконавча влада може заборонити приймати на службу засуджених за корупцію або інші злочини. Наприклад, у Кенії на підставі розслідування Антикорупційної комісії уряд скасував набір з трьох тисяч нових поліцейських і звільнив шістдесят посадових осіб за отримання хабарів від новобранців за те, щоб дозволити їм вступити на службу в поліції.[92] Виконавча влада може контролювати політику оплати праці і забезпечити справедливий розподіл фінансових призначень. Дослідження показують, що у деяких країнах поліцейським часто не платили зарплати, виплату затримували або її забирало керівництво, спорядження не видавалося і поліцейським потрібно було платити власні кошти за уніформу, спорядження, бензин і телефонні дзвінки. [93] Відсутність достатньої заробітної плати та спорядження є однією з основних рушійних сил корупції. Здатність виконавчої влади забезпечити фінансування і контролювати витрати і виплату заробітної плати є важливим інструментом боротьби з корупцією.

4.3.2. Виклики

З усіх органів зовнішнього нагляду, виконавча влада володіє найбільшим потенціалом впливу на поліцію. При цьому, важливе значення має чітке розмежування сфер відповідальності між виконавчою владою і поліцією. Це важливо, тому що політичне втручання може дозволити або навіть заохочувати корупцію, наприклад, шляхом блокування законної мирної демонстрації проти уряду, вимог до поліції не заарештовувати політиків чи інших представників еліти, які підозрюються у вчиненні злочину, або просування поліцейських через прихильність до політичної партії. [94] Один із способів розуміння різниці мандатів виконавчої влади і поліції полягає в тому, що керівники виконавчої гілки влади несуть «відповідальність за формування політики» а поліція має «оперативну відповідальність».[95]

Демократичні країни намагаються суворо дотримуватися цієї відмінності, оскільки вона гарантує, що поліцейські проводять політику, яка відповідає очікуванням громадськості, а також те, що виконавча влада не втручається в питання оперативної роботи, тим самим ставлячи під загрозу незалежність та ефективність поліції.

4.3.3. Рекомендації

Універсальним правилом, що регулює відносини між виконавчою владою і поліцією, має бути те, що у всіх питаннях, пов'язаних з прийняттям конкретних оперативних або правоохоронних рішень, поліція повинна діяти на основі своєї професійної логіки. А у всіх питаннях, які стосуються загальної політики, поліцейські знаходяться під контролем демократично обраних посадових осіб. [96] Цю різницю іноді буває важко помітити і цілком ймовірно, що певні «сірі» зони будуть існувати. Наведені нижче рекомендації пропонують шляхи, якими відносини між виконавчою владою і поліцією може бути врегульовано таким чином, щоб зменшити невизначеність і максимально забезпечити підзвітність поліції при мінімальному втручанні виконавчої влади в її операції.

Встановлення чітких правових рамок. Як поліція, так і політики нерідко усвідомлюють необхідність поділу їх зон відповідальності, але вони не мають ясності стосовно того, які саме питання, і чому підпадають під мандат тієї чи іншої структури.[97] Чим більш чіткою і конкретною буде законодавча база, тим легше буде для вищого керівництва знати, де їх контроль закінчується і починається зона відповідальності поліції.

Прозорість відносин між виконавчою владою і поліцією. Будь-які керівні документи або директиви, які приходять від виконавчої влади до поліції, повинні бути надіслані по офіційних каналах з фіксацією процедури прийняття рішень, які привели до прийняття цих політичних документів. Це допомагає у проведенні аналізу конкретної політики *пост фактум* (після того, як подія вже відбулася) і запобігає появі конфліктів інтересів, які можуть виникнути, коли питання політики обговорюються між керівниками та начальниками поліції негласно, або в неформальній обстановці, наприклад, під час офіційних публічних заходів.

Суворе дотримання субординації. Представник виконавчої гілки влади ніколи не повинен ігнорувати питання офіційної підпорядкованості поліції і намагатися спілкуватися з офіцерами поліції більш низької ланки або вирішувати безпосередньо з ними важливі питання в обхід керівництва поліції. Суворе дотримання підпорядкованості допомагає уникнути ситуацій, в яких виконавча влада може впливати на питання суто поліцейської роботи, незважаючи на професійні заперечення керівництва поліції. Якщо ж спостерігаються фундаментальні розбіжності між керівництвом поліції і керівництвом виконавчої влади, то мають бути задіяні відповідні канали для заміни керівництва поліції.

4.4. Парламент

Парламент у боротьбі з корупцією виконує дві головні ролі : 1) законодавчу і 2) контролюючу. [98]

4.4.1. Законодавча роль

Очевидно, найбільш вагомим внеском парламентів у роботу поліції, зокрема, з питань боротьби з корупцією, є прийняття законодавства, яке встановлює правові рамки для подолання корупції в поліції. Ця правова база складається з чотирьох типів законів: 1) закони про кримінальну відповідальність за корупцію, 2) закони, що заохочують до прозорості та підзвітності уряду, 3) закони, що регулюють завдання і повноваження поліції; 4) закони, що встановлюють систему контролю над поліцією.

1) Закони про кримінальну відповідальність за корупцію. Ця перша категорія відноситься до питань покарання за корупцію. Такі закони можуть бути або частиною загального кримінального кодексу, що містить положення про кримінальну відповідальність за корупцію, або у вигляді окремих спеціальних антикорупційних законів.

2) Закони сприяння прозорості та підзвітності уряду. Функція цієї другої категорії полягає у попередженні виникнення корупції. Це закони, які сприяють підзвітності та прозорості державного управління, що дозволяє знизити можливості виникнення корупції. Ці закони зазвичай регулюють такі питання, як доступ до інформації, свобода висловлювання своїх поглядів і захист інформаторів.

3) Закони, що регулюють завдання і повноваження поліції. Ця третя категорія стосується завдань і повноважень поліції.[99] Ці закони можуть регулювати ті види діяльності, де спостерігається схильність до корупції, такі як державні закупівлі обладнання, пального, продуктів харчування і будівельних робіт (контрактів на проживання), а також прийом на службу та підвищення по службі офіцерів поліції (проходження служби).

4) Закони, що встановлюють систему контролю над поліцією. Парламент несе відповідальність за прийняття правової бази, яка визначає порядок здійснення нагляду за поліцією і порядок забезпечення органу, що здійснює цей нагляд, можливостями виконувати свою роботу ефективно. Парламент використовує свої повноваження шляхом прийняття правової бази, яка визначає завдання та повноваження органів нагляду за поліцією.

4.4.2. Контролююча роль

Друга важлива роль парламенту – це контроль уряду, в тому числі поліції. У більшості країн, парламенти мають різні інструменти контролю, що дозволяє їм вимагати від урядів відповідальності за свої дії. Вони також можуть мати у своєму складі комітети, зосереджені на таких конкретних питаннях, як корупція в поліції, як це спостерігається на прикладі Комітету з внутрішніх справ Палати Громад Сполученого Королівства. У Вставці 1, нижче, дається огляд повноважень, які можуть бути використані парламентом з метою здійснення контролю над сектором безпеки, включаючи поліцію. У контексті боротьби з корупцією, парламентський контроль має бути зосереджено на двох питаннях: 1) фінансовий контроль поліції і 2) регулювання питань нагляду за поліцією і механізмів розгляду скарг.

Вставка 1: Парламент і поліція: повноваження з нагляду і контролю[100]

Загальні повноваження

Ініціювати, вносити зміни і приймати законодавчі акти з питань, що стосуються корупції в поліції.

Заслуховувати представників виконавчої влади, які відповідають за роботу поліції, а також старших офіцерів поліції (Під присягою).

Залучати незалежних експертів з питань корупції в поліції.

Проводити незалежні розслідування корупційних скандалів в поліції.

Фінансові повноваження з питань нагляду

Затверджувати річний бюджет поліції.

Розглядати та вносити зміни в бюджетні пропозиції, в тому числі запити про додаткове фінансування.

Перевіряти та затверджувати звіти про минулі витрати (на основі висновків аудиторських установ).

Мати доступ до всіх бюджетних документів.

Кадрові повноваження

Погоджувати призначення вищого керівництва поліції.

Фінансовий контроль. Фінансова дисципліна займає центральне місце у подоланні корупції в поліції, тому важливо, щоб парламент відігравав дієву роль у бюджетних питаннях. Його участь повинна включати прийняття та аудит бюджету поліції.[101] Для забезпечення більшої ясності ролі парламенту, запропонований нижче аналіз ділиться на дві частини: процес прийняття бюджету і процес аудиту бюджету.

Повноваження парламенту у питаннях затвердження бюджету може дати йому певні можливості для визначення поліцейських пріоритетів. Він може зажадати від уряду визначити за пріоритетні такі питання, як боротьба поліції з корупцією, фінансування механізмів нагляду за поліцією і початок антикорупційних тренінгів та інформаційно-просвітницьких кампаній для співробітників поліції. Крім того, парламент може використовувати повноваження з аудиту щоб перевірити, чи гроші витрачаються ефективно і на законних підставах. Ці перевірки грають важливу роль у боротьбі з корупцією, тому що дуже часто відповідні бюджетні кошти для поліції не доходять за їх призначенням. Направляючи органи аудиту проводити розслідування і змушуючи уряд вживати заходів за результатами цих аудитів, парламент може грати важливу роль у запобіганні корупції.[102]

Нарешті, надзвичайно важливою місією парламенту у здійсненні фінансового контролю є прийняття законодавства, яке забезпечує роботу прозорої системи планування, програмування, бюджетування та оцінки витрат поліції. Така система бюджетування повинна давати можливість відстежувати, як у поліції виділяються і витрачаються кошти. Без чіткої та прозорої правової бази система бюджетування провокуватиме схильний до розкрадання, безгосподарності та зловживань. [103]

Контроль роботи органів нагляду. Парламент використовує свої можливості контролю над бюджетом щоб розглядати ресурсні потреби органів нагляду за поліцією. У багатьох країнах парламент призначає членів спеціалізованих органів нагляду за поліцією (інспекцій, структур внутрішньої безпеки тощо). Парламент також перевіряє діяльність інститутів нагляду для забезпечення виконання ними своїх функцій. Наприклад, Об'єднаним парламентським комітетом з питань Австралійської комісії нагляду за правоохоронними органами були перевірені структури управління та процеси функціонування у різних інститутах нагляду за австралійськими правоохоронними органами. (Див. приклад 1, нижче).

Приклад 1: Парламентський контроль механізмів нагляду за поліцією і розглядом скарг: Австралія[104]

У 2008-2009 роках об'єднаною парламентською комісією були перевірені різні державні органи нагляду за правоохоронними органами з метою виявлення можливих змін у структурах управління та організації діяльності Австралійської комісії нагляду за правоохоронними органами (Australian Commission for Law Enforcement Integrity, ACLEI).

Мандат. **Парламентський комітет доповів щодо питань відповідальності, повноважень та структур управління різних державних інститутів нагляду за правоохоронними органами. Він також досліджував їх відносини з іншими зовнішніми органами контролю, в тому числі державними омбудсменами, комітетами парламентського контролю та іншими відповідними установами. Визначене завдання вимагало від комітету вивчення діючих державних програм попередження корупції та внутрішніх механізмів поліції з питань боротьби з корупцією.**

Методологія. Парламентський комітет широко рекламував своє розслідування і закликав приватних осіб та організації звертатися зі скаргами. Крім того, комітет організував громадські слухання у різних містах Австралії і опублікував матеріали доповіді, звіти громадських слухань і списки свідків.

Результати перевірки. На підставі розслідування, парламентський комітет наполегливо просив Австралійський уряд збільшити фінансування ACLEI, створити підрозділ профілактики і освіти ACLEI, створити національний форум для установ нагляду за правоохоронними органами, запровадити посаду «інспектора доброчесності» щоб допомогти ACLEI, забезпечити фінансування питань інфраструктури, зміцнити механізми роботи з внутрішніми інформаторами та переглянути існуючі механізми відсторонення та звільнення співробітників правоохоронних органів.

4.4.3. Виклики

Завдяки наведеним двом функціям з прийняття законодавства та з контролю, парламент відіграє важливу роль у боротьбі з поліцейською корупцією. Водночас, парламент, як наглядова інституція, має деякі слабкі сторони. По-перше, як і у випадку з виконавчою владою, парламентський контроль не може втручатися в політику. По-друге, парламентарії можуть бути недосвідченими у справах поліції , що може призвести до неефективного нагляду. По-третє, контроль над поліцією є лише одним з багатьох пріоритетів парламентаріїв і йому може бракувати належної уваги. Нарешті, через постійні перерви між сесіями парламенту моніторинг поліції може бути нерегулярним.[105]

4.4.4. Рекомендації для парламентів

Загалом, ці рекомендації є способами, у які парламентарії можуть застосовувати свої законодавчі повноваження для того, щоб зробити внесок у боротьбу з корупцією.[106] Корупція є злочином і повинна розглядатися в рамках визначених законом процедур. Ці особливі правові запобіжники мають полегшити виявлення і переслідування корупції.

- *Свобода інформації (СІ).* У деяких країнах існують закони про свободу інформації, які дозволяють населенню чи організаціям вимагати надання потрібних документів. Ці закони також допомагають засобам масової інформації отримати доступ до оофіційних звітів. Сильні закони про свободу інформації можуть додати прозорості в роботі державних установ і тим самим зменшити можливості, за яких корупція може залишитися непоміченою.
- *Захист інформаторів.* Ці закони захищають від репресій тих, хто повідомляє про випадки корупції, щоб, таким чином, заохочувати співробітників поліції до засудження корупції.
- *Законодавство про конфлікт інтересів.* Ці закони визначають умови, за яких може виникнути конфлікт інтересів і коли вони повинні бути під контролем. Застосування законів про конфлікт інтересів може зменшити можливості для виникнення і поширення корупції.

4.5. Роль судів і прокуратури

Обговорення відмінностей між правовими системами світу (Наприклад, загального права у порівнянні з системами цивільного права) виходить за рамки даної Глави 6. Однак, певні питання ролі судів і прокуратури у різних країнах доцільно тут розглянути. В рамках цієї Глави викладено бачення на три можливих ролі судів і прокуратури:

1. Переслідування корупції як кримінального злочину.
2. Роль судів і прокуратури у слуханні цивільних позовів, які стосуються корупції в поліції.
3. Судовий та прокурорський нагляд.

4.5.1. Кримінальне переслідування корупції

У більшості держав корупція є кримінальним злочином, який має бути розслідуваний незалежно від того, хто бере у ньому участь. Таким чином, прокурор і суд відіграють центральну роль у боротьбі з корупцією в поліції.[107] Проблема деяких видів корупції може бути вирішена в поліції шляхом застосування внутрішніх дисциплінарних процедур. Однак, у випадку, коли посадові особи поліції підозрюються у діяльності, яка має ознаки скоєння кримінального злочину, тоді це потрапляє у сферу відповідальності прокуратури і судів, які проводять розслідування, висувають обвинувачення, судять і, в разі доведеності вини, засуджують винних осіб.

Обвинувачення і засудження корумпованих поліцейських забезпечує виконання ряду важливих функцій. По-перше, воно забезпечує дотримання кримінального права, незалежно від статусу причетних осіб, що є фундаментальним нормою у будь-якому суспільстві, заснованому на верховенстві права. Судова влада може гарантувати, що за дії співробітників міліції існує юридична відповідальність.

По-друге, забезпечення того, що кримінальне законодавство застосовується до співробітників поліції, може допомогти прокурорам і суддям боротися проти «культури безкарності», яка панує у деяких поліцейських службах. Безкарність у даному контексті стосується розповсюдженої серед поліцейських думки про те, що вони можуть безкарно порушувати закон. Успішність судового переслідування і засудження корумпованих офіцерів поліції служить стримуючим фактором проти майбутніх проявів корупції.

По-третє, за допомогою кримінального переслідування і засудження винних у корупції поліцейських, прокурори і судді можуть посилати суспільству чіткі сигнали про те, що поліцейські не вище закону і будуть притягнуті до відповідальності. Це особливо важливо в тих місцях, де довіра суспільства до поліції обмежена, а в довгостроковій перспективі, успішність переслідування офіцерів поліції за корупцію та інші злочини може допомогти зміцнити довіру громадськості до поліції.

По-четверте, розслідування і висунення обвинувачень проти посадових осіб, причетних до корупції може допомогти виявити більш системні проблеми в роботі поліції, які потім можуть бути вирішені однією з установ, що відповідають за питання нагляду та контролю за поліцією. Наприклад, спеціалізований наглядовий орган за діяльністю поліції може використовувати засудження за корупцію одного чи кількох посадових осіб в якості приводу для початку більш широкого розслідування особливостей роботи поліцейської служби або підрозділу, і, в зв'язку з цим, наглядовий орган може також перевірити надійність внутрішніх антикорупційних механізмів поліцейської служби.

4.5.2. Цивільні позови

На додаток до своєї ролі у кримінальному процесі, пов'язаному з корупцією в поліції, суди і прокуратура виконують дві додаткові функції у сфері боротьби з цією корупцією. Суди можуть функціонувати як механізм врегулювання спорів для осіб, які клопочуться про отримання компенсації за шкоду, отриману внаслідок корупції в поліції. Громадськість може подати в суд на загальнодержавні або місцеві органи влади або поліції за шкоду, заподіяну внаслідок корупції. Вони можуть подати в суд на поліцію за збитки, що

виникли через неспроможність офіцерів поліції їх захистити – це могло б, наприклад, бути у випадку, коли поліція приймає платежі за ігнорування діяльності злочинної групи.

В США, Верховний суд постановив, що органи місцевого самоврядування несуть відповідальність, якщо поліція – через недостатність підготовки – проявить «навмисну байдужість» до конституційних стандартів поведінки.[108] Якщо суди присуджують відшкодування особам, що мають претензії, пов'язані з корупцією в поліції, то це може мати важливий стримуючий вплив. Крім того, якщо місцеві / центральні органи влади і поліція будуть зобов'язані виплатити значну компенсацію внаслідок цивільних позовів, то вони, скоріш за все, будуть вживати заходів для запобігання повторення корупційної поведінки. Така практика вже стала помітною в США, де окремі поліцейські департаменти починають брати цивільні позови до уваги під час атестування офіцерів поліції.[109] Нарешті, цивільні позови, пов'язані з корупцією, можуть призвести до початку розслідування політики поліцейської служби та діяльності поліції внутрішніми або зовнішніми органами нагляду і контролю.

4.5.3. Судовий та прокурорський нагляд

Судова влада може служити важливим незалежним контролером дій парламенту і виконавчої по відношенню до поліції. У багатьох державах громадськість і організації можуть вимагати перевірки законодавчих і виконавчих рішень, які будуть розглянуті судом на предмет їх відповідності іншим законам, зокрема, Конституції та міжнародно-правовим зобов'язанням держави. Суд може скасувати закон або нормативний акт виконавчої влади, які він вважає несумісними з Конституцією або іншими відповідними законами. Це забезпечує наявність важливого запобіжника для тих дій і рішень парламенту та / або виконавчої влади, які могли б сприяти корупції або іншій незаконній діяльності поліцейських служб.

Судовий та прокурорський нагляд є важливою сполучною ланкою між роллю судової влади і організацій громадянського суспільства з питань контролю за поліцією та урядом в цілому. Дуже часто саме організації громадянського суспільства вимагають судового розгляду законодавчих актів або рішень виконавчої влади.

4.5.4. Виклики

Здатність прокурора і судді по-справжньому боротися з корупцією в поліції завжди залежить від якості цих інституцій.[110] Вони не можуть грати ефективну роль у боротьбі з корупцією, якщо вони не мають достатніх ресурсів, не є незалежними від політичних груп і самі корумповані. Ефективність цих інституцій також залежить від наявності та якості законів, тобто положень кримінального законодавства про відповідальність за корупцію, а також конкретного антикорупційного законодавства.

Роль прокурора має вирішальне значення у боротьбі з корупцією в поліції. Для прокурорів часто буває важко розслідувати злочини, скоєні офіцерами поліції, оскільки вони зазвичай мають дуже тісні робочі відносини з поліцією.[111] Це неминуче трапляється, оскільки у багатьох країнах прокурори залежать від поліції при розслідуванні кримінальних злочинів, скоєних цивільними особами. Такі стосунки можуть утруднити для прокурорів проведення неупередженого і незалежного розслідування корупції в поліції. Крім того, у багатьох системах прокурори змушені покладатися на співробітників поліції з питань розслідування злочинної діяльності їх колеги з тієї ж служби, тому що вони не мають змоги вдаватися до послуг альтернативних слідчих. Це може поставити під загрозу незалежність таких досліджень, а також – в підрозділах поліції, де корупція є системною проблемою - для обвинувачення може виявитися дуже важким повністю покладатися на

співробітників поліції у питаннях розслідування злочинів. Щоб уникнути цієї проблеми в деяких країнах, наприклад, в Австрії (див. приклад 2, нижче), було запроваджено посаду незалежного прокурора по боротьбі з корупцією, а також спеціальний орган, відповідальний за запобігання і розслідування корупції, який організаційно є незалежним від поліції. Наявність або створення незалежних слідчих органів має вирішальне значення для успішного проведення одночасно декількох розслідувань проявів корупції в поліції. Коли в Торонто (Канада) поліція проводила розслідування корупції серед своїх офіцерів, співробітники Королівської канадської кінної поліції були залучені до розслідування і складали основну частину слідчої групи.[112]

Під час розслідування випадків корупції в поліції, прокурори зазвичай спираються на свідчення членів суспільства, в тому числі тих, кого вважають злочинцями, і які були свідками та / або отримували вигоди від корупції в поліції. Зрозуміло, що для прокурорів отримання надійних свідчень від таких осіб може бути дуже важкою справою. Прокурори стикаються з додатковими труднощами при розгляді справ, які стосуються тих підрозділів поліції, в яких існує проблема системної корупції. У таких випадках офіцери поліції можуть не бажати ефективно співпрацювати зі слідством і прокурори зможуть отримати небагато корисної інформації від внутрішніх механізмів контролю. Це може бути результатом міцних дружніх зв'язків між співробітниками поліції, проявом інституційного «кодексу мовчання» та/або побоювання з приводу можливих актів помсти від інших офіцерів.[113] Корумповані поліцейські управління також навряд чи будуть добре зберігати компрометуючу інформацію: вони не дуже активно збирають і реєструють інформацію про свої методи роботи, і для прокурорів може бути важко зібрати достатньо придатних для використання доказів.

Потенціал судової системи щодо вирішення (опосередковано) проблеми корупції в поліції через розгляд цивільних справ значною мірою залежить від готовності членів суспільства говорити про такі випадки в суді. Існують численні перешкоди для розгляду в судах цивільних справ, пов'язаних з поліцією. Зокрема, багатьом людям не вистачає ресурсів та / або знань, щоб звернутися до суду, і, цілком можливо, вони побоюються репресій з боку поліції.

Приклад 2: Антикорупційна прокуратура: Австрія

У 2009 році в Австрії було створено посаду Державного прокурора по боротьбі з корупцією, офіс якого розмістили у приміщенні Громадської служби переслідувань за корупцію.[115] Його роль у боротьбі з корупцією передбачає вжиття превентивних заходів і проведення розслідувань. На нього покладено обов'язок розслідувати корупцію в державному і приватному секторах, у тому числі зловживання службовим становищем. Цей прокурор є організаційно незалежним від поліції. Повноваження Державного прокурора по боротьбі з корупцією визначені у кримінальному кодексі і передбачають слідчі дії і виклик для дачі показів. Державний прокурор по боротьбі з корупцією підпорядкований Генеральному прокурору, проте, він / вона зобов'язані доповідати лише тоді, коли справа вже закрита. Це положення дає прокурору певну незалежнти розслідування корупції без зовнішнього втручання.

4.5.5. Рекомендації для судів і прокуратури

Для більш ефективного виявлення і переслідування корупції в поліції органам прокуратури потрібно вживати ряд заходів. В якості основного, базового заходу потрібно забезпечити розвиток незалежних слідчих структур, які можуть суттєво допомогти під час судових розслідувань. Ця рекомендація була сформульована у Сполученому Королівстві ще у 1929 році, у доповіді Королівської комісії з повноважень поліції.[114] Розслідування *Neily*, яке стосувалося корупції у поліції міста Торонто, показало корисність залучення зовнішніх підрозділів поліції – у цьому випадку Королівської канадської кінної поліції – для підтримки прокурорського розслідування корупції. Ключовим моментом є те, що розслідування мало покладатися на добру роботу слідчих. Однак, на послуги поліцейських слідчих не завжди можна розраховувати, особливо тоді, коли потрібно ретельно і неупереджено розслідувати дії їхніх колег. Таким чином, створення незалежних органів розслідування злочинів поліції, у тому числі у питаннях корупції, значно полегшує розслідування випадків корупційної поведінки.

4.6. Спеціалізовані органи нагляду та протидії корупції

Спеціалізовані органи нагляду та протидії корупції можуть забезпечити постійний контроль за діяльністю поліції. Це дає їм можливість бути більш ефективними, ніж інші зовнішні інститути нагляду, оскільки вони можуть приділяти більше уваги і ресурсів, ніж інші органи нагляду і глибше розвивати знання, необхідні для здійснення контролю за поліцією та успішної боротьби з корупцією. Спеціалізовані органи можуть бути організовані за тематичним принципом, наприклад, зосереджені на боротьбі з корупцією, або зосереджені на контролі поліції чи служби безпеки. Деякі спеціалізовані органи нагляду здійснюють загальний нагляд за поліцією, в той час як інші зосереджені на боротьбі з корупцією в цілому. У багатьох країнах існують обидва типи цих спеціалізованих органів. Наприклад, у Бельгії Центральному управлінню боротьби з корупцією *(the Office Central pour la Repression de la Corruption)* доручено розслідувати звинувачення в корупції в цілому, а управління «Comite P» відповідає за нагляд за поліцією. У цьому підпункті розглядаються три різні моделі установ, що займаються боротьбою з корупцією в поліції: 1) органи загальної протидії корупції, 2) спеціалізовані органи боротьби з корупцією в поліції, 3) спеціалізовані органи нагляду за поліцією.

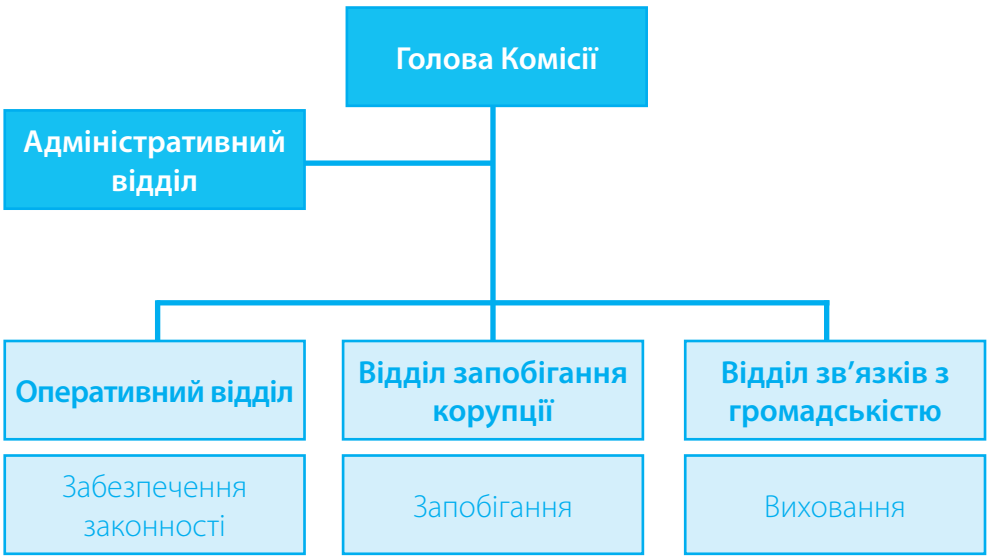
Органи загальної протидії корупції. Важлива роль органів загальної протидії корупції отримала широке визнання – зокрема, на міжнародному рівні, наприклад, у 2003 році в Конвенції ООН проти корупції. Стаття 6 Конвенції ООН проти корупції вимагає від країн що її підписали, щоб вони мали добре укомплектований і незалежний орган (або органи) для протидії корупції.[116] Ці органи можуть брати участь у проведенні моніторингу та аудиту корупційної діяльності, формуванні антикорупційної політики, або в проведенні розслідування діяльності, арешті та судовому переслідуванні винних в корупції.

Не існує універсальної моделі антикорупційних органів. Особливий досвід кожної країни з питань протидії корупції буде визначати форму свого антикорупційного органу і відображати підходи країни до вирішення проблем нагляду.[117] Органи боротьби з корупцією можна розділити на дві основні моделі: 1) органи загальної протидії корупції, які зосереджені на проблемах державного сектору в цілому (а в деяких випадках і приватного сектору), 2) органи, які спеціалізуються на протидії корупції в поліції.

Перший спеціалізований орган протидії корупції – Бюро розслідування корупційних практик – був створений у Сінгапурі у жовтні 1952 року.[118] Успіх моделі Сінгапуру привів до ство-

рення аналогічних органів у інших державах, і до 2006 року лише в Азії було створено тринадцять спеціалізованих антикорупційних органів.[119] Незалежна комісія протидії корупції Гонконгу *(Hong Kong Independent Commission Against Corruption, ICAC)* є прикладом органу загальної протидії корупції, який виконує деякі з цих функцій щодо установ державного сектору.[120] ICAC визначає свій мандат як такий, що складається з трьох компонентів: 1) забезпечення законності, 2) запобігання, 3) пропагандистської та просвітницької роботи (див. Мал. 1 нижче.). [121]

Рис. 1: Три основні складові ICAC



У ICAC оперативний відділ розслідує конкретні звинувачення в корупції, а відділ запобігання корупції оцінює ефективність державної політики і напрацьовує рекомендації для проведення змін в політиці, спрямованих на обмеження корупції. Відділ також пропонує безкоштовні технічні консультації для приватних організацій, які прагнуть запровадити свою власну антикорупційну політику. Нарешті, відділ зв'язків з громадськістю забезпечує поширення серед громадськості інформації про корупцію і служить форумом для населення щоб повідомляти про корупцію. Функція обвинувачення не включена в мандат ICAC, з метою «збереження стримувань і противаг в системі».[122]

Спеціалізовані органи боротьби з корупцією в поліції. Ряд держав створили органи, які зосереджені виключно на розслідування та запобігання корупції в поліції. Цей тип інститутів нагляду має перевагу у вигляді найбільш чіткого мандату. Вони, як правило, володіють необхідним досвідом і приділяють достатньо часу і ресурсів для переслідування корупції в поліції. Прикладами такого типу організації можуть бути Комісія з протидії корупції в поліції в Нью-Йорку та ACLEI. Див. приклад 3 нижче.

Приклад 3: Австралійська комісія з питань доброчесності правоохоронних органів

Довідкова інформація. На відміну від багатьох органів з протидії корупції, ACLEI не був створений у відповідь на серйозні або системні прояви корупції у федеральних правоохоронних органах. Ця комісія, скоріше, була створена з метою підвищення суспільної довіри до австралійських урядових правоохоронних органів та вирішення проблем корупції в поліції.

Мандат. Роль Уповноваженого комісара (голови комісії) з питань доброчесності та власне самої ACLEI полягає у виявленні, розслідуванні та запобіганні корупції в Австралійській комісії з попередження злочинності ***(Australian Crime Commission, ACC)*** і Федеральній поліції Австралії ***(Australian Federal Police, AFP)***.[123]

Слідчі повноваження. Інформація про корупцію надходить від представників громадськості, представників правоохоронних органів, а також в результаті власних заходів і ACLEI зі збору інформації. ACC та AFP також зобов'язані повідомляти про випадки корупції. Уповноважений комісар може здійснювати примусовий збір інформації та заслуховування доповідей, він має право на прослуховування телекомунікації і отримання доступу до баз даних, а також може проводити електронне та зовнішнє стеження, проводити обшук і перевіряти документацію стосовно фінансових операцій.

Звітність. Про кожне розслідування корупції має бути складено звіт. Комісар зобов'язаний інформувати міністра, правоохоронні органи та заявників як були розглянуті звинувачення в корупції. Комісар у своєму звіті може давати рекомендації про те, чи співробітник правоохоронних органів має отримати попередження, чи притягнутий до дисциплінарної відповідальності, чи звільнений. Якщо наявні дані свідчать про порушення законів Співдружності (тобто, федеральних / національних), штату або території (наприклад, регіональних), які мають ознаки кримінального злочину, то справа повинна бути передана у прокуратуру, або відповідний слідчий орган. Спільна парламентська комісія розглядає звіти, здійснює моніторинг і аналізує роботу ACLEI.

Організація. Генерал-губернатор (представник англійської королеви в Австралії) призначає Уповноваженого комісара на п'ятирічний термін. Співробітники ACLEI призначаються або працюють з Актом державної служби 1999.[124] Середня чисельність персоналу ACLEI складає від сімнадцяти до дев'ятнадцяти чоловік. Агентство має річний бюджет близько 6-7 млн. дол. США.[125]

Спеціалізовані органи нагляду за поліцією. Спеціалізовані органи нагляду за поліцією можуть мати справу з усіма формами порушень в поліції: розслідування корупції є лише одним з видів діяльності серед багатьох інших. Випадки корупції зазвичай складають лише невелику частину всіх справ, розслідуваних органами нагляду за поліцією. Їх основні завдання в цілому можна звести до того, щоб змусити поліцію поважати верховенство закону і права людини; забезпечити підвищення довіри населення до поліції, коли належним чином розслідуються скарги і вживаються відповідні заходи; а також, забезпечити підвищення ефективності та дієвості поліції. Прикладами таких організацій є Незалежний директорат з розгляду скарг (Південна Африка), Незалежна комісія зі скарг на дії поліції (Сполучене Королівство), Омбудсмен у справах поліції Північної Ірландії (Сполучене Королівство) та *Comite P* (Бельгія).

Спеціалізовані органи нагляду поліції можуть з'являтися з багатьох причин, найчастіше вони утворюються у відповідь на рекомендацію спеціального розслідування. Наприклад, Комісія Моллена в Нью-Йорку у 1990 році рекомендувала створити Комісію з боротьби проти корупції в поліції, а розслідування Макферсона у Сполученому Королівстві привело до створення Незалежні комісії з розгляду скарг на дії поліції.[126] Органи нагляду за поліцією також можуть бути створені на вимогу міжнародних організацій з надання допомоги або країн-донорів в якості умови отримання допомоги на цілі розвитку.

Приклад 4: Органи нагляду за поліцією: *Comite P* Бельгії

Довідкова інформація. Довідкова інформація. Значна амплітуда цивільних хвилювань 1980-х років викликала фундаментальні зміни в роботі поліції та в організації нагляду. Спеціальний комітет з розслідування дійшов висновку, що внутрішній контроль в поліції є недостатнім для ефективного контролю за неправомірними діями поліції, а також рекомендував створити зовнішній орган для здійснення нагляду за будь-ким з офіцерів правоохоронних органів.

Мандат. *Comite P* розслідує діяльність поліції, адміністративних органів і державних службовців, на яких покладені повноваження правоохоронних органів. Основною метою його діяльності є захист конституційних і фундаментальних прав бельгійців, а також підвищення ефективності поліцейських служб.

Слідчі повноваження. Всі фізичні особи, яких безпосередньо стосуються дії поліції можуть подавати скарги; співробітники поліції також можуть подавати скарги. *Comite P* може ініціювати розслідування за власною ініціативою або на вимогу парламенту, керівництва поліції, міністра чи будь-якого іншого суб'єкта державної влади. *Comite P* має повноваження викликати фізичних осіб та затребувати документи, направляти запити експертам і перекладачам, проводити обшуки і отримувати доступ до потрібної інформації, а також проводити оперативно-розшукові заходи.

Звітність. Звіти *Comite P* включають інформацію про проведені розслідування та висновки комітету. Всі звіти, які передаються в Палату представників, і, якщо необхідно, в Сенат Бельгії. Комітет може давати рекомендації, але не має права видавати обов'язкові до виконання накази.[127]

Організація. *Comite P* складається з п'яти членів, діловиконавця та служби розслідувань. Члени *Comite P* призначаються Палатою представників, яка також має право розпускати цей комітет. Річний бюджет Comite P становить близько 11 млн. дол. США.[128]

Сильною стороною спеціалізованих органів нагляду за поліцією є їх пильна увага до поведінки поліцейських і їх спроможність розглядати корупцію в поліції в рамках більш широкого бачення поліцейської діяльності, визначаючи, де саме відбуваються випадки корупції та інших форм насильства, таких, як порушення прав людини. Однак, ці спеціалізовані установи часто не мають ресурсів, щоб зосередитися на корупції в поліції, тому що вони зайняті розслідуванням інших питань, таких як надмірне або необґрунтоване застосування сили. Це особливо вірогідно тоді, коли мандат органу нагляду включає в себе розгляд скарг від представників громадськості. Опрацювання та розслідування скарг вимагає значних ресурсів і можуть відволікати від проведення розслідувань, зокрема з питань корупції.

4.6.1. Рекомендації для спеціалізованих органів зовнішнього нагляду

Не існує чіткої відповіді на питання, яка модель є найбільш ефективною у боротьбі з корупцією в поліції, в ідеалі країни повинні мати обидві. Визначальною характеристикою успішних зовнішніх наглядових органів є те, що вони повинні мати інституційну незалежність, бути забезпеченими необхідними ресурсами і мати достатній досвід у галузі, за якою вони здійснюють нагляд, а також володіти необхідними повноваженнями для розслідування діяльності поліції.[129]

- **Незалежність**

  У цій Главі 6 постійно підкреслюється виняткова важливість збереження незалежності органів нагляду, незалежності і від поліції, і від політичного втручання. Наступні пропозиції стосуються інституційних заходів, спрямованих на зміцнення незалежності наглядового органу:

  Членство. Незалежність органу нагляду може бути зміцнена, якщо до його складу не входять співробітники поліції, а його члени призначені згідно демократичних процедур. Коли поліція надає допомогу, або коли колишніх співробітників поліції призначають до складу органів боротьби з корупцією або нагляду за поліцією, то потрібно вживати запобіжних заходів для забезпечення незалежності цих органів. Наприклад, орган нагляду може вимагати від зазначених осіб не брати участі у опрацюванні випадків, пов'язаних зі сферою їх колишньої роботи в поліції.

  Також може бути доцільним уникати призначення до наглядового органу осіб, переведених з державної служби,[130] а для членів органів нагляду мати фіксовані терміни перебування у їх складі. Для цього потрібно мати чіткі правила щодо підстав, на яких представника органу може бути звільнено, а також відповідні процедури. Ці заходи мають важливе значення для забезпечення незалежності контролерів, тому що вони заважають виконавчій владі використовувати загрозу їх звільнення з метою зірвати або вплинути на розслідування.

  Ресурси. Фінансування органу нагляду має бути виділене через демократичні канали, і цей орган має бути незалежним у його використанні. Достатнє фінансування органу повинне бути законодавчо забезпечене. В ідеалі, бюджет має бути схвалений парламентом, а потім потрапити до органу нагляду без будь-якого втручання виконавчої влади.[131] Це необхідно для забезпечення того, щоб втручання виконавчої влади або поліції не загрожувало здатності органу розпоряджатися своїм бюджетом, наприклад, шляхом зняття коштів рішенням виконавчої влади для того, щоб затрудняти продовження розслідувань органом нагляду.

- **Повноваження**

  Щоб бути ефективними, наглядові органи повинні мати достатні і конкретні повноваження для ведення слідства.[132] Ефективні повноваження передбачають наступне:

  Слідчі повноваження. Надання цих повноважень органам нагляду за поліцією зміцнює їх потенціал виконання антикорупційних заходів, що робить їх більш ефективними.

  Доступ до інформації. Наглядові органи повинні мати доступ до всієї інформації, необхідної для виконання свого мандату. Це необхідно для забезпечення здатності органів нагляду ефективно аналізувати діяльність поліції та готувати обов'язкові до виконання рекомендації.[133]

- **Звітність та прозорість**

  Ефективні органи нагляду повинні бути на виду і доступні для громадськості. Вони повинні регулярно фіксувати і оприлюднювати інформацію про свою діяльність і стан своїх розслідувань. Це гарантує, що наглядовий орган функціонує у відповідності зі своїм мандатом і сприяє розповсюдженню інформації про розкриті випадки корупції. На підвищення прозорості органів нагляду та покращення їх публічної звітності спрямовані наступні рекомендації:

  Регулярна звітність. Звітування про свою роботу має відбуватися часто і бути комплексним. Агентства повинні публікувати щонайменше річний або дворічний детальний звіт про свою діяльність та її результати. Крім того, вони повинні брати участь у поточних стратегіях комунікації, таких як підтримка веб-сайту і організація занять з підвищення обізнаності та покращення підготовки.[134]

  Інформація про результати перевірок. Наглядовий орган повинен продемонструвати свою прозорість шляхом оприлюднення інформації про результати перевірок, наприклад, про його річний бюджет і стан витрат.[135]

4.7. Організації громадянського суспільства та засоби масової інформації

Громадянське суспільство включає в себе всі організації, установи та осіб, які не працюють у державних установах чи приватних підприємствах. Це визначення включає в себе неурядові організації (НУО), зареєстровані благодійні організації, наукові кола, аналітичні центри, громадські об'єднання, релігійні організації, професійні асоціації та соціальні рухи.

Засоби масової інформації (ЗМІ) можуть бути одночасно і особливою категорією громадянського суспільства, і приватним підприємством, в залежності від їх зареєстрованого статуту. Деякі ЗМІ створюються з метою отримання прибутку, а деякі – на благо громадськості, хоча зазвичай всі ЗМІ не забувають підкреслювати свою роль сторожового пса по відношенню до уряду. І громадянське суспільство і ЗМІ є незамінними інституціями у викритті будь-якої корупції і розповсюдженні знань про те, як запобігти корупції.

Природа корупції ускладнює її виявлення.[136] Наприклад, хабародавці навряд чи хочуть розголошувати той факт, що вони брали участь у корупційних діях, оскільки вони побоюються наслідків обвинувачення у хабарництві, тому що вони бояться помсти з боку охоронців закону, чи тому, що вони заплатили хабар щоб уникнути більш тяжкого покарання, такого як ув'язнення, і задоволені результатом. Крім того, через прихований характер корупції, наявність незалежних свідків є рідкісним явищем. Якщо повідомлення про випадок корупції немає, то його неможливо своєчасно й ефективно розслідувати. Саме з цієї причини важливе значення має наявність сильного громадянського суспільства і незалежних ЗМІ, які можуть забезпечити гласність та розслідування корупційних діянь. Вони обидва є надзвичайно важливими чинниками в усуненні системної корупції в державних установах.[137]

4.7.1. Роль громадянського суспільства

Організації громадянського суспільства мобілізують ресурси громадськості поза рамками формальних інститутів держави. Ці групи людей можуть використовувати свої об'єднані ресурси для просування питань, у важливість яких вони сильно вірять, таких як боротьба з корупцією в поліції. Сильні організації громадянського суспільства можуть координувати

уподобання багатьох людей і використовувати їхню позицію щоб чинити тиск на політиків. Вони можуть спиратися на спільний досвід своїх членів, спроможних критично аналізувати антикорупційну політику і запропонувати поліпшення або зміни. Ще однією перевагою громадянського суспільства є те, що воно може через державні кордони об'єднати ресурси громадськості на міжнародному рівні. Міжнародний характер громадянського суспільства означає, що в суспільствах, де внутрішні соціальні інститути слабкі, зовнішні суб'єкти громадянського суспільства можуть підтримати вітчизняні групи активістів у проведенні необхідних реформ.[138]

Приклад 5: Громадські організації боротьби з корупцією – Транспаренсі Інтернешнел

Транспаренсі Інтернешнел *(Transparency International, TI)* була заснована у 1993 році і на цей час є глобальною організацією громадянського суспільства, яка зосереджена на боротьбі з корупцією. Вона розвинула глобальну мережу національних філій, які працюють над підвищенням транспарентності в державних і приватних організаціях з метою зниження кількості випадків корупції.

TI заслуговує на повагу за її пропагандистські зусилля включити питання боротьби з корупцією у глобальний порядок денний і зробити антикорупційні заходи центральним питанням у політиці Світового банку, ООН та Міжнародного валютного фонду.

TI допомагала в розробці Конвенції ООН проти корупції та Конвенції про запобігання та боротьбу з корупцією Африканського Союзу. Вона також брала активну участь у створенні Антикорупційної конвенції ОЕСР.

Оскільки термін «громадянське суспільство» охоплює таке широке коло учасників, буває важко відрізнити їх основні функції. Громадянське суспільство робить багато речей, і від країни до країни його роль буває різною. У цій Главі 6 розглядаються чотири основні напрямки його діяльності, які сприяють боротьбі з корупцією в поліції.

1. *Розвиток потенціалу та обмін досвідом*. Організації громадянського суспільства часто мають спеціальні навички або фахівців, які можуть бути використані для профілактики та виявлення корупції. З цієї причини інші зовнішні органи нагляду часто вважають корисним співпрацювати з організаціями громадянського суспільства з метою підвищення кваліфікації, обміну знаннями та обміну передовим досвідом. Наприклад, *Altus* (www.altus.com) являє собою об'єднання наукових центрів і авторитетних НУО з усіх п'яти континентів. Це надає платформу для поширення знань у питаннях безпеки та правосуддя, багатокультурних методів досліджень та інструментів боротьби з корупцією. Основною метою діяльності *Altus* є надання суттєвої інформації НУО по всьому світу, щоб вони могли більш ефективно працювати з урядами і грати більш важливу роль у формуванні правових рішень стосовно проявів зловживань і несправедливості.[139] Крім того, різні організації захисту прав та академічні інститути розробили довідники і керівництва - такі, як цей посібник - в яких зосереджується досвід з питань підзвітності поліції та боротьби з корупцією.[140]
2. *Підвищення обізнаності*. Міжнародні НУО, такі як *Amnesty International* та *Human Rights Watch*, співпрацюючи з національними групами протягом багатьох років зосереджували свою увагу на зловживаннях поліції. Одним з варіантів їх роботи є підготовка так званих «тіньових доповідей», які направляються до структур ООН щоб

зафіксувати факти порушень і оспорити урядові версії розвитку подій, направлених у комітети, які контролюють реалізацію міжнародних угод.[141] НУО мають можливість формування міжнародних та національних коаліцій спонукання урядів до підготовки і прийняття ефективних антикорупційних законів, стратегій і програм.[142] Організації громадянського суспільства також можуть «назвати й осоромити» корумпованих чиновників, висвітлюючи їх проступки і вимагаючи відшкодування збитків. Це може викликати збентеження на міжнародному рівні, а всередині країни це може мотивувати громадськість до посилення тиску на обраних представників щоб змусити їх до відповідних дій.

3. *Стимулювання діяльності виконавчої, законодавчої та судової гілок влади.* Іноді самого викриття корумпованої практики достатньо, щоб змусити урядові відомства до вжиття заходів. Коли організації громадянського суспільства «називають і осоромлюють» корумпованих посадових осіб або проводять кампанії з підвищення обізнаності про проблеми корупції в поліції, вони можуть прискорити проведення офіційних розслідувань. У найбільш яскравих випадках корумпованих чиновників або високо посадовців піддають імпічменту, переслідуванню або змушують покинути свої робочі місця після того, як їхні злочини піддаються гласності. У країнах з особливо міцними інститутами громадянського суспільства та вільним доступом до інформації політики можуть спробувати реформувати певні установи ще до потрапляння звинувачень в ефір, розуміючи, що посадові злочини не можна надійно приховати.[143]

4. *Ініціювання громадського обговорення.* Деякі питання, пов'язані з корупцією в поліції, не мають однієї правильної відповіді, і кожне суспільство має визначати, як воно хоче вирішити цю проблему. Наприклад, межа балансу між оперативною незалежністю поліцією та демократичним контролем може відрізнятися від країни до країни в залежності від історичного досвіду роботи поліцейських. Громадянське суспільство може створювати платформи, на яких ці делікатні питання можна обговорювати, наприклад, наукові конференції, сторінки журналів або публікації НУО та інших зацікавлених сторін.

4.7.2. Роль засобів масової інформації

Засоби масової інформації являють собою особливий тип організацій громадянського суспільства – той, який присвячений викриттю інформації та її оприлюдненню. ЗМІ історично відігравали дуже важливу роль у викритті корупції в поліції і пропаганді реформ. Викриття ЗМІ відіграли важливу роль у створенні Комісії Моллен в Нью-Йорку, а ЗМІ загалом часто перебувають на передовій фронту викриття корупції. Таким чином, вони органічно співвідносяться з іншими зовнішніми органами нагляду. ЗМІ також важливі для посилення дієвості повідомлень наглядових органів та слідчих комісій, наприклад, як у випадку повідомлення газети Нью-Йорк Таймс про розслідування Комісії Моллен, яке таким чином забезпечило публічний доступ до наявної інформації.[144]

ЗМІ можуть бути приватними і працювати заради отримання прибутку, як це відбувається у випадку з більшістю газет і телевізійних станцій, або вони можуть бути державними і працювати як неприбуткова організація, як у випадку з БіБіСі у Сполученому Королівстві або National Public Radio в США. Не існує однозначної відповіді, які ЗМІ кращі, державні чи приватні, оскільки всі вони мають свої сильні та слабкі сторони. У випадку приватних ЗМІ легше забезпечити незалежність від урядових маніпуляцій, але вони можуть обслуговувати приватні інтереси бізнесу та інвесторів і можуть не бажати витрачати гроші на високоякісні журналістські розслідування, якщо поширення розважальних матеріалів більш вигідне.[145] При цьому, приватні ЗМІ можуть мати у своєму розпорядженні більше ресурсів на про-

ведення високоякісних журналістських розслідувань. Неприбуткові ЗМІ мають ту перевагу, що положення про їхню діяльність може вимагати забезпечувати поінформованість громадськості, тому вони будуть зосереджувати свою увагу на питаннях, які становлять суспільний інтерес. Однак, якщо ЗМІ фінансуються державою, то існує ризик того, що уряди можуть втручатися у зміст новин. В цілому, найбільш важлива характеристика засобів масової інформації будь-якої країни полягає в тому, що вони повинні бути чисельними і різноманітними, а право власності повинно бути розосередженим. Концентрація власності у сфері ЗМІ може створити можливості для зловживань або зради суспільної довіри.

4.7.3. Виклики

І представники громадянського суспільства, і журналісти можуть зустріти важкі і небезпечні перешкоди тоді, коли вони працюють над виявленням корупції в поліції. НУО, які критикують поліцію, можуть зіткнутися з переслідуванням або навіть тюремним ув'язненням своїх активістів. Наприклад, на Ямайці захисників прав людини було звинувачено у незаконному втручанні, оголошено ворогами поліції, а офіційні особи представили їх злочинцями.[146] В Камеруні НУО було відмовлено у праві на проведення своєї діяльності, і час від часу їх забороняли урядовим рішенням.[147] З цієї причини у тих суспільствах, де верховенство закону ще не утвердилася, або постійно порушуються основні громадянських свободи, діяльність громадянського суспільства може бути небезпечною.

Другою перешкодою в роботі представників громадянського суспільства може бути відмова у наданні інформації. Оскільки вони часто не мають офіційного статусу, то аргументи конфіденційності або державної таємниці можуть бути використані поліцією для блокування дослідження її діяльності.[148]

Журналісти стикаються з аналогічними перешкодами при спробі дослідити випадки корупції в поліції. По-перше, існує ризик того, що журналістів можуть переконати відмовитися від розслідування шляхом фізичного залякування з боку поліцейських, які бояться викриття. Наприклад, НУО «Репортери без кордонів» заявляє, що у Мексиці «для засобів масової інформації, особливо для місцевих ЗМІ, дуже небезпечно друкувати публікації зі звинуваченнями про корупцію в уряді, про змови з торговцями наркотиками та людьми, або про порушення прав людини з боку поліції чи збройних сил і ... з 2000 року, у Мексиці було вбито шістдесят одного журналіста і дев'ять «зникли».[149]

Друга проблема полягає в тому, що журналісти, які часто взаємодіють з поліцією і залежать від посадових осіб поліції у питаннях отримання інформації про певні випадки та розслідування для написання своїх публікацій, можуть почати ідентифікувати себе з поліцією, що заважатиме їм у написанні статей з критикою дій поліції.[150] Крім того, якщо ці журналісти і будуть писати критичні розповіді про поліцію, то вони можуть професійно постраждати, бо офіцери поліції відмовляться співпрацювати з ними в майбутньому. Ця стратегія, відома як «регулювання доступу», припускає, що поліція дає особливо хороші «ексклюзиви» журналістам, які представляють роботу поліції у вигідному світлі, і карати критично налаштованих журналістів, відмовляючи їм у інтерв'ю та інформації.

Третя проблема, що стоїть перед журналістами, полягає у забезпеченні захисту своїх конфіденційних джерел. Країни, де немає надійної системи правового захисту, яка дозволяла б журналістам приховувати конфіденційні джерела, можуть створювати перешкоди для ефективних ЗМІ двома шляхами: 1) журналісти ризикують бути примушеними до дачі свідчень, або взяті під варту, якщо вони не розкривають ідентичності своїх джерел; 2) журналісти матимуть труднощі з переконанням джерел у важливості отримання інформації, якщо вони не можуть гарантувати анонімність.

Приклад 6: Засоби масової інформації та широко поширена корупція – справа Владіміро Монтесіноса Торреса в Перу

У 1990-х роках від імені президента Перу Альберто Фухіморі країною керував його начальник таємної поліції Влодіміро Монтесінос Торрес. Монтесінос розробив одну з найскладніших будь-коли зафіксованих систем хабарництва. В результаті її дії було повністю підірвано функціонування перуанського демократії.

Монтесінос систематично підкупав поліцію, судові органи, ЗМІ та всіх, хто виступав проти нього. Щоб змащувати колеса своєї складної машини корупції він використовував секретні фонди, які проводилися через військовий бюджет. Особливо цікавим є те, що кожного разу, коли Монтесінос когось підкупав, він знімав процес передачі хабара на відео. Цей спосіб фіксації довів свою ефективність, оскільки з таким великим оборотом хабарів йому потрібна система обліку, щоб відстежувати, куди йдуть кошти. Економісти Стенфордського університету Джон Макміллан і Пабло Зойдо переглянули ці стрічки та проаналізували вартість відкупу від різних перевірок виконання своїх повноважень шефом поліції. В кінцевому рахунку, Монтесінос не зміг бути завжди достатньо ретельним і витік відеофіксації дачі хабара останньому з незалежних ЗМІ спровокував падіння уряду. Макміллан і Зойдо пишуть:[151]

> Всього через три з половиною місяці після виборів уряд Фухіморі впав – коли один з відеозаписів Монтесіноса було показано по телебаченню. Монтесіноса був знято під час виплати опозиційному політику Альберто Коурі $15,000 в місяць за перехід на його сторону і за підтримку президента. Згодом були показані й інші відеозаписи, які стали своєрідною формою власного реаліті-шоу в Перу. Стрічки, які стали називати *vladivideos*, показали широту контролю політикуму Владіміро Монтесіносом. Наприклад, вони показали його під час пропонування Аліпіо Монтесу де Ока, члену Верховного суду і Голові Національного Виборчого Бюро, додаткових $ 10,000 заробітної плати, медичного обслуговування і особистої безпеки; пропонування хабара Ернесто Гамаррі, члену комітету Конгресу з розслідування джерел грошей Монтесіноса, щоб направити розслідування вбік від Монтесінос; а також запевнення власника чилійського виробника макаронних виробів фірми *Lucchetti* у забезпеченні сприятливого вирішення правового спору з приводу будівництва заводу.

Той факт, що таку складну систему можна зруйнувати одним ЗМІ шляхом оприлюднення доказів корупції є свідченням сили вільних засобів масової інформації.

4.7.4. Рекомендації для громадянського суспільства

Враховуючи, що громадянське суспільство включає в себе різноманітний набір учасників, скласти перелік основних рекомендацій буде важко. Більшу частину системи правового захисту, який є основою здорового громадянського суспільства, становить захист основних громадянських свобод, таких як право на свободу вираження поглядів, свободу віросповідання, свободу асоціацій і захисту від безпідставного арешту або позбавлення волі. Правові норми, які зміцнюють право громадськості на інформацію, такі як закони про свободу доступу до інформації, також допомагають організаціям громадянського суспільства у здійсненні своїх контрольних функцій. Існує кілька видів діяльності, у яких НУО можуть брати участь для забезпечення ефективності моніторингу корупції в поліції.

- Організації громадянського суспільства часто знаходять для себе силу чисельності своїх членів, і формування мереж НУО або широке об'єднання професійних асоціацій може суттєво посилити повідомлення однієї НУО по всій мережі. Це може збіль-

шити тиск громадянського суспільства на виборних посадових осіб та поліцію.

- Організації громадянського суспільства можуть мобілізувати свої знання для інтерпретування і пояснення для широкої громадськості складних питань діяльності поліції чи технічної документації, щоб таким чином забезпечити більш широку участь громадськості в діяльності поліції.
- Де тільки можливо, організації громадянського суспільства повинні прагнути отримати консультації з питань, що стосуються взаємодії поліції та громади, якій вона служить. Крім того, поліція повинна прагнути регулярно консультуватися з громадянським суспільством на місцевому рівні, тому що це підвищує ефективність демократичного контролю і покращує результати роботи поліцейських.[152]
- Контролери і законодавці повинні консультуватися з відповідними суб'єктами громадянського суспільства, які можуть мати корисний досвід.

Основним принципом запобігання кооптації журналістів з боку поліції є забезпечення суворого дотримання професійного кодексу журналістів щодо джерел інформації. Журналісти повинні забезпечувати щоб джерела їх репортажів мали анонімність тільки тоді, коли ті відповідають критеріям, відповідно до яких розкриття їх особи представлятиме особистий чи професійний ризик. Журналісти не повинні підтримувати вимоги анонімності чиновників, які прагнуть поширення необґрунтованої думки, а також вони не повинні приймати «прет-а-запис» свідчення, спрямовані на підтвердження їхнього розуміння подій. Суворі правила щодо забезпечення анонімності означають, що важливі джерела та інформатори можуть бути впевнені у захищеності, а поліцейським буде важче отримати журнальні статті, підправлені на їх користь.

Є кілька ключових законів та інституційних механізмів, що сприяють функціонуванню вільних і ефективних ЗМІ, які можуть сприяти боротьбі з корупцією.[153]

- Сильні закони з протидії цензурі і свободи вираження думки.
- Сильне антимонопольне законодавство, запобігання концентрації медіа-власності в руках небагатьох людей.
- Заборона ліцензування або інших обмежень на роботу в галузі журналістики або на створення нових засобів масової інформації. Вимога до журналістів на отримання ліцензії для можливості працювати ефективно функціонує як механізм цензури медіа-контенту, оскільки критично налаштованим журналістам може бути відмовлено в ліцензії.
- Журналісти повинні суворо дотримуватися вимог кодексу поведінки, які стосуються анонімності джерел інформації.
- Повинні існувати чіткі правові норми щодо конфіденційності джерел інформації журналістів.
- Поліція повинна проводити прес-конференції та інформувати ЗМІ про свою діяльність тією мірою, якою це допустимо з міркувань оперативної безпеки.

4.8. Спеціальні розслідування

Органи для розслідування певних окремих подій, діяльності чи відомчої політики часто називають комісіями з розслідування.[154] Розслідування не лише вивчають те, що сталося в минулому, але й часто служать для вироблення рекомендацій про внесення змін в політиці, практиці або у відомствах, щоб запобігти виникненню (повторенню) проблем які вони знаходять. За останні сорок років з'явилися численні розслідування випадків корупції в поліції. Вони зазвичай були розпочаті у відповідь на звинувачення, висунуті представниками громадськості, засобів масової інформації, або самими поліцейськими.

Розслідування, як правило, встановлюються на певний період часу і мають вельми конкретний мандат. Комісії часто отримують широкі повноваження щодо збору інформації в рамках своїх мандатів, у тому числі право викликати осіб для надання свідчень та право їх отримання під присягою. Комісії зазвичай звертаються за допомогою до правоохоронних органів, щоб забезпечити співпрацю з боку відповідних осіб. Розслідування випадків корупції в поліції часто збирають інформацію від широкого кола зацікавлених сторін, включаючи представників поліцейських служб (часто включаючи інформаторів і співробітників поліції, які самі займаються корупцією), представників громадськості (в багатьох випадках це означає участь злочинців, які отримали вигоду від корупції в поліції), організацій громадянського суспільства та ЗМІ.

Розслідування найчастіше проводилися комісіями, створеними національними або регіональними керівниками, однак, також були випадки і судових розслідувань та парламентських розслідувань корупції в поліції. Незалежно від типу розслідувань, вони проводяться особами, які в даний час не належать до персоналу поліції. Див Главу 7.

4.8.1. Роль спеціальних розслідувань

Функції спеціальної слідчої комісії залежать від того, яким саме органом її започатковано, який її мандат, і якими повноваженнями вона володіє. Розслідування випадків корупції в поліції мають виконувати три основні функції, які сприяють ефективності зовнішнього нагляду за поліцією:

Головне значення розслідувань корупції в поліції полягає у *виявленні системних ознак корупції*, а також чинників, які сприяють процвітанню корупції в поліції. Розслідування зазвичай зосереджені на системній корупції; вони, як правило, не зосереджуються на окремих випадках, за виключенням тих випадків, які є показовими щодо загальних тенденцій корупції. У той час, як слідчі комісії зазвичай не досліджують окремі випадки і не уповноважені висувати обвинувачення офіцерам поліції, які підозрюються у причетності до корупції, з подальшим його розглядом у суді, деякі комісії можуть *рекомендувати, щоб прокурори провели розслідування діяльності окремих офіцерів поліції*.[155]

Публікуючи результати своїх досліджень, спеціальні слідчої комісії сприяють *підвищенню обізнаності громадян* про корупцію в поліції. Це гарантує, що організації громадянського суспільства, ЗМІ та громадськість зберігатимуть зацікавленість у вирішенні проблем корупції в поліції і здійснюватимуть тиск на органи виконавчої влади та на своїх обраних представників з метою вжиття заходів щодо попередження корупції.

4.8.2. Виклики

Після проведення розслідування та на підставі його рекомендацій поліцейські служби часто проводять внутрішні зміни. Однак, це зовсім непросто досягти того, щоб висновки і рекомендації мали тривалий вплив на вирішення проблеми корупції в поліції.[156] Комісія

Моллен (яка досліджувала проблеми корупції в нью-йоркської поліції), а також інші розслідування у Сполученому Королівстві, США та Австралії, прагнули до того, щоб їхні рекомендації мали тривалий вплив на вирішення проблем боротьби з корупцією в поліції, і рекомендували створення постійного зовнішнього наглядового органу щодо попередження та розслідування цієї корупції.

4.8.3. Рекомендації для спеціальних розслідувань

Спеціальні розслідування за самою своєю природою можуть залежати від різних поточних або специфічних обставин. Водночас, існує декілька загальних рекомендацій:

- Спеціальні слідчі комісії повинні мати достатньо повноважень для проведення розслідування, у тому числі, залучати незалежних експертів і слідчих та викликати осіб для надання свідчень.
- Спеціальні слідчі комісії повинні намагатися вибрати таких слідчих, які не мають сильних зв'язків у структурах, які вони вивчають, не мають конфлікту інтересів, і не залежать від політичного впливу.
- В ідеалі, спеціальні слідчі комісії повинні бути в змозі надавати обов'язкові для виконання рекомендації, або бути учасником подальших реформ, що запроваджуватимуть рекомендовані комісіями процедури.[157]
- Спеціальні слідчі комісії повинні мати широкі повноваження з розслідування корупції. Успіх комісії Моллен був обумовлений, зокрема, її здатністю розслідувати корупцію в будь-якому районі Нью-Йорка і на будь-якому рівні. Комісія прийшла до висновку, що одним з недоліків попередніх антикорупційних розслідувань були їхні вузькі рамки, обмежені, зокрема, певними посадовими особами або підрозділами.[158]
- В ідеалі, повинна бути створена законодавча база для проведення спеціальних розслідувань, яка передбачає відповідні процедури і повноваження.

5 Висновки до Глави 6

У цій Главі розглядаються основні органи, які беруть участь у здійсненні зовнішнього нагляду і контролю за діяльністю поліції. Основний задум полягав у тому, щоб підкреслити винятково важливу роль всіх зовнішніх органів нагляду у питаннях боротьби з корупцією в поліції, і проілюструвати їхнє значення у доповненні один одного в процесі здійснення нагляду за поліцією. Автори прагнули запропонувати практичні поради стосовно того, як має бути організовано зовнішній нагляд за поліцією. Зовнішній нагляд і контроль мають не лише сприяти повазі до верховенства права та прав людини, а й підвищенню ефективності поліції, щоб вона могла працювати в умовах довіри й поваги громадськості, якій поліція служать.

Таблиця самооцінки

Таблиця самооцінки до Глави 6

Прочитавши цю главу, якими є ваші враження? Чи була у цій Главі нова для вас інформація, яку ви можете використовувати для поліпшення поліцейської служби? Чи побачили ви можливі зміни, які можуть бути зроблені в поліції?

Нижче пропонуються варіанти самооцінки, які допоможуть вам відповісти на ці та інші запитання. Цей базовий запитальник призначений для того, щоб допомогти вам оцінити ситуацію у вашій службі, визначити, які, якщо потрібно, зміни повинні бути зроблені, і допомогти провести мозковий штурм для пошуку шляхів і засобів реалізації цих змін. Для розробки більш комплексного підходу до застосування концепцій, про які ви дізналися у цій Главі, можуть бути організовані тренінги або робочі групи, які б могли доповнити і розвинути ваші оцінки. Крім того, може бути корисно звернутися за допомогою до національних або міжнародних експертів з питань боротьби з корупцією.

Проблеми / Запитання	Що потрібно зробити, щоб ліквідувати Недоліки?	Як це зробити?
Чи ми оцінили, як існуючий зовнішній контроль і нагляд виявляє внутрішні перешкоди і опір, який рівень поваги персоналу до правових вимог та етичних норм?	Якщо ні, то ми можемо: • Оцінити внутрішні перешкоди і опір та їх причини • Оцінити пріоритети нагляду і контролю • Адаптувати правові та етичні норми	Ми можемо: • Залучити експерта • Створити робочу групу з залученням представників органу нагляду • Розробити план дій з поліпшення зовнішнього контролю • Визначити для робочої групи чіткі завдання • Організувати зв'язок з органами зовнішнього контролю • Інтегрувати їх очікування в структуру внутрішнього контролю • Змінити внутрішні правила для підвищення результатів контролю в рамках організації
Які існують органи зовнішнього нагляду? Які їх обов'язки і політика, і які між ними відмінності?	Якщо ні, то ми можемо: • Оцінити обстановку та зовнішні контролюючі органи • Оцінити відмінності урядового, судового, громадського та медійного контролю	

Оцінюючи рівень ефективності зовнішнього контролю, якими є стосунки між органами контролю та службами, і які реальні наслідки цих стосунків?	Якщо ні, то ми можемо: • Дати оцінку якості та ефективності стосунків • Оцінити організаційне та професійне ставлення до контролю • Оцінити наслідки та ризики	• Реалізувати план дій • Відповідно (ре)структурувати внутрішній контроль • Покращити зв'язки з громадськістю • Розробити правила, за якими прозорість викликатиме повагу • Популяризувати принципи забезпечення громадського порядку **Примітка: інструменти, описані в Главі 9, також можуть бути корисними**
Наскільки існуюча система внутрішнього контролю відповідає вимогам зовнішнього нагляду і контролю?	Якщо ні, то ми можемо: • Оцінити наслідки зовнішнього нагляду для внутрішнього контролю • Оцінити потреби у змінах • Визначити план дій	
Чи має наша стратегія спілкування необхідний рівень прозорості, і чи відповідає рівень підзвітності очікуванням зовнішнього контролю?	Якщо ні, то ми можемо: • Дати оцінку громадського контролю за нашою діяльністю • Оцінити повідомлення про діяльність поліції та її політику • Розширити комунікаційну стратегію	

ГЛАВА 7

7

Розслідування

Жерар Шнель

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК З ПИТАНЬ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА СЛУЖБОВИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ В ПОЛІЦІЇ

1. Вступ до Глави 7

У Главі 7 розглядаються особливості розслідування корупції в поліції. Вона описує, як добре організовані розслідування можуть допомогти у переслідуванні за правопорушення і корупцію. У ній розглядаються вимоги внутрішніх і зовнішніх слідчих органів, відзначаються проблемні особливості корпоративного духу серед співробітників поліції та важливість розробки стратегії розслідування. Ця Глава містить теоретичні основи, а також, використовуючи приклади з реальних життєвих ситуацій, може служити практичним посібником.

Серед іншого, у цій Главі пропонуються основні критерії для класифікації різних форм корупції в поліції і пояснюються варіанти різних стратегій, які можуть бути використані під час розслідування. Тут також надається базова довідкова інформація про розслідування, у т.ч. сім золотих запитань, а також про деякі принципи, яких потрібно дотримуватися під час проведення розслідувань. Для ілюстрації матеріалу представлені деякі приклади успішної боротьби з корупцією.

Корупція може спостерігатися на всіх рівнях суспільства, однак урядові структури, бізнес та громадянське суспільство матимуть від цього різні наслідки. Контекст відіграє важливу роль у ефективному розслідуванні корупції в поліції. У цій Главі пропонуються практичні моделі і рекомендації та способи їх застосування в конкретних умовах.

1.1. Що таке розслідування?

У даному контексті *розслідування* – це процес вивчення фактів, пов'язаних з кримінальними злочинами та іншими неправомірними вчинками співробітників поліції. Розслідування включає в себе ряд дій, які служба проводить після отримання скарги на неправомірні вчинки поліції, і метою яких є визначити, чи ця скарга є обґрунтованою. Розслідування може проводитися поліцейськими службами або (незалежними) органами боротьби з корупцією, і може бути ініційоване на підставі скарги, поданою представниками громадськості або співробітниками поліції, які обидва можуть бути учасниками або спостерігачами корупційних діянь. Внутрішні органи контролю (див. Главу 5), або поточні розслідування також можуть ініціювати процес розслідування корупції.

Глава 7 висвітлює характерні особливості *стратегії розслідування*. Стратегія розслідування є способом збирання доказів, які або підтвердять звинувачення, або визнають його необґрунтованим. Стратегії можуть визначати шляхи збору інформації. Стратегія представляє собою добре розроблений підхід до певної проблеми і визначає напрями розслідування. Це більше, ніж застосування одного методу ведення слідства: це поєднання методів з урахуванням їх можливостей, а також обмежень, обов'язків і ризиків; щоб у результаті цих міркувань визначилися шляхи вирішення конкретної справи.[159] Стратегія має забезпечувати прозорість, дотримання процедур та справедливе ставлення.

Зв’язок з іншими главами

Деякі теми, описані у цій Главі, також розроблені більш детально в інших Главах:

Глава 1 містить додаткові відомості про різні форми корупції.

Глава 4 стосується певних особливостей поведінки поліції, які не можуть розглядатися як корумповані, але повинні бути виправлені, оскільки вони порушують правила етики.

Глави 5 і 6, які торкаються внутрішнього та зовнішнього контролю, також пов’язані з цією Главою, оскільки особливості контролю можуть визначати важливі моменти, які певним чином направляють процес розслідування.

Додаткову інформацію можна також знайти у Главі 3.

Конкретні посилання будуть вказані у тексті.

2. Чому етап розслідування має таке важливе значення у справі боротьби з корупцією?

У цій Главі досліджується причини, з яких розслідування злочинів, скоєних співробітниками поліції, мають важливе значення для попередження і скорочення корупції.

2.1. Поліція повинна користуватися довірою

Щоб бути ефективною, поліція повинна користуватися довірою суспільства. Поліцейська корупція є руйнівною для цієї довіри. Розслідування злочинів і зловживань, вчинених співробітниками поліції, є необхідною умовою для забезпечення громадської довіри до поліції.

Дослідження проблеми корупції в поліції має принципове значення, оскільки діяльність поліції пропонує багато можливостей для корупції. Співробітники поліції можуть відвернути інформацію від намічених цілей і використовувати її для шантажу, і т.д. Інформація про злочинні діяння може бути «прикритою», щоб захистити винних від покарання. Фізичний контроль підозрюваних також може стати джерелом зловживань.

У більш широкому масштабі, корупція в поліції може безпосередньо впливати на темпи економічного зростання за рахунок незаконного «оподаткування» малих підприємств або транспорту, причому так само, як і мафіозні організації,[160] і це також справляє негативний вплив на іноземні інвестиції.

2.2. Злочинці зацікавлені у корумпованості поліцейських

Дослідження показують, що однією з умов появи і розвитку великої організованої злочинності є високий рівень корупції в поліції.[161] Злочинні організації мають серйозну зацікавленість у розбещенні поліцейських завдяки їх унікальним можливостям: їх доступу до конфіденційної інформації та їх здатності захищати незаконні бізнеси, такі як проституція, наркотики, порнографія і так далі.

У співвідношенні між поліцейською корупцією та організованою злочинністю присутня істотна кількість кримінальних грошей, в той час, як корумповані поліцейські часто отримують лише невеликі суми за свої послуги. За ці відносно невеликі суми грошей, поліцейські, наприклад, відкривають двері там, де вони повинні залишатися закритими, охороняють борделі, які вони повинні закрити, і захищають вантажі під час транспортування наркотиків. Ці дії (або бездіяльність) сприяють кримінальним оборудкам. Не лише злочинці мають інтерес у розбещенні співробітників поліції. Це також терористи, політики, ватажки воєнізованих формувань і т.д. Усі вони мають свої власні мотиви для корумпування поліцейських з якоюсь певною метою.

Приклад 1: «Мафіозні поліцейські»

У 2006 році два відставних детективи з Нью-Йорку, Луїс Епполіто і Стівен Каракаппа, були визнані винними у вчиненні кримінальних злочинів, які сталися з 1979 по 2005 рік. Вони жили подвійним життям, як інформатори і наймані вбивці для мафіозної сім'ї Луккезе та боса злочинності Ентоні Кассо «Геспайп» (на прізвисько «Газопровід»). Двох детективів було визнано винними у восьми вбивствах і засуджено. Пара отримувала виплати у розмірі $ 4,000 на місяць за надання інформації, та виплати у розмірі до $ 75,000 за вбивство. Інші звинувачення включали відмивання грошей, викрадення людей і перешкоджання здійсненню правосуддя. В одному випадку було виявлено, що дует поставляв невірну інформацію про певну особу, що призвело до смерті невинної людини. Вони попереджали мафію про поліцейських інформаторів і одного разу заарештували члена мафії, а потім передали його назад у банду, яка катувала і вбила його. Ці чоловіки також були засуджені за торгівлю метамфетаміном у той час, коли після відставки з поліції жили у штаті Невада.

2.3. Самозахисний характер поліцейської служби

В закритих організаціях, таких як поліцейські служби, поступово розвивається культуру самозахисту. Ця культура може бути описана як так званий синій кодекс, або синя стіна мовчання, які є неписаним правилом серед співробітників поліції не повідомляти про помилки колег, їхні проступки або злочини. Під час допиту поліцейського з приводу інциденту неправомірної поведінки за участю іншого офіцера спостерігається стандартна ситуація з посиланням на незнання. Цей механізм сприяє корупції і є перешкодою для її розслідування. Співробітники поліції залежать один від одного у питаннях безпеки і добробуту, і їм часто доводиться працювати в екстремальних умовах, стикатися з насильством, убогістю і «темною стороною» суспільства. Це спричиняє суттєвий тиск на них та заохочує до міцного товариства. Саме цей дух товариства і заохочує утаємниченість співробітників поліції, які обманюють або дивляться в інший бік, щоб захистити інших офіцерів.

Вставка 1: Як боротися з синьою стіною

Рекомендовані заходи, для того щоб впоратися з синьою стіною у розслідуванні справ про корупцію

- Погодьтеся, що це явище існує: не заперечуйте його.
- Підкреслюйте особисту відповідальність.
- Нагороджуйте співробітників поліції, які змогли подолати цю культуру.
- Захистіть співробітників поліції, які спромоглися надати інформацію про корупцію.

Це явище не слід недооцінювати: воно має руйнівний вплив на ефективність розслідування корупції. Синя стіна мовчання підкріплюється двома спостереженнями співробітників міліції:

1. Поліцейські вважають, що доповідь про інших корумпованих поліцейських не призведе автоматично до засудження або суворих заходів покарання проти цих посадових осіб. Є вагомі підстави так вважати, оскільки дійсно важко знайти випадки, в яких розслідування корупції привело до успішного судового розгляду. Це стримує поліцейських від доповідей про неналежну поведінку і надання доказів.
2. Серед офіцерів поліції існує тверде переконання, що доповідаючи про інших корумпованих співробітників вони погублять свою власну кар'єру. Є всі підстави так вважати, оскільки існує багато прикладів того, що співробітники поліції, які доповідали про випадки корупції або зловживань, через це втратили перспективи зробити кар'єру. [162]

3. Як розслідування може бути інтегроване у процес боротьби з корупцією та неетичною поведінкою?

Даний розділ пропонує підрозділам поліції, що беруть участь у боротьбі проти корупції, певні методичні рекомендації, які можуть допомогти в розробці інструментів і механізмів для розслідування злочинів, скоєних співробітників поліції.

Зокрема пропонується розглянути таке:

- визначення типу корупції;
- розробка стратегій розслідування;
- стратегії розслідування;
- управління процесом розслідування;
- дослідження процесів прийняття рішень;
- роль прокуратури;
- робота з випадками неправомірних дій поліції.

3.1. Визначення типу корупції

Розуміння причин появи корупції є першим кроком у створенні стратегій, механізмів і процедур, покликаних інтегрувати етап розслідування у процес боротьби з корупцією та неетичною поведінкою. Організаційні основи та рівень розвитку поліцейської служби багато в чому визначають зовнішній вигляд корупції.

Найбільш складними для розслідування формами корупції є ті, які заохочуються економічними та політичними чинниками. Економічні поняття попиту та пропозиції поширюються і на протиправну поведінку, спонукаючи корумпованих поліцейських діяти у відповідності до наявних можливостей отримання прибутку від своєї діяльності. У довгостроковій перспективі це сприяє створенню системи економічних стосунків, які передбачають захист і підтримку незаконної діяльності. Ці незаконні комерційні оборудки отримують сприяння з боку співробітників поліції, які використовують можливості служби для особистої вигоди.

Форми корупції, які впливають на стан всієї правової системи, вимагають іншого підходу в розслідуваннях, ніж у тих випадках, де, наприклад, поліцейський бере хабар під час регулярного контролю дорожнього руху. Системні форми корупції (Див. Глави 2 та 6) існують протягом десятиліть і не зникають одразу після початку реформ. Насправді, прояви системних форм корупції активізуються саме у перехідні періоди, коли злочинці, лобістські та інші групи використовують нестабільну ситуацію для розширення свого бізнесу або щоб посилити свій вплив. Для більш детальної інформації про форми корупції в поліції, див. Вставку 2, нижче.

Системна, організована корупція, більш поширена у країнах перехідного періоду, або країнах, що розвиваються, ніж у пост - конфліктних чи в розвинених країнах, і там, де

широке розповсюдження мають індивідуальні правопорушення або відверті, навмисні корупційні прояви.

Вставка 2: Форми проявів корупції в поліції

Корупція в поліції проявляється у багатьох формах. В контексті цілей цієї Глави розрізняють такі відмінності:

- ***Класичні форми корупції*** (здирництво), такі, як хабарництво чи будь-які інші форми зловживання для особистої вигоди, які спостерігаються або серед окремих осіб або серед груп.
- ***Процесуальна корупція,*** означає вплив на результати слідства та судових процесів.
- ***Порушення службової дисципліни:*** девіантна поведінка співробітників міліції, які не передбачають пряму матеріальну вигоду, але шкодять іміджу поліцейського, включаючи внутрішні порушення.

Для більш докладного ознайомлення з різними формами корупції див. Главу 1.

3.2. Розробка стратегій розслідування

Під час розробки стратегії розслідування корупції в поліції потрібно враховувати декілька чинників. Після визначення типу корупції, який превалює у роботі поліції, розробка стратегії проведення розслідувань вимагає аналізу природи виявлених форм корупції.

Є дві характеристики, за якими корупцію можна класифікувати так, щоб забезпечити ефективність стратегій розслідувань: [163] якою мірою корупція є організованим явищем, і якою мірою вона *укорінена* і *поширена*.

На найнижчому рівні організаційної ієрархії корупція зазвичай *неорганізована*, як гнилі яблука в діжці. Не всі яблука в цій діжці зіпсовані. Корупція цього типу характеризуються окремими випадками проступків, які не пов'язані з іншими. Кращий спосіб боротьби з неорганізованою корупцією полягає у виявленні окремих виконавців, щоб потім застосувати методи, якими виявляють докази на індивідуальній основі. Наприклад, поліцейський, який поставляє інформацію з бази даних до злочинної організації може залишити цифрові сліди на комп'ютері, наприклад, реєстраційну інформацію, перелік отриманих даних, і так далі. У даному випадку швидкі таємні операції, зосереджені на окремих особах, могли б бути ефективними.

На більш високому рівні, *неорганізована, але повсюдна* корупція проявляється у більш широкому діапазоні корупційної діяльності, яка вкоренилася у поліцейську культуру (всі або більшість яблук гнилі), але все ще перебуває на індивідуальному рівні. Виявлення корумпованих осіб у середовищі з широко поширеною корупцією є більш важкою справою. Необхідно розробляти стратегії для виявлення гнилих яблук і залишати хороші яблука, або використовувати хороші яблука, щоб визначити гнилі.

Організована, поширена корупція переходить від випадкових проявів корупційної діяльності до планового і структурованого характеру корупції, яка часто включає в себе вище керівництво. У таких випадках корупція настільки поширена, що сама «діжка» може вважатися прогнилою. Це вимагає ретельного аналізу взаємовідносин, оскільки деякі з

корумпованих співробітників можуть працювати в якості групи і вчиняти злочини в інтересах злочинної організації. Стратегії для ефективного розслідування цієї ситуації мають передбачати програми захисту свідків і проведення довгострокових таємних операцій.

У процесі визначення стратегії розслідування корупції три додаткових чинники також можуть бути корисними для врахування:[164]

1. Кількість запідозрених у корупції співробітників поліції.
    - Чим більше їх число, тим важче провадити певні види діяльності, наприклад, агентурні операції.
    - Чим більше число, тим більше «очей і вух» в організації (важко тримати розслідування в секреті).
    - Чим більше число, тим більше шансів, що один з підозрюваних буде співпрацювати з слідчо-оперативною групою.
2. Вплив політики.
    - Потрібні додаткові заходи для проведення перевірок і для захисту розслідування від втручання.
    - Потрібні додаткові заходи для забезпечення справедливого судового розгляду.
    - Зумовлює можливість того, що політики можуть мати в поліції доступні джерела, які можуть розкрити важливу для них інформацію.
    - Вимагає наявності програм захисту свідків.
3. Увага ЗМІ.
    - Свідки і докази можуть стати менш корисними, якщо журналісти починають своє власне розслідування.
    - Свідки можуть злякатися уваги з боку ЗМІ.
    - Справа може стати політичною проблемою через зростання уваги з боку ЗМІ.
    - Увага ЗМІ може посилити тиск на слідство.

3.3. Стратегії розслідувань

Розглянувши природу цього типу корупції, можна говорити про розробку відповідних стратегій розслідування, що враховують її характерні особливості.

Нижче подано неповний перелік можливих стратегій розслідування:

3.3.1. Збір доказів

Більшість стратегій розслідування ґрунтуються на індивідуальній моделі корупції. Вони мають на меті виявлення і затримання окремих співробітників поліції за скоєння ними злочинів. За такого підходу, як правило, не досліджуються форми і тенденції в корупції, а зосередженість на окремих особах, а не групах або мережах, створює ризик «попередження» інших, які також можуть бути залучені в корупційну діяльність.

Більш широким є підхід, який іноді називають «риболовля». Він завжди шукає характерні особливості у проявах корупції, зосереджуючись на наявності «схем», а не «подій» - і його завдання полягає у виявленні якомога більшого числа корумпованих співробітників. Ця

стратегія дозволяє слідчим відкладати арешти доти, доки не буде зібрано оптимальної кількості доказів. Недоліком цієї стратегії є те, що підозрювані поліцейські скоюють злочини в той час як триває розслідування, піднімаючи таким чином питання етичності.

3.3.2. Фокус розслідування

Стратегії розслідування кримінальних злочинів часто зосереджуються на особі злочинця, а не на середовищі, в якому ці злочини відбуваються; і це так само стосується й розслідувань справ про корупцію. Відправною точкою розслідування часто буває скарга або сигнали від інформаторів. Стратегії розслідування, як правило, зосереджені на зловмисникові, а зусилля слідчих спрямовані на збір доказів проти підозрюваного. Через прихований характер корупційної діяльності, часто буває важко збирати докази: поліцейські дуже обережні, вони залишають мало слідів, і їхня діяльність найчастіше занадто добре прихована щоб її помітити.

Є дві альтернативи до такого підходу:

1. *Злочинна організація в якості центра уваги.* Замість того щоб зосередити увагу на підозрюваному офіцерові поліції, зусилля слідчих мають зосереджуватися на злочинній організації, якій, вочевидь, допомагають корумповані офіцери. В ході розслідування, слідчі з питань боротьби з корупцією беруть участь у роботі слідчо-оперативної групи. Їх завданням є виявлення корумпованих поліцейських і забезпечення того, що збирається достатньо доказів без ризику для всього розслідування. Ймовірність виявлення корумпованих офіцерів під час такого розслідування доволі значна, тому цей підхід буде ефективним для розслідування корупції.

2. *Певні види бізнесу в якості центра уваги.* Деякі види бізнесу мають більше зацікавленості у корумпованості поліцейських, ніж інші. Транспортні підприємства, наприклад, могли б отримати вигоду з наявності корумпованих офіцерів для перевезення незаконних вантажів. Розслідування зосереджується на незаконній діяльності конкретного підприємства або галузі, і слідчі з питань боротьби з корупцією беруть у ньому участь. У центрі уваги розслідування перебуває аналіз (бізнес) діяльності; при цьому, стають видимими і дії корумпованих поліцейських, які підтримують незаконну діяльність.

3.3.3. Інші важливі стратегії

3.3.3.1. Комунікаційні стратегії

Антикорупційні розслідування, за визначенням, привертають багато уваги ЗМІ. Це може становити загрозу для розслідування, якщо не вдалося з нею ефективно справитись, і водночас, це можливість продемонструвати прозорість і заспокоїти громадськість.

Зв'язки з громадськістю, або стратегії роботи зі ЗМІ не слід недооцінювати, оскільки вони є необхідним чинником для забезпечення ефективності розслідування.

Вставка 3: Роль засобів масової інформації у стратегії розслідування

При визначенні стратегії проведення розслідування в неї повинні бути включені деякі питання роботи зі ЗМІ:[165]

- Чи було призначено прес-аташе?
- На якому рівні визначено повноваження щодо розкриття інформації для ЗМІ?
- Яка загальна стратегія роботи зі ЗМІ?
  - Зовнішні засоби масової інформації.
  - Внутрішні засоби масової інформації (щоб тримати поліцію в курсі подій).
- Яка інформація може бути розкрита або закрита для ЗМІ?
- Чи відслідковується висвітлення в ЗМІ?
- Які були організовані звернення до ЗМІ?
  - Які саме питання повинні бути звернені до громадськості?
- Какие позитивные сообщения должны быть переданы?
- Які позитивні повідомлення повинні бути передані?
- Чи доцільно звернутися до певних груп суспільства?
- Які є ризики розкриття інформації?
- Якщо певна інформація не розголошується, чи може вона бути розкритою в ЗМІ?
- Чи може прес-реліз стати попередженням для спільників?
  - Що потрібно передбачати?

3.3.3.2. Фінансові стратегії

Деякими з найбільш компрометуючих і переконливих доказів в оприлюднених випадках корупції є докази того, що звинувачувані офіційні особи отримують фінансові вигоди від корупції: наприклад, докази того, що державний службовець чи співробітник зберігає великі суми грошей на рахунках у банку, купив дорогі речі за готівку або витрачає значно більше грошей, ніж можна віднести до законних джерел його/її доходу.

Таким чином, зосередження уваги на фінансових вигодах підозрюваних є успішною стратегією дослідження «грошових слідів». Отримання і витрачання грошей залишає слід, який може бути досліджений, і який дає можливості для визначення місцезнаходження людей та їх звички щодо витрачання або економії коштів. Цінна інформація може бути зібрана через відстеження платежів за кредитними картками, замовленнями через Інтернет, і так далі.

Конфіскація активів, отриманих незаконним шляхом. «Злочини не повинні давати прибутки»: ефективною стратегією у боротьбі зі злочинністю є конфіскація отриманих незаконним шляхом коштів. Будь-яка перевага, яка отримана від кримінального або корупційного акту, повинна бути анульованою або повертається. Ця стратегія має три важливих

елементи: 1) вона гарантує, що корумповані посадові особи не будуть отримувати користь зі своєї діяльності; 2) вона повертає гроші, які належать державі або будь-якій іншій особі чи установі; і 3) вона підвищує суспільну довіру, оскільки в такі заходи створюють відчуття справедливості.

Важливою передумовою для конфіскації коштів, отриманих незаконним шляхом, є створення правової бази, яка дозволяє дослідження особистих активів і конфіскацію будь-яких цінностей, щоб гарантувати повернення всього, що з цієї причини має бути повернене, а тому має бути доступним і збереженим. Так званий *тимчасовий арешт* є потужним засобом забезпечення збереження незаконно придбаних активів до моменту, коли суддя може ухвалити рішення щоб порушник повернув усе, що було незаконно придбане.

3.3.4. Методи розслідування

3.3.4.1. Таємні операції

Під таємними операціями розуміють методи розслідування за участю ряду взаємопов'язаних таємних заходів протягом певного періоду часу, проведених правоохоронними органами для запобігання й виявлення корупції та з метою збору інформації для майбутніх арештів і кримінального переслідування. Деякі аспекти таємних операцій можуть викликати етичні запитання, і тому вони повинні дотримуватися таких умов: пропорційність і надання дозволу компетентним органом судової влади.

3.3.4.1.1. Агентурне проникнення

Під час розслідування корупційних зловживань широке використання мають «агентурні», або приховані методи. Згідно з визначенням ФБР під агентурною (під прикриттям) діяльністю розуміють будь-яке розслідування з використанням вигаданого імені або замаскованої ідентичності співробітника поліції чи іншої правоохоронної організації.

Агентурні методи включають в себе довгострокові інфільтрації, приховані на тілі мікрофони, спостереження (аудіо та відео), прослуховування телефонних розмов, всі види телекомунікаційних перехоплень (наприклад, Інтернету та електронної пошти) і ситуації введення в оману. Ці засоби глибокого втручання повинні бути застосовані лише за наявності належної правової бази (як правило, міститься у кримінально-процесуальних актах). Якщо ця правова база відсутня (наприклад, немає ордера, виданого суддею), то результати застосування агентурних методів, які часто обмежують права людини і недоторканність приватного життя, не можуть (і не повинні) розглядатися судом, і можуть призвести до виправдання або закриття справи.

Такі методи, як приховане (агентурне) спостереження, прослуховування телефонних розмов, аудіо-та відео-спостереження і перехоплення електронного зв'язку є ефективними засобами у розслідуванні справ про корупцію. Вони можуть надати переконливі докази участі певної особи у корупційній діяльності, але також є корисними і для виявлення інших винних осіб, мереж, і знайомих або учасників. Ці приховані методи забезпечують для аналітиків основне джерело інформації. Декілька комісій з розслідування корупції після завершення розслідувань дійшли висновку, що використання електронного спостереження було найважливішим чинником досягнення проривів у розслідуваннях. Спостереження стало важливою стратегією тому, що корумповані поліцейські знають як обійти стандартні методи розслідування. Зокрема, традиційні, більш відкриті форми слідства, такі як опитування підозрюваних та свідків, матимуть менший вплив на підозрюваного, ніж протиставлення таких доказів, як відеозйомка.

Приклад 2: Операція Грейлорд

У 1978 році агент ФБР розслідував справу про корупцію у поліцейському департаменті м.Чикаго (штат Іллінойс, США). В ході розслідування він наштовхнувся на докази корупції у судовій системі. Після вісімнадцяти місяців Вашингтонське бюро схвалило спецоперацію для виявлення розгалуженої системи хабарництва і корупції у судовій системі округа Кук, штат Іллінойс. Спецоперація тривала близько трьох років, і її наслідки відчувалися протягом багатьох років після цих подій. Спецоперація виглядала таким чином:

За участю органів влади було сфабриковано ряд справ, які передбачали участь фіктивних обвинувачених, касети із записами бесід, телефони що прослуховувалися і, вперше за весь час, встановлення підслуховуючого пристрою у кабінеті судді. Таємні агенти, або «кроти», проникли в систему і різноманітні угоди були досягнуті з обвинувачуваними в обмін на їхню співпрацю.

3.3.4.1.2. Тести на добропорядність і агентурні спецоперації[166]

Тести на добропорядність не призначені спеціально для збору доказів, хоча багато з тестів можуть автоматично генерувати докази у тих випадках, коли особи їх провалюють. Метою тестів на добропорядність є виявлення корумпованих осіб. Результати вибіркових і нерегулярних тестів на добропорядність може бути важко виправдати, особливо, якщо немає конкретних підозр. (Див. докладніше про тести на добропорядність у Главі 5.)

Метою агентурних спецоперацій є проникнення до корумпованих груп або підхід до корумпованих осіб, збір доказів, а також виявлення і арешт злочинців. Спецоперації найкраще можуть бути описані як збудовані поліцією конструкції, у яких вони пропонують людям можливості для скоєння злочину (корупцію) з метою зловити злочинця на місці скоєння злочину.

Спецоперації мають чотири основні елементи:

1. Наявність можливості для скоєння або втягнення у скоєння злочину, яка створена або може бути використана поліцією.
2. Підозра до імовірного злочинця чи групи злочинців в контексті певного типу злочинів.
3. Агент або прихований співробітник поліції, або інша форма введення в оману.
4. Кульмінація операції, коли робота закінчується арештами.

Вставка 4: Важливість захисту свідків під час розслідування корупції

Свідками корупції в поліції можуть бути як представники громадськості, так і офіцери поліції. Члени суспільства, які брали участь у корупційній діяльності, є одним з найкращих джерел інформації. Проте, їхня готовність повідомляти про скоєння злочину в поліцію, як правило, є низькою. Повідомлення про корупційну діяльність, в якій людина брала участь заради його / її власної вигоди означало б, що ця людина також повинна визнати свою участь у незаконних діях. Існує високий ризик бути заарештованим в результаті подання своєї скарги. Ситуація, звичайно, буде іншою, коли скарга стосується таких інцидентів, як фізичне насильство або вимагання з боку поліції.

Представники громадськості, які стали свідками корупційних оборудок перебувають у кращому становищі, щоб визнати поведінку, свідками якої вони стали. Їх мотивація стосовно повідомлення про проступки залежить від рівня сприйняття корупції з боку суспільства. Це досить некомфортно зайти у поліцейську дільницю і подати скаргу про корупцію в поліції; щоб подати скаргу, люди вважають за краще йти до незалежної установи. Це так само вірно і для поліцейського, який хоче повідомити про правопорушення. Порушення синього кодексу мовчання вимагає багато мужності: офіцер поліції, який хоче повідомити про правопорушення ставить сам / сама себе в уразливе становище.[167]

Тому і виникає необхідність встановлення програми захисту свідків та інформаторів. Найкращими свідками у розслідуванні корупції в поліції є переважно самі ж співробітники поліції.

> Стаття 8 Конвенції ООН проти корупції зазначає, що співробітники правоохоронних органів, які мають підстави вважати, що порушення цього Кодексу відбулося або може скоро відбутися, повинні повідомити про це (тобто корупційне правопорушення) вищестоящим органам влади і, в разі потреби, іншим відповідним органам влади або органам, що мають повноваження з нагляду або виправлення становища.

У цій статті визнається наявність тиску солідарності в роботі поліції. Співробітники поліції, які стали свідками правопорушення, починають розриватися між своїм обов'язком розкрити істину й допомогти зупинити корупцію і груповим тиском зберігати мовчання. Виплати для співробітників поліції, які повідомляють про корупцію, але також беруть участь у скоєнні злочинів, самі по собі можуть бути ефективними, однак, це питання має бути розглянуте у контексті правових норм кожної окремої країни. Статус свідка не має значення – чи це представник громадськості, інформатор, офіцер поліції або підозрюваний – той факт, що свідки можуть стати жертвами через їх важливу роль у розслідуванні корупції, не може бути проігнорований. Тому мають бути розроблені надійні програми захисту, які передбачають можливості таких таємних заходів, як безпечне житло, альтернативна ідентичність, забезпечення охороною, безпечний транспорт та інші засоби. Це дуже дорогі заходи, тому для підтримки свідків, яким загрожує небезпека, повинні бути в наявності відповідні фінансові кошти. Програми захисту свідків високого рівня є вкрай ресурсномісткими і повинні бути адекватно розглянуті, перш ніж вони започатковуються. Вирішальним критерієм, однак, є безпека і благополуччя свідка.

3.3.4.2. Розробка сценаріїв (версій)

Завданням слідчих є виявлення злочинів, а також розслідування обставин, які призвели до злочину. Вони досліджують інформацію, яка підтверджує вину підозрюваного, а також інформацію, яка може виправдати підозрюваного. Щоб зробити це належним чином, необхідно розробити інструменти для визначення напрямів розслідування, які б сприяли цим зусиллям.

Слідчі групи будуть намагатися створити модель того, що сталося або може статися під час розслідування. Ці моделі повинні бути побудовані на фактах і обґрунтованих припущеннях, але також вимагають певної уяви. Інтерпретація фактів детективами і аналітиками не обов'язково є абсолютною істиною, тому було б розумним витратити якийсь час на розробку сценаріїв того, що могло статися або може відбутися в майбутньому. Цей процес називається розробкою сценаріїв і використовується для вироблення ідей про те, що, імовірно, відбудеться. Реактивна розробка сценаріїв використовується для реконструкції того, що вже відбулося.

У теорії, ці сценарії дозволяють детективам думати у більш широкому контексті, ніж дозволяють реальні факти, створюючи їм можливість відкрити для себе нові напрями досліджень і нові докази або різні підходи. Сценарій у цьому сенсі схожий на розкадровки, які використовуються для планування зйомки кінофільмів. Для цього створюються і розкладаються послідовні малюнки, щоб у найкращий спосіб уявити собі те, що сталося, або може статися.[168]

Цей більш-менш творчий процес розробки сценаріїв (будівництва версій) обмежений певними правилами.

- Сценарії побудовані на фактах, доказах, результатах аналізу та обмежених припущеннях, і в результаті цього процесу проявляється комбінація розкадровки, яка допомагає визначити можливі напрями розслідування.
- Сценарії можуть бути корисними інструментами для керівництва розслідуванням та визначення пріоритетів, однак, керівники не повинні ніколи забувати, що сценарії є уявними.
- Сценарії в найкращих випадках можуть увійти у файли відомчої політики, що дозволить керівникам підтвердити свою відповідальність за затрачені зусилля.[169]

3.3.5. Загальні принципи розслідування

Розслідування кримінальних злочинів і розробку з цією метою сценаріїв (версій) можна порівняти з пошуком відповідей на сім основних запитань, які потрібні для того, щоб упорядкувати і структурувати процес. (Див. Таблицю 1 нижче).

Таблиця 1: Сім золотих запитань у розслідуванні кримінальних злочинів

Что	Що трапилось? Перше запитання, на яке належить відповісти, є вирішальним. *Формальна складова* Чи має цей випадок або інцидент ознаки кримінального злочину, чи мова йде про неправомірні дії поліції, які є порушенням стандартів поведінки, але не обов'язково потребують радикальних каральних заходів? *Матеріальна складова* Це запитання є відправною точкою кожного розслідування: «що ж тут насправді відбувається?» Факти про подію, що трапилася, або про існуючу корупцію мають бути досліджені. Запитання про те, що саме в даний момент розслідується, допоможуть знайти потрібні аргументи для визначення напрямів зосередження зусиль слідчої групи у розслідуванні інциденту. Подальша робота на цих напрямах викликатиме нові запитання.
Хто	Хто скоїв злочин (и)? Це друге запитання має важливе значення: якщо воно залишиться без відповіді, то не буде ніякого судового розгляду. Справи вважаються розкритими лише тоді, коли на запитання «хто» буде дана відповідь. *Формальна складова* Слідчі розшукують докази того, що пов'язує людину з певною подією. Перш ніж певна особа може вважатися «підозрюваною», повинні бути отримані обґрунтовані підозри стосовно того, що ця людина дійсно є злочинцем. Ця вимога щодо наявності так званого «вірогідного мотиву» заважає людям стати жертвами довільного рішення з боку співробітників поліції. *Матеріальна складова* Особи, які скоюють злочини зазвичай не готові визнати те, що вони зробили. Вони майже ніколи добровільно не з'являються в поліцію з повинною. Переважно спостерігаються заперечення і докладання зусиль, щоб знищити або приховати докази. Значна кількість зібраних доказів у випадках розслідування стосується саме відповіді на питання «хто». *Речові докази* Не існує більш вагомих доказів, ніж речові докази (та результати судово-медичної експертизи), але їх наявність може бути корисною лише тоді, коли вони перебувають у контексті конкретної справи. Робота слідчого полягає саме в тому, щоб звести в одне ціле місце, час, підозрюваного і злочин. Це може бути зроблено за допомогою допитів, а також свідчень очевидців, свідчень експертів і так далі.

Де	Під час розслідування випадків корупції відповідь на запитання «де» часто буває знайти важче, ніж відповісти на будь-яке інше запитання. Важко згадати злочини, які є більш прихованими, ніж корупція. Міркування у термінах «де» фактично стався злочин, як правило, мають обмежену користь. «Де»-більше відноситься до злочинів, які становлять багате джерело для речових доказів. Місце злочину також може багато чого розповісти у відповідь на запитання «що» за результатами реконструкції злочину на основі слідів, виявлених на місці події. У теперішні часи злочини залишають сліди в багатьох інших місцях, ніж фактичне місце злочину, якщо таке взагалі існує. Сучасні технології та сучасне банківське програмне забезпечення дозволяють слідчим, наприклад, пошуки слідів доказів в Інтернеті у скриньках електронної пошти та через доступ до інформації про грошові транзакції.
Коли	З юридичної точки зору запитання «коли» є дуже важливим. Звинувачення завжди вказують на певний момент часу, коли відбулася подія. Хоча поточні справи про корупцію охоплюють тривалий період часу, суди хотіли б бачити окремі конкретні події підтвердженими реальними фактами, такими як дата і час. Це особливо важко, якщо розслідування проводиться значно пізніше після того, як злочини мали місце. Дослідження документів та грошових потоків можуть бути надзвичайно цінними для визначення дати і часу. Робочі та особисті скриньки електронної пошти, а також реєстраційні дані про використання Інтернету можуть забезпечити слідчих точною інформацією.
Чому	У розслідуванні більшості злочинів слідчі весь час зайняті пошуками справжніх мотивів, оскільки їх виявлення є найважчим моментом розслідування. Взагалі, існує п'ять найбільш розповсюджених мотивів для здійснення корупційних злочинів. • Фінансові мотиви. • Політичні мотиви. • Сімейні стосунки (зокрема дії проти членів сім'ї чи ворогів сім'ї, а також бездіяльність з метою спонукання родичів до вчинення певних злочинів). • Дружба (важко відмовити на прохання друзів). • Помста.

Як /з застосуванням чого	Характерні ознаки справ про корупцію, безумовно, відрізняються від характерних ознак справ про пограбування або справ про вбивство, однак, основний досвід, який може бути отриманий з аналізу методів розслідування різних справ завжди залишається цінним. Дослідження характерних ознак може також допомогти у виявленні й інших випадків корупції тоді, коли про злочин відомо, але не відомо хто злочинець. За характерними ознаками часто можна побачити особистий почерк порушника. Люди прагнуть повторювати свій успіх, і якщо корумповані офіцери поліції успішні у здійсненні певних злочинів певним чином, то вони, скоріш за все будуть робити це таким же чином знову, якщо вони вирішили продовжити свою діяльність. Запитання «з застосуванням чого?» стосується засобів, які використовуються для скоєння злочину, і вони можуть надати нові можливості отримання доказів. У розслідуванні справ про корупцію слід у першу чергу враховувати комп'ютери, трафік електронної пошти і телефонних розмов, а не наявність зброї чи іншого відповідного засобу, як це має місце у розслідуванні обставин вбивства. Є вагомі підстави для серйозного ставлення до запитання «з застосуванням чого?», тому що відповідь може не лише визначити нові напрями розслідування або отримання доказів, але може також виявити важливу інформацію про злочинця.

3.4. Управління процесом розслідування

Процес розслідування можна розділити на кілька етапів: початковий етап, підготовка та планування, реалізація і завершення. На кожному етапі розглядаються конкретні питання структурування дій та використання адекватних методів. Процес розслідування повинен розглядатися не як лінійний процес, а як інтерактивний.

Більш детально етапи розслідування розглядаються нижче, в Таблиці 2:

Таблиця 2: Етапи процесу розслідування

Початковий етап: збір та оцінка Інформації/ скарг [170]	Ця оцінка здійснюється за допомогою різних розвідувальних інструментів і методів аналізу інформації або скарги. • Збір інформації. • Класифікація (надійність джерела інформації). • Підтвердження інформації з інших джерел, якщо такі є. • Корисність інформації (інформація не є корисною, якщо вона викриває конфіденційне джерело). • Оцінка ризиків. • Пропозиції для розробки слідчої стратегії та мети. • Рівень серйозності та поширеності даного типу корупції. • Правовий характер досліджуваних корупційних дій. • Схожі випадки в минулому, щоб виявити прецедент. • Імовірність задовільного результату.

Планування і підготовка: сформувати стратегію і замисел дій	• Виявити невизначені питання. • Визначити напрями розслідування. • Переконатися, що всі зусилля спрямовані на збір доказів, які можуть бути представлені в суді. • Переконатися, що в наявності є всі засоби для здійснення розслідування. • Визначити відповідні методи розслідування, пам'ятаючи про такі три важливих чинники: - *Кожен випадок є загадкою.* Чи мова йде про реконструкцію події, чи про поточну справу про корупцію, часто неможливо встановити всю картину цієї головоломки. Слідчі збирають докупи стільки шматочків головоломки, скільки вони можуть для того, щоб було достатньо для представлення судді картини скоєного злочину. Суддя має вирішити, чи представлено головоломку достатньо ясно, щоб засудити підозрюваного. - *Думайте, як прокурор.* Роль прокурора полягає у представленні справи судді. У найкращому можливому випадку прокурор, як правило, бере участь у процесі прийняття рішення і може вказати напрям розслідування для слідчої групи.[171] Для слідчих важливо постійно пам'ятати про роль прокурора. - *Думайте, як адвокат.* Метою дослідження є збір доказів. Докази можуть бути описані як сукупність фактів, пов'язаних зі злочином. Ці факти часто збираються на підтримку гіпотези про те, що підозрюваний скоїв злочин. Однак, адвокати будуть просувати ідею, що у представленій справі також є докази на користь обвинуваченого. [172]
Реалізація: виконання завдань	• Дотримуйтеся плану. • Організуйте ретельну підготовку (розробіть план бесід та допитів, перевірте адреси і ключову інформацію, і т.д.). • Проведіть інструктажі слідчих і отримайте від них доповіді; переконайтеся, що вони добре підготовлені і поінформовані перш, ніж вони почнуть виконувати свої завдання. Після завершення роботи потрібно провести підведення підсумків і переконатися, що вся зібрана інформація і докази належним чином оформлені і надійно зберігаються. • Проведіть аналіз результатів різних заходів, оскільки при цьому можуть бути визначені нові напрями розслідування.

Завершення: останній крок	На цьому етапі всі слідчі заходи вже завершені і докази зібрані. Хоча всі докази повинні бути представлені в суді, існують обставини, які можуть обмежити розголошення. Докази, зібрані під час таємних операцій, хоча й отримані законним шляхом, можуть бути недоцільними для врахування. Це може бути у випадку, якщо вони розкривають особистість конфіденційного джерела або спосіб збору доказів, і прийнято рішення, що ця інформація повинна залишитись конфіденційною. Загалом, можуть існувати відповідні причини, щоб зберегти певні методи конфіденційними, проте це має бути визначено на ранній стадії розслідування. Докази, які зібрані в результаті правопорушення або є результатом поліцейського проступку чи несправедливого поводження, не повинні бути представлені в суд. Насправді, у випадку наявності доказів, походження яких викликає сумніви, старші керівники повинні прийняти рішення не подавати їх до суду.

3.5. Процес прийняття рішень під час розслідування

Процес прийняття рішень на етапі проведення розслідування має важливе значення для структурування слідчих дій стосовно корупції у поліцейській службі, особливо, з урахуванням способів фіксації цих рішень. Для забезпечення якості рішень та запобігання виникненню так званого «тунельного бачення» розроблені деякі прийоми і методи: використання методів експертної оцінки та методики ПЛАНу (Пропорційність, легальність, адекватність і необхідність). У цьому підрозділі представлені пропозиції щодо того, як організовувати процес прийняття рішень стосовно розслідування.

Запис рішення. Для забезпечення прозорості та підтримки експертної оцінки і організації контролю необхідно фіксувати всі важливі рішення, зроблені в ході розслідування. Ці записи повинні підсумовувати всі гіпотези і версії, за якими проводилося розслідування, напрями розслідування, випадки включення або виключення з числа підозрюваних, застосування прихованого засобів, ордери на обшук і так далі. За запис рішення відповідає керівник слідчої групи. Загалом, коли керівники слідчої групи відповідатимуть за свої рішення, то облік зроблених рішень допоможе у розумінні обґрунтування цих рішень. Самі обґрунтування прийнятих рішень також повинні бути записані.

Вставка 5: Збір, зберігання та реєстрація доказів

Слід звернути увагу на те, як саме були зібрані докази та як вони зберігаються і реєструються. Наявні докази повинні бути під безперервним контролем, з моменту їх отримання до презентації в суді. [173]

Чим більша кількість людей, що працюють з доказами, тим більше шансів що цілісність цього ланцюжка буде порушена. Будь-яке порушення ланцюжка може призвести до того, що доказ стане недійсним. Для поліпшення цілісності ланцюжка потрібно пам'ятати наступні правила:

- Бажано щоб якнайменша кількість людей працювала з доказами.
- Належно маркувати всі докази; кожен доказ повинен мати принаймні маркування із зазначенням дати і місця отримання.
- Ставити номер або реєстраційний код на кожний фрагмент доказів; цей унікальний номер або код не буде змінюватися протягом розслідування і буде використовуватися у кожній (експертній) доповіді по цьому доказові.
- Використовувати ярлики для позначення доказів, або використовувати конверти, або поліетиленові пакети, або пластикові контейнери із збільшеною поверхнею для маркування.
- Створити умови для безпечного зберігання та призначити відповідального офіцера, який записує отримання і виїмку доказів.

Методика ПЛАН може допомогти в обґрунтуванні прийнятих рішень. Всі рішення повинні відповідати таким чотирьом вимогам:

1.	*Пропорційність*	Чи це пропорційне рішення, чи може слідчий зробити те саме з меншими затратами?
2.	*Легітимність*	Чи це законно / чи є закон, який дозволяє слідчому це зробити?
3.	*Адекватність*	Чи буде прийнятним зробити це / чи буде це економічно ефективним?
4.	*Необхідність*	Чи потрібно це робити, чи може те ж саме бути досягнуте ншим способом?

Експертні оцінки. Записані рішення є дуже корисним інструментом для експертних оцінок. Метод експертних оцінок застосовується у багатьох країнах для забезпечення якості слідства. Хоча природа розслідування корупції зовсім інша, ніж розслідування вбивства, однак експертна оцінка також може бути застосована. Експертні оцінки допомагають запобігати тунельному баченню (зашореності), уточнювати напрями розслідування, про які забувають у слідчій групі, і забезпечувати прозорість і законність розслідування.

Запобігання тунельному баченню (зашореності). У кожному кримінальному розслідуванні, чи є це справа про вбивство, чи розслідування організованої злочинності або розслідування справи про корупцію, завжди є ризик виникнення тунельного бачення. Зашореність або тенденційна упередженість існує за всіх обставин і їй важко запобігти. Є складні психологічні механізми, які заохочують появу зашореності. тенденційна упередженість означає тенденцію з боку слідчого надавати перевагу інформації, яка підтверджує його або її гіпотезу, а не просто фіксувати факти.

Співробітники поліції можуть мати тенденцію формулювати свої думки вузько або робити поспішні висновки на основі лише наявної інформації. У крайніх випадках їх помилки можуть призвести до підробки доказів на підтримку своєї думки.

Слідчі повинні бути насторожі до «групового мислення». Групові процеси можуть

створювати невірне уявлення і тримати окремих осіб під тиском щоб погоджуватися із загальною думкою.

Запобігання зашореності є спільною відповідальністю як слідчих, так і керівників розслідування та прокурорів. Усвідомлення цього явища слід заохочувати на всіх рівнях. Неефективність правосуддя, яка є результатом зашореності має руйнівний вплив на легітимність поліції і довіру до неї. Для ознайомлення з деякими загальними прикладами передового досвіду профілактики зашореності, див. Вставку 6 нижче.

Вставка 6: Передовий досвід запобігання вузькому баченню проблеми[174]

- Підвищуйте обізнаність про загрозу тунельного бачення.
- Створюйте середовище, в якому слідчі відчуватимуть можливість безпечно ділитися ідеями.
- Дотримуйтеся мети і завдання розслідування.
- Визначайте напрями розслідування, ґрунтуючись на припущеннях і застосовуйте знання прийомів перевірки та фальсифікації.
- Тримайте відкритими всі версії слідства.
- Аналізуйте результати всіх розслідувань, а вже потім робіть висновки.
- Створюйте прозорий клімат для прийняття рішень.
- Записуйте свої рішення.
- Застосовуйте метод експертної оцінки.

3.6. Роль прокуратури

Дослідження показали, що стосунки між правоохоронними органами і прокуратурою мають важливе значення для успішної протидії корупції.

Особливе значення має взаємозв'язок між установою (ами), призначенням якої є боротьба з корупцією та прокуратурою і судами. Вони мають важливе значення для того, щоб справи про корупцію були доведені до суду і там розглянуті. Таким чином, якщо не приділяти уваги зміцненню потенціалу прокуратури і судів, то всі зусилля по боротьбі з корупцією, скоріш за все, виявляться марними.

Роль прокурора варіюється від країни до країни: прокурор може мати слідчі повноваження і бути залученим до процесу прийняття рішень; водночас, в інших системах прокурор має абсолютно незалежну роль і не бере участі у процесі розслідування.

Тісна співпраця з прокурором є доцільною, оскільки це підвищує ефективність розслідування. Спільні думки про те, що має бути представлене до суду, і спільні знання обставин розглянутого випадку збільшують ефективність розслідування корупції. Проте, співробітники поліції повинні пам'ятати, що прокурори також можуть бути втягнуті у корупційні дії. Це, зокрема, спостерігається у випадку довготривалої, системної форми корупції.

3.7. Робота з випадками неправомірних дій поліції

Неправомірні дії поліції і корупції в поліції не обов'язково одне й те ж саме і не повинні розглядатися однаково, і також неправомірні дії поліції не повинні розглядатися як злочин, окрім випадків, коли такі дії насправді мають кримінальний характер. Неетична поведінка має розглядатися в рамках проблематики управління / виховної роботи. Підрозділи внутрішньої безпеки та органи боротьби з корупцією збільшуватимуть свою легітимність, якщо вони більше зосереджуватимуться на виразних питаннях корупції, ніж на так званих адміністративних проступках. Для підвищення довіри співробітників поліції до своїх внутрішніх процедур повинна бути забезпечена різниця між процедурами адміністративних розслідувань і кримінальних розслідувань. Всім має бути зрозуміло, що негідна поведінка неприйнятна, але поки ніякого кримінального злочину не трапилося, все може бути вирішено в рамках організації. Кримінальне розслідування корупції регулюється нормами кримінально- процесуальних актів. Внутрішнє адміністративне розслідування регулюється трудовими договорами та кодексом поведінки.

Поліцейські служби мають два доступних способи для боротьби з незначними інцидентами та підозрами:

1. *Посередництво.* Посередництво – це процес, в якому обвинуваченим співробітникам поліції надається можливість переглянути їхні дії. Нейтральний посередник допомагає сторонам порозумітися таким чином, щоб вони були взаємно задоволені. Обвинувачені співробітники поліції можуть погодитися, що заявники насправді мають причини, щоб відчувати себе скривдженими. Це доцільний спосіб справитися з незначними звинуваченнями, і, як правило, дозволяє знайти задовільні відповіді на скарги на грубість або бездіяльність. Він може бути застосований і до більш серйозних звинувачень, таких як переслідування чи помилковий арешт, особливо якщо підтверджуючих вину доказів не вистачає. В результаті задіяння процесу посередництва офіцери поліції можуть стати більш свідомими і покращити свою поведінку, це також дозволяє їх керівникам зробити перші попередження.

2. *Управлінські рішення*. Менеджери поліції повинні мати повноваження і необхідну свободу, щоб вирішувати справи про незначні звинувачення з використанням своїх управлінських заходів, що дозволяє вирішення невеликих проблем без застосування судового переслідування. Незначні інциденти можна було б вирішити із застосуванням допоміжних заходів, таких як консультування у більш досвідчених фахівців, проведення бесіди з керівництвом, перепідготовка або зосередження більшої уваги. Адміністративно-дисциплінарні заходи, такі як офіційне попередження або скорочення оплачуваних днів відпустки також є ефективним способом впоратися з невеликими проблемами. Однак, для цього має бути в наявності правова основа, оскільки каральні дії менеджерів часто виходять за межі їхніх повноважень.

Управлінські рішення незначних інцидентів можуть також бути застосовані і до системних проблем на робочому місці і певною мірою встановити стандарти для вирішення подібних інцидентів у майбутньому. Це має свої позитивні і свої негативні сторони, і можливі наслідки слід розглядати серйозно. Глава 4 пропонує цікавий підхід до того, як шукати рішення цього типу проблем на рівні поліцейської служби, коли поведінка співробітників є неетичною, але не може вважається корупцією.

4. Розслідування корупції в особливих випадках

У цьому розділі розглядаються особливості, які мають бути прийняті до уваги у процесі боротьби з корупцією в різних ситуаціях. У Главі 1 представлена таблиця, яка ілюструє основні форми корупції, пов'язані з цими ситуаціями. А у даній Главі 7 розглядаються конкретні проблеми і труднощі в розслідуванні корупції у цих ситуаціях, а також даються відповідні рекомендації.

4.1. Пост-конфліктні країни

4.1.1. Проблеми та труднощі

- Вкорінені корупційні стосунки.
- Поліція, система правосуддя, правова і політична системи дезорганізовані, а рівень їх корумпованості високий.
- Минулі конфлікти сприяли зростанню напруженості у відносинах між групами - етнічними, племінними, клановими - і посиленню приватних інтересів, які превалюють над національними інтересами.
- Міжнародне співтовариство здійснює тиск з метою розслідування злочинів, скоєних під час конфлікту.
- Багато офіцерів поліції брали участь у конфліктах, і громадськість до них ставиться з підозрою.

4.1.2. Потреби та рекомендації

Всі ці питання обговорюються більш детально в інших Главах.

- Розробка нормативно-правової бази.
- Започаткування незалежного слідства та створення органів боротьби з корупцією.
- Проведення процедур перевірки з метою найняти новий персонал.

4.2. Країни з перехідною економікою

4.2.1. Проблеми та труднощі

- Перехід до ринкової економіки сприяв появі можливостей для організованої злочинності збільшити прибуток і владу.
- Зв'язки між політикою, економікою та організованою злочинністю сприяли розвитку системної корупції і затрудняли проведення розслідувань.
- Труднощі збільшуються через відсутність адекватного законодавства і ресурсів.
- Дрібна корупція в поліції стала хронічним захворюванням.

4.2.2. Потреби та рекомендації

- Розробка відповідного законодавства.

- Створення органів боротьби з корупцією, які мають прокурорські повноваження і можуть застосовувати конкретні повноваження під час розслідування, такі як накладення арешту на майно. Цікавий досвід пропонує хорватська модель, див. Приклад 3 нижче.

Приклад 3: УБКОЗ, Хорватія

Правоохоронна інституція (спеціалізований слідчий орган)
Управління по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю Хорватії (УБКОЗ) виконує функції прокуратури у сфері боротьби з відмиванням грошей і корупцією, а також стосовно кількох інших типів злочинів, пов'язаних з діяльністю організованої злочинності. Процедури і правила, які регулюють діяльність УБКОЗ аналогічні тим, якими керуються органи прокуратури. Міністерство юстиції встановлює внутрішні правила і затверджує штатно-посадову структуру офісу. Главу УБКОЗ призначає Генеральний прокурор, після отримання думки міністра юстиції і колегії національних прокурорів. УБКОЗ вважається спеціалізованим антикорупційним органом тому, що до його складу входять департамент боротьби з корупцією та департамент громадських зв'язків, який відповідає за інформування громадськості про шкоду, заподіяну корупцією, та про методи і засоби, які треба застосовувати, щоб запобігти цьому. Він також керує виконанням заходів, передбачених у плані дій Національної програми боротьби з корупцією, готує звіти та аналіз форм і причин корупції і пропонує поправки до існуючого законодавства. УБКОЗ як правоохоронний орган поступово еволюціонує, оскільки його функції запобігання корупції, здається, втрачають актуальність у теперішніх хорватських інституційних рамках.

4.3. Країни, що розвиваються

4.3.1. Проблеми та труднощі

- Малі форми корупції є поширеними.
- Корупційна практика широко поширена в бізнесі і політиці.
- Немає відчуття невідкладності боротьби з корупцією.
- Відсутність адекватного управління і законодавства, а також антикорупційних підрозділів поліції.

4.3.2. Рекомендації

- Розробка комплексної дієвої системи боротьби з корупцією.
- Зосередження на випадках, які дозволяють досягти успіхів і підвищити довіру громадськості через оприлюднення цих успіхів.

4.4. Розвинені країни

4.4.1. Проблеми та труднощі

- Поліцейська та судова корупції є низькими.

- Поліцейська служба користується довірою.
- Організована злочинність, наркоторгівля, торгівля людьми і відмиванням грошей збільшують корупційні ризики.
- Деякі форми корупції важко виявити, оскільки вони використовують складні механізми.
- Автономія різних державних органів (фінанси, податки, соціальне забезпечення, поліція) та розвинена приватна сфера перешкоджають узгодженості дій.

4.4.2. Рекомендації

- Внести зміни до законодавства, щоб забезпечити інтеграцію всієї інформації, необхідної для проведення розслідування справ про корупцію у більш широкому контексті.
- Наймати фахівців високого рівня в областях, де може спостерігатися витончені форми корупції (наприклад, фінанси).
- Розвиток добре підготовлених структур боротьби з корупцією в поліції.

5. Практичні приклади програм, моделі та підходи пов'язані з темою цієї Глави

У цьому розділі наводяться приклади програм, моделей та підходів, які були використані у різних ситуаціях. Ця інформація призначається для використання в процесі вибору антикорупційних методів. Вона отримана шляхом спостереження за тим, як різні установи поліції використовували слідчі моделі, методики і програми у боротьбі проти корупції.

5.1. Незалежний підхід до розслідування

В усьому світі існує велика кількість антикорупційних інститутів; в рамках цього розділу буде розглянуто дві основні категорії: 1) *багатоцільові органи з правоохоронними повноваженнями* і 2) *власне правоохоронні органи.*

1. Багатоцільові органи з правоохоронними повноваженнями

Ця модель є прикладом об'єднаного агентства на основі підходу, який передбачає запобігання та протидію корупції за допомогою політики, аналізу і технічної допомоги у питаннях попередження, зв'язків з громадськістю та інформації, моніторингу і розслідування. Багатоцільовим органам надають широкі повноваження, хоча підготовка обвинувачення і залишається окремою функцією з метою підтримки системи стримувань і противаг.[175]

Приклад 4: Багатоцільове агентство з правоохоронними повноваженнями[176]

Латвія – Бюро запобігання та протидії корупції

Бюро запобігання та протидії корупції (Korupcijas noversanas un apkarosanas Birojs - KNAB) є багатоцільовим антикорупційним органом, створеним у 2002 році. Його мандат поєднує в собі профілактику, освіту і розслідування корупції. KNAB проводить свою діяльність у діапазоні від розслідування корупційних правопорушень, контролю за діяльністю державних посадових осіб і фінансуванням політичних партій, до освіти і тренування у розпізнаванні корупційних ризиків. Воно також виступає в якості координаційного центру для національної антикорупційної політики. KNAB є незалежною установою в системі державного управління, яка наділена слідчими повноваженнями. З моменту свого утворення, KNAB поступово посилювалося шляхом покращення забезпечення фінансовими і людськими ресурсами. У лютому 2006 року в Бюро працювало сто двадцять сім співробітників, більшість з яких працюють у сфері кримінальних розслідувань. У 2005 році бюджет KNAB складав близько € 4,7 млн. У 2005 році KNAB був названий одним з державних інститутів в Латвії, які користуються найвищою довірою.

2. Органи протидії корупції правоохоронного типу

Эта модель включает в себя различные формы специализации и может быть реализована виявлення та розслідування, а також в органах прокуратури. Органи правоохоронного типу також дозволяють поєднання функцій спеціалізованого антикорупційного виявлення, розслідування та кримінального переслідування в одній структурі.

Приклад 5: Органи правоохоронного типу

Норвезьке управління з розслідування економічних та екологічних злочинів

Норвезьке національне управління з розслідування економічних та екологічних злочинів (Den sentrale enhet для etterforskning og patale ін okonomisk kriminalitet og miljokriminalitet - ØKOKRIM) було створену у 1989 році. Воно виявляє, розслідує і переслідує у всіх випадках великих, складних і серйозних справ, пов'язаних з економічними та екологічними злочинами, в тому числі, з корупцією. Інституційно це управління є частиною Директорату національної поліції, але в окремих випадках воно може бути підпорядковане прокуратурі. Слід зазначити, що ØKOKRIM утворилося шляхом виділення частин двох незалежних інститутів і сьогодні являє собою невід'ємну частину кожної з них - це спеціальна служба поліції та спеціалізована прокуратура.

Що ці моделі об'єднує, так це те, що вони мають розслідувати всі випадки корупції в публічній сфері й не обмежуються корупцією в поліції або її неправомірними діями. Моделі описаних вище антикорупційних органів охоплюють три види функцій:

1. Розслідування та кримінальне переслідування на високому рівні та в інших випадках.
2. Профілактична робота, така як розробка регістрів, що представляють інтерес для політичного класу.
3. Сприяння антикорупційним програмам державної освіти.

Є свої переваги і недоліки у наявності незалежного антикорупційного органу: Таблиця 3 нижче дає приблизний перелік.

Таблиця 3: Переваги і недоліки незалежного антикорупційного органу

Переваги	Недоліки
• Посилає сигнал про те, що уряд серйозно ставиться до боротьби з корупцією. • Дозволяє досягнути високого ступеня спеціалізації та досвіду. • Підтримує високий ступінь автономії, який тільки може бути встановлений, що дозволяє ізолювати установу від корупції та інших неправомірних впливів. • Забезпечує певну дистанцію, за якої цей орган може діяти окремо від інших установ і відомств, які несуть відповідальність за розслідування.	• Вищі адміністративні витрати. • Може призвести до ізоляції, виникнення бар'єрів і суперництва між цим органом і тими, з ким він повинен співпрацювати, такими, як співробітники правоохоронних органів, посадові особи прокуратури, аудитори та інспектори.

- Дає можливість скористатися перевагами абсолютно нової установи, яка ще «свіжа», тобто вільна від корупції та інших проблем, які можуть бути в давно існуючих установах.
- Користується більшою суспільною довірою.
- Може дозволити собі кращий захист.
- Закликає більшої політичної, правової та суспільної відповідальності.
- Забезпечує більшу ясність в оцінках прогресу, успіхів і невдач.
- Заохочує до більш активної боротьби з корупцією. Забезпечує цільове використання конкретних ресурсів, а посадових осіб не поглинають конкуруючі пріоритети звичайних правоохоронних органів, органів аудиту та аналогічних установ.
- Включає в себе додаткову гарантію проти корупції, яка полягає в тому, що цей орган в змозі контролювати звичайні правоохоронні структури і навпаки, якщо саме агентство виявиться вражене корупцією.

- Може призвести до зниження статусу сприйняття існуючих структур, які не входять до нової установи.
- Може спровокувати конкуруючий політичний тиск з боку груп, які шукають можливість зробити пріоритетними ініціативи, пов'язані з іншими злочинами.
- Може бути уразливим до спроб його ізолювати або знизити його ефективність шляхом недостатнього фінансування або через неадекватні структури звітності.

5.2. Підходи у внутрішніх розслідуваннях

Існує можливість боротися з корупцією в поліції шляхом створення всередині поліцейської служби внутрішніх антикорупційних підрозділів. Однак, у цьому випадку існують і деякі обмеження. Рідко можна знайти випадок, коли такий підрозділ поліції відокремлений від підрозділу внутрішньої безпеки. Розслідування питань внутрішньої безпеки та боротьби з корупцією настільки схожі і тісно пов'язані, що забезпечити відокремленість дуже важко.

Слід визнати наявність багатьох проблем, які можуть виникнути під час проведення внутрішнього розслідування. Ці проблеми часто пов'язані з розподілом фінансів і ресурсів, але також і з професійними стандартами та підходами до найму персоналу. З оперативної точки зору, найбільш вірогідною перешкодою буде спокуса для слідчого, щоб забезпечити підозрюваному офіцерові презумпцію невинності. Під час допитів вони можуть запропонувати алібі, забезпечити виправдання або розкрити інформацію. Існує також проблема суспільного сприйняття упереджених розслідувань. Небагато людей, які подали скаргу на співробітника поліції до підрозділу внутрішніх антикорупційних розслідувань вважають, що їхні скарги були розглянуті справедливо.

Якщо розслідування проводяться в рамках поліцейської служби, то скоріш за все матиме місце конфлікт інтересів: шанс того, що слідчі зустрінуть знайомих колег і старих друзів є доволі значним.

Внутрішні розслідування ведуться відповідно до звичайної субординації, отже, ризик

втручання в розслідування є високим. Ризик витоку інформації і тим самим завдання шкоди розслідуванню вже на ранній стадії також є можливим. Підозрювані поліцейські часто мають доступ до тих самих баз даних, що й слідчі, і можуть легко перевірити, що вони перебувають під слідством. Ненавмисний витік інформації може створити в рамках служби чутки, які в кінцевому підсумку досягнуть вух підозрюваного офіцера.

Розподіл фінансів і ресурсів відіграє важливу роль у внутрішніх розслідуваннях. Часто підрозділ внутрішньої безпеки не є найкраще забезпеченим підрозділом служби. Керівництво поліції має визначитися з пріоритетами у внутрішніх питаннях і не допустити поганого укомплектування і забезпечення цих підрозділів. Як зазначалося вище, щоб створити добре функціонуючу структуру внутрішньої безпеки необхідні і значні фінансові ресурси.

У зв'язку з делікатним характером розслідування, слідчі повинні бути найкращими сищиками служби. На жаль, служба у внутрішній безпеці сприймається як клеймо, й тому не є привабливим варіантом для багатьох талановитих слідчих. Щоб це змінити, і набрати кращих людей для цієї роботи, можуть бути прийняті різні заходи: [177]

- Слідчі повинні бути досвідченими і успішними в розслідуваннях інших справ до переводу в підрозділ внутрішньої безпеки.
- Слідчі підрозділів внутрішньої безпеки повинні отримувати спеціальну підготовку.
- Слідчі повинні пройти психологічний тест на управління стресом і здатність опиратися тиску колег.
- Повинні бути використані стимули в оплаті праці та підтриманні статусу .
- Має бути зроблено обов'язковою вимогою, щоб слідчі, які прагнуть просування по службі, пропрацювали у підрозділі внутрішньої безпеки не менше двох років.

Приклад 6: Приклад погано функціонуючого підрозділу внутрішньої безпеки

Наприкінці 1980-х років австралійський суддя вже два роки вів розслідування корупції в поліції штату Квінсленд. Розслідування, яке вже зайшло доволі далеко, привело до засудження комісара поліції, а також причетних політиків та поліцейських. Що стосується підрозділу внутрішніх розслідувань поліцейської служби, то розслідуванням було встановлено, що:

Підрозділ внутрішніх розслідувань був неефективним, йому заважали відсутність підготовленого персоналу, недостатність ресурсів та неефективні методи роботи. Йому не вистачало мотивації і волі, цей підрозділ не продемонстрував ніякої ініціативи до виявлення серйозних злочинів. Фактично, підрозділ надавав можливість мати теплий затишок для корумпованої поліції. Він був дружнім, турботливим або байдужим спостерігачем. Він повинен бути ліквідований.

Щоб підвищити довіру до підрозділів внутрішньої безпеки, вони повинні розслідувати лише серйозні злочини і серйозні правопорушення, які вимагають припинення. Інші етичні проступки слід розглядати як дисциплінарні/виправні проблеми, і вони не повинні розслідуватися підрозділами внутрішньої безпеки. Друга рекомендація полягає в тому, що в разі зміни стратегій розслідувань та залучення «кращих експертів» до роботи, підрозділи внутрішньої безпеки можуть збільшити число успішних розслідувань.

Більш детальну інформацію по цій темі можна знайти у Главі 5 про внутрішній контроль.

.

6 Реалізація

У цьому розділі містяться пропозиції про те, як розширити можливості боротьби з корупцією у поліцейській службі шляхом реалізації навчальних заходів.

6.1. Семінари

Для забезпечення розробки ефективних стратегій розслідування, країнам, які здійснюють програми боротьби з корупцією буде користь від семінарів,[178] на яких може використовуватися і розвиватися передовий досвід. Найкращі з потенційних тем цих семінарів подані нижче:

- *Нагляд.* Ключем до розробки ефективних стратегій є наявність знань про масштаби і характерні ознаки корупції. Повинні бути визначені рівень поширеності та організація корупційної діяльності.
- *Оцінка ризиків.* Реалізація стратегій розслідування супроводжується багатьма ризиками, і вони повинні бути визначені, а їх оцінки – загалом узгоджені. Стратегії боротьби з реальними ризиками повинні бути отримані в результаті напрацювань цих семінарів.
- *Теорія.* Важливою частиною семінару має бути ввідна теоретична частина, яка повинна дати основи базових знань. До питань, що підлягають розгляду, належать такі:

  - Визнання наявності синьої стіни мовчання

  - Стратегія і тактика

  - Прозорість розслідування (тунельне бачення) і прийняття рішень

  - Основні теорії слідства (сім методичних питань).
- *Передовий досвід.* У багатьох частинах світу антикорупційні стратегії виявилися успішними; семінари стали відмінний способом для обміну передовим досвідом.

З урахуванням місцевих стандартів і обмежень, дводенні семінари будуть достатньо ефективними. Місцеві заняття необхідні для забезпечення застосування (нещодавно розроблених) методів розслідування.

6.2. Практичне навчання

Для поліпшення ефективності процесу прийняття рішень та підвищення рівня професіоналізму мають бути розроблені навчальні програми для співробітників поліції, які займають керівні посади і приймають відповідальні рішення. Ефективним способом навчання людей навичкам прийняття рішень (у тому числі медіа стратегій, експертної оцінки, попередження виникнення зашореності) буде «реалістичне» заняття. Це заняття, яке включає і теорію, і практичні вправи, має бути кульмінацією програми навчання. Така підготовка повинна включати в себе тематичне дослідження реального прикладу розслідування корупції, в якому процес прийняття рішень був прозорим і було досягнуто успіху.

6.3. Організація

Щоб розбудувати структуру боротьби з корупцією та розробити ефективну програму боротьби з корупцією, потрібно приділяти належну увагу питанню організації розслідування під час засідань по формуванню пропозицій та під час попередніх обговорень зазначених питань. У зв'язку з цим, доцільно розвивати партнерські проекти з країнами, які вже мають успішні антикорупційні програми або володіють відповідними знаннями та досвідом.

7 Висновки та рекомендації до Глави 7

Нормативно-правова база	Боротьба з корупцією без додаткових слідчих і прокурорських повноважень є практично неможливою. Тому і Кримінальний кодекс, і Кримінально-процесуальний кодекс мають бути вдосконалені з додатковим акцентом на визначення того, які саме дії повинні бути розслідувані, і як саме. Чим більш жорсткими є слідчі методи, тим суворішими повинні бути правила, за якими діє поліція у процесі боротьби з корупцією.[179] Звичайні процедури розслідування злочину повинні дозволяти можливість накладання арешту на майно, обшуку приміщень, перехоплення телекомунікацій та розгортання агентурної роботи. Якщо цих процедур для розслідування корупції в поліції недостатньо, то повинні бути розроблені додаткові процедури.
Незалежність	У постконфліктних країнах, країнах що розвиваються і перехідних країнах, найкращий варіант організації розслідування корупції в поліції полягає у створенні незалежної антикорупційної установи, такої, як модель Хорватії. Також для забезпечення незалежності існує необхідність мати наглядові комітети (див. Главу 6). Багатофункціональні установи, ймовірно, будуть успішними, оскільки вони можуть інтегрувати розслідування, попередження та навчання.
Стратегії	Найбільш значущими чинниками, які визначають стратегії розслідувань є ті, які характеризують як саме корупція організована і чи є вона широко поширеною. Місцеві особливості при розробці стратегій розслідування також повинні бути прийняті до уваги. Застосування передових технологій,скоріш за все, має бути успішним, однак, вони потребують тривалої підготовки і наявності законодавства, а також структури, в якій безпека учасників може бути забезпечена. Короткострокові, дієві стратегії, які вимагають мало ресурсів, мають більше шансів на успіх, ніж довготривалі жорсткі методи.
Корпоративна культура	Замкнута корпоративна культура поліцейських організацій є важливим чинником при розслідуванні корупції в поліції. Синя стіна мовчання, яка утримає офіцери поліції від «стукацтва» на інших посадових осіб, є серйозною проблемою. Позитивні заходи, направлені на те, щоб порвати з цією культурою, включають підвищення статусу й іміджу слідчих з питань внутрішньої безпеки або боротьби з корупцією, та їх залучення лише до розслідування тяжких злочинів. Для боротьби з дрібними проступками можливо обійтися застосуванням управлінських повноважень.
Прийняття рішень	Розслідування корупції в поліції вимагає прозорих процесів прийняття рішень. Результати розслідування повинні регулярно контролюватися, а слідчі мають нести відповідальність за свої рішення. Це необхідно для підвищення легітимності цих розслідувань та забезпечення довіри населення до поліції. Реєстрація рішень забезпечує як ефективність процесу прийняття рішень, так і його підзвітність.

Таблиця самооцінки

Таблиця самооцінки до Глави 7

Прочитавши цю главу, якими є ваші враження? Чи була у цій Главі нова для вас інформація, яку ви можете використовувати для поліпшення поліцейської служби? Чи побачили ви можливі зміни, які можуть бути зроблені в поліції?

Нижче пропонуються варіанти самооцінки, які допоможуть вам відповісти на ці та інші запитання. Цей базовий запитальник призначений для того, щоб допомогти вам оцінити ситуацію у вашій службі, визначити, які, якщо потрібно, зміни повинні бути зроблені, і допомогти провести мозковий штурм для пошуку шляхів і засобів реалізації цих змін. Для розробки більш комплексного підходу до застосування концепцій, про які ви дізналися у цій Главі, можуть бути організовані тренінги або робочі групи, які б могли доповнити і розвинути ваші оцінки. Крім того, може бути корисно звернутися за допомогою до національних або міжнародних експертів з питань боротьби з корупцією.

Проблеми / Запитання	Що потрібно зробити, щоб ліквідувати Недоліки?	Як це зробити?
Чи існує відповідна стратегія чи лише професійні правила та спеціалізовані методики для проведення розслідувань?	Якщо ні, то ми можемо: • Розробити стратегію проведення розслідувань • Оцінити результати застосування існуючих правил і методів • Розробити спеціальну модель розслідування проявів внутрішньої корупції	Ми можемо: • Створити робочу групу у складі експертів розслідування • Залучити аудитора для оцінки результатів • Розробити правила захисту для внутрішніх слідчих
Чи існує тісний зв'язок між поліцією та прокуратурою, і які їхні ролі в розслідуванні справ про корупцію?	Якщо ні, то ми можемо: • Оцінити стосунки з прокуратурою • Визначити взаємні зобов'язання під час розслідування • Розробити чіткі правила, коли вдаватися до кримінального переслідування	• Обговорити з прокурорами можливість поглиблення зв'язків • Визначити внутрішні правила за участю прокуратури • Змінити внутрішні правила

Чи ми маємо чіткі правила для визначення різниці між неетичною поведінкою персоналу і корупцією?	Якщо ні, то ми можемо: • Зробити переоцінку внутрішніх правил • Розробити різні правила оцінювання проступків і корупції • Розробити чіткі правила реагування на проступки і корупцію	Ми можемо: • Створити робочу групу для визначити правил оцінки фактів • Визначити і довести до персоналу нові правила • Формулювати реагування так, щоб рішення були максимально зрозумілими
Яка наша роль у розслідуванні в залежності від того, чи це внутрішнє, чи незалежне розслідування? Яка наша роль у випадках розслідування корупції?	Якщо ні, то ми можемо: • Оцінити існуючі правові норми і державну політику • Розробити чіткі правила відповідальності за розслідування • У разі необхідності внести зміни, щоб вдосконалити питання проведення розслідування та відповідальності	Ми можемо: • Створити робочу групу • Обговорити це питання з Урядом і Прокуратурою • Визначити чіткі ролі організації та керівництва у справах про корупцію

ГЛАВА 8

8

Розвиток потенціалу

Алан Беклі

1. Вступ до Глави 8

У цій Главі розглядається питання впливу розвитку правоохоронного потенціалу на вирішення проблеми корупції в поліції. В ній досліджується те, як спроможність розвитку потенціалу може допомогти підвищенню обізнаності співробітників поліції в питаннях боротьби з корупцією та визначити методи для вирішення існуючих проблем. Метою цієї Глави є зміцнення антикорупційної культури в поліції за допомогою різних заходів з розвитку потенціалу.

У цій Главі також наводяться рекомендації щодо створення програми з розвитку потенціалу з акцентом на етику та професіоналізм поліції. Також пропонуються способи створення міцного підґрунтя для протистояння корупції. Це може бути зроблено за допомогою різних підходів з використанням різних інструментів та методів, законодавчої бази, кодексів поведінки, політики, практики та процедур.

1.1 Що таке розвиток потенціалу?

Розвиток потенціалу означає зміцнення позицій організації з метою вирішення конкретної проблеми (такої, як корупція в поліції). Розвиток потенціалу може бути використане для досягнення різних цілей організації, таких як підвищення рівня менеджменту або забезпечення адекватного представництва від різних груп населення.

Офіційне визначення розвитку потенціалу від UNDP: «можливість для окремих осіб, організацій та суспільства загалом виконувати функції, вирішувати проблеми, ставити цілі та досягати їх на постійній основі».

Читачам слід знати, що звичайне значення фрази «розвиток потенціалу» означає те, що «країни, що розвиваються»[180] мають потребу розвивати певні навички та вміння в конкретній або загальній площині,[181] такій як ICT4D (Information and Communication Technology for Development):

> Розвиток потенціалу часто відноситься до питання допомоги, яка надається особам, як правило, з країн, що розвиваються, які мають потребу в розвитку певних навичок та вмінь, або потребу у підвищенні продуктивності. Більшість можливостей базуються на потенціалі окремих громад, недержавних громадських організаціях, а іноді і приватному секторі. Міжнародні недержавні організації, часто в системі ООН, забезпечують розвиток потенціалу, як частини своєї програми технічної співпраці з країнами-членами. Розвиток потенціалу, однак, не обмежується діяльністю спрямованою на надання міжнародної допомоги. Зовсім недавно, уряди окремих країн розпочали використовувати процес розвитку потенціалу з метою переорієнтації суспільства та промислових досягнень на соціальні проблеми.

Крім того, відповідно до наведеного вище визначення, розвиток потенціалу на даний час розуміється в набагато більшому сегменті, наприклад, є програми з розвитку потенціалу в галузі охорони здоров'я та добробуту, освіти, тощо. [182] Наприклад, у секторі охорони здоров'я:

> Розвиток потенціалу – це процес створення можливостей у осіб, груп, установ, організацій та суспільства на місцевому, національному та міжнародному рівнях для більш ефективної підготовки та реагування на загрози здоров'ю на постійній основі. Цей

процес потрібен для зміцнення або створення умов для зміцнення можливостей суспільства з метою усунення слабких місць, що можуть виникати в результаті надзвичайних ситуацій та стихійних лих.

Глава 8 розгляне розвиток потенціалу в поліції, але слід зауважити, що більшість з опублікованих матеріалів, з деякими винятками, відносяться до інших дисциплін.[183] Гарний приклад, який буде служити для ілюстрації процесу розвитку потенціалу - галузь охорони здоров'я.[184] Опубліковані матеріали застерігають від інтенсивного використання фрази «розвиток потенціалу» у загальному вжитку, тому що це призводить до непорозуміння та певної неточності в термінології. Зокрема, було сказано (Potter & Brough, 2004), що «фраза стала настільки «всеохоплюючим поняттям», що стала «непотрібною» як з аналітичної, так і практичної точки зору». Інші автори зазначили, що термін був девальвований до рівня використання лише в ході навчання та підготовки. До кінця цього розділу читачеві зміст фрази має стати зрозумілішим.

Potter & Brough (2004), скоріш за все, погодяться, що термін «розвиток потенціалу» є набагато ширшим, що він охоплює глобальний та стратегічний розвиток організації, її управління та відділи, а також кожного співробітника. Все це відноситься до дев'яти складових елементів розвитку потенціалу (див. Вставку 1 нижче).

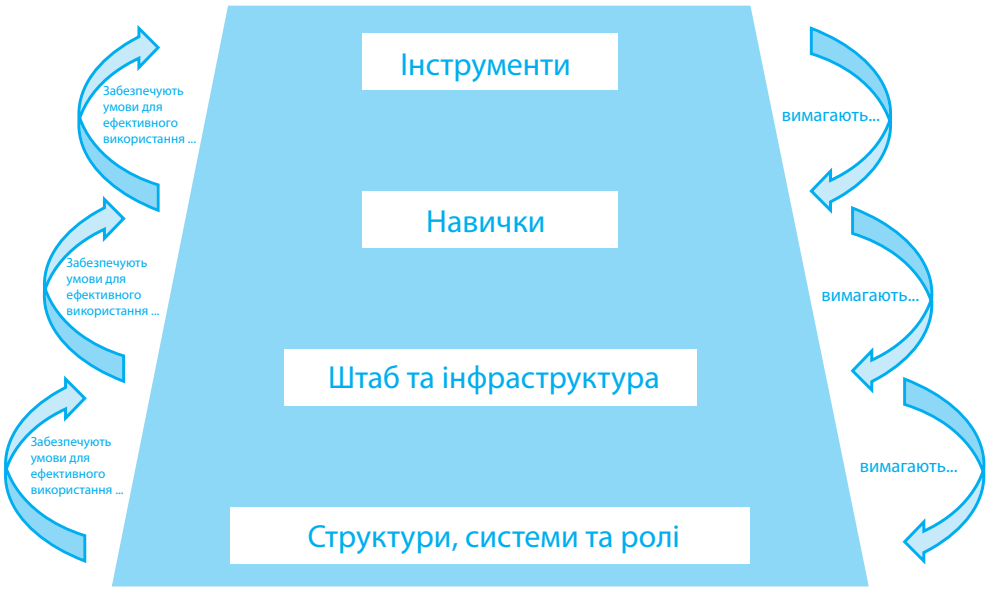
Вставка 1: Дев'ять складових елементів системного розвитку потенціалу

1. **Рівень готовності:** Інструменти, гроші, обладнання, а також інші витратні матеріали доступні для виконання роботи. Наприклад, транспортні засоби, вогнепальна зброя, засоби індивідуального захисту.
2. **Особиста обізнаність:** Формування персоналу із достатньо обізнаних, добре навчених, досвідчених та впевнених у своїх діях співробітників. Наприклад, співробітників, що добре орієнтуються в поточному діючому законодавстві.
3. **Завантаженість:** Забезпечення наявності достатньої кількості співробітників з необхідними навичками, щоб впоратися з навантаженням. Наприклад, персоналу має бути достатньо робочих годин для вирішення всіх видів надзвичайних ситуацій.
4. **Можливості контролю:** Гарантування ефективної системи моніторингу та своєчасної звітності. Наприклад, співробітники мають знати, до кого звернутися, коли у них є проблеми.
5. **Наявні потужності:** Гарантування ефективного виконання поліцейських функцій. Наприклад, достатня чисельність поліцейських дільниць або альтернативних об'єктів, які мають бути розміщенні в межах розумної відстані один від одного для ефективної діяльності служб правопорядку та громадських організацій.
6. **Можливості служб підтримки:** Забезпечення ефективної діяльності персоналу, що безпосередньо працює з клієнтами. Наприклад, допоміжні функції, навчання, судово-медична експертиза, тощо.
7. **Системний потенціал:** Гарантування ефективного та своєчасного управління інформацією, інформаційно-комунікаційними технологіями, інформаційними потоками; адекватного фінансування та фінансового управління.
8. **Структурний потенціал:** Забезпечення такого стану, щоб ієрархія організації мала оптимальну модель: можливі кілька рівнів управління та децентралізація прийняття рішень. Завдання головного управління повинно полягати у підтримці та сприянні оперативним підрозділам, а не навпаки.
9. **Рольовий потенціал:** Забезпечення того, щоб особи, групи та відділи були «уповноваженими» діяти в рамках загальної організаційної стратегії з переданими їм бюджетами та можливістю приймати рішення спрямовані на досягнення оптимальної продуктивності.

Вставка 1: Дев'ять складових елементів системного розвитку потенціалу адаптовані автором у поліцейському контексті Potter и Brough (2004), сторінка 340.

Загальна уява про розвиток потенціалу стосується п'яти областей: 1) Інструменти 2) Навички 3) Персонал та інфраструктура 4) Структури 5) Системи та ролі, як це показано на Рисунку 1 нижче.

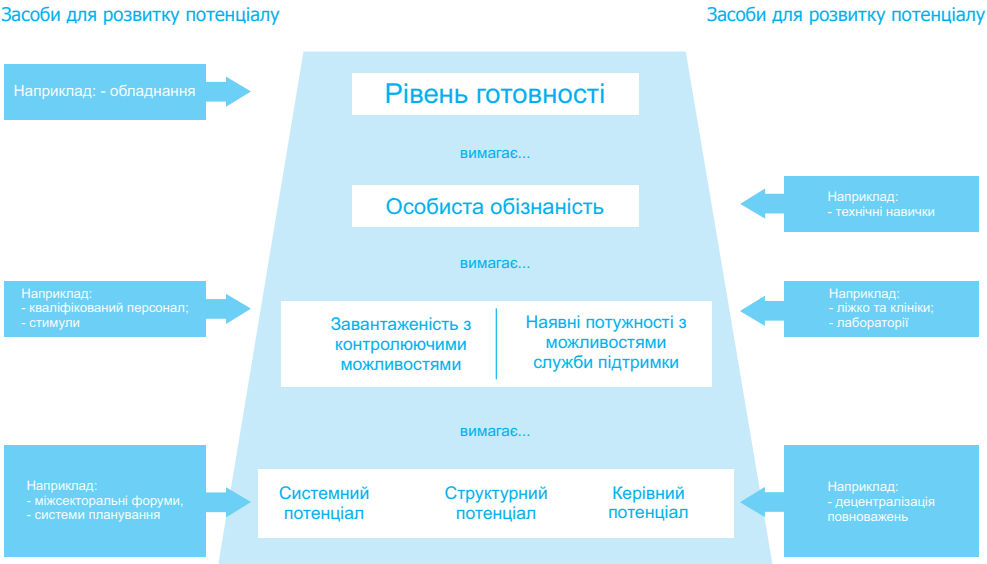
Рис. 1: Піраміда потенціалу. Джерело: Potter и Brough (2004)



Як бачить читач, це дає загальне уявлення про процес і про те, як п'ять наведених областей відносяться одна до одної та є взаємозалежними. Саме тому всі проекти щодо створення потенціалу є складними та вимагають специфічного управління й контролю використання методів та інструментів управлінського апарату. Ці області можуть бути розподілені мовою управління на «тверді» та «м'які» складові. Наприклад, тверда область це обладнання, інформаційно-комунікаційні технології та споруди, а м'яка - кадрові питання, навчання і т.д. Як правило, питання щодо «твердої» області легше вирішувати, ніж щодо «м'якої». Це буде пояснено в наступному розділі.

На наступному рисунку показані взаємозв'язки розвитку потенціалу та дев'яти елементів, сформульованих на попередній схемі. Рисунок стосується сектору охорони здоров'я, але інтерпретований в контексті поліцейського сектору.

Рис. 2: Піраміда ефективності розвитку потенціалу



Джерело: Potter & Brough (2004)

Коротше кажучи, розвиток потенціалу є «парадигмою», що включає в себе виконавчу владу, керівництво та персонал конкретної організації. Деякі елементи розвитку потенціалу, які будуть розглядатися в цій Главі, наведені нижче:

- особисте та організаційне зростання;
- організаційна стійкість;
- багатопрофільність співробітників;
- розширення командної роботи;
- організаційна гнучкість;
- модернізація;
- персонал: мотивація, прийняття на роботу, зобов'язання;
- організаційні питання: координація, згуртованість, комунікабельність (зв'язок);
- організація та персональна робота, спрямовані на вирішення спільних цілей та постійне вдосконалення

Співробітники поліції можуть уявити собі розвиток потенціалу в їх власних організаціях, коли відбуваються зміни, такі як «реструктуризація» (скорочення числа підрозділів або дільниць у відповідальності поліції з метою забезпечення оптимальної ефективності та економії коштів). Якщо зміни вносяться з урахуванням усіх чинників, що містяться у цьому посібнику, то вони повинні мати успіх. На жаль, у багатьох випадках цього не відбувається. Причини такого явища стануть очевидними для читача далі у цій Главі.

Однією з цілей Глави 8 є надання знань про конкретні шляхи розвитку потенціалу для зниження або пом'якшення наслідків корупції в поліції. Це може відбуватися з нарощуванням

потенціалу в поліції, однак ці шляхи є прикладом для наслідування і в інших державних та приватних структурах (організаціях).

Розвиток потенціалу вимагає виконання певних зобов'язань з боку верхівки організації та змін в культурі поведінки. Боротьба з корупцією має стати «звичайним повсякденним атрибутом», іншими словами, вона повинна стати невід'ємною складовою повсякденної діяльності, нормальною поведінкою та загальноприйнятою практикою. Боротьба з корупцією має бути впроваджена в культуру організації шляхом виявлення та впровадження нового організаційного бачення та нових цінностей.

Зв'язок з іншими Главами

Деякі теми, висвітлені в цій Главі, також більш детально обговоренні і в інших Главах:

Глава 1 Форми корупції

Глава 2 Принципи, правила та поведінка

Глава 3 Організація

Глава 4 Підтримка офіцерів поліції

Глава 5 Внутрішній контроль

Глава 9 Інструменти

Конкретні посилання будуть вказані у тексті.

2. Чому розвиток потенціалу має важливе значення у боротьбі з корупцією?

В розділі 2 Глави 8 шляхом аналізу деяких аспектів характеру поліцейської діяльності (на індивідуальному та організаційному рівні, розвитку антикорупційної культури та здатності поліції виправдовувати суспільні очікування) піднімається питання, чому розвиток потенціалу є важливим у боротьбі з корупцією.

2.1. Розвиток потенціалу є актуальним у вирішенні питання корупції в поліції

Необхідність боротьби з корупцією у поліції через розвиток потенціалу випливає із самої природи поліцейської діяльності. Багато в чому це пов'язано з притаманною моральною уразливістю роботи у поліції та існуючими підставами та спокусами корупції, що виникають під час виконання завдань.

2.2. Розвиток потенціалу може утримати людей від корупції

Боротьба з корупцією має бути спрямована на людину, офіцера поліції. Розвиток потенціалу є процесом, в якому заходи боротьби з корупцією можуть бути зосереджені на окремому співробітнику декількома способами:

- надання допомоги співробітникам поліції, які все частіше стикаються з ситуаціями, пов'язаними з тиском або спокусою в області корупції та конфліктами між принципами та нормами;
- підняття рівня обізнаності співробітників поліції щодо проблеми корупції та надання можливості зрозуміти межу між прийнятною та неприйнятною поведінкою;
- підвищення здатності протистояти корупції індивідуально та в групі.

2.3. Розвиток потенціалу сприяє зменшенню корупційної уразливості організації

Умови роботи працівників поліції можуть впливати на корупцію. Різноманітна діяльність, культура поведінки, організаційна слабкість, стилі керівництва є одними з тих чинників, які можуть сприяти або перешкоджати корупції. Тому достатньо важливим є питання, як організувати контроль та управління у поліцейській службі. Додаткова інформація на цю тему може бути знайдена в Главі 2, яка висвітлює питання культури поведінки в організації, в Главі 3, де розглядаються питання, пов'язані з функціонуванням та управлінням організацією, та в Главі 5, яка розкриває систему управління. Разом ці Глави забезпечують комплексний підхід до боротьби з корупцією на організаційному рівні.

Розвиток потенціалу повинен розглядатися в якості глобальної основи, яка може сприяти поліпшенню стану речей в усіх сферах будь-якої організації і спрямована на усунення слабких місць, які можуть бути джерелом неетичної або корупційної поведінки.

2.4. Розвиток потенціалу сприяє зміцненню антикорупційної культури

Розвиток потенціалу, як процес змін в культурі поліцейської організації, може сприяти відмові офіцерів від корупції. Проблему можна вирішувати тільки комплексно, цілісно, в масштабах всієї організації, підходячи стратегічно до її розв'язання шляхом залучення

всього персоналу. Як того, хто приймав присягу, так і того, хто цього не робив. Це також тягне за собою знання і розуміння, що таке корупція і як розпізнати її численні форми; як конфлікт інтересів може вплинути на судочинство та як цього можна уникнути; що робити і куди звертатися, щоб повідомити про випадки корупції або їх вірогідність, а також як отримати доступ до керівництва та професійного добробуту.

2.5. Розвиток потенціалу допомагає поліції задовольнити суспільні очікування

Суспільні очікування від поліції відображають здатність служби завоювати та зберегти довіру громадськості, задовольняючи її потребу в безпеці та правосудді. Щоб добре виконувати свою роботу, поліцейські служби потребують підтримки спільноти, її поваги та допомоги. Від усвідомлення спільнотою поваги до поліцейської служби та обопільної довіри, яка має існувати між сторонами, залежить наскільки поліція зможе ефективно виконувати свою роль та обов'язки. Для більш детального розуміння цього питання дивись Главу 7 Розділ 2.1.

3. Як розвиток потенціалу може бути інтегрований до процесу боротьби поліції з корупцією?

Даний розділ визначає інструменти, які необхідні для розробки системного підходу до інтеграції чинника розвитку потенціалу в антикорупційні заходи в рамках поліцейської служби. Основну увагу тут зосереджено не на тому чи іншому характері діяльності поліцейських, а на основних принципах ефективного управління, методах розвитку потенціалу в поліції, а також на шляхах подолання корупції в загальному розумінні.

3.1. Елементи, що потребують особливої уваги в процесі розвитку потенціалу

3.1.1. Підготовка організації до початку програми

Перший захід програми розвитку потенціалу повинен зосередитися на тому, щоб представники організації (структури) мали позитивне ставлення до питання боротьби з корупцією. З метою забезпечення успіху реалізації будь-яких змін, спрямованих на зміцнення захисту організації від внутрішньої та зовнішньої корупції, має бути створена критична маса осіб, яка буде підтримувати дані плани. Спроби опору змінам мають бути подолані.

Для того, щоб вплив програми розвиток потенціалу мав належне поширення серед персоналу, ця критична маса повинна розпочинатися з органів управління та досягти кожного окремого поліцейського.

Досвід показує, що на початку будь-яких важливих змін у будь-якій організації близько десяти відсотків осіб підтримують ініціативи, десять відсотків – проти, а вісімдесят відсотків – не визначилися. Успіх справи залежить від того, чи вдасться переконати цю переважну більшість.

Наступні підзаголовки в загальних рисах визначають, як співробітники поліції будуть діяти далі, коли програма розвитку потенціалу успішно реалізована і відповідальність за боротьбу з корупцією вже буде покладена на всі рівні організації.

3.1.2. Включення елементів до програми розвитку потенціалу

Процес починається з точної оцінки поточного стану організації в контексті боротьби з корупцією.

Яке значення служби? Який рівень професійної підготовки? Як і для кого? Які відносини всередині організації? Який стиль управління, процес прийняття рішень та рівень взаємовідносин? Які є слабкі сторони організації в контексті корупції?

У Главі 2 розглядаються питання цінностей, правил і поведінки, а також їх перенесення на кодекс поведінки; Глава 3 містить багато елементів, що стосуються організаційних аспектів боротьби з корупцією. Читачі повинні звернутися до цих Глав, щоб отримати додаткову інформацію про те, що тут обговорюється.

Міцна основа для розвитку потенціалу має бути створена у п'ять етапів:

1. Підготовка: оцінка організації та її потреб.
2. Документація: кодекс поведінки (цінності та норми).
3. Структура: ефективне навчання та підготовка.

4. Планування управління змінами: створення сприятливого середовища для змін та зміни в стилі управління.
5. Управління проектом/програмою: методи та методологія.

Ці п'ять етапів, наведені нижче в розгорнутому вигляді.

3.1.3. Огляд програми розвитку потенціалу

Цей підзаголовок описує інтеграцію процесу розвитку потенціалу в процес боротьби з корупцією через проходження п'яти етапів. Ці етапи наведені безпосередньо нижче та на наступних сторінках.

Етап 1: Підготовка

- Оцінка організації
- Оцінка антикорупційних ризиків
- Визначення бачення того, куди організацію хочете вести
- Розробка плану дій

Етап 2: Документація

- Законодавство, яке стосується корупції:
  - чи має незалежний нагляд/контроль достатню силу?
  - внутрішня документація
- Присяга, кодекс поведінки, усталені цінності.

Етап 3: Структура та наслідки для людських ресурсів

- Структура організації - централізована чи децентралізована
- Набір та відбір кадрів, просування по службі
- Навчання та підготовка
- Організаційне навчання

Етап 4: Планування управління змінами

- Послідовний підхід
- Прийняття внутрішніх змін
- Виділення відповідних ресурсів
- Визначення розумного періоду часу для виконання завдань
- Аналіз невдалих та успішних змін в процесі управління

Етап 5: Управление проектом/программой

- Методи управління проектом/програмою
- Навчальна програма

Етап 1: Підготовка

Крок 1: Оцінка організації

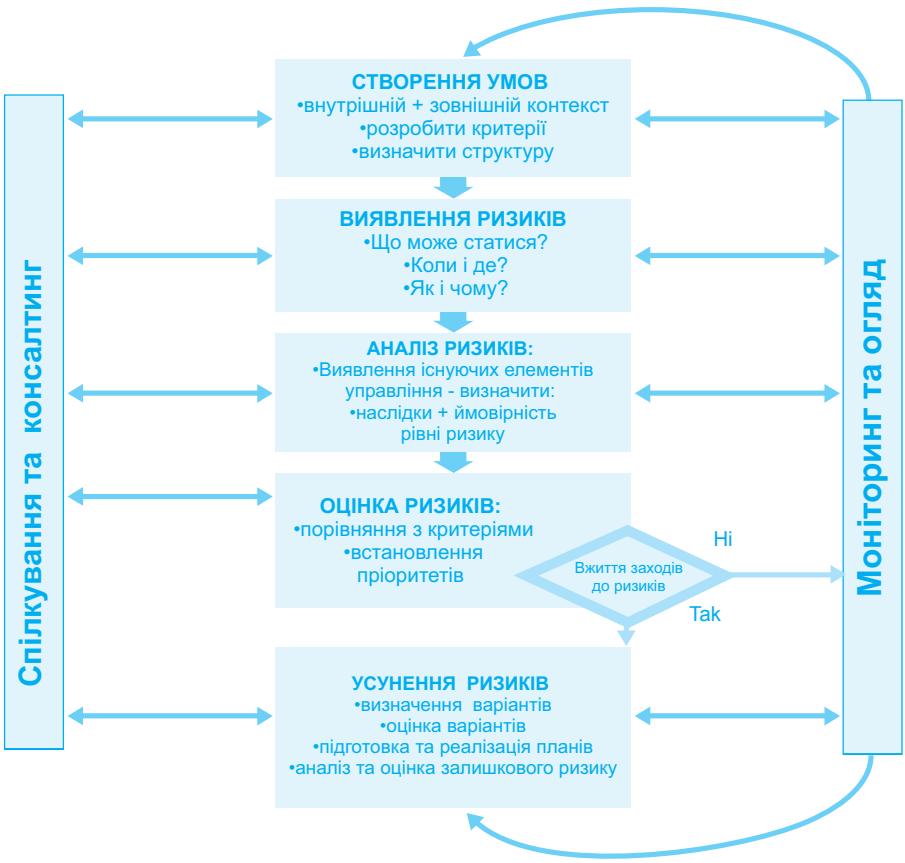
Перше, що повинно бути зроблено, це поглиблений аналіз та оцінка служби, для того щоб отримати інформацію про кілька характерних складових, у тому числі про культуру поведінки та «способи роботи». Це дозволить визначити ступінь відкритості служби до боротьби з корупцією.

Багато різних інструментів використовувались для отримання детального аналізу організації впродовж початкового процесу оцінки, але лише один є широко визнаним. Це система оцінки організаційної культури МакКанслі '7S'. Система '7S' використовує «тверді» (стратегія, структура, системи) та «м'які» (загальні цінності, стиль, персонал, навички) складові.

У Главі 2 обговорюється важливість значення поліцейської служби і як втілити потрібні правила та поведінку. Зміни також залежать від культури, тому організація повинна бути оцінена з точки зору готовності до змін, наявності позитивного або негативного ставлення до них.

Рис. 3: Загальний процес управління ризиками та матриця управління ризиками

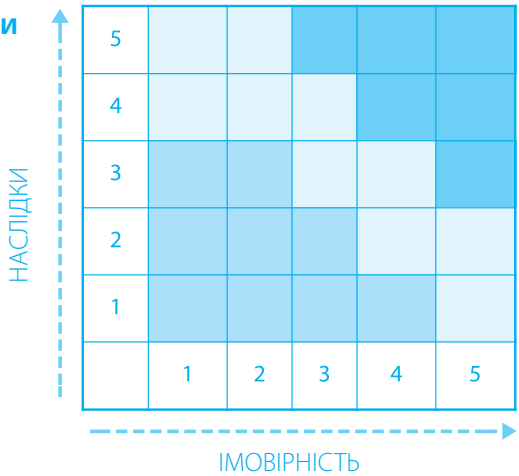
Загальний процес управління ризиками



Матриця управління ризиками

НАСЛІДКИ:
1. незначні
2. низькі
3. помірні
4. суттєві
5. істотні

ІМОВІРНІСТЬ:
1. малоймовірно
2. навряд чи
3. можливо
4. ймовірно
5. майже напевне



Крок 2: Оцінка корупційних ризиків

По-друге, організація повинна проаналізувати та оцінити реальну ситуацію в контексті корупції. Це дуже важка та, можливо, болюча операція. Багато працівників поліції просто відмовляються вірити, що корупція існує серед їх персоналу. Цей процес слід розглядати як вирішення нормального управлінського завдання схожого на оцінку ризиків. Скоріш за все, це пов'язано з організаційною та індивідуальною слабкістю поліції. Всім співробітникам добре відомі ризики, що виникають в процесі поліцейської операції стосовно корупції. Кожен елемент роботи поліції повинен систематично оцінюватися за допомогою Інструментів оцінки ризиків (Рис. 3, вище, показує два інструменти оцінки ризиків).

Ризики повинні бути оцінені за двома величинами: «наслідки» та «імовірність».

Результати аналізу множаться та поміщаються до матриці, щоб продемонструвати серйозність ризиків для організації.

Заходи, які можливо застосувати стосовно конкретних ризиків

- перенесення ризику
- відстрочка ризику
- зниження ризику
- прийняття ризику
- уникнення ризику

Організація може визначити плани або контрзаходи щодо конкретних ризиків, де їх складність диктує необхідність дій, внести в реєстр ризиків, виокремити пріоритетність та визначити відповідальних осіб. Як тільки буде ясність, відносно характеристики організації, можуть бути прийняті рішення щодо реалізації планів боротьби з корупцією в поліції.

Крок 3: Куди організація хоче рухатись?

Як тільки друга частина процесу завершена, потрібно вирішити, якою організація має

бути і визначити діяльність в галузі розвитку, яка дозволить досягти цієї мети. Глава 3 надає більше деталей з різних моделей поліцейської служби.

Нижче в Таблиці 1, описується три типи поліцейської служби, які дозволяють визначити, який із запропонованих стилів діяльності поліцейських - «мілітаризований» стиль чи стиль «громадського порядку» є більш прийнятним.

Таблиця 1: Три типи поліцейської організації

1. Спроможна сила	2. Борці зі злочинністю	3. Соціальні інженери
- Велике значення професійної служби - Заохочення приватної громадської співпраці або волонтерської діяльності за незначну вартість, зокрема, патрулювання та публічні кампанії - Бюджетні скорочення/ змагальність/ приватний сектор - вищі освітні стандарти? - більш спеціалізовані ролі?	- Велике значення «переднього краю» управління - Стратегія опрацювання викликів - Вирішення проблем по телефону - без виїзду на місце - CCTV + розвідка - низький рівень очікувань громадськості через засоби масової інформації? - ерозія довіри?	- «Компетентні» патрульні офіцери та невеликі групи фахівців - Висока якість IT обробки інцидентів - Орієнтованість поліцейських на посередництво/ переговори з проблемних ситуацій - не в змозі впоратися з вимогами громадськості?

«Борець зі злочинністю» не підходить для поліцейської служби, яка робить наголос на боротьбі з корупцією. Було встановлено, що змішування та спільне застосування організацій з жорстким підходом до боротьби зі злочинністю знизило ефективність антикорупційних заходів. Це є свідченням того, що такий підхід зводить нанівець позитивні наміри реформи.

Крок 4: Розробка плану дій

План дій щодо досягнення цілей повинен здійснюватися в четвертій частині цього процесу. Коли мета обговорена, а стратегія вже готові. План дій повинен вказати, хто, що робить, коли, як і з ким.[186]

Этап 2 : Документація

Законодавство

Під час аналізу організації слід брати до уваги антикорупційне законодавство, яке існує в державі. Чи є воно адекватним для вирішення питання корупції в поліції? Чи існують механізми контролю, які забезпечать дотримання поліцією законодавства? Що можна зробити силами поліції, щоб компенсувати будь-які недоліки в існуючому законодавстві?

Вставка 2: Незалежний контроль

Одним з важливих елементів боротьби з корупцією в поліції є незалежний нагляд за її діяльністю. У більшості країн, які діють на основі правових систем, існує вимога незалежного контролю за діяльністю поліції. Однак, у деяких країнах ця вимога є більш жорсткою. Серйозні випадки, такі як настання смерті у поліцейських дільницях, мають розслідуватися незалежним наглядовим органом з використанням власних слідчих. У Главах 5, 6 та 7 надано більш детальну інформацію щодо цих тем.

Внутрішня документація

Оцінка також повинна здійснюватися на основі внутрішніх документів. Центральною частиною будь-якої стратегії боротьби з корупцією повинен бути акцент на «поліцейську етику» та документи, що визначають етичні цінності та принципи. Для цих цілей кожна організація повинна мати власну документацію[187] з етики поведінки: Декларації цінностей, Кодекси поведінки та інше. Більш детальна інформація щодо цих організаційних документів представлена у Главі 2. На Рисунках 4 та 5, нижче, наводяться приклади таких документів, які могли б бути включені в кодекс поведінки.римеры таких документов, которые можно включить в состав кодекса поведения.

Рис. 4 Роль поліції - ключові принципи

Рис. 5: Приклад Декларації цінностей[188]

Декларація цінностей

Досконалість	Мати високий професійний рівень та бути доброчесним
Довіра	Сприяти довірі громадськості до поліції
Честь	З гордістю та захопленням ставитись до професії поліцейського
Неупередженість	Справедливість та об'єктивність у прийнятті рішень
Обов'язок	Присвятити себе справі та мати відданість обов'язкам
Підзвітність	Визнавати відповідальність за свої дії
Лідерство	Бути зразком для громадськості та своїх колег

Ці різні документи мають бути зібрані в один кодекс поведінки. При цьому, під час визначення певних етичних меж та оцінки прийнятих рішень, співробітники поліції повинні звертатися до нього за необхідністю в отриманні відповіді на наступні запитання:

- Що вимагає закон?
- Що вимагає політика організації?
- Що вимагає особиста етика?

Этап 3: Структура та наслідки для людських ресурсів

Структура організації

Структура поліції може бути проблемою під час проведення антикорупційної політики (див. Главу 3). Традиційна ієрархія «контроль та управління», а також модель мілітаризованого стилю управління, що склалися в поліції історично, не можуть бути прийнятними стилями на фоні відкритості, чесності та комунікабельності, які необхідні для боротьби з корупцією.

Те, що пропонується, це більш розвинена, керована на місцевому рівні організаційна структура, де управління здійснюється оперативним підрозділом служби поліції; місцевими дільницями, відділами або відділеннями. Структура повинна мати максимально «горизонтальну» ієрархію, для того щоб усунути непотрібні рівні управління, бюрократію та зайве адміністрування. Запропонована компактна та «горизонтальна» організація вимагає високого рівня процесу прийняття рішень, розв'язання фінансових проблем та проблем з людськими ресурсами. В такому випадку, поліція знаходиться ближче до громадян, а також є можливість відстежувати та контролювати передній край співробітників відомства у повсякденній діяльності. Найбільш поширеним прикладом такого підходу в останні роки є перехід до формування «громадського порядку», який популяризувався[189] у 1970-х роках в Англії колишнім головним констеблем

Поліції Девона та Корнуолла містером Джоном Андерсоном.[190] Кожен поліцейській у Сполученому Королівстві в даний час дотримується, так званого, принципу «поліцейського сусідства».

Правильна філософія або підхід до формування поліцейської ідеології, мають виходити з розуміння того, що основна мета поліції - це захист населення та громадськості, а не держави, як це було характерно для тоталітарних або колишніх комуністичних режимів.[191] Цей підхід повинен бути зосереджений на високому рівні обслуговування населення, яке прибуває до поліцейських дільниць.

Набір, відбір, просування по службі

Поліцейські служби повинні переконатися, що новобранці та офіцери, обрані для просування по службі не беруть участь або не пов'язані якимось чином з корумпованими діями. Більшість поліцейських служб мають певні стандарти та вимоги до новобранців. Вони мають пройти «психометричні» тести, кримінальну перевірку та перевірку біографії. Прикладом є процес, за допомогою якого поліція Уест-Мідлендса[192] у Сполученому Королівстві проводить оцінку кандидатів, використовуючи сім властивостей:

1. Ставлення до расових відмінностей та різноманітності
2. Ефективна комунікабельність
3. Особиста відповідальність
4. Схильність до розв'язання проблем
5. Робота в команді
6. Орієнтованість на громадськість та на клієнта
7. Здатність швидко відновлювати фізичні та духовні сили

Поліцейська служба може впровадити антикорупційний аспект в сам процес просування, зробивши так, що тільки вільні від корупції посадові особи можуть подати заяву на просування по службі.

Вставка 3: Система раннього попередження та перевірка доброчесності

Інші заходи щодо стримування корупції та виявлення їх потенційних ознак формують систему «раннього попередження», яка вже реалізована в останні кілька десятиліть у багатьох поліцейських службах по всьому світові. Існує багато літератури з цих питань, яка дає інформацію про те, як ці системи реалізовані, і як вони працюють. Лише основні їх принципи описані тут.

Системи раннього попередження та раннього втручання реалізуються поліцейськими службами на місцях за допомогою заходів, що стосуються окремих посадових осіб. Наприклад, шляхом оцінки кількості скарг на окремих працівників в порівнянні з іншими факторами. Деякі системи є складними. В них використовується ряд статистичних даних, які призначені для збалансування негативних факторів для працюючих співробітників та внесення більшої вимогливості та суворості до процесу. Коли поліцейський у певний момент потрапляє до системи, він чи вона будуть знати, що будь-які проблеми можуть бути ідентифіковані з професіоналізмом та у відповідності до існуючих стандартів поліцейської діяль-

ності. На даному етапі можуть бути реалізовані різні методи втручання.

Існує широкий спектр пояснень процесу перевірки доброчесності. Це можуть бути регулярні заходи. Наприклад, здача аналізів сечі або крові співробітниками поліції. Це сприятиме виявленню можливих проблем з алкоголем або наркотиками, або інших проблем зі здоров'ям. Або штучне створення оперативних заходів з грошовими коштами або іншим матеріальними засобами, щоб дізнатися схильності персоналу, що підозрюється в корупції. Ці перевірки на доброчесність можуть стати вагомим аргументом на шляху виявлення корупційної діяльності. А записані на відео обставини, пов'язані з виявленими в такий спосіб випадками, можуть стати вагомими доказами корупції.

Впровадження безпечної, надійної системи звітності та процесу захисту свідків, гарантуватимуть, що свідки зможуть повідомити спільноті про свої спостереження за корумпованими вчинками окремих поліцейських та неетичними діями певних посадових осіб. Деякі поліцейські служби ввели «гарячі лінії» та анонімні телефонні лінії, щоб допомогти цьому процесові.

Вставка 4: Розгляд скарг на дії поліції

Дуже важливо, щоб поліції надавалося достатньо ресурсів для розслідування скарг на дії правоохоронних органів та порушень внутрішньої дисципліни. Кількість скарг може змінюватися з року в рік в залежності від кількості та характеру справ. Незважаючи на це, має бути забезпечений високий рівень прийняття рішення для того, щоб гарантувати достатню високу якість розгляду цих скарг. Це може означати, що місцеві керівники повинні мати справу з вирішенням місцевих незначних питань, а професійні фахівці або відділи внутрішніх справ - розслідувати більш серйозні випадки.

Навчання та вдосконалення

Розвиток потенціалу має більш широкий підхід до вирішення проблеми корупції, ніж просте навчання та вдосконалення. Навчання, однак, є дуже важливим фактором успіху у боротьбі з корупцією. Ця тема буде розвиватися і надалі в розділі про практичні моделі та приклади.

Організаційне навчання

Під час впровадження антикорупційних заходів в організації, необхідно враховувати два фактори:

1) здатність вчитися на помилках та досвіді співробітників поліції, які або були залучені до корупційних інцидентів, або протидіяли їм, та

2) захищати співробітників поліції, які повідомляють про неетичну або корупційну поведінку своїх колег.

У першому випадку організація повинна побудувати механізм, за допомогою якого офіцери поліції, які мають досвід корупційної поведінки, можуть поділитися своїми знаннями з іншими людьми і тим самим збільшити рівень підготовки персоналу організації.

Вставка 5: Застосування опитування

Результати опитування можуть привести до наступних трьох видів заході (дій):

1. Виправлення на індивідуальному рівні.
2. Виправлення на рівні процесів.
3. Виправлення на рівні організації.

Організації, де ці аспекти проявляються, отримали назву «організації, що навчаються».[193] Такий підхід є широко визнаним у торгівлі та промисловості, та є звичайною практикою для компаній, які проходять через значні структурні зміни в процесі їх розвитку та трансформації.

Є кілька потенційних переваг у організацій, що навчаються:

- забезпечує довгостроковий успіх організації, її безперервність/спадкоємність
- робить вдосконалення реальністю
- досвід успіху та найкращої практики передаються та копіюються
- зростають творчість, новаторство та пристосованість
- залучається та залишається лише найкращий персонал в організації
- забезпечується те, що співробітники будуть здатні та готові до задоволення поточних та майбутніх потреб організації

Відкритість до навчання та заохочення своїх співробітників, які повідомляють про зловживання службовим становищем, неетичну поведінку та корупцію, вимагають від організації забезпечувати захист своїх доповідачів (так званих інформаторів) в цілях забезпечення їх особистої безпеки та недопущення того, щоб вони були ізгоями серед своїх колег. Це дуже мужній вчинок повідомити про погану або злочинну поведінку колеги, враховуючи фактор «синьої стіни мовчання», який вже кілька разів згадувався у цьому документі. Типова культура поведінки поліцейських базується на захисті один одного та неоприлюдненні фактів неетичної поведінки або непрофесійних дій. Тому повинні бути вжиті заходи щодо забезпечення того, щоб особи, які повідомляють про таку поведінку отримали належний захист та, де можливо, анонімність. Ефективна політика та/або існуюче законодавство повинні забезпечувати захист інформаторів, наприклад, як забезпечує акт Public Interest Disclosure від 1998 року.[194]

Этап 4: Планування управління змінами

Послідовність

Щоб реалізувати реформи та зміни, лідери (керівники) повинні бути послідовними у своїх підходах. Вони також повинні дотримуватися певної рольової моделі поведінки, де їх персонал може взяти на себе управління, а вони бути хорошим зразком для наслідування антикорупційної поведінки та надавати позитивний поштовх для суспільства. Будь ласка, для більш детального розуміння управління змінами див. Розділ 9, а також Вставку 12 у Главі 3.

Вставка 6: Підготовка лідерів

Потужний спосіб почати боротьбу з корупцією та розвиток потенціалу пов'язаний з процесом розвитку лідерства в організації, де лідери можуть продемонструвати свою віру та прихильність до змін та протидії корупції. Хорошим типом розвитку лідерства є програма розвитку потенціалу, яка пов'язана з такими аспектами як «емоційний інтелект», самосвідомість та співчуття.

Емоційний інтелект - сфери та пов'язані з ним[195]

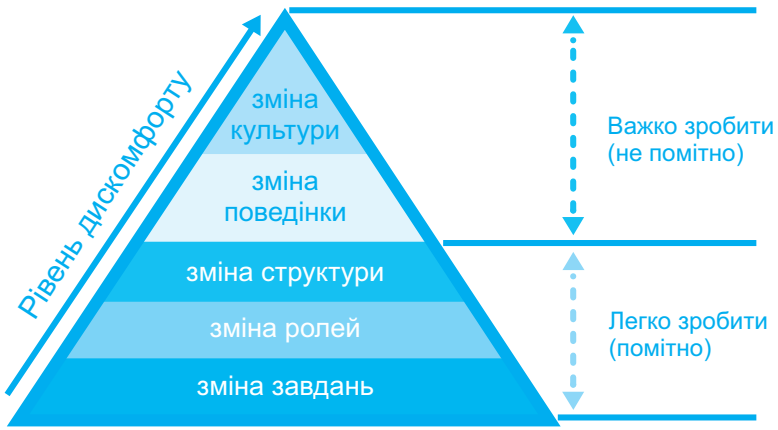
Особисті вміння	**Суспільні вміння**
самосвідомість	суспільна свідомість
самоконтроль	управління в сфері громадських відносин

Розробка програми для розширення можливостей поліцейської організації в сфері боротьби з корупцією потребує зміни управління. На Рисунку 6 представлена «піраміда змін», яка наглядно ілюструє найскладніші дії, які потрібно зробити під час зміни управління, як вони впливають на зростання рівня дискомфорту персоналу та на стан культури і рівень поведінки людей в організації.

Рис. 6: Піраміда змін[196]

Піраміда змін

(Burtonshaw-Gunn, S.A. (2008) The Essential Management Toolbox. John Wiley & Sons)



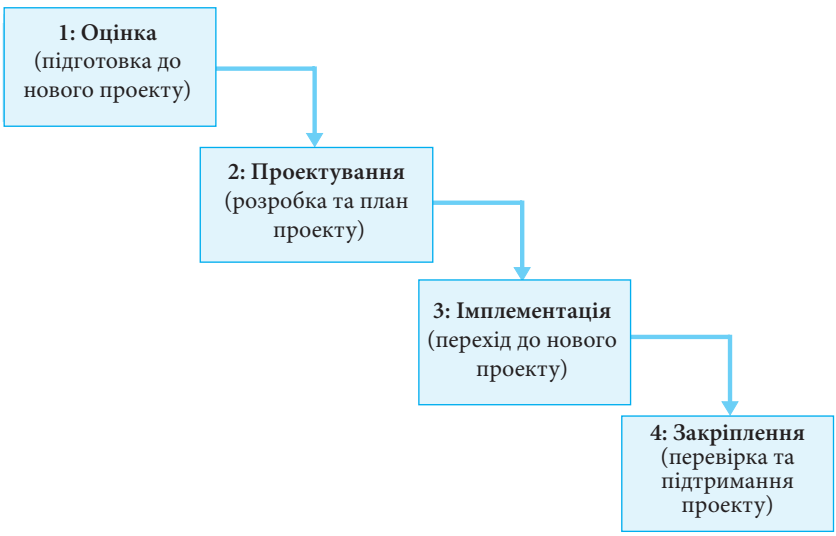
З точки зору управління змінами, досвід показав, що різні чинники сприяють успіхам або невдачам. При відповідному плануванні та виконанні поставлених завдань, зміна управління може бути успішною. Вставка 7, нижче, пропонує шість правил для успішних змін, які повинні розглядатися спільно з різними етапами успішних змін, представленими у Вставці 12 Глави 3.

Вставка 7: Шість правил успішного управління змінами

1. Ясність бачення
2. Відповідні навички керівництва
3. Планування змін
4. Багатовимірність змін
5. Оцінка змін/результатів
6. Комунікабельність

Важливо підраховувати та оцінювати зміни в організації таким чином, щоб успіх програми можна було контролювати, аналізувати та переадресовувати, якщо це необхідно.

Рис. 7: Чотири кроки процесу змін[197]



Як переконати сторони залучені в процесі, у тому, що процес управління змінами є більш прийнятним?

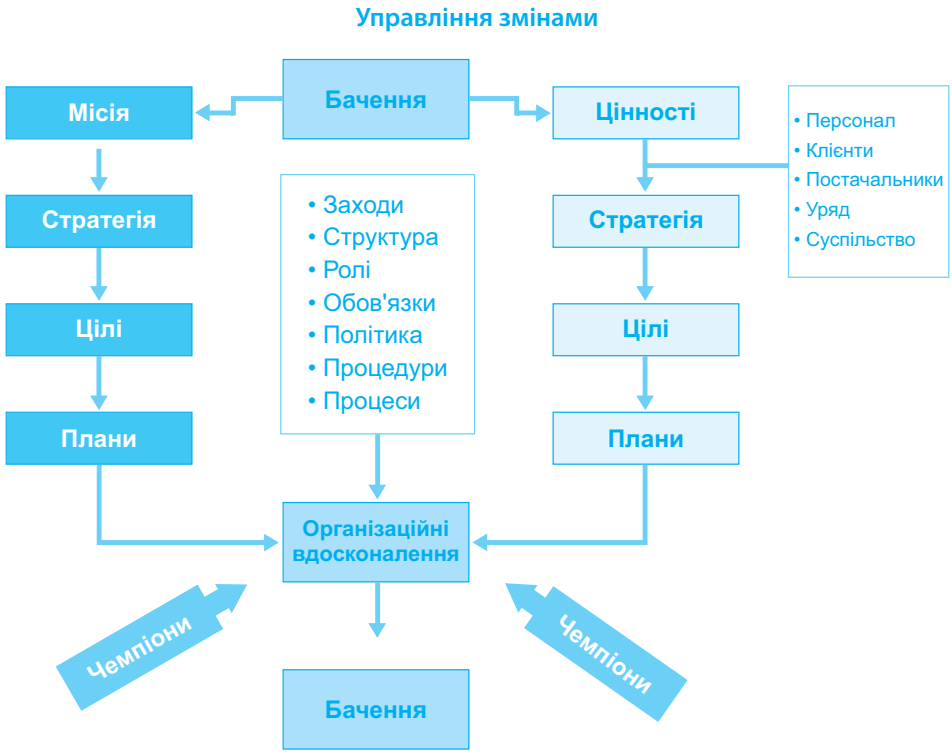
- усвідомлення впливу на персонал/організацію
- консультації у разі необхідності
- скорочення штатів - фінансові та людські наслідки
- зміна розташування, навчання, витрат, тощо
- звільнення - коротко/довгострокові витрати
- збереження гідності персоналу

«Найбільша складність у світі, це не прийняття людьми нових ідей, а змусити їх забути про старі ідеї». Джон Мейнард Кейнс, економіст (1883-1946)

Підтримка активістів внутрішніх змін[198]

Достатньо типовим є випадок, коли для допомоги в реалізації процесу управління змінами в скрутних ситуаціях, використовується техніка призначення «чемпіонів змін». Чемпіонами мають бути співробітники, які впевнені у ефективності змін і здатні «продавати» ідеї своїх колег на всіх рівнях організації. Чемпіони повинні бути винагородженні за свої зусилля, навіть якщо це всього лише заохочення, подяка від вищого керівництва, або додаткове навчання чи обіцянка подальшого просування по службі. Вся картина програми управління змінами культури поведінки та цінностей організації представлена на Рисунку 8:

Рис. 8: Управління змінами



Надання відповідних ресурсів

Зміни можуть бути успішними тільки за наявності необхідних ресурсів для їх здійснення. Це означає, що організації, можливо, доведеться переглянути свої пріоритети, щоб мати можливість направляти відповідні фінансові, матеріальні та людські ресурси на реалізацію проекту.

Розумний період часу

При плануванні організаційних змін є помилкою намагатися реалізувати «швидкі рішення». Організація має бути забезпечена реалістичним терміном прийняття рішення та додатковим часом для реалізації процесу змін.

Які особливості успішних чи неуспішних процесів управління змінами?

Програми управління змінами повинні бути предметом ретельної оцінки, яка в свою чергу має бути відкритою, прозорою, ефективною та доводитися до всіх зацікавлених сторін.

- кількісні вимірювання - до, під час та після заходів;
- регулярна оцінка - в заздалегідь певні проміжки часу;
- комунікабельність - комунікаційний план має бути сформульований з самого початку;
- навчання та підготовка розвитку людей:
  - позитивний досвід
  - відмінний моральний стан
  - визнання та винагорода

Таблиця 2: Характеристики невдалих та успішних програм з управління змінами

Характеристики невдалих програм з управління змінами	**Характеристики успішних програм з управління змінами**
Було проведено ряд корисних досліджень, які розкривали чому програми управління змінами йшли не так.[199] Характеристиками невдалих програм з управління змінами, синтезовані на основі опитування 150 керівників були такі: • Відсутність відданості з боку вищого керівництва. • Обмеженість ресурсів. • Зміна керівництва. • Відсутність чіткого напрямку та цілей доведених до персоналу на всіх рівнях. • Постійно мінливі показники. • Зміна пріоритетів.	Водночас, опитані менеджери навели шість правил успішного управління змінами: • Ясність бачення. • Відмінні навички менеджерів. • Ефективне планування змін. • Багатовимірність змін та координація взаємовідносин. • Оцінка результатів. • Зворотній зв'язок - як вгору, так і вниз.

Этап 5: Управління проектом/програмою

Управління проектом здійснюється через п'ять різних етапів, як показано на Рисунку 9.

Рис. 9: Етапи проекту

Вставка 8: Приклад документації для ефективного управління проектом

- Проект документа: вступна частина; причини для створення нового підходу; цілі проекту; результати проекту; масштаб проекту; огляд проекту; ресурси проекту – фізичні; ресурси проекту – фінансові; структура звітності по проекту; виконання проекту; план організації зв'язку; припущення, обмеження та ризики; висновок.
- Узагальнений представницький варіант плану, показує елементи проекту, етапи та контрольні точки.
- Робочий план проекту, показує елементи плану, що розбиваються на завдання; «встановлений порядок та терміни реалізації» (діаграма Ганта), де демонструється підпорядкованість, конкретні обов'язки та конкретні ресурси.
- Реєстр ризиків: показує список і пріоритетність ризиків, а також те, хто відповідає за менеджмент або пом'якшення ризиків, контрзаходи та непередбачувані витрати (якщо такі є).
- План якості (за необхідності) визначає, які стандарти якості в діях персоналу, яким чином проект буде підлягати перевірці, підписанню та затвердженню з урахуванням вказаних стандартів.
- План комунікативності (зв'язку), визначає та аналізує відповідні зацікавлені сторони проекту, як вони впливають на проект, і як команда проекту буде тримати їх поінформованими щодо стану та спірних питань.

Для кого потрібен розвиток потенціалу?

Програма з розвитку потенціалу повинна бути сформована таким чином, щоб вона поширювалася на всіх співробітників служби поліції; на добровольців або тих хто може допомогти в успішному її виконанні. Особистий розвиток та реалізація потенційних можливостей повинні бути доступними для всіх, хто бере участь у цьому процесі. Зацікавленість та залучення кожного слід заохочувати з метою досягнення успішних змін в процесі боротьби з корупцією.

Де відбувається розвиток потенціалу?

У деяких випадках більш зручно провести підготовку і здійснити планування подалі від звичайного місця роботи, щоб забезпечити інноваційне та творче мислення без переривання у повсякденній роботі. Щоб управління змінами дало результат, необхідно забезпечити, щоб воно відбувалося і в штаб-квартирі поліції, і у школі підготовки співробітників поліції, в кожному регіоні, кожному місті, на кожному робочому місці та в кожному підрозділі.

Коли відбувається розвиток потенціалу?

Нарощування потенціалу повинно відбуватися протягом різних стадій кар'єри співробітника поліції. Однак, співробітники поліції (як ті що присягали, так і ті хто цього не робив) перебувають на різних рівнях в конкретних ролях та мають власні обов'язки, тому розвиток (нарощування потенціалу) для кожної з цих категорій буде різним. Етика, звичайно, повинна бути включена у всі поліцейські операції від оформлення штрафу за неправильне паркування до смерті підозрюваного у випадку застосування сили.

Програма підготовки

Цей підпункт розглядає навчання та вдосконалення для розвитку потенціалу в організації, як такі що сприяють боротьбі з корупцією. Це питання буде опрацьовуватися на всіх рівнях служби.

Виконавчий: Офіцери виконавчого рівня потребують навчання та вдосконалення у багатьох областях, таких як, необхідні форми розвитку лідерства, висловлювання співчуття та заслуховування. Вони повинні визначити стратегію (після детальної оцінки та аналізу), впровадити заходи підтримки, а також практику та процедури, які б не підривали зусилля, а забезпечували їх правильну інтерпретацію та реалізацію.

Офіцери виконавчого рівня також повинні мати відповідну підготовку з питань: як правильно проводити дисциплінарні слухання та суд; як ефективно розглядати справи, використовуючи правила природної справедливості та наявні докази, і як поєднувати суворість застосовування покарання з гуманністю вироку.

На виконавчому рівні потрібно обговорювати необхідність відкритості та прозорості. Працівник поліції, він або вона, повинні забезпечити сувору оцінку ризику контрзаходів та непередбачуваних обставин, а також мати повне управління медіа політикою.

Старші менеджери: Старші менеджери повинні підтримувати офіцерів виконавчого рівня та проводити їх політику в організації. Вони повинні бути відкритими до вияв-

лення фактів корупції та діяти швидко, досліджувати їх і негайно усувати. Тому вони повинні бути навчені цьому і бути в змозі ефективно впоратися з персоналом. Старшим менеджером може бути людина, яка прагне до розслідування і не прийматиме поспішних рішень із звільнення персоналу одразу після інформації від громадськості чи від інформаторів. Топ-менеджери потребують навчання з питань розслідування чутливих питань, і знань про те, де конкретні обставини потребуватимуть неформального врегулювання, а де мають стати предметом повноцінного розслідування.

Менеджери середньої ланки: Менеджери середньої ланки повинні бути відкритими до інформації, яка стосується неетичних або корупційних фактів у їхній команді. Вони повинні бути навчені тому, як вирішувати скарги, і знати, коли спірні питання розв'язуються шляхом неофіційного врегулювання, а коли їх потрібно передати на розгляд старшому менеджеру або фахівцям з відповідного відділу. Менеджери під час розгляду скарг від представників громадськості мають бути «орієнтовані на клієнта» та аналізувати їх професійно й ефективно.

Менеджери низової ланки: Менеджер першого рівня є найбільш впливовою та важливою людиною в організації для ефективної протидії корупції в поліції. Він може спостерігати за корупцією, яка має місце в його команді. Підхід, який менеджер першого рівня приймає для боротьби з корупцією, має вирішальне значення у процесі реалізації антикорупційної програми з розвитку потенціалу.

Новобранці: Часто вони починають свою діяльність з добрих намірів та на основі високих ідеалів, але якщо вони стикаються з корупцією і не є стійкими до неї, вони з часом беруть у ній участь. Новобранці потребують захисту від особливостей поліції та звичайного цинізму. Існує необхідність ретельної підготовки новобранців, перш ніж вони стануть в поліції на «передній край». Краще всього використовувати поліцейських інструкторів або колишніх офіцерів для навчання новобранців, оскільки вони мають відповідний досвід та знання і тому можуть запропонувати успішне вирішення проблеми.

Навчання новобранця має бути пов'язане з політикою, практикою та процедурою поліцейської етики, однак предмети академічної етичної теорії та філософії мають бути обмеженими необхідним мінімумом. Поліції та її керівникам слід мати на увазі, що «свіже око» часто є каталізатором для виявлення випадків неетичної або неправильної поведінки, тому до інформації та скарг новобранців слід ставитися серйозно. Новобранцям слід надати можливість приймати прості, але ефективні рішення щодо питань, які вони можуть ставити на особистому рівні:

- Чи це законно?
  - Чи порушую я кримінальне чи цивільне право, або політику силових структур?
- Чи це збалансовано?
  - Хіба це справедливо?
  - Чи сприятиме це безпрограшній ситуації?

- Як я буду себе почувати?
  - Чи змусить це мене гордитися собою?
  - Чи буду я відчувати себе добре, якщо рішення буде опубліковане в газеті?
  - Чи буду я відчувати себе добре, якщо моя сім'я взнає про це?

Підвищення кваліфікації: Час від часу, коли організація визнає це доцільним, співробітники поліції повинні мати можливість для підвищення кваліфікації з питань боротьби з корупцією. Це робиться для того, щоб їхні знання про поточні інциденти або зміни в політиці, практиці та процедурах були актуальними.

3.1.4. Особистий та професійний розвиток

Індивідуальне вдосконалення є частиною всього процесу розвитку потенціалу. Історично склалося так, що співробітники поліції та допоміжний персонал не беруть на себе відповідальності за саморозвиток.[200] та орієнтуються лише на навчання, яке надається організацією з метою надання допомоги їх особистому розвитку. Ця ситуація має змінитися так, як підказує передовий досвід, тобто, коли співробітники поліції самі беруть на себе зобов'язання за свій розвиток. Це необхідно на будь-якій посаді, особливо там, де політика, практика та процедури змінюються достатньо швидко. Деякі публікації також наголошують ще й на інших аспектах, зокрема на зростаючій складності технологічних змін в роботі правоохоронних органів.[201]

Крім того, як і в багатьох професіях (до чого в принципі прагне й поліція), таких як медицина та юриспруденція, необхідною вимогою є закінчення курсів «Безперервного Професійного Розвитку» (БПР) з метою підтримки належного рівня поточних знань та вмінь. Невиконання завдань БПР призводить до видалення імен фахівців з категорії практикуючих та призводить до виникнення їх нездатності до практичних дій. На даний час у Сполученому Королівстві від поліцейських вимагається завершення БПР для того, щоб зберегти певні посади (наприклад, «старшого слідчого»). Це передова практика в торгівлі та промисловості, яка рекомендується (або є необхідною) всім професійним органам, де працівникам потрібно мати професійний (або особистий) план розвитку, який містить особисті цілі або завдання розвитку.

Особисті цілі розвитку

Це досить незвично для поліцейських точно, систематично та ефективно дотримуватися особистого плану розвитку (ОПР), але це необхідно протягом терміну напруженої кар'єри та впродовж усього життя.[202] Важливо відзначити, що особистий план розвитку має не лише містити інформацію про курси, на яких був присутній офіцер. Всі форми навчання повинні бути заплановані та внесені в план, наприклад, участь у проекті (такому як, «розвиток потенціалу»), виконання ролі фахівця, професійно-технічне або професійне читання, «спостереження» за іншими членами персоналу та інш. Свого часу було багато написано[203] про особистий розвиток поліцейських. У цій Главі буде представлений лише обмежений огляд ситуації та надані практичні рекомендації. Наприклад, Гоулман, Баятзис та Маккі (2002)[204] розглянуть конструкцію особистих цілей в галузі розвитку (викладена у Вставці 9, нижче).

Вставка 9: Особисті цілі розвитку

Отриманні дані включають наступне:

- Цілі повинні спиратися на сильні сторони особи, а не на її слабкості;
- Цілі мають бути власними, а не нав'язаними;
- Плани повинні бути гнучкими та дозволяти людям підготуватися до майбутнього по-різному (метод єдиного «планування», що часто практикується в організаціях, найчастіше є контрпродуктивним);
- Плани повинні реалізовуватися керованими кроками: якщо плани не вписуються в життя людини, робота ймовірно буде «закинута» протягом декількох тижнів або місяців;
- Плани, які не підходять по стилю навчання людини, будуть де-мотиваційними і виконавець швидко втратить до них увагу.

Особисті плани розвитку мають постійно та методично переглядатися, щоб той, хто навчається, досягав відповідного прогресу. Системи повинні переглядатися менеджерами кожні шість місяців.

Звичайно, ОПР кожного співробітника повинен бути сумісним з відомчими і організаційними завданнями. Якщо цілі організації пов'язані з боротьбою з корупцією, то всі співробітники організації мають прагнути досягнення цієї мети. Будь ласка, див. Рис. 10, нижче.

Рис. 10: Цілі

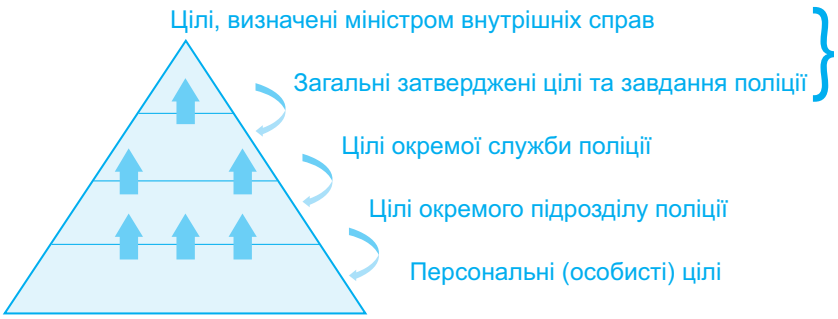


Рисунок 10: Приклад того, як ОПР є невід'ємною частиною системи продуктивного управління поліції у Великобританії.

Малюнок вище показує, як особистий план розвитку та цілі, що там визначені, повинен вписуватися у цільові плани, як на нижчому, так і на стратегічному рівнях, де вони визначаються міністром, відповідальним за поліцію.

4 Розвиток потенціалу з урахуванням конкретних умов

Можливості розробки або реалізації програм, моделей, методик та дій щодо активізації можливостей поліції у боротьбі з корупцією дуже сильно залежать від національної або місцевої ситуації; яка повинна бути врахована у контексті того, що може бути зроблено і як. На форми корупції та вразливість поліцейської організації впливають економічна ситуація, соціальні та політичні умови. Глава 1 визначає ці умови та обговорює їх зв'язок з корупцією. В цьому розділі наведені деякі приклади в різних контекстах. Представлені у попередніх розділах заходи, які необхідно вжити в рамках програми розвитку можливостей, повинні бути проведені та оцінені з урахуванням конкретної ситуації.

4.1. Пост-конфліктні країни та країни з перехідною економікою

Приклад 1: Приклад підтримки порядку в умовах хаосу

Недостатня заробітна платня є потужним чинником розвитку корупції з боку співробітників поліції. Пост-конфліктні країни та країни з перехідною економікою значною мірою стикаються з цією проблемою. Один офіцер російської міліції з Санкт-Петербурга на конференції начальників поліції Заходу, яка відбулася у Швеції в 1996 році, розказав про те, як його служби намагалися обмежити негативні наслідки такої ситуації.

Поліцейські були не в змозі утримувати свої родини на їх заробітну платню більше двадцяти днів на місяць. Якщо подружжя мало роботу або у них були інші можливості, такі як дешева оренда або город, який давав овочі та фрукти, вони могли покрити свої витрати, але у багатьох були великі труднощі.

Ті, у кого дійсно були серйозні проблеми могли піти до свого керівництва, яке, з огляду на складність ситуації, дозволяло зберігати собі частину зібраних ними штрафів. Ця спроба «моралізувати» корупцію є цікавою, оскільки вона показує, що поліцейська служба не приймає корупцію як факт життя, однак свідчить про те, що офіцери, з огляду на низькі зарплати, були змушені шукати інші доходи. Керівництво поліцією не закривало на це очі, але намагалося тримати це явище в певних рамках.

Приклад 2: Курс етики, який не зосереджується на правильних запитаннях

Цей приклад характеризує ситуацію, що мала місце кілька років тому в нових незалежних республіках колишнього Радянського Союзу. Етика викладалася в академіях та під час курсів підвищення кваліфікації. Студенти вже вчили етику під час свого попереднього навчання, однак ті курси не надавали можливості співробітниками поліції отримати достатні знання про основи етики, які необхідні у повсякденному житті.

Перехід від авторитарної моделі поліцейської служби до громадської означав, що співробітники поліції мали право самостійно вирішувати проблеми і приймати

рішення. Вони вже не потребували звернення до свого начальства і тому часто стикалися з проблемою, коли мали взяти на себе відповідальність за прийняте рішення. Правила та норми, в такому випадку, не завжди могли допомогти їм у певних ситуаціях. Тому, їм потрібно було мати можливість спиратися на чіткий набір цінностей, який мав допомагати визначати свої дії.

Отже, викладання етики повинно бути практичним, якщо його метою є допомога поліції у прийнятті рішення. Це означає, що навчання має спиратися на реальні випадки та приклади, що показують проблеми, з якими стикаються поліцейські у своїй повсякденній діяльності. Інше питання полягає в тому, що цінності, які викладаються на курсах, повинні бути включені у певні документи, так звані кодекси поведінки, які мають бути використані в ході навчання.

Викладання етики в цих поліцейських академіях не відповідало наступним вимогам.

- викладання етики було замінене на викладання філософії;
- всі наставниками були старшими офіцерами, які багато років тому звільнилися з поліції і були відірвані від поточної реальності в поліції;
- були відсутні кодекси, схеми та інший необхідний інструментарій.

Отже, курси етики були, в основному, теоретизованими та не були пов'язані з тими проблемами, з якими зіткнулися б співробітники поліції після закінчення академії. У такій ситуації мають бути вжиті заходи не лише до самого процесу навчання та необхідних інструментів, але й до тих, хто вчить.

4.2. Країни, що розвиваються

Гарним прикладом програми з розвитку потенціалу в поліцейській службі, який спрямований на скорочення або викорінення корупції в поліції, є приклад Поліції Нового Південного Уельсу (New South Wales Police Force - NSWPF) в Австралії. Новий комісар поліції був призначений для проведення реформи в NSWPF. Він був старшим офіцером поліції у Сполученому Королівстві і як стороння особа приніс необхідну об'єктивність та неупередженість до процесу реформ в Австралії. Його пояснення та розуміння процесу представлені нижче у Прикладі 3.

Приклад 3. Реформа Поліції Нового Південного Уельсу

Новий комісар поліції описав свої плани щодо реформи наступним чином:

> «По суті, Поліція Нового Південного Уельсу повинна повернути суспільну довіру та віру в її здатність виконувати свої обов'язки чесно та відкрито. Це вимагає фундаментальних змін. Королівський комісар виявив багато речей, які потрібно змінити. Моє власне призначення також є суттєвою зміною – так само, як і зміни у моїх повноваженнях. Буде проводитися багато змін, адже багато що належить зробити. Я маю намір внести зміни у розмірений та методичний спосіб роботи, зміцнити реформи на місці. Жодних швидких рішень. Реформи торкнуться ядра служби: керівництва та порядку виконання своїх обов'язків. Співробітники повинні розуміти, як служба управляється, та яку роль вони можуть зіграти у цьому процесі. Широке обговорення є ключем до досягнення цього результату.

Мій підхід заснований на проведенні лінії на піску та рухові вперед. Знати про минуле - але не пов'язувати його з майбутнім. Щоб впроваджувати процес реформ, я створю згуртовані команди, які діятимуть в унісон. Я також прагну створити атмосферу, в якій кожний співробітник служби може бути певним чином залученим до реформ. Уряд та Королівська комісія нададуть підтримку та розуміння. Громадськість очікує реформ. Основні завдання для всіх членів служби ще попереду».[205]

На прикладі реформування Поліції Нового Південного Уельсу, багато чому можна навчитися, але, на жаль, багато цілей так і не були досягнуті через класичні проблеми управління.

У доповіді комісара за грудень 2000 року говориться: «Суспільна довіра до поліції, рівень чесності та професіоналізму значно зросли після того, як я прибув у 1996 році.»[206] Це довели результати опитування населення у 1999 році (Табл. 3).

Таблиця 3: Дослідження суспільної довіри до поліції [207]

Елемент, що досліджувався	1996	1999	% змін
Довіра до поліції	69%	80%	+11
Доброчесність поліцейських	65%	70%	+5
Виконання поліцією своїх професійних обов'язків	69%	78%	+9

5. Приклади програм, моделей та підходів, пов'язаних з корупцією в поліції

Яким чином розвиток потенціалу допоможе у боротьбі з корупцією, залежить від того чи будуть поширені програми навчання та розвитку на всіх співробітників поліції. Це сприятиме зміні культури організації в контексті відмови від корупції та зменшить кількість повідомлень про підозрілу діяльність та інциденти у звичайному робочому середовищі. Не існує простої відповіді на запитання про те, які інструменти та техніка навчання працюватимуть у даній ситуації. Це питання стосується конкретної організації та організаційної культури, яка в ній домінує. Прийняте рішення має бути ефективним для кожної конкретної ситуації. При цьому обставини можуть з часом змінюватися, і тому керівники програм та проектів повинні бути чутливими до зміни завдань і відповідним чином коригувати свої дії.

5.1. Навчання поліції професійній етиці

Ідеальною є ситуація, коли навчання з поліцейської етики є пріоритетним, з точки зору її внеску у професійну практику та стандарти поліції. Особливо це актуально там, де організаційна мета полягає у скороченні корупції або сприянні боротьбі з корупцією.

Що потрібно, так це щоб поліцейська етика викладалася на всіх рівнях служби. Таким чином з'являється чітке розуміння очікуваних стандартів поведінки в організації та того, як діяти, якщо вони не будуть підтримані персоналом. Навчання не виправить повністю[208] корупційну поведінку, і тому для досягнення найкращого ефекту воно повинне бути включене в програму з розвитку потенціалу.

Вставка 10: Приклад програми навчання з поліцейської етики (NSWPF)

Професійна етика поліції - предмет та структура[209]

- Вступ та роль поліції: роль, функції, присяга, звіт про цінності, кодекс поведінки
- Вихованість
- Етика прийняття рішень
- Закони, мораль та права людини
- Влада, повноваження та сила примушування
- Корупція та моральна вразливість
- Опір корупції
- Доповідь про неналежну поведінку та лояльність
- Конфлікт інтересів
- Професійна практика

Логічне обґрунтування програми має бути зрозумілим для новобранців і доводитись до них простими словами.

Чому варто вчитися професійній етиці?

- Мова йде не про те, як поліцейських-новобранців роблять «етичними» людьми.
- Мова йде про те, що організація вимагає від щойно прийнятого на роботу в поліції бути етичним. А це іноді може суперечити його або її власним цінностям.
- Існує очевидний конфлікт або протиріччя між верховенством права та свободою.
- Новобранці будуть мати величезний авторитет: абсолютна влада корумпує абсолютно.
- Щоб справитися зі складною ситуацією вам необхідно буде створити «емоційний інтелект».

5.2. Програма та інструментарій Міжнародної асоціації керівників поліції

Іншим прикладом міжнародної навчальної програми з поліцейської етики є «Посібник з етики» Міжнародної асоціації керівників поліції (МАКП), який доступний у повному обсязі на сайті (див. «Корисні сайти»).

Цей посібник (керівництво) містить велику кількість інформації про предмет поліцейської етики. Деякі аспекти представлені нижче у Вставці 11.

Вставка 11: Індивідуальна відповідальність та підтримка доброчесності

Розвиток та підтримка високих стандартів доброчесності у відділенні поліції, в кінцевому рахунку, залежить від готовності та волі окремого офіцера. Особиста доброчесність та свідоме рішення робити правильні речі, незалежно від тиску зовнішніх факторів, є запорукою етичних рішень. Закріплення доброчесності та формальне прийняття кодексу поведінки, заява про цінності або інші декларації є дуже важливими. Але вони не мають сенсу, якщо основні правила не засвоєні та не практикується щоденно всіма членами служби. Моральне та етичне робоче середовище вимагає, щоб всі, від начальника до призовника, прийняли та інтегрували норми моральної та етичної поведінки у своєму повсякденному житті та визначили особисту відповідальність за невиконання цих обов'язків. Кожен член відділу повинен свідомо прийняти рішення (а) для того щоб визначити, що є, чи не є належною поведінкою і (б) прийняти на себе відповідальність за забезпечення правильної поведінки товариша по службі.

З цього ж сайту МАКП можна завантажити певні приклади політики керівництва, такі як модельні підходи до підтримання стандартів поведінки та інші дуже корисні матеріали для забезпечення мети посилення боротьби з корупцією в поліції.

5.3. Методи професійної підготовки

З огляду на те, цей предмет є чутливою темою, яка викликає у декого сильні емоції, важливо використовувати відповідні та реалістичні методи професійної підготовки та педагогіки, і забезпечити, щоб всі учасники навчального процесу отримували оптимальні результати. При цьому слід забезпечувати безпечне та продуктивне середовище навчання, де всі учасники почуватимуть себе в змозі внести свій внесок та не відчуватимуть загрози з боку самовпевненого або упередженого персоналу. (Глава 9 досліджує методи навчання).

Під час здійснення навчання та розвитку діяльності, пов'язаної зі складними сферами, такими як професійна етика чи боротьба з корупцією,[210] важливо використовувати методи активного навчання.[211]

- Презентації та дискусії
- Візити професійних представників та лекторів
- Використання засобів масової інформації, як основи для стимулювання належної поведінки
- Дослідження в складі груп/пар та зворотній зв'язок
- Рольові ігри
- Аналіз галузевих даних
- Вирішення проблем діяльності
- Відстеження досвіду роботи
- Наскрізне навчання, як, наприклад, «наскрізний контроль» та практичні вправи

Важливо використовувати широкий спектр засобів викладання та навчання, але також важливо визнати необхідність всебічного охоплення тематики уроку. При цьому слід знати, що в деяких тематичних областях це може призвести до дисбалансу стилів.[212, 213] Дуже добре, коли всі органи чуття людини стимулюються настільки, наскільки це можливо. При цьому слід забезпечувати спокійну атмосферу, без зайвого тиску та стресових ситуацій. Бажано заохочувати соціальну взаємодію, що сприятиме розвитку широкого спектру навичок та інтересів, активізувати розумові, фізичні, естетичні, соціальні та емоційні навички, заохочувати учня бути активним учасником, а не пасивним спостерігачем.

5.4. Вивчення та викладання теорії

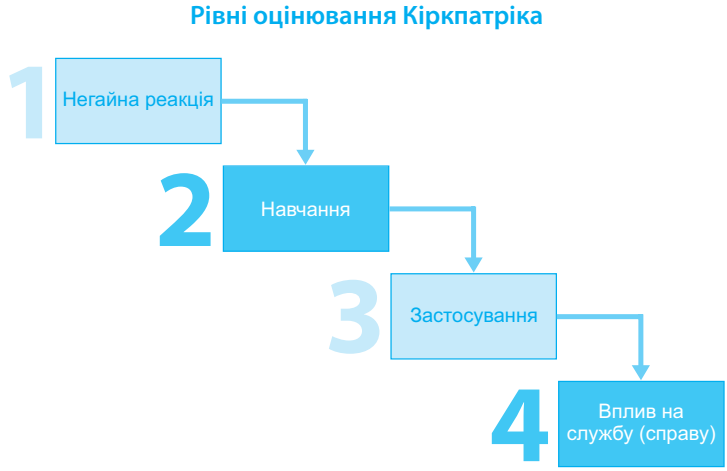
Вчителі (тренери) вчать брати до уваги відмінності правої та лівої частин мозку, адже це визначає стиль навчання. У різних людей є власні слухові, зорові та механічні особливості сприйняття.

Хоча ці пропозиції є актуальними, важливо сформувати ефективний та незгладимий навчальний досвід, який шляхом вдумливої практики допомагатиме офіцеру поліції у підвищенні освітнього рівня у цій сфері.

5.5. Оцінка та аналіз результатів навчання

Навчання та розвиток повинні бути оцінені за критерієм ефективності. Свого часу було зазначено, що неможливо кількісно оцінити ефект антикорупційного навчання.[214] Однак, Кіркпатрік запропонував чотири рівні оцінки, які можуть бути корисними. (Див. Рисунок 11, нижче)

Рис. 11: Рівні оцінювання Кіркпатріка[215]



Метою чотирьох рівнів процесу оцінки є системне навчання окремих поліцейських до моменту його логічного завершення: як він використовуватиме отримані знання в практичних умовах на робочому місці. Більшість програм підготовки, оцінюють навчання безпосередньо на рівнях 1 і 2, які представлені на Рисунку 10. Але це не дає можливості перевірити знання та навички, насправді отримані учнями на практиці та те, як вони використовуватимуться у довгостроковій перспективі. Метод Кіркпатріка пропонує більш глибокий підхід та розглядає більш серйозне питання, ніж звичайна поверхнева оцінка результатів навчання.

- Рівень 1 - Реакція: якою є безпосередня реакція учасників програми?
- Рівень 2 - Навчання (придбання навичок та вмінь): що особи дізналися?
- Рівень 3 - Використання (застосування): які зміни в поведінці демонструють учні в результаті реалізації програми?
- Рівень 4 - Вплив на бізнес: як учні впливають на організацію в результаті реалізації програми?

У той час як рівні 1 і 2 відносно легко оцінити в результаті підбиття підсумків програми, рівні 3 і 4 є більш складними. Питання, пов'язані з рівнями 1 і 2 можуть бути задані під час інтерактивного сеансу і постійно контролюватися протягом навчальної програми. Рівень 3 може бути оцінений тільки тоді, коли поліцейські повернулися на робочі місця, де в практичних умовах вони можуть використовувати нещодавно набуті навички та знання.

Остаточний рівень навчання (Рівень 4, Вплив на службу) оцінює, як підготовка «нижньої межі» вплинула на процес боротьби з корупцією в організації. В рамках поліцейської етики та боротьби з корупцією, оцінка повинна визначити, як навчання допомогло ліквідації

або пом'якшенню шкідливого впливу на організацію та на силу корупції, а також сприяла підвищенню довіри та товариських робочих відносин всередині колективу. Це важко виміряти, адже потрібно розглянути цілий ряд чинників, включаючи зворотній зв'язок від клієнтів (представників громадськості). Також, можливо, буде необхідно повернутися на кілька проміжків часу назад, щоб визначити, наскільки ефективно цей час запам'ятався студентам.

Досвідчені викладачі (тренери) знають, що на додаток до цієї оцінки необхідно вести облік окремих співробітників, які пройшли навчання, та облік зауважень або сумнівів з приводу окремих людей у цій чутливій галузі. Той факт, що окрема особа була чи не була навчена професійній етиці, може бути важливим у випадку запиту або скарги на дії поліції. Ця інформація може навіть виявитися важливою за необхідності встановлення індивідуальної або колективної відповідальності за вчинки осіб, організацій, тощо.

5.6. Реалізація

Є багато прикладів програм, які або повністю провалилася, або виправдали себе. Тому планування та впровадження програм з розвитку потенціалу мають бути виконані з уважністю, особливо там, де вони вирішують завдання зміцнення антикорупційної поведінки та цінностей.

Для забезпечення виконання найбільш ефективних заходів боротьби з корупцією рекомендується використовувати методологію запропоновану на початку цієї Глави 8. Вона[216] пропонує чотири способи боротьби корупцією.

1. Залучення відповідних людей.
2. Зменшення можливостей для корупції.
3. Ефективне виявлення та запобігання.
4. Посилення мотивації діяти правильно.

У цій Главі було наведено багато практичних позицій[217] щодо вивчення набутого досвіду,[218] але слід відзначити, що деякі моменти програми розвитку потенціалу МАКП були визначені в попередніх главах. Комісія Вуда[219] зробила сто сімдесят чотири рекомендації, окремі з яких не були серед реформ, внесених на розгляд комісара поліції.[220] Хід реформ зазнав критики з боку зовнішнього оцінювання,[221] і в решті решт реформа не була завершена. Як зазначалося за підсумками аудиту, що проводився відносно реформи в Австралії, програма була неефективною в процесі реалізації. Аудит виділив наступні ключові напрямки реформи:

- Ефективне лідерство та управління
- Зміна культури та цінностей
- Чесне виконання службових обов'язків, яке відштовхує корупцію
- Ефективне планування
- Контроль ефективності та якості
- Зосередження на персоналі та роботі в команді
- Створення нової системи людських ресурсів
- Руйнування застарілих систем

- Місцеві команди, як принципові представники центру
- Впровадження ефективних структурних змін
- Поглиблений аналіз - стратегічне керівництво та культура
- Поглиблений аналіз - підбір та призначення.

Результати аудиту цих областей сильно нагадують складові частини програмних реформ, рекомендованих у Главі 8. Секретом успіху програми є її обережна та чутлива реалізація. Наступні поради на етапі впровадження можуть бути корисними:

- Відмовтеся від бажання виправдовуватися і не вірити звинуваченням або масштабам корупції у вашій організації, коли на це звертають вашу увагу.
- Переконайтеся, що всі основні елементи процесу реформ розвитку потенціалу ефективно завершені.
- Переконайтеся, що стратегія, культура та методи роботи, визначені в програмі з розвитку потенціалу, будуть дотримуватися до самого кінця програми, а персонал не матиме наміру повертатися до попереднього зловживання службовим становищем.
- Переконайтеся, що внутрішні реформи відповідають духу, загальній культурі та цілям програми.
- Зверніть увагу на результати зовнішнього оцінювання програми, якщо вони існують.
- Переконайтеся у наявності достатнього фінансування, яке забезпечує реалізацію програми з розвитку потенціалу, а також наявності непередбачуваних витрат.
- Переконайтеся, що виконавча влада зберігає довіру до всіх співробітників та успішно сприяє службі через процес розвитку потенціалу.
- Там, де офіцери поліції проводять розслідування випадків корупції, через дисциплінарні провадження або судові слухання має бути забезпечене верховенство права.

6 Висновки до Глави 8

Підвищення можливостей поліції у боротьбі з корупцією є необхідним. Жодна поліцейська служба не може бути вільною від такого роду проблем, адже її форми можуть змінюватися та впливати на поліцейську організацію по-різному.

Ситуація у країні, в якій поліцейські служби розробляють програму з розвитку потенціалу, буде сильно впливати на корупцію. Цілі та завдання, програми та методи навчання - все повинно бути враховане.

Було б неефективним, наприклад, щоб поліцейська служба мала надмірно амбітні цілі, а зарплата співробітників поліції не надавала можливостей адекватного життя. Якщо цілі й відрізняються, завжди знайдеться достатньо окремих вагомих складових, які матимуть суттєвий вплив на результати програми. Вони можуть бути узагальнені наступним чином:

- повинно бути реальне бажання щось зробити як на політичному рівні, так і на оперативному рівні служби;
- має бути чіткий план, який визначатиме реалістичні цілі та ресурс, необхідний для їх досягнення;
- план, який визначає конкретні дії, має визначати відповідальних, ресурс та терміни виконання;
- навчання є ключовим елементом в програмі. Воно може бути успішним тільки тоді, коли відповідатиме реаліям поліцейського життя та даватиме практичні відповіді на питання, з якими стикаються співробітники у своїй діяльності. Саме тому навчання повинно спиратися на практичні справи та постачати в інтересах поліції підготовлених офіцерів.

Таблиця самооцінки до Глави 8

Прочитавши цю Главу, якими є ваші враження? Чи була у цій Главі нова для вас інформація, яку ви можете використовувати для поліпшення поліцейської служби? Чи побачили ви можливі зміни, які можуть бути зроблені в поліції?

Нижче пропонуються варіанти самооцінки, які допоможуть вам відповісти на ці та інші запитання. Цей базовий запитальник призначений для того, щоб допомогти вам оцінити ситуацію у вашій службі, визначити, які, якщо потрібно, зміни повинні бути зроблені, і допомогти провести мозковий штурм для пошуку шляхів і засобів реалізації цих змін. Для розробки більш комплексного підходу до застосування концепцій, про які ви дізналися у цій Главі, можуть бути організовані тренінги або робочі групи, які б могли доповнити і розвинути ваші оцінки. Крім того, може бути корисно звернутися за допомогою до національних або міжнародних експертів з питань боротьби з корупцією.

Проблеми/Запитання	Що робити, щоб усунути Недоліки?	Як це зробити?
Чи спостерігаємо ми твердість та стійкість структури, щоб протистояти корупції та нарощувати потенціал?	Якщо ні, то ми можемо: • Оцінити структуру для забезпечення процесу розвитку потенціалу • Адаптувати програму з розвитку потенціалу відповідно до структури	Ми можемо: • Залучити аудиторів для оцінки структури • Створити робочу групу для зміцнення структури та реалізації програми
Чи наше керівництво підтримує повністю програму з розвитку потенціалу?	Якщо ні, то ми можемо: • Підготувати менеджерів до рівня експертів з управління проектами • Залучити чемпіонів змін до навчання • Підготувати менеджерів з питань етичних цінностей	Ми можемо: • Розробити стратегію та план дій • Розробити програму підготовки менеджерів • Визначити завдання з розвитку потенціалу

Чи ми повністю або частково реалізували описані вище п'ять етапів розробки програми: підготовка, документація, створення структури, набір людських ресурсів, управління змінами та програмою?	Якщо ні, то ми можемо: • Оцінити поточну ситуацію з розвитку програми • Підвищити досвід менеджерів • Поліпшити підбір персоналу та кадрове планування • Змінити правила створення та структуру програми	Ми можемо: • Визначити чіткі зобов'язання робочої групи з розробки комплексної програми • Розробити технічне завдання менеджерам та персоналу щодо набору поповнення • Підготовка менеджерів та членів робочої групи
Чи є у нас модель оцінки ризику для використання під час розробки програми?	Якщо ні, то ми можемо: • Створити моделі оцінки ризиків для організації • Оцінити можливості оцінки ризиків для антикорупційних процесів	Ми можемо: • Призначити експерта • Підготувати менеджерів для експертизи з оцінки ризиків • Призначити робочу групу
Чи повністю усвідомлює керівництво адекватність методів і можливостей щодо управління проектом? Див. Рисунки 6 і 8	Якщо ні, то ми можемо: • Оцінити адекватність методів для організації • Забезпечити розуміння етичних цінностей • Нарощувати потенціал використовуючи доступні методи	Ми можемо: • Підготувати менеджерів до рівня експертів • Визначити етичні цінності та спосіб їх комунікації • Визначити цілі кожного методу і організувати підготовку **Примітка: аспекти, описані в Главі 9 можуть бути корисними**

ГЛАВА 9

9

Інструменти

Ендрю Голдсміт

1. Вступ до Глави 9

Для практичної реалізації заходів, викладених в інших главах цього посібника, в якості інструментарію можуть бути використані інструменти і методи, представлені у цій Главі 9. В ній основна увага зосереджена на стратегічних методах оцінки, спрямованих на виявлення проблем, з якими стикаються поліцейські служби, та можливих шляхах вирішення цих проблем,а також освітні заходи, покликані сприяти організаційним змінам. Також в рамках цього посібника розглядається цілий ряд методик викладання і навчання. Представлена інформація служить в якості практичного керівництва. Водночас, вона містить інформаційні матеріали, вибрані з літератури з питань організаційних змін, та безпосередній досвід реальних подій.

Зв'язок з іншими главами

Деякі теми, обговорювані у цій главі, також опрацьовані більш детально в інших главах:

- Глава 1 про середовище боротьби з корупцією
- Глава 2 про організаційну культуру та проведення оцінювань
- Глава 5 про внутрішній контроль і аудит та про стратегії
- Глава 6 про зовнішній контроль
- Глава 7 про нагляд
- Глава 9 про зміну поведінки

Конкретні посилання будуть вказані у тексті.

2. Чому тема цієї Глави є такою важливою?

Ця Глава важлива тому, що вона пропонує інструменти, які будуть потрібні для втілення в життя змісту інших глав цього посібника.

Стратегії боротьби з корупцією та неетичною поведінкою в поліцейських службах неминуче будуть змушені торкатися одного або більше з трьох рівнів аналізу та реалізації політики керівництва.

1. *Індивідуальний:* (особисті якості, рівень професійної підготовки, і т.п.).

2. *Організаційний:* (робочі групи, організаційна культура, адміністративні структури і механізми і т.д.).

3. *Навколишнього середовища:* (більш широкі політичні, економічні, соціальні та технологічні чинники).

Щоб забезпечити цілісність оцінки корупції в поліції та розробку стратегії боротьби з цим явищем, в ідеалі потрібно розглядати ситуацію на всіх трьох рівнях. Поліцейську корупцію рідко, якщо взагалі коли-небудь, можна чітко пояснити з точки зору теорії «гниле яблуко» (Індивідуальний рівень). «Гнилі яблука» можна знайти в «бочках» або «садах», які дозволяють їм ставати або залишатися гнилими; для вирішення проблем на індивідуальному рівні потрібна своєрідна організаційна відповідь (як незначна, так і більш суттєва).

«Гнилі яблука» і «гнилі бочки» часто існують в рамках більш широкого організаційного і соціально-політичного навколишнього середовища. У багатьох випадках існування корумпованої поліції та недбалих або пов'язаних з криміналом поліцейських організацій (і в розвинених країнах, і в країнах, що розвиваються) є впливові чинники цих широких середовищ, які грають важливу роль у процвітанні корупції та зловживань. У деяких випадках мова йде про те, як активна політична корупція підтримує існування поліцейської корупції (те, що Моріс Панчвулд називає «гнилий сад»).[222]

2.1. Різні інструменти реалізації

Існує цілий ряд інструментів для реагування на проблеми корупції в поліції. Три аналітичні рівні, про які говорилося вище, вказують на можливість розробки заходів на кожному окремому рівні, однак, важливо дивитися на ці рівні як на пов'язані один з одним, і не намагатися виправляти їх ізольовано в інтересах покращення поточної оцінки або виконання запланованих заходів.

На кожному аналітичному рівні існує ряд потенційних напрямків антикорупційної реформи.

1. *Індивідуальні:* відбору, найму, початкової підготовки, навчання на середньому етапі кар'єри.

2. *Організаційні*: структури контролю, межі відповідальності, нагляд, культура робочого місця, рівень винагороди, особливості функціональних сфер (наприклад, дорожній рух, поліцейське діловодство, обробка інформації).

3. *Навколишнього середовища*: політичні та правові структури, економічні та соціальні умови і сили.

Кожен з інструментів, які обговорюються нижче, робить свій внесок у забезпечення цілісного підходу. Навчання, як правило, є життєво важливим компонентом. Управління змінами і ефективна комунікація також можуть відігравати роль у формуванні підтримки більш ефективної боротьби з корупцією. При цьому, майже завжди будуть виникати питання, пов'язані з особливостями середовища, тобто політичної волі та потенціалу, які повинні бути розглянуті, якщо деякі з обговорюваних тут інструментів індивідуального та організаційного рівня хочуть бачити повністю ефективними.

3. Як застосовувати ці інструменти у випадку практичного використання посібника

3.1. Оцінка

У цьому розділі під терміном «оцінка» потрібно розуміти, що це:

- Стратегічна оцінка
- Проведення оцінок у процесі навчання, зокрема, оцінки потреб під час тренувальних занять

Стратегічні оцінки спрямовані на проведення загальної оцінки проблем, що стоять перед організацією, розглядаючи при цьому характеристики цієї організації та середовище, в якій вона функціонує. На ранніх стадіях реформ для надання допомоги в проведенні оцінок часто виникає потреба у залученні зовнішньої експертизи.[223]

Поліцейські служби, в яких корупція набула значного поширення, як правило, мають цілий ряд організаційних проблем, які вимагають оцінки і визначення нового стратегічного напрямку діяльності. Оцінка проблеми корупції найбільш вірогідно може виникнути як складова частина загальної стратегічної оцінки роботи поліції. У цьому випадку потрібна більш широка оцінка, ніж просто оцінка проблеми корупції. Рівень заробітної плати, наприклад, відноситься до питання планування набору робочої сили, але водночас часто буває пов'язаний з проблемами корупції.

У процесі стратегічних оцінок, які стосуються корупції в поліції, мають бути розглянуті існуючі рівні і форми корупції, місця прояву корупції і чинники, що провокують появу та сприяють розвитку корупції. Потрібно також проаналізувати ефективність поточної стратегії боротьби з корупцією і шукати шляхи вирішення проблеми з урахуванням інформації, яка отримується за допомогою цих оцінок, а також кращі поради та ідеї щодо запобігання або вирішення проблеми.

Стратегічні оцінки, як правило, мають три основні цілі.

1. Отримати реалістичну оцінку:
   a. навколишнього середовища (політичного, економічного, культурного і т.д.), в якому працює поліція;
   b. поліцейської організації, як вона у цей час структурована для вирішення проблем злочинності, забезпечення порядку і вирішення питань доброчесності в поліції.
2. Визначити:
   a. основні зони потенційного ризику для добропорядності (організаційні недоліки) і поточні загрози добропорядності з боку зовнішнього середовища і всередині поліцейської організації;
   b. наявні у даний час ресурси для боротьби з корупцією в поліції;
   c. додаткові ресурси, необхідні для більш повноцінної і ефективної боротьби з корупцією.

3. Визначити конкретні стратегічні заходи, у тому числі, але не обмежуючись, потрібні курси навчання, корисні для поліпшення ситуації з питань доброчесності.

Оцінка ризику є одним із прикладів стратегічних оцінок, де акцент робиться на виявленні вразливостей організації від специфічних ризиків, а також на виявленні загроз для організації з боку навколишнього середовища.

Оцінки потреб навчання стосуються оцінки потреб офіцерів у додаткових програмах навчання, які зазвичай ґрунтуються на результатах визначення практичних потреб у підготовці персоналу, зокрема, навичок, поглядів і цінностей в рамках стратегічних цілей розвитку, таких як скорочення корупції в поліції. Не всі виправні або превентивні заходи визначені як необхідні в рамках стратегії боротьби з корупцією, безпосередньо стосуватимуться навчальних програм. Інші заходи (наприклад, впровадження нових механізмів управління, функціональна реорганізація зон високого ризику в рамках всієї служби) часто вимагають спеціальної підготовки кадрів до конкретних організаційних змін. Навчання є важливим засобом внутрішньої комунікації, а також методом розвитку потрібних навичок. (Див. обговорення питань комунікації нижче).

3.1.1. Проведення стратегічної оцінки

Проведення оцінки такого рівня вимагає збору відповідних даних, аналізу та формування на базі цих даних відповідної оцінки.

3.1.1.1. Збір даних

Масштаби і особливості конкретного завдання стратегічної оцінки будуть визначати, які саме дані будуть необхідні. Вони можуть бути пов'язані з питаннями широкопланової загальної діяльності всієї організації, або стосуватися конкретної області діяльності організації (наприклад, участі поліції в корупції).

Дуже важливо отримати стільки, скільки можливо даних, пов'язаних з поточним станом роботи у сфері, яка оцінюється. Також важливо визначити, які існують проблеми і встановити орієнтири для майбутніх покращень.

Оцінка повинна ґрунтуватися на даних як зовнішніх, так і внутрішніх джерел, і враховувати неофіційні дані разом з офіційно поданими даними. Ці джерела можна використовувати з застосуванням таких методів збору даних, як опитування (у тому числі онлайн-опитування), фокус-групи та інтерв'ю для збору даних, пов'язаних з проблемами поліцейської діяльності.

Отримання «чутливих» даних може бути важкою справою. У проблематиці такої теми, як корупція в поліції, деякі люди / організації, які можуть бути потенційними джерелами даних, можуть виявитися недостатньо сміливими, щоб зробити крок уперед. Тому для тих, хто проводить оцінку, надзвичайно важливим є отримання саме таких даних. Особливо важливим буде знайти способи дати обнадійливі гарантії для цих джерел, так щоб їхні свідчення були враховані в процесі оцінки. Збір анонімних даних також часто буде необхідним. Для цього можуть бути використані анонімні безкоштовні телефонні лінії – щоб особи, які надають інформацію не боялися розкриття. Все частіше, особливо в розвинених країнах, для реєстрації інформації про поліцейської практики використовуються соціальні мережі в Інтернеті, які таким чином можуть забезпечити багаті джерела даних. Це потенційне джерело має розглядатися навіть у тих країнах, де є лише обмежений доступ до Інтернету.

Найбільш важливими джерелами інформації будуть ті, хто працює ближче всього до проблеми чи питання що розглядається. Поліцейські часто мають найкращі можливості спостерігати і коментувати проблеми в своїй роботі. Вони часто є свідками корупції у тих службах, в яких широко практикується корупція.

Має сенс залучати співробітників поліції на етапі як ідентифікації проблеми, так і вирішення проблеми. Заохочення офіцерів поліції говорити відверто, не побоюючись, часто буде проблематичним у тих країнах, де поліція і політичне керівництво самі замішані в корупції і, ймовірно, будуть протистояти змінам та карати інформаторів. Може виявитися необхідним використовувати зовнішніх (тобто іноземних) фахівців, або команди дослідників з міжнародних неурядових організацій (НУО) або міжнародних органів з багатостороннім представництвом (наприклад, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, ООН, ЄС), щоб впевнитися у тому, що співробітники поліції, які співпрацюють у питаннях збору даних, не піддаються невиправданому ризику (див. обговорення агентів змін нижче).

Наглядові інституції, такі як омбудсмени та антикорупційні комісії (у тих країнах, де вони існують), а також НУО, які працюють в таких сферах, як права людини і запобігання конфліктів (наприклад, Міжнародна Амністія, Human Rights Watch, Міжнародна кризова група) часто зберігають дані і готують публічно доступні доповіді, які можуть пролити світло на проблеми поліцейської діяльності.

3.1.1.2. Аналіз даних

Після того, як широкоплановий і всеосяжний процес збору даних завершився, оцінювач повинен бути добре підготовленим для виявлення поточних організаційних можливостей, а також недоліків у процесі оцінки діяльності. У разі застосування комплексного підходу до проведення оцінки, оцінювач буде також орієнтуватися на значну кількість зовнішніх сил, офіційних і неофіційних, які впливають на ефективність роботи.

Під час аналізу такої сфери, як корупція, в центрі уваги повинні бути багато питань, описаних у наступних підрозділах.

Природа і масштаб проблем

Проблема корупції може бути виявлена через вивчення конкретних випадків, але з точки зору управління ризиком, її краще аналізувати в контексті небезпеки або окремої проблемної сфери.[224] Як зазначалося раніше, організаційні стратегії боротьби з корупцією повинні бути орієнтовані на вразливі напрями діяльності, а не на разову відповідь на конкретні випадки корупції. Останній підхід є скоріше реактивним, а ніж контрольованим інтелектом, і в кінцевому залишку призводить до марнотратства ресурсів. Кращим підходом є виявлення таких небезпек через відкриття типових ознак або накопичення випадків, в яких розкриваються прояви корупції.

Можна подивитися на зразки зафіксованих випадків недотримання через офіційні кримінальні, дисциплінарні реєстри та матеріали розгляду скарг, якщо вони реально існують. Ці зразки можуть стосуватися місця, де спостерігається корупція (географічний район, службова категорія, функціональна область), а також зміни тенденцій з плином часу.

Інше аналітичне завдання стратегічної оцінки полягає у виявленні активних чинників недотримання стандартів, а також служить для повної оцінки характеру і масштабів цих чинників та інших чинників, що впливають на проблему корупції.

Вони можуть відбутися на будь-якому з трьох рівнів, описаних раніше. Різні інструменти

можуть бути використані для досягнення цієї мети, в тому числі SWOT-аналіз (сильні і слабкі сторони, можливості, загрози, див. Глосарій і Главу 2), тобто аналіз впливів та аналіз найбільш міцних зв'язків (див. нижче). Дані, які отримані з різних джерел, можуть допомогти у виявленні ключових чинників та чинників, які сприяють досягненню поточних рівнів корупції, а також у формуванні оцінки їх відносного впливу. У всіх поліцейських службах є сфери, які більш схильні до розвитку корупції ніж інші. Деякі приклади наведені у Вставці 1 нижче.

Вставка 1: Зони високого ризику поліцейської діяльності

- Кримінальне розслідування і прояви корупції.
- Розслідування кримінальної справи і поводження з інформаторами.
- Контроль дорожнього руху і можливості брати хабарі.
- Приміщення для затриманих, насилля і загибель затриманих.
- Автомобільні патрулі і переслідування на високій швидкості.
- Підрозділи спеціального призначення і застосування надмірної сили.
- Загони боротьби з наркотиками та продаж наркотиків, вимагання з дилерів.
- Поліцейські бази даних та зловживання службовою інформацією.[225]

Аналітики також повинні бути уважними до наслідків прояву певних особливостей та до проблемних областей. Заподіяна шкода, а також поточні ризики, пов'язані з проблемами, виявленими в рамках процесу оцінки, повинні бути чітко ідентифіковані з метою розробки відповідних заходів реагування.

Термін «наслідки» відноситься до оперативних наслідків, але також і до впливу на суспільний статус (легітимність) організації. Легітимність являє собою важливий аспект позитивного ставлення до діяльності поліції. Це стосується рівня суспільної підтримки того, що робить поліція. Поліцейські служби, які беруть активну участь у корупції та інших формах зловживань, ймовірно, будуть мати високий рівень суспільної недовіри та відсутність співпраці. Стратегічна оцінка корупційні ризиків та проблем в поліції має враховувати наслідки поточного рівня суспільної недовіри.

На додаток до суспільної легітимності, акцент на згубних наслідках корупції в поліції для інших членів суспільства є корисним для забезпечення підтримки реформ. Документування цих негативних результатів дає підстави для чинення тиску на провідні політичні сили, які можуть перешкоджати або підтримувати позитивні зміни.

Область застосування та ефективність існуючих антикорупційних стратегій запобігання і контролю

Якісний аналіз ефективності механізмів запобігання в рамках організації може бути проведено шляхом збору адекватних даних. Перший крок полягає у визначенні того, що со-

бою представляють ці механізми. Це може бути зроблено шляхом побудови організаційних діаграм, вивчення відповідних законів і правил, річних звітів та інших внутрішніх документів. Інші методи, такі як інтерв'ю, допоможуть завершити картину там, де документація відсутня або незрозуміла.

При розгляді питання ефективності, річні звіти поліції самі по собі можуть надавати інформацію такого роду. Інші офіційні джерела, такі як доповіді омбудсменів та органів боротьби з корупцією або наглядових органів також є дуже важливим потенційним джерелом на даному етапі. Важливо включати дані з інтерв'ю або опитаних поліцейських, а також із ЗМІ та інших неофіційних джерел даних.

Аналіз ефективності існуючих профілактичних механізмів та механізмів внутрішнього контролю має вирішальне значення для стратегічного результату у боротьбі з корупцією, оскільки він забезпечує основу для визначення, де існуючі процедури працюють добре (або погано), і те, що, можливо, необхідно змінити або додати для зміцнення цих процедур (див. Главу 5 для отримання додаткової інформації).

Доступні стратегії та методи реформ

Проаналізувавши дані з точки зору ризиків, небезпек і наслідків, виконавці стратегічних оцінок прагнуть забезпечити напрямок спрямування змін і шляхи просування у цьому напрямку. У процесі антикорупційних оцінок загальний напрямок змін буде досить очевидним. Однак визначення шляхів просування часто стає не таким очевидним.

Декілька питань слід обов'язково враховувати під час пошуку ефективних механізмів боротьби з корупцією:

- Можливо, що антикорупційної методи вже десь використовуються в цій організації, і вони будуть працювати в інших структурах служби. Після відповідної адаптації може бути здійснене їх розширення. Поширення досвіду аудиту фінансування в інших областях діяльності поліції може бути прикладом.
- У спробах проведення реформ у багатьох країнах, що розвиваються і постконфліктних ситуаціях, просте прийняття «кращих практик» із розвинених країн часто призводить того, що застосовані методи не вдається довго підтримувати, і ці спроби провалюються. Бажано, щоб були розглянуті варіанти, які мають достатні шанси на успіх за даних конкретних обставин певної країни або ситуації. Наприклад, може бути більш практичним зосередити увагу на практиці управлінських процесів (і розробити відповідну програму підготовки), ніж ввести в дію нову комп'ютеризовану систему раннього попередження, яка залежить від повноти збору даних з різних джерел. У багатьох таких випадках останній метод було б неможливо запровадити у короткостроковій перспективі, і, напевне, у довгостроковій перспективі також.
- Незважаючи на досить різні середовища і виклики, поліцейські служби все таки можуть вчитися одна у одної. Це особливо вірно там, де розглядаються методи, які не є особливо дорогими або складними для реалізації. Поліпшення практики нагляду та створення внутрішньої системи інформування можуть бути прикладами того, що не обов'язково залежить від величезних фінансових вливань або технології впровадження.

Який результат можна очікувати наприкінці процесу оцінки?

- Цей процес зазвичай продукує офіційну доповідь, яка складається з переліку зібраних даних, описання використаних методів, результатів аналізу даних, а також ряду рекомендацій стосовно того, що реально може бути зроблено для виправлення ситуації або поліпшення роботи поліції у сфері що розглядалася.

- У контексті корупції в поліції, можна було б очікувати, що проведений аналіз визначить конкретні точки вразливості в рамках організації, а також окремі елементи середовища, в якому відбувається робота поліції, які генерують концентровані прояви корупційної поведінки.
- У доповіді також можуть вноситися пропозиції стосовно реорганізації певних аспектів поліцейської діяльності з метою зниження ризиків у виявлених сферах підвищеного ризику.

Вставка 2: Дорожня поліція й корупція

У країні, де є особливо великі проблеми з корупцією в дорожній поліції, можна припустити, наприклад, щоб ця функція була передана іншій установі. Якщо це ні політично, ні практично здійснити неможливо, у доповіді можливо рекомендувати більш суворий нагляд за цими співробітниками поліції, або ліквідацію дорожньої поліції як окремої структурної одиниці та її об'єднання зі службою загального патрулювання поліції.

Звіти повинні залишатися реалістичними стосовно того, що може і повинно бути зроблено. Вони повинні точно відображати різні сили, що визначають межі області можливих реформ в будь-яких конкретних умовах оцінки, і, отже, межі того, що може бути досягнуто. Рекомендації повинні бути обґрунтовані наявними даними, а не просто сподіваннями на те, що ситуація може покращитися.

Стратегічна оцінка повинна визначати напрями і цілі організаційних змін, але їх досягнення має бути визначене через практичні, досяжні кроки. У дослідженнях по нарощуванню потенціалу підтверджується, що суттєвих змін не можна досягнути водночас. Реальні, стійкі зміни часто потребують багатьох років чи десятиліть. Для підтримки імпульсу змін хороша стратегічна оцінка буде включати в себе рекомендації досягнення короткострокових цілей, так щоб наочні результати від проведення реформ не здавалися відкладеними на занадто довго.

Приклад 1: Визначення нових напрямків – концептуальний документ Сербії

Наявність загального стратегічного замислу того, куди має розвиватися поліцейська служба, як одного з результатів стратегічної оцінки, може призвести до значних змін. У процесі реформування поліції в Сербії було розроблено такий 'замисел' і підготовлено документ перспективного бачення.

Цей концептуальний документ був визначений як «відвертий внутрішній погляд на проблематику поліцейської діяльності в Сербії».[226] Це був продукт робочих груп від чотирнадцяти різних функціональних областей, які були створені Міністерством внутрішніх справ, і кожна група підготувала окрему главу цього документа.

Прийнятий міністерством підхід було піддано критиці за надмірну роль керівного стилю «зверху вниз». Лише кілька «зацікавлених сторін» були запрошені на консультації у ході підготовки документу, у тому числі декілька рядових офіцерів

поліції. Критерії вимірювання успіху були розпливчастими. Сам концептуальний документ потребував значного подальшого доопрацювання з урахуванням вимог процесу стратегічного планування, перш, ніж він міг бути реалізований.

Значним кроком вперед у процесі реформування поліції був би вихід розширеної версії цього концептуального документа, за більш широкої участі з консультаціями зацікавлених сторін, а також за допомоги з боку міжнародного співтовариства в розробці його стратегічного плану. Те ж саме вірно і для будь-якої іншої країни, в якій немає традиції проведення стратегічних оцінок у секторі безпеки.

3.1.1.3. Хто має проводити стратегічні оцінки?

Оцінювачі можуть бути обрані з декількох категорій:

- Співробітники поліції, підготовлені для проведення оцінок.
- Персонал Міністерства внутрішніх справ.
- Спеціальна цільова група від уряду.
- Зовнішні органи (наприклад, комісії з розслідування) або окремі експерти (наприклад, консультанти) зі спеціальним знанням і здібностями з моніторингу і оцінки поліцейських служб.
- Групи і представники громадськості.

Як правило, припускаючи, що буде дотримано загальної об'єктивності і здатності виконати дану задачу, вибір повинен прийняти до уваги політичну чутливість цього питання. Поліцейська корупція є чутливим питанням у всьому світі, настільки, що вибір зовнішнього органу або незалежної фізичної особи часто буде неминучим, якщо необхідно домогтися загального визнання того, що процес оцінки буде об'єктивним (тобто неупередженим або не перевантаженим необ'єктивними судженнями).

У багатьох перехідних, постконфліктних країнах і країнах, що розвиваються, можуть знадобитися зарубіжні експерти або установи щоб діяти самостійно або в режимі спільної підготовки оцінок (що їх проводять такі агентства, як Програма розвитку ООН), коли національні представники можуть працювати разом з міжнародними представниками, що мають відповідний досвід проведення таких оцінок.

3.1.2. Оцінки ризиків

Оцінка ризиків загалом нагадує кроки підходу стратегічної оцінки, і вона зазвичай розглядає:

- Шкідливі наслідки, пов'язані з певним ризиком, що виникає в організаційному середовищі або всередині самої організації.
- Імовірність того, що ці шкідливі наслідки відбудуться.
- Заходи, які можуть бути доступним і практичними, для зменшення або усунення ризиків, що оцінюються як неприйнятні для організації.
- Ефективність існуючих заходів по скороченню або усуненню виявлених ризиків.

Поліцейські служби стикаються з низкою реальних і потенційних ризиків, пов'язаних з корупцією. Ризик може бути виміряний у фінансових втратах, шкоді персоналу та іншим лю-

дям, матеріальних і репутаційних збитках. Безумовно, області, що становлять найбільший ризик, повинні бути виділені першими і пріоритезовані. Зіставлення ступеня і тяжкості різних ризиків має основоположне значення для пріоритезації того, що потребує уваги.

Поліцейська корупція також ставить інших під ризик. Ретельна оцінка ризику корупції в поліції має вивчити ризики для самої поліцейської служби, а також ризики, пов'язані з організацією, для інших. Деякі з цих ризиків, а також люди, або підрозділи організацій, найбільш уразливі до них, зазначені у Таблиці 1.

Практичні і цілісні підходи до оцінки ризиків поліцейської корупції зазвичай зосереджуються на небезпечних сферах діяльності, а не на діях окремих осіб. Хоча деякі ризики можуть бути в масштабах всієї організації, потенційно зачіпаючи всі сфери і співробітників поліції, найбільш високий ризик корупції буде знайдено в конкретних географічних районах, способах стягнення штрафів і рівнях професійного досвіду. Для цілей оцінки та зниження ризиків, це сфери небезпеки, які повинні отримати основну увагу.

Наприклад, у деяких країнах підрозділи дорожньої та прикордонної поліції збирають з громадян данину на блокпостах на регулярній основі, і ці взаємодії неминуче формують суспільне сприйняття доброчесності поліції. Таким чином, це може бути плідною областю для проведення оцінки.

Матриця оцінки ризиків якогось типу може бути корисною. Вона може бути у різних форматах.[227] З точки зору виявлення конкретних областей небезпеки і рівня пов'язаного з ними ризику, інструмент оцінки може потребувати вивчення наступних аспектів.

У контексті корупції в поліції, обсяг відповідних фінансових транзакцій часто пов'язаний з частотою доповідей або офіційних скарг щодо конкретної поліцейської дільниці або спеціалізованого поліцейського підрозділу. Наявність технічного оснащення часто означає здатність заподіяти серйозну шкоду (наприклад, озброєні поліцейські спецпідрозділи), або ризики, пов'язані з можливістю доступу до баз даних поліції. Характер вигоди буде часто суттєво змінюватися, отже, треба розглядати її мотиваційну силу і пов'язані з нею спокуси. Відносна вигідність участі у незаконному обігу наркотиків, у порівнянні з хабарами під час контролю дорожнього руху, є прикладом того, як важливо уважно дивитися на цей чинник.

Всі три перераховані вище фактори є важливими з точки зору отримання уроків з минулого досвіду своєї організації та інших відповідних організацій. Стан культури доброчесності поліцейської служби може бути оцінений через декілька показників, включаючи такі, як порядок розгляду поданої скарги, робота структур внутрішнього контролю та нагляду, і опитування громадськості про ставлення і довіру до поліції.

Таблиця 1: Можлива матриця оцінки ризиків корупції в поліції

Ризик для	Джерело ризику	Вплив від ризику	Імовірність ризику	Тяжкість ризику
Поліцейської організації	Політична корупція	Репутаційна шкода; вплив на моральний дух поліції; відповідальність за цивільним законодавством	Висока	Висока
Співробітників поліції	Дрібні вигоди	Втрата довіри суспільства; Неефективність службової діяльності поліцейських; відповідальність у кримінальному або дисциплінарному порядку	Висока	Середня
Громадськості, задіяної в роботі поліції (Інформаторів, свідків, підозрюваних)	Залякування	Втрата співпраці	Висока	Серйозна
Жертви поліцейської корупції	Дрібна корупція	Втрата співпраці й довіри до поліції	Висока	Середня
Громадськість	Жорстокість поліції	Втрата джерел інформації	Середня	Середня
Уряд	Політична корупція	Фінансові втрати; втрата репутації	Середня	Висока
Приватний бізнес	Хабарництво	Фінансова вартість ведення бізнесу	Середня	Низька

Це базова матриця. Запропоновані категорії можуть бути розширені або змінені у відповідності до потреб і обставини. Наприклад, можна було б розширити категорію «Ризик для», з тим щоб ширше диференціювати в самій поліцейській організації.

Існують різні підходи до оцінки ризику в поліції. Вставка 3 показує приклад австралійського досвіду стосовно ризиків, пов'язаних з боротьбою правоохоронних органів з наркотиками.

Вставка 3: Оцінка ризиків у боротьбі з наркотиками[228]

Бажання X впевненість = наміри

Ресурси X знання = можливості

Наміри X можливості = імовірність загрози

Імовірність загрози X наслідки / негатив = РИЗИК

3.1.3. Навчальні заходи: оцінка потреб у навчанні

Оцінка потреб у навчанні (ОПН) є кроком, який зазвичай (але не завжди) відбувається до того, як навчання починається. Це дозволяє розробку відповідних програм навчання, призначених для покриття необхідної області навчання персоналу та організаційних змін. Якщо навчання здійснюється без ОПН, то виникає ризик даремного витрачання часу і ресурсів. Зміст того, що включає ОПН і способи її проведення описані нижче.

Вставка 4: Мета навчання з питань етики

«Будь-яка програма підготовки з питань етики має бути спрямована на досягнення двох результатів: програми повинні насправді дозволяти використання особистих здібностей учасників щоб почати необхідні процеси реформ, і вони повинні зміцнювати в учасників розуміння того, чому такі реформи необхідні і можливі».[229]

Проведення ОПН, може бути корисним у визначенні:[230]

- Організаційних цілей і ефективності організації в досягненні цих цілей.
- Прогалин та невідповідностей між навичками працівника та навичками, необхідни ми для ефективної роботи.
- Проблем, які не можуть бути вирішені шляхом навчання.
- Умов, за яких буде відбуватися навчання і діяльність з питань розвитку.

Проведення ОПН також забезпечує базу, з урахуванням якої ефективність навчальної програми може бути оцінена пізніше.

Різні методи можуть бути використані для збору даних з різних джерел з метою визначення потреб. Ці методи включають опитувальні анкети, інтерв'ю, оцінки результатів роботи, спостереження, тести, фокус-групи, перевидання документів та консультативні комітети. При цьому, має сенс зібрати інформацію за напрямами підготовки від представників громадськості, а також від поліції та інших урядових чиновників і експертів. Наприклад, якщо

вважається, що дорожня поліція корумпована, то для збору інформації слід залучити водіїв автомобілів та інших учасників дорожнього руху.

ОПН може зосередитися на організації в цілому, на завданнях, або на окремих особах. Враховуючи наявність проблеми системної корупції в поліції багатьох країна і широке поширення переконань у тому, що існуюча організаційна культура насправді може пояснити тривалість і серйозність такої корупції, повинна проводитися адекватна оцінка як на організаційному рівні, так і з проблематики завдань і фізичних осіб.

Цільовий аналіз завдань також буде корисним.[231] Хороший аналіз завдань визначає:

- Завдання, які повинні бути виконані.
- Умови, при яких завдання мають бути виконані.
- Як часто і коли завдання виконуються.
- Якісні і кількісні показники необхідної продуктивності.
- Навички та знання, необхідні для виконання завдань.
- Де і як ці навички краще отримати.

Після того, як ОПН завершена, наступним кроком буде розробка пропозиції щодо навчання. Ця пропозиція повинна обґрунтувати необхідність навчання і намітити результати, очікувані від цього навчання, осіб, які мають бути навчені і ймовірні наслідки, якщо навчання не відбудеться.

3.1.3.1. Конкретні інструменти і методи, які можуть бути корисні

Методи, описані тут, можуть бути корисні для досягнення цілей стратегічної оцінки і потрібного навчання, зокрема, в організації підготовки і проведення семінарів. Деякі методи, як показано нижче, можуть бути використані для обох цілей.

Ці інструменти будуть описані у відповідності з наступними показниками:

- Чому (ціль).
- Що (презентація інструмента).
- Як (його використовувати).
- Хто (аудиторія).
- Коли (застосовувати цей інструмент).
- Де (в якому контексті цей інструмент найкраще використовувати).[232]

3.1.3.2. Стратегічні оцінки

У цьому розділі розглядається відповідний набір інструментів. Кожен інструмент пропонує способи вивчення поліцейської корупції у конкретному контексті. У більшості випадків вони пропонують погляд на проблему на різних рівнях, а також зв'язують нагальну проблему з широкою палітрою організаційних чинників та чинників навколишнього середовища. Ефективна стратегія боротьби з корупцією може виникнути тільки тоді, коли визначені всі відповідні чинники, що впливають на дану проблему, а їх значення належним чином оцінені.

SWOT-аналіз

Це інструмент стратегічного планування. Як вказує його назва, він призначений для використання з метою ідентифікації сильних і слабких сторін, можливостей та загроз (strengths, weaknesses, opportunities and threats – SWOT) для конкретних організацій або структур. Сильні і слабкі сторони є показниками оцінювання певної організації, у той час як можливості і загрози є функціями навколишнього середовища. Ця діяльність, як правило, проводиться з використанням дошки або великих аркушів паперу, на яких керівник семінару занотовує думки та внески учасників у рамках кожного з чотирьох складових пунктів SWOT. Для більш детального ознайомлення з SWOT, див. Глосарій і Главу 2.

Аналіз прогалин

Ця вправа є іншим видом інструментів стратегічної оцінки та розвитку, який певним чином нагадує інструмент SWOT. Учасникам пропонується подумати про свою організацію і свою країну, виявити існуючі прогалини і проблемні області, пов'язані з конкретним питанням, а також пропонують конкретні рішення для заповнення цих прогалин і вирішення проблем. У контексті боротьби з корупцією, представники різних частин організації можуть розмірковувати на тему корупції і обговорювати проблеми корупційної вразливості у своїх організаціях, а також поділитися своїми пропозиціями щодо способів, якими ці прогалини можуть бути заповнені (за рахунок більш ретельного аудиту, суворішого нагляду, і т.д.).

Одним з методів, який може бути використаний при цьому підході, полягає в розробці й заповненні трьох гістограм з трьома Заголовками, які наведені в Таблиці 2.[233]

Таблиця 2: Приклад підходу до аналізу прогалин

Загрози	Приклади відповідей на загрози	Прогалини
Корумповані політичні лідери	Підтримка переслідування основних правопорушників	Прокурори недостатньо досвідчені, не підтримуються у питаннях переслідування за корупцію
Поліцейська культура вороже ставиться до звітування про корупційну діяльність в поліції	Скоєння нового злочину – неповідомлення про корупційну діяльність	Малоймовірність підтримки Урядом необхідних законодавчих реформи
Організовані злочинні групи мають вплив на керівників поліції	Створення спеціального підрозділу Міністерства юстиції для боротьби з організованою злочинністю	У Міністерстві юстиції не вистачає відповідного персоналу для боротьби з організованою злочинністю

Аналіз силового поля

Цей метод розглядає сили, які пояснюють поведінку групи, і є методом, який пов'язують з процесом *управління змінами* (див. нижче). Він особливо підходить для розуміння рушійних сил у трьох кроках моделі Левіна.[234] Це інструмент стратегічної оцінки з потенціалом

застосування у розробці антикорупційної стратегії в поліції. За допомогою цього методу, нинішня поведінка може бути визначена у термінах двох груп сил: одна група – це стримуючі сили що чинять опір змінам, а інша група – це сили просування, заохочення і підтримки змін. Цими силами можуть бути окремі особи, групи і організації. Мета полягає в тому, щоб виявити, описати і визначити потенціал цих сил і зрозуміти, чому окремі особи, групи і організації діють саме так, як вони діють, але також виробити розуміння того, які сили повинні бути ліквідовані, нейтралізовані або підсилені для того, щоб домогтися змін у поведінці.

Потенціал цих сил може знаходитися в їх чисельності, їх політичному впливові, їх базі суспільної підтримки, їх здатності залякати або купити вплив, або у рівні доступних їм ресурсів. Як і в прикладі, розглянутому нижче (*відображення впливів*), ця вправа має бути направлена на складання карти (*схеми силового поля*) різних сил визначених у виявлених під час проведення аналізу даних. Як тільки сили будуть нанесені на карту, експерти, які проводять дослідження можуть розглянути, які заходи необхідні для подолання сил, що виступають проти бажаних змін, і яка підтримка та ресурси необхідні для досягнення змін. Це може призвести, наприклад, до проведення рекламних кампаній, спрямованих на підвищення обізнаності та створення коаліцій громадян, або до прямого лобіювання членів уряду.

Корисність аналізу силового поля в дослідженнях про поліцію підтверджується емпіричним досвідом активної опозиції і прихованими спробами підриву антикорупційних реформ. Ця опозиція може виходити від різних сегментів суспільства, уряду і з самої поліції. Знання того, хто може допомогти, вже допомагає або імовірно може допомогти або перешкодити бажаним змінам, має вирішальне значення для організаційних змін.

Відображення впливів

Цей метод розглядає групу або мережу осіб та інших утворень, які мають вплив на діяльності та досягнення. Карта впливів – це візуальна модель, яка вимагає виявлення тих сил, які здійснюють вплив, а також відносини, які існують між різними зацікавленими сторонами, і кількісні показники та напрямок впливу, що чиниться на діяльність та рішення. Це вимагає виявлення всіх впливів, а не тільки офіційно визначених.

Тільки після визначення всіх впливових учасників у тій чи іншій проблемі, відповідальні особи починають розробляти реалістичні стратегії по скороченню корупції в поліції. Іншим важливим значенням цього методу є те, що він фіксує рівень впливовості у будь-який конкретний момент часу. Як вплив може змінюватися з плином часу, так і карти впливів можуть бути відтворені пізніше в якості засобу побудови графіків цих змін та оцінки впливу організаційних реформ, які розпочиналися і реалізовувалися з часу, коли перша карта впливу була підготовлена для виявлення конкретних проблем.

3.1.3.3. Заходи додаткового навчання

Навчання це не те ж саме, що і тренування. Організації та приватні особи можуть навчатися, не піддаючись формальному процесу навчання, наприклад, через набуття досвіду або шляхом самоосвіти та проходження тестів. Однак, тренування є традиційною відповіддю у боротьбі з корупцією в поліції. Під час обговорення проблематики навчання нижче розглядаються різні методи, які використовуються для навчання.

Лекції

Лекція є найбільш поширеним традиційним інструментом навчання. Її сила полягає в можливості стислого надання інформації для великих груп слухачів. Лекції, як правило, представляють собою одностороннє (доповідач до групи) надання інформації кваліфікованою або досвідченою особою. В залежності від того, як вони структуровані, на лекціях часто може бути лише дуже обмежена можливість для обговорення в класі та спілкування. Вони, як і раніше, залишаються зручним способом надання основної або найсвіжішої інформації групам співробітників поліції, які проходять навчання або тренування. Лекція є хорошим способом почати навчання або тренування за конкретною темою. Вона може встановити зручну платформу для подальшої дискусії, ставлячи поточні проблеми у відповідний контексті. Лекції краще супроводжувати або подовжувати використовуючи один або більше інших методів, описаних нижче.

Фокус-групи

Це групові дискусії, які зосереджені на конкретному питанні або ряді питань. Вони можуть бути використані для навчальних цілей, а також для стратегічного планування. Фокус-групи мають лідера (посередника), який представляє питання і потім веде його інтерактивне обговорення. У цьому сенсі вони є структурованими вправами, які керуються визначеним порядком денним. Вони носять інтерактивний характер, що дозволяє всім членам групи внести свій внесок у обговорення. Активне навчання такого роду, швидше за все, призведе до необхідного збереження знань у студентів. Дискусії фокус-груп можуть бути корисними для забезпечення розгляду різних точок зору всередині групи.

Пленарні панелі

Пленарне панелі складаються з ряду експертів зо конкретного питання, або декількох осіб, які відображають різні точки зору на проблему. Вони особливо корисні в поданні різних точок зору, таким чином, готуючи ґрунт для іншої теми для подальшого обговорення на семінарах і практикумах. Вони підходять для середовища великих аудиторії, тому можуть бути запропоновані для великих груп слухачів у п'ятдесят, сто чи навіть більше осіб.

Семінар або навчальний курс із декількох засідань можуть бути підсумовані методом пленарної панелі, оскільки вона дозволяє робити загальні висновки і зауваження. В ідеалі, учасники повинні мати можливість звертатися з питаннями до членів групи до завершення семінару.

Презентація з використанням засобів візуалізації

Це стосується використання графічних матеріалів або презентацій типу PowerPoint для візуальної демонстрації учасниками семінару спеціально вибраних і організованих матеріалів. Основна роль таких презентацій пов'язана з намаганням посилити сприйняття теми заняття.

Тематичні дослідження

Презентація тематичних досліджень представляє собою широко використовуваний метод в навчанні та освіті дорослих. Основною їх перевагою є те, що тематичні дослідження ґрунтуються на реальних прикладах з життя. Деталі інформації про запропоновані випадки іноді вже добре відомі серед студентів, що дає їм можливість показати свої знання під час обговорення і обміну думками та інформацією в групі. Студенти сприймають наведені приклади, як дотичні до їх типових робочих ситуацій, тому що вони засновані на реальних випадках, що робить їх привабливим інструментом навчання.

Вставка 5: Обмеження традиційних навчальних програм

Навчальні програми можуть бути використані для додаткового вивчення правил і процедур, необхідних для засвоєння навичок і знань, але не обов'язково для того, щоб слухачі навчалися робити кращі судження або приймати кращі рішення.[235]

Рольові ігри

Рольова гра залучає студентів до реалістичного сприйняття життєвих сценаріїв, в яких вони грають роль учасника (офіцера поліції, обвинуваченого, потерпілого) або спостерігача (свідка, спостерігача). Ролі призначаються студентам, які, як очікується, виконують покладену на роль без попередньої підготовки. Інші члени класу служать аудиторією для цієї гри. Рольові ігри широко використовуються для проведення загального обговорення групою під час дослідження теми.

Приклад 2: Підготовка поліцейських на Філіппінах з питань культурної різноманітності

Недавнє дослідження міжкультурної підготовки поліцейських на Філіппінах вказує на важливе значення отримання офіцерами поліції навичок у ролі неполіцейських персонажів, з тим щоб отримати нові бачення ситуації і кинути виклик давнім концепціям поліції щодо їх ролі і способів виконання поліцейської роботи.[236]

Тренінги

Тренінги схожі на рольові ігри і пропонують багато таких же переваг (розвиток навичок і зміни у ставленнях). Різниця в моделюванні полягає у тому, що більше зусиль спрямовано на імітації реальних умов і прикладів того, як вирішуються проблеми з реального життя. Іншими словами, вони є більш «реалістичними», ніж рольові ігри.

Наприклад, студент може зіткнутися з реальною вищою посадовою особою або дійсним представником громадськості в імітованій моделі, в якій розглядається пропозиція хабара співробітникові поліції. Експерти можуть відігравати консультативну роль у розробці тренінгів і забезпеченні зворотного зв'язку стосовно ролі учасників. Більш «реалістичні» персонажі роблять процес навчання потенційно більш інтенсивним і довготривалим. У порівнянні з іншими інструментами зміни тренінги вимагають більше зусиль для організації та проведення.

Тактичні ігри / навчання, засновані на сценаріях[237]

Це одна з форм тренінгів, яка забезпечує високу реалістичність моделювання, і яка робить особливий акцент на психологічний клімат, в якому працюють співробітники поліції. Такий підхід розвивається в основному у відповідь на необхідність навчання персоналу реагуванню при виникненні стресових ситуацій. Він зосереджується на нетехнічних навичках судження і прийняття рішень, і робить все можливе, щоб відтворити стресові ситуації, в яких офіцери повинні будуть приймати рішення про те, що робити. Він також дозволяє розвивати майстерність співробітників через використання практичних можливостей навчання, а також через отримання зворотного зв'язку під час виконання вправи.

У проведенні тактичних ігор / сценаріїв використовують підхід до навчання, заснований на проведенні шести етапів:

1. ***Визначення цілей.*** Що є основною метою цього навчання і які ключові ролі мають бути розіграні?
2. ***Вибір дилеми.*** Вибрати екстремальні ситуації, включаючи їх місце, ступінь тяжкості та стадію розвитку події і наявні ресурси. Переконатися, що існує декілька можливих шляхів вирішення цієї дилеми і які нетехнічні навички можуть бути використані у цій ситуації.
3. ***Втручання з боку експертів у предметній області***. Додати інформацію про ситуативні чинники, відповідну технічну інформацію та можливі траєкторії розвитку сценаріїв для вибраної дилеми.
4. ***Розробка основи сценарію.*** При цьому слід врахувати згадану вище інформацію, але також додати неоднозначної інформації, або такої, що вводить в оману. Слід також пропустити деякі важливі відомості.
5. ***Підготовка сценарію, в тому числі практичних матеріалів та візуалізації.*** Сценарій повинен бути підготовлений у оповідній формі. Там повинна бути чітка вказівка на те, що учасники вправи повинні робити: наприклад, провести брифінг для інших, або підготувати звіт про процес прийняття рішень і виконані заходи.
6. ***Визначити критерії ефективності.*** Повинна бути розроблена схема відповідних дій, згідно з якою можуть бути класифіковані особливості продемонстрованої поведінки як відповідні або недоречні. Схема повинна бути спрямована на демонстрацію відповідних навичок, а не на концепцію «правильної відповіді».

Мозковий штурм[238]

Мета мозкового штурму полягає у тому, щоб генерувати велику кількість різних і навіть дуже сміливих ідей на певну тему або питання в дуже швидкі терміни. Цей метод корисний для нівелювання «групового мислення» і провокування учасників до розгляду нових ідей стосовно питань чи проблем, з якими вони раніше не стикалися ні в минулому навчанні, ні в середовищі своєї роботи.

Окрім заохочення груп генерувати нові ідеї щодо конкретних проблем або питань, він також дозволяє їм організувати ці ідеї у певні теми і обговорювати питання, пов'язані з цими темами.

Учасники повинні мати рівні права, і різниця в статусі не повинна впливати на процес чи на появу ідеї. Слід уникати критики внесків інших учасників, щоб не задушити нові і часто провокаційні або нестандартні погляди. Створення нових способів мислення про проблеми і пошук нових способів розгляду і вирішення проблем є ключовими складовими успішних результатів у цій вправі.

Така діяльність як правило, потребує присутності посередника, який гарантує, що кожен отримає шанс зробити свій внесок, і хто може зафіксувати внесок у письмовому вигляді або іншим способом. Це означає, що група має організувати постійну фіксацію своєї роботи. Для цієї вправи повинен бути встановлений обмежений час (десять-п'ятнадцять хвилин). Крім ведучого, часто буває корисно включати до мозкової групи людину з іншої сфери, ніж самі учасники, оскільки ця людина може принести в дискусію свіжу, незалежну точку зору.

Група учасників мозкового штурму не повинна бути настільки велика, щоб обмежити можливості учасників зробити свій внесок (від десяти до п'ятнадцяти учасників максимум). В кінці етапу генерації ідей, запропоновані ідеї повинні бути розглянуті групою і структуровані за темами, використовуючи дошки або великі плакати щоб представити ідеї по тематичних заголовках. По завершенні початкового етапу генерації ідей представник кожної групи представляє результати зусиль своєї групи мозкового штурму для більш широкої аудиторії.

3.1.4. Семінари

У цьому розділі розглядаються різні елементи, які необхідно враховувати при підготовці, проведенні та оцінці семінару.

3.1.4.1. Цілі семінарів

Семінари забезпечити платформу для навчання і професійну підготовки, яка може відігравати важливу роль на різних етапах розробки антикорупційних стратегій і заходів. Вони можуть бути використані в цілях стратегічного планування, а також для позапланових заходів у формі навчання. Етапи, які тут обговорюється, взяті з тематики управління змінами (див. нижче), зокрема, три-кроковий аналіз Левіна: *розморожування, поступальний рух* і *заморожування*.

На початку (*розморожування*), семінари можуть відігравати певну роль у ознайомленні з думками членів організації та зовнішніх зацікавлених сторін про необхідні та бажані організаційні зміни, допомагаючи досягти консенсусу щодо ключових стратегічних напрямків, які повинні бути прийняті, і стандартів роботи організації на майбутнє. Це може бути зроблено шляхом таких заходів, як мозковий штурм і фокус-групи.

Лекції є важливим компонентом порядку денного семінару. Вони можуть бути використані для надання інформації для членів організації та зацікавлених сторін щодо справжнього становища, в якому знаходиться організація, а також різних варіантів, які можуть застосовуватися для проведення змін. Лекція дає фундаментальну інформацію для подальших групових дій на основі вправи SWOT, спрямованих на вивчення основ стратегічного планування.

На другому етапі (*поступальний рух*), семінари можуть бути використані для розробки підходів та інструментів для впровадження змін, таких, як розробка структури і процедур для підтримки визначених на першому етапі цілей реформування. Семінари можуть грати життєво важливу роль у просуванні членів організації та груп, а також їх організацій у напрямку позитивних реформ. Стратегічні форуми, цільові групи, фокус-групи та дискусійні панелі можуть застосовувати формат семінарів для виконання своїх завдань.

Семінари також можуть бути використані після завершення розробки стратегії або при завершенні навчальних курсів щоб уточнити або підсилити ключові ідеї, розроблені або доопрацьовані на попередніх стадіях (*заморожування*), а також з метою отримання зворотного зв'язку із попередніми сесіями.

3.1.4.2. Кому потрібно відвідувати семінари по корупції в поліції?

Це запитання є важливим попередніми питанням для цілей планування. Важко визначити зміст і методи подання матеріалу без чіткого уявлення про склад аудиторії. Як показує досвід, ті, хто відвідує семінари і навчальні курси бували відібрані тому, що вони хочуть йти (можливо, не завжди з поважних причин), або тому, що спонсор семінару або програми тренінгу розподілив певну кількість місць на курсі і хоче, щоб ця кількість була заповне-

на. Важливо визначити потреби у навчанні конкретних структур або підрозділів поліції в якості цільової аудиторії для навчання.

Учасники повинні бути відібрані відповідно до таких критеріїв:

- що семінар може дати їм з питань їхньої роботи або професійного досвіду;
- що організація отримає від них, коли вони повернуться; це значить, що люди, яких відправлено на семінари повинні бути в змозі поширювати в рамках організації ті знання, які вони вчили.

3.1.4.3. Планування семінару

Цілі семінару мають бути чіткими і повинні направляти планування семінару. Ці цілі, як правило, формулюють виходячи з визначення конкретної стратегічної потреби або потреби у навчанні, відповідно до попередньо проведеного процес оцінки, описаного вище.

Елементи підготовки, як правило, направлені на те, щоб добитися змін в одній або більше з трьох сфер.[239]

1. «Голова» – когнітивна (знання).
2. «Рука» – психомоторна (навички).
3. «Серце» – емоційна (ставлення).

У плані семінару повинні бути компоненти, які надають інформацію і створюють можливості для концептуалізації досвіду з точки зору матеріалу (*знання*), можливість участі і напрацювання нових навичок (*навички*) і осмислення того, що змогли дізнатися (*знання, ставлення*). З урахуванням цього балансу, для досягнення цих цілей повинні бути використані ряд методик викладання. Дорослі учні, щоб тримати їх увагу і отримувати користь від освіти і професійної підготовки, вимагають більше, ніж просто лекції.

Тому планування семінару має враховувати такі елементи:

- *Контекст аналіз.* Якої мети підготовка намагається досягнути; хто буде приймати рішення щодо проведення підготовки; чи було в групі якесь інше навчання?
- *Аналіз користувача.* Хто є потенційними учасниками; якими навичками вони володіють у даний час; які обмеження часу і ресурсів враховуються у підготовці цієї групи?
- *Контент-аналіз.* Який матеріал має відношення до навчання; яка поточна інформація є в учасників; яка потрібна додаткова інформація або навички; які стилі навчання мають бути застосовані до цієї групи?
- *Аналіз доцільності підготовки.* Як запропонований курс навчання може заповнити прогалини, виявлені в питаннях ефективності діяльності організації; чи буде віддача від навчання перевищувати витрати на проведення; чи достатньо наявних ресурсів для проведення навчання?
- *Визначення цілей.* Яку користь отримають учні від цього навчання; що буде робити інструктор під час семінару?
- *Моніторинг та оцінка.* Як це буде зроблено; чи це буде зроблено під час, а також і після навчання?[240]

3.1.4.4. Проведення семінарів

Ряд положень стосовно того, як проводити семінари як правило застосовуються у різних варіантах навчання, про які говорилося вище.

Перш за все, вони повинні проводитися в умовах, які зручні і сприяють цілям навчання. Вони повинні бути забезпечені адекватними матеріалами для викладання і для навчання і мати приміщення і для роботи невеликої групи, і для проведення лекції. Там, де потрібні особливі технічні навички, там на додаток до загальних приміщень семінару повинні бути забезпечені зручні спеціалізовані місця (як правило, на тій же території).

Оскільки учасниками навчання є вже дорослі учні, до них потрібно ставитися відповідно, цінуючи їхній накопичений практичний досвід та професійну підготовку. Повага знань та досвіду учасників має важливе значення для поліпшення результатів навчання. У той час, як інструктори та викладачі приносять свої власні знання та досвід, вони мають поважати і те, що учасники можуть додати до семінару.

На початку будь-якого навчального семінару учасникам мають бути роз'яснені конкретні цілі навчання. Їх розуміння часто може бути посилене шляхом попередньої розсилки порядку денного семінару та певної літератури для попереднього читання, яке учасники мають завершити до початку семінару.

Поширеною помилкою є надання протягом навчання занадто великого обсягу інформації. Часто буває відносно небагато важливих моментів, які потребують лише повторення та роз'яснення. Бажано, щоб вдалося сконцентруватися на викладенні обмеженого числа ключових моментів у будь якій презентації або навчальній вправі замість намагання подати більше, ніж учасники загалом можуть переварити.

Також потрібно організувати адекватний відпочинок і перерви на каву у всій програмі семінару. Надання часу для неофіційного обговорення на додаток до офіційно запланованих сесій може дозволити взаємне навчання учасників, і дасть можливість сформувати до наступного заняття запитання від всієї групи. По суті, неформальна дискусія надає учаснику механізм зворотного зв'язку, а також дає можливість викладачам та інструкторам для роз'яснення питань і відповідей на запитання, що випливають із попередніх сесій.

Використання наочних посібників, включаючи стенди, плакати, діаграми, фотографії та відеоматеріали, вносить різноманітність у середовище семінару, і може бути застосоване для заохочення обговорення і узагальнення основних ідей. Поширеною помилкою у використанні плакатів та інструментів, таких як слайди *PowerPoint*, є розміщення в них занадто великої кількості матеріалу (занадто довгих цитат, докладних діаграм). Найкраще використовувати слайди PowerPoint для того, щоб зробити короткі акценти на ключових питаннях.

Методика проведення семінарів завжди повинна відображати специфіку конкретних учасників проекту. Вибір прикладів, проблем і т.д. в ідеалі повинен відповідати навколишньому середовищу, в якому учасники зазвичай працюють, і завданням, які випливають зі специфіки їх роботи у цьому середовищі. Учасники семінару, як правило, зацікавлені мати відповідь на запитання «Що в цьому є для мене?», тому адекватне реагування на це запитання шляхом відбору змісту та методики семінарів, скоріш за все, призведе до стабільного інтересу і досягнення потрібних результатів навчання і тренувань, визначених на етапі планування.

Демонстрація зв'язку між навчанням і організаційними цілями і стратегіями також робить свій вплив на ту серйозність, з якою навчання буде розглядатися учасниками.

Необхідно докласти зусиль, щоб ознайомити учасників із цінностями за якими оцінюється поведінка, щоб посилити їхню повагу до питань доречності та актуальності такої поведінки під час виконання обов'язків. Так, наприклад, поліцейського можуть попросити виступити в ролі залежної від нього особи, у якої корумповані офіцери вимагають хабарі або сексуальну послугу, або в ролі матері молодої людини, яка недавно померла у поліцейській дільниці.

У кінці навчального семінару має бути визначений час для «підсумкового засідання», на якому інструктори можуть аналізувати зв'язок між представленим матеріалом і цілями, які були на початку поставлені на семінарі. Ці заняття можуть також забезпечити останню можливість для учасників піднімати будь-які питання або стурбованість у зв'язку з навчанням.

Вставка 6: Дев'ять способів навчання слухачів

- Привернути увагу слухачів.
- Інформувати слухачів щодо цілей / завдань.
- Уточнити попередні знання слухачів.
- Представити матеріал.
- Дати рекомендації для навчання.
- Заохочувати до активності (практики).
- Забезпечити інформативний зворотній зв'язок.
- Оцінити ефективність.
- Сприяти засвоєнню і передачі інформації.[241]

3.1.4.5. Оцінка семінарів та їх продовження

Проведення оцінки попередньої підготовки, а також оціночних навчань після семінарів не є чимось незвичайним. Попередня оцінка рівня підготовки дозволяє інструктору отримати хороші дані про поточний рівень кваліфікації учасників та потреби у навчанні, і, таким чином, відповідно адаптувати зміст і подання матеріалу. Оцінки після завершення підготовки є засобом отримати зворотній зв'язок від курсу, і це може привести до перегляду курсу в майбутньому з метою запобігання або подолання труднощів, виявлених в результаті зворотного зв'язку.

Анкети також широко використовуються в оцінці навчальних курсів, тому в рамках порядку денного семінару має бути запланований час, щоб дозволити учасникам їх заповнити. Низький рівень повернення анкет може бути очікуваним тоді, коли учасникам дозволять взяти анкети з собою додому після того, як навчання закінчилося. Інший метод полягає у проведенні оцінки шляхом обговорення вибраними представниками студентів. Це може забезпечити якісне і більш адекватне врахування зворотного зв'язку, який не отримати за допомогою методу анкетування. Теми, які опрацьовують у оціночному навчанні після завершення семінару включають кількість вивчених змістовних тем, рівень цього змісту, доцільність способів подання матеріалу (час, швидкість, шанс взяти участь), наявність зворотного зв'язку з учасниками (чи це відбувалося; чи були там достатні умови; чи це було корисно?) і зауважень щодо умов розміщення (проживання, харчування і т.д.).

Заповнення анкет зворотного зв'язку не буде означати завершення правильно спланованої програми навчання. Наступні навчальні сесії можуть бути заплановані з урахуванням

досвіду навчання на попередньому етапі. Передача та підтримання нових навичок і ставлень, швидше за все, зажадає подальшої оцінки того, яким чином учасники використовують ці навички і ставлення на практиці. Це буде часто робитися у поєднанні з наданням подальших можливостей для навчання щоб зміцнити досягнення попередніх сесій.

3.1.4.6. Приклад - семінар оцінки ризиків

Нижче наведено простий нарис того, як може виглядати семінар оцінки ризиків. Глава 3 містить також модель семінару, присвяченого оцінці слабких організаційних ланок поліцейської служби у сфері корупції.

У багатьох країнах корупція в поліції була пов'язана з неприйнятними відносинами між співробітниками поліції і членами злочинних організацій і груп. Керівництво поліції в уявній країні *Kleptonia* висловлює стурбованість з приводу ризиків. Воно вирішує організувати семінар на цю тему, з метою виявити ступінь і характер ризиків, пов'язаних з неправильні стосунки такого роду; підвищення усвідомлення поліцейськими шкоди, пов'язаної з явищем корупції; а також для розробки організаційних стратегій зниження цієї корупції. Кінцевою метою має стати внесок у досягнення стратегічної мети більшої доброчесності поліції у цій сфері.

Планування починається. Семінар намітили провести у три фази. Для того щоб показати ризики, пов'язані з цією практикою, готуються декілька прикладів з попереднього досвіду роботи. Старші поліцейські інструктори підготувалися до представлення аудиторії цих тематичних досліджень. Запрошений експерт у сфері корупції в поліції з університету або анти-корупційної установи в іншій країні має провести огляд шкоди, яку можуть заподіяти випадки корупції в поліції. Вони включають в себе не тільки правові та дисциплінарні заходи, які можуть бути застосовані по відношенню до винних посадових осіб, але й більш широкий спектр шкоди, в тому числі щодо осіб поза межами поліцейської служби.

Ведуча з-поза меж служби вибирається так, щоб показати вплив на інших осіб; вона працює в НУО, яка зосереджує свою увагу на проблемі безкарності державних чиновників за зникнення та інші серйозні порушення. Інший ведучий призначений запропонувати поняття оцінки ризиків та ознайомити аудиторію семінару з цим підходом. Матриця оцінки ризику, розроблена для групи, яка буде відкрита для коментарів і оцінок у ході семінару і стане інструментом на більш пізніх етапах семінару.

На другому етапі семінару план пропонує перехід від великих презентацій у складі групи до роботи у невеликих групах. На даному етапі планується застосувати ряд методів, у тому числі роботу в малих групах, доповіді з застосуванням методів візуалізації та рольові ігри, засновані (знову ж) на реальних минулих випадках або сценаріях, які є реалістичними по своїй природі і розроблені досвідченими інструкторами поліції.

На цьому етапі планується зробити внесок у підвищення обізнаності про масштаби і характер проблеми; визначити шляхи зниження кількості проявів і шкоди від цієї форми корупції; а також використовувати певні форми навчальних вправ (наприклад, рольові ігри), в яких учасники можуть практикувати методи спротиву і реагування на ці неприйнятні явища.

Аудиторія для цього семінару відібрана з поліції великих міських підрозділів у тих містах, де виявлено тісні зв'язки між поліцією та членами злочинних груп. Семінар проводиться в будинку церковної семінарії, подалі від поліції та інших урядових будівель. Ідея полягає у створенні нейтральної території, де різні люди не будуть соромитися висловлювати різні точки зору і можуть безпечно ділитися ними.

Малі групи координуються особами з-за меж поліцейської служби, так щоб ранги не впливали на діалог. Групи беруть участь у стендових сесіях, щоб виявити зразки особистого досвіду, які стосуються теми семінару. Вони також отримують матриці ризиків з метою проведення групової дискусії навколо питання зон ризику і їх відносної ймовірності та рівня шкідливості. Рольові ігри використовуються для отримання від учасників розуміння того, як ці ризики можуть виникнути під час повсякденної роботи поліції, і як поліцейські можуть відповідати на такі виклики доброчесності. Старші поліцейські інструктори спостерігають і потім коментують ці рольові ігри по їх завершенні з метою надання допомоги в отриманні висновків з цих уроків і з повноти досягнення цілей, поставлених на семінарі.

На заключному етапі семінару аудиторія у повному складі розглядає матриці оцінки ризиків, а посередник пропонує деякі висновки стосовно відносних ризиків, а також основні уроки, отримані під час попереднього обговорення і групової роботи над заходами щодо зниження ризиків і забезпечення більшої цілісності. Учасників опитують про корисність семінару з точки зору їх знань та поінформованості про розвиток корисних методів управління ризиками. Учасникам кажуть, що вони знову зберуться в групі протягом трьох місяців розглянути як семінар змінив їхні підходи до своєї роботи, якщо взагалі вплинув, і що ще може бути зроблено для реалізації цілей семінару.

3.1.5. Комунікація

Ефективна комунікація є фундаментальною частиною позитивного сприйняття поліцейського. Вона має важливе значення для позитивної поліцейської практики, а також впливає на стан стосунків поліції з більш широким загалом. Відправка і отримання чітких повідомлень з обох сторін є основою ефективної комунікації. Зв'язок відбувається як в самій поліцейській організації (внутрішні комунікації), так і між поліцією, громадськими та іншими установами (зовнішні зв'язки). Кожна з них повинна мати здатність уважно слухати і ясно говорити. Ефективна комунікація обох видів є життєво важливою для ефективної стратегії боротьби з корупцією.

3.1.5.1. Внутрішні комунікації

З організаційної та оперативної точок зору, поліцейські повинні бути в змозі ефективно спілкуватися з один з одним, через ієрархічні рівні вниз і вгору по кар'єрних сходах. Зв'язок спілкування частково відноситься до ефективності оперативної діяльності поліцейських, гарантуючи, що правильна політика здійснюється у правильному напрямку. Тому комунікація має важливе значення для контролю роботи поліцейських і забезпечення такого стану, щоб різні структурні елементи поліції могли співпрацювати один з одним таким чином, що в результаті діяльність поліції стає ефективною і підзвітною.

Комунікація всередині організації може відбуватися кількома способами:

- Неофіційне і безпосереднє спілкування під час нарад, зустрічей.
- Формальні виступи і заяви (церемонії, брифінги).
- Офіційні документи, такі як стратегічні плани, програмні заяви, річні звіти.
- Адміністративні циркуляри (в друкованому або електронному вигляді).
- Ввідні інструктивні програми.
- Навчальні програми.
- Прес-релізи та заяви для ЗМІ.
- Веб-сайти організації, сайти соціальних мереж.

Деякі з цих заходів також відіграють роль у спілкуванні з громадськістю з приводу корупції або інших поліцейських питань.

Поліцейські служби повинні мати можливість отримувати будь-які повідомлення від своїх членів – чи ті повідомлення є компліментарними, чи вони мають критичний характер. Організації як правило, не дуже добре сприймають внутрішню критику, а історія жорстокого поводження з внутрішніми «інформаторами» поліції у багатьох західних країнах – це довгий і безчесний слід в загальній історії поліцейської діяльності. Пошук шляхів захисту і стимулювання щирих інформаторів залишається важливим завданням для всіх поліцейських служб, які дійсно прихильні двосторонньої комунікації та організаційного навчання.

Вставка 7: Механізми внутрішнього контролю та комунікації

Демонстрація ефективності власних внутрішніх механізмів контролю в поліції (дисциплінарного, адміністративного) допоможе в формуванні сигналу про те, що організація виступає проти корупції та користується довірою в очах громадськості. Типові випадки невжиття поліцією ефективних заходів стосовно дій посадових осіб, які є предметом справедливої скарги, підірве громадську довіру до декларацій організації про те, що вона рішуче виступає проти такої поведінки. У питаннях корупції та доброчесності поліцейські служби не можуть розраховувати лише на те, щоб «говорити», вони також повинні показати для своєї аудиторії, що вони здатні щось «робити».

3.1.5.2. Зовнішні комунікації

Щоб допомогти в підтриманні поліцейської доброчесності, зв'язки з громадськістю повинні бути відкритими для критики і негативного зворотного зв'язку. Виявлення сфер організаційного ризику в рамках поліцейської діяльності часто відбувається в результаті спілкування поліції з громадськістю або з іншою установою стосовно проблем у конкретній області діяльності поліції.

Мати організаційні системи для отримання негативних повідомлень і реагування на них є конструктивно важливим з точки зору оцінки й направлення відповідної інформації про діяльність поліції, а також забезпечення впевненості для населення. Гарячі лінії скарг та антикорупційні телефонні лінії є одним з методів, за допомогою яких поліція може отримати багато інформації, навіть анонімно, від людей, які неохоче виходять вперед, щоб подати офіційну скаргу. Це часто буває корисним у тих країнах, де історично склалося так, що поліція не була відкритою або не реагувала на скарги населення, тому люди боялися публічно скаржитися про корупцію або зловживання в поліції. У таких середовищах нові зовнішні наглядові органи також можуть відігравати важливу роль у зміцненні здатності поліції чути скарги від представників громадськості (див. Главу 6).

І навпаки, поліція також повинна бути ефективним комунікатором своєї офіційної позиції з протидії корупції та проступкам співробітників поліції, посилаючи ясний сигнал про те, що така поведінка є неприйнятною і суперечить цінностям організації.

3.1.5.3. Комунікація стратегії боротьби з корупцією

Поліцейські служби могли б ефективно інформувати про свою позицію щодо корупції за допомогою таких елементів стратегії боротьби з корупцією.

- Мати організаційний план і стратегію, і зробити її доступною для всіх співробітників, ЗМІ та громадськості.
- Запровадити ввідні та регулярні наступні програми підвищення кваліфікації для всіх співробітників поліції, щоб ознайомити їх з організаційною стратегією, та як вона була реалізована в рамках служби. Вони повинні знати не тільки діючі стандарти і процедури впровадження їх у життя, але й про позитивну підтримку в організації для співробітників поліції, які приходять з доповіддю про порушення і корупцію.
- Оприлюднити результати внутрішніх процесів у зв'язку із звинуваченнями в корупції в поліції всередині організації і також публічно.
- Запровадити процедури для внутрішніх інформаторів і забезпечити їх гласність, щоб запевнити тих, хто сумлінно доповідає про протиправну поведінку співробітників поліції, що вони не постраждають через свої доповіді. Також повинні бути вжиті й інші заходи для підтримки поведінки такого роду, в тому числі нагородження співробітників, які повідомляють про випадки або типові ознаки серйозних проявів корупції та інших форм неправомірної поведінки.
- Запровадити та / або підтримувати і пропагувати процедури для представників громадськості, які б дозволяли робити доповіді про корупцію в правоохоронних органах та про інші форми неправомірної поведінки, гарантуючи, що ті, хто робить правдиві доповіді, будуть охоронятися у питаннях можливих наслідків своїх дій. Вони також повинні бути поінформовані про результати розслідування і вжиті дисциплінарні заходи.
- Проводити регулярний аудит або ввести в дію механізм контролю, який забезпечить, щоб ці елементи комунікаційної стратегії поліції у боротьбі проти корупції працювали ефективно.

Ефективна комунікація також має важливе значення для ефективного навчання та освіти у цій сфері. Ця тема значною мірою була розглянута у розділі про семінари вище.

3.1.5.4. Посилання правильних сигналів

Комунікація – це більше, ніж питання про використання слів, вона також може відбутися через образи, жести і дії. У кадрах фільму, наприклад, про офіцера поліції, який бере хабара, трансляція публічно повідомляє і про офіцера, і взагалі про поліцейську організацію, в якій він чи вона працюють. Іншою важливою ознакою прихильності поліції до боротьби з корупцією є готовність її керівників приймати жорсткі рішення з етичних і корупційних проблем публічно. Громадськість та пересічні офіцери часто судитимуть про поліцію з того, що вони бачать про те як поліцейські командири говорять і роблять у відповідь на звинувачення і доведені випадки поганого поводження поліції. Існує потреба у «справді етичному лідерстві».[242] Керівник поліції, який публічно підтримує щирого інформатора поліції, зокрема, шляхом забезпечення того, щоб його або її кар'єра не страждали внаслідок доповіді про неправомірні дії поліції, посилає важливий антикорупційний сигнал для публічних та інших посадових осіб, і подає приклад явного етичного лідерства.

3.1.6. Управління змінами

Управління змінами є методом або технологією проведення значних організаційних реформ, зокрема, шляхом чіткого планування їх проведення та моніторингу прогресу на цьому шляху. Цей розділ розглядає цей метод у певних деталях і пропонує способи, яки-

ми поліцейські служби могли б здійснювати у себе антикорупційні реформи, використовуючи інструменти управління змінами. (Більш детальне обговорення цієї теми можна знайти у Главі 8 у частині посилення можливостей поліції у боротьбі з корупцією.)

3.1.6.1. Що таке управління змінами?

Управління змінами пов'язане з плануванням і здійсненням змін в організаційних контекстах. Трикрокова модель Левіна[243] є хоч і застарілим, але як і раніше впливовим підходом у цій області. У відповідності з моделлю Левіна, успішні організаційні зміни проходять у три кроки.

Крок 1 - Розморожування

Потрібно «розучитися» старим нахилам поведінки щоб зміни стали можливі. Левін визнав, що змусити людей відкинути старі способи мислення про речі є проблемою, про яку легше сказати, ніж її вирішити. Опір змінам може бути викликаним втратою відчуття безпеки і зниженням почуття незалежності та самостійності працівника.[244]

Вставка 8: Розморожування старих звичок поведінки

Для того, щоб змусити людей «розморозитися», має прийти визнання того, що нинішнє положення справ застаріло або є неприйнятним; почуття провини чи занепокоєння серед тих, хто зазнає змін, стосовно справжнього стану речей; а також створення у цих членів організації почуття психологічної безпеки щодо перспективи залишення минулого позаду і сприйняття змін.[245] Як зазначається нижче, у багатьох випадках криза чи скандал будуть провокувати «розморожування», яке необхідне для того, щоб почати зміни. В іншому випадку, або на додаток до цього, потрібна переконлива ідея, який поєднує в собі усі три елементи. Зосередження уваги на шкідливості дотримання минулих або теперішніх підходів, і на поліпшенні умов праці, якщо ситуація зміниться на краще лежить в серцевині будь-якої програми, яка буде заохочувати зміни. (Див. Вставку 9 щодо визначення морального запиту на зміни.)

Крок 2 – Поступальний рух

Один із способів змусити людей змінити свої позиції полягає в дослідженні можливостей і прийняття методу спроб і помилок. Вивчення середовища, в якому у даний час намагаються впровадити зміни, включає в себе виявлення наявності різних впливових сил і дає можливість вибору варіантів тих змін, які, скоріш за все, будуть більш ефективними. У цьому випадку виникають варіанти, які мають підтримку з боку персоналу, що бере участь у змінах. Рух є більш вірогідним, якщо запропоновані напрямки мають підтримку рядових виконавців. Досягнення окремих «швидких перемог» в умовах застосування дострокових заходів (наприклад, забезпечення того, що зарплати поліцейським виплачуються вчасно) може допомогти зміцнити довіру до процесу реформ і забезпечити поступальний рух в цілому.

Крок 3 - Заморожування

На цьому етапі метою є стабілізація групи або організації, щоб забезпечити стабільність проявів нових моделей поведінки, яких досягнуто за рахунок поступального руху вперед, а шанси на повернення до старих способів щоб були зведені до мінімуму. Забезпечення

змін залежить від певного ступеня відповідності між змінами, яких шукали, та іншими проявами поведінки, особистості та навколишнього середовища окремого члена (посадової особи чи співробітника). Іншими словами, якщо «бочка» залишається «гнилою», то «яблука» не зможуть залишатися «свіжими».

Без трансформації групових норм і процедур, зміни на рівні індивідуальної поведінки навряд чи буде можливо підтримати.[246] Це спостереження добре узгоджується з недавнім аналізом організаційних змін в поліції, які привертають увагу до необхідності змінити поліцейську культуру як частини будь-якої стратегії боротьби з корупцією (див. Главу 2 на цю тему).[247] Якщо вдасться переконати членів групи у тому, щоб змінити свої позиції і підтримати нові спроби щодо створення більш етичної поліції, то це, скоріш за все, призведе до стійких змін. Нижче запропоновано модель конференції, яка згідно з моделлю Левіна дозволила б доцільно організувати роботу групи.

3.1.6.2. Агенти змін

Агенти (провідники) змін це «люди, відповідальні за керівництво, організацію і забезпечення зміни організаціях».[248] В моделі Левіна агентом змін є посередник. Може бути більше одного агента змін, вони можуть грати цілий ряд різних ролей і брати участь у будь-якому з трьох кроків Левіна. Вони можуть бути всередині і ззовні, але вони повинні бути надійними в очах тих, кого вони просять працювати. З урахуванням спротиву, який, як правило, пов'язують з основними організаційними змінами, часто буде давати перевагу використання зовнішніх активістів щоб втілювати ключові елементи програми реформ. Це дозволить відвернути більшу частину ворожості геть від співробітників поліцейської служби, які також беруть участь в організаційних змінах.

Як зазначалося вище, мужнє керівництво поліції також грає ключову роль у досягненні успішних і стійких змін. Успіх організаційних змін залежить від наявності одного або декількох *активістів змін або лідерів змін*. Це ключові особи, які виступають в якості агентів змін, будучи публічно пов'язаними зі змінами, і діючи в якості переконливих і впливових агітаторів серед інших членів організації, які стоять перед перспективою змін.

3.1.6.3. Зміни та політика

Реформа поліції завжди має політичне значення. Активна та помітна підтримка відповідних політичних лідерів, а також ключових керівників поліції має вирішальне значення для успіху процесів змін.[249] Якщо ж політична воля відсутня, то, можливо, повинні бути знайдені сигнали мотивації громадськості щоб вимагати змін в поліції. Політичні лідери повинні бачити, що у справі поліпшення діяльності поліції у них є підтримка народу.

3.1.6.4. Закріплення та інституалізація змін

Старі звички і шаблони можуть знову виникнути якщо нові підходи не буде закріплено. Щоб зміни не були тимчасовими, кілька кроків має бути зроблено для їх забезпечення. Один крок має бути зроблено для забезпечення постійної комунікації успішних змін, досягнутих у процесі реформ. Це допомагає тримати членів поліцейської служби поінформованими про переваги процесу змін.

Закріплення змін передбачає винагороду за нові моделі поведінки, а також активне включення такої поведінки у повсякденну діяльність організації.[250] Системи атестування та просування по службі повинні включати ці принципи. Пошук відповідних винагород не може бути простим, оскільки сприйняття персоналу стосовно вартості окремих нагород можуть змінюватися з плином часу, а точка зору щодо їх привабливості буде відрізнятися між співробітниками.

Іншим сприятливим для закріплення змін способом є розробка такої ідеології поліцейської служби, яка пов'язує зменшення корупції з історією, традиціями та новими стратегічними цілями, встановленими для служби.

Вставка 9: Визначення моральної потреби змін

Іноді опір змінам у поліцейській організації може відображати не індивідуальну тривогу, пов'язану з цинічним отриманням користі, а загальну прихильність серед співробітників до старого «морального порядку» в організації: однаково прийнятний і поширений спосіб роботи серед членів поліцейської служби – і керівників, і співробітників. Коли це трапляється, то припускають, що «важливим аспектом управління змінами є створення нових установок та бажаного стану, що дозволяє створювати нові моральні стандарти, за якими люди в організації можуть продукувати потрібні результати.»[251]

Моральні стандарти є важливою складовою організаційної та оперативної стабільності та дотримання конкретних цінностей, принципів і правил. Вони є важливим елементом у будь-якій стратегії боротьби з корупцією. Як частина ефективного управління змінами у боротьбі з корупцією, сприяння новому моральному порядку має важливе значення для неприйняття корупції.

Пошук для цієї мети відповідних агентів змін і забезпечення авторитетного етичного лідерства на рівні керівництва поліції мають вирішальне значення для успіху цієї стратегії. Залучення рядових співробітників на етапі стратегічної оцінки, а також в період плануванні реалізації змін, має важливе значення з точки зору формування та виховання нового морального порядку.

3.1.6.5. Контрольний список для ефективного управління змінами

- Знайти вагому причину, щоб обґрунтувати суттєві зміни.
  - Потрібно мати документ обґрунтування зміни старого морального порядку в поліції. Цей документ може вважатися і декларацією перспективного бачення. Він не повинен бути настільки детальним, як документ стратегічного планування (див. наступний крок).
  - Члени організації повинні бути переконані, що стан справ потрібно змінити для їхньої ж користі, а також в інтересах громадськості.
- Визначити конкретні кроки, необхідні для реалізації нової ідеології.
  - Спочатку буде потрібно детально розглянути області, в яких необхідні зміни, і шляхи, якими ці зміни можуть бути впроваджені. У цьому випадку будуть корисні вправи із стратегічного планування, й аналіз ризиків у тому числі.
  - Як тільки ці заходи будуть зроблені, буде легше прийняти рішення про кроки, які необхідно вжити для реалізації змін, визначених як необхідні для зниження рівня корупції та підвищення доброчесності.
  - Частиною завдання на даному етапі є визначення ресурсів (фінансових, фізичних) і підтримки (політичної, суспільної), необхідної для здійснення етапу змін. Потрібно скласти чіткий перелік цілей організаційних змін і визначити способи досягнення

кожної з них. На цій стадії має відбутися пошук і вибір агентів змін для забезпечення процесу змін.

- Почати конкретні проекти на інституційному та оперативному рівнях, які реалізують основні цілі процесу змін.

  - Повинні бути створені проектні групи і закріплені за проектами, орієнтованими на конкретні сфери високого ризику, які виявлені під час аналізу ризиків. Деякі «швидкі перемоги» з точки зору ранніх позитивних змін часто розглядаються як важливі чинники утримання процесу реформ в потрібному руслі.

Вставка 10: Набір і відбір персоналу

Набір та відбір персоналу як правило, вимагають невідкладної уваги на початку процесу реформи в поліції. У поліцейських службах, де є прояви істотної корупції або неправомірних дій, повинні бути проведені процедури перевірки минулого співробітників поліції, які прагнуть зберегти свої робочі місця. Для тих співробітників поліції, які співпрацюють зі змінами і пройшли перевірку системи бонусів або підвищення заробітної плати, сприятимуть зміцненню впевненості у важливості змін і забезпечать більш активну співпраці рядових співробітників. Зміни в навчальному плані у поліцейських академіях і забезпечення регулярних виплат для посадових осіб є важливими проектами у багатьох поліцейських службах, які вимагають реформ, і які можуть забезпечити підтримку ще раніше, а також допомогти переконати скептиків, що процес реформ вартує зусиль.

- Вжити активних заходів по «зміцненню» нових реформ.

  - Інституційні процедури мають посилити зроблені зміни шляхом стимулювання нових методів і покарання старих. Внутрішній аудит та інші системи контролю (див. Главу 5) повинні бути спрямовані на підтримку нового порядку денного реформ і, шляхом контролю за дотриманням вимог та вживанням заходів там, де є невідповідність, грати свою роль у підтримці курсу реформ. Професійна підготовка та програми професійного розвитку повинні зміцнювати новий порядок денний.

  - Добре організовані наставництво і контроль мають важливе значення для забезпечення того, щоб зміни у поведінці персоналу вкоренилася і мали стійкий характер.

  - Зовнішній контроль і нагляд можуть грати життєво важливу роль у моніторингу прогресу в досягненні змін і покращеннях. Механізми зовнішнього контролю (див. Главу 7) повинні будуть відображати новий порядок денний реформ. Вільні й критично налаштовані ЗМІ, а також інформована та активна громадськість, також повинні бути позитивно налаштовані на те, щоб забезпечити зворотній зв'язок з поліцією стосовно її діяльності. Там, де поліція хоче повернутися до «старої» практики, повинні бути механізми, які про цей реверс можуть доповідати, і поліція зможе вжити заходів, щоб направити речі в потрібне русло.

- Створити незалежні засоби спостереження за ходом реформи та звітності щодо недоліків і проблем у процесі реформ.

- Уряди повинні нести відповідальність за стан загальної атмосфери навколо реформ.

  - Поліцейська реформа повинна бути частиною більш широких державних і бюро-

кратичних реформ. Міністерства внутрішніх справ, хоча і не є єдиною частиною урядів, які мають вирішальний вплив на успіх реформи поліції, повинні бути частиною процесу реформ з урахуванням їх критичної відповідальності у багатьох країнах за поліцейську політику і адміністративну підтримку. Поліцейська реформа може бути успішною і бути стійкою, тільки якщо існують позитивні зміни у більш широкому середовищі. Якщо, наприклад, політичні лідери продовжують діяти незаконно, то є мало причин або стимулів у цьому контексті для співробітників поліції діяти сумлінно.

4. Практична реалізація у конкретних ситуаціях

Вставка 11: Різні контексти, різні форми корупції

«Корупція значно відрізняється в різних країнах, що розвиваються. Через це розмаїття корупцію важко звести до мінімуму або контролювати. Таким чином, важливо вивчити специфіку корупції та зусиль боротьби з корупцією, у тому числі питання культури, організації та ефективності відповідних кампаній, а також враховувати переважно універсалістські стратегії, які були розроблені останнім часом».[252]

Реформи не відбуваються у вакуумі. Кожна реформа відбувається у конкретному національному і організаційному контексті. Тому, коли справа доходить до вибору особливостей стратегії боротьби з корупцією, повинно відбутися врахування обставин (див. Girodo, нижче).[253] Минулий досвід країн з перехідною економікою і пост конфліктних суспільств підтверджує висновок про те, що «часто немає серйозних спроб пристосувати навчальні матеріали і теоретичні методології щоб врахувати місцеві особливості», і часто «немає скоординованого плану для забезпечення (необхідного і доречного) співробітництва у розробці і потрібних програм навчання».[254] Закордонні агентства з надання допомоги часто роблять помилку, коли занадто часто вживають підхід типу «один розмір для всіх» до підготовки співробітників поліції.

Тому навчальні матеріали та методи необхідно використовувати з урахуванням місцевих умов і пріоритетів, а також у відповідності зі стратегічними цілями, поставленими перед організацією.

Це означає, що навчання повинно відображати особливості соціальних проблем (у тому числі рівень письменності), якщо є справжнє бажання отримати прогрес у боротьбі з корупцією. Так, наприклад, якщо попередня історія поліцейської служби була такою, що одна етнічна або соціальна група домінувала у поліцейській службі, а представники інших груп відчували себе жертвами і експлуатованими поліцією, то стратегії навчання (та інші) доведеться враховувати цю напругу і її наслідки у питаннях боротьби з корупцією в поліції. Розробка методів боротьби з корупцією повинна обов'язково відображати ці напруженості минулого і продумати стратегію для мінімізації їх впливу на поведінку поліції.[255] Забезпечення того, що жодна етнічна група не домінує на ключових постах у поліцейській організації, і що призначення на вищі пости відбувається по заслугах, а не через знайомства або кумівство, є важливим кроком у цьому напрямку.

Сильні стимули для збереження корупції в поліції залишаться діяти в тих місцях, де залишаються більш широкі структурні стимули (наприклад, вирощування опіуму в Афганістані; контрабандистські можливості вздовж прикордонних зон у транзитних державах). Ці стимули повинні бути ліквідовані в якості попередньої умови для ефективного навчання та управління змінами. Соціальні та економічні можливості розвитку також відіграють життєво важливу роль у ліквідації можливостей і спокус для продовження корупції в поліції.

Враховуючи, що імпульси для змін всередині місцевої поліції і сам уряд часто будуть слабкими, повільними або навіть неіснуючими, забезпечення підтримки змін з *боку грома-*

дянського суспільства є особливо важливим, особливо в перехідних і постконфліктних державах, якщо там має бути створено сприятливий для антикорупційної реформи політичний клімат (див. Главу 1 на цю тему). Тим, хто відчув на собі негативні сторони корупції в поліції повинна бути надана допомога шляхом створення політичного тиску на користь змін. Хоча переконати їх у шкоді від корупції буде не дуже важко, однак, мотивувати їх взяти участь у публічній кампанії і надавати підтримку антикорупційним заходам буде більш складно. Вони часто будуть відчувати себе заляканими і відчувати страх, або навіть не будуть впевнені у тому, що саме потрібно робити, щоб підтримувати ці зміни.[256]

Таким чином, реформування поліцейських служб часто вимагає просвітницької роботи та підтримки громадськості, а також надання можливостей для навчання співробітників поліції. Це включає в себе підвищення обізнаності про характер проблеми, надання підтримки у формуванні і функціонуванні ініціативних груп громадськості і підтримка процесу інституційних реформ, направлених на боротьбу з корупцією та заохочення представників громадськості повідомляти про випадки корупції.

Значна частина політичної еліти країн, які проводять реформи поліції не буде щиро прихильна до цього процесу, оскільки вони часто мають інтереси у збереженні старих підходів. Забезпечення підтримки змін серед міжнародних донорів буде необхідне там, де мало або зовсім немає місцевих політичних інтересів або спроможності.

Міжнародні донорські організації часто підтримують ці види діяльності. В Індонезії, наприклад, донори надали підтримку розгортанню діяльності громадської організації Спостереження за поліцією (*Police Watch*), яка виховує і організовує людей на боротьбу з корупцією та на участь у кампаніях за зміни та поліпшення підзвітності поліції.[257] Пошук і заохочення національних лідерів політики і поліції встати на захист антикорупційних реформ повинні стати середньо-та довгостроковою метою донорів там, де це неможливо в найближчій або короткостроковій перспективі.

4.1. Проблема неписьменності

Одним з головних викликів, які стоять перед реформою в поліції, особливо в країнах, що розвиваються і деяких країнах, що пережили конфлікт, є проблема неписьменності. Грамотність співробітників поліції не повинна бути само собою зрозумілим питанням для тих, хто бере участь в навчання поліцейських. Наприклад, було підраховано, що близько сімдесяти відсотків афганської національної поліції функціонально не є грамотними.[258] Деякі національні контингенти місії ООН з підтримання миру були визнані такими, що мають низький рівень грамотності серед їх персоналу. Доки рівень грамотності достатньою мірою не покращиться, всі навчальні зусилля будуть зустрічатися з серйозними труднощами. Навчання з питань боротьби з корупцією в умовах значного рівня неписьменності поліції повинні плануватися на основі забезпечення мінімально прийнятного рівня грамотності серед цільової групи до початку програм на тему боротьби з корупцією.

Що можна зробити? В інших областях навчання, таких як безпечна практика роботи на виробництві, навчання серед неписьменних робітників проводиться на практичних демонстраціях руками, які дозволяють усні пояснення і опитування тих, хто навчається, і це має певний результат. Емпіричні методи навчання, включаючи моделювання та рольові ігри, можуть забезпечити деякі можливості навчання боротьбі з корупцією. Наприклад, дорожня поліція може пройти через рольові ігри та реалістичні вправи на тему дій під час зупинки руху транспорту, в яких основна увага приділяється питанню вимагання хабарів від учасників дорожнього руху. Такі вправи можуть включати в себе

усні обговорення того, хто винен в ситуації, і чіткі посилання на різні (майже напевно написані) джерела керівних вказівок, які визначають дії в таких ситуаціях.

При цьому, залишається основним обмеженням те, що, якщо поліцейські не можуть звернутися до потрібного джерела і зрозуміти письмові матеріали, такі як відповідні норми, правила і кодекси поведінки, то вони не будуть мати доступ до основних нормативних настанов з хорошої етичної практики поліції. Планування питань боротьби з корупцією в країнах з низьким рівнем грамотності поліції потрібно здійснювати таким чином, щоб врахувати питання функціональної грамотності.

4.2. Зв'язок корупції з іншими питаннями

Організаційні зміни у контексті боротьби з корупцією повинні рахуватися з іншими соціальними проблемами. Наприклад, якщо служба в поліції не буде відносно добре оплачуватися, і оплачуватися регулярно, то поліцейські будуть більш уразливі до корупції, навіть якщо вони мають проходили антикорупційну підготовку. Більшість співробітників поліції, які діють незаконно, знають, що вони роблять неправильно, просто вони вирішили діяти таким чином у будь-якому випадку. Це може бути тому, що мова йде про багато грошей на кону, або є факт залякування з боку впливових груп в суспільстві чи в своїй організації. Отже вирішення проблем політичного управління та організаційного керівництва, а також успішна протидія загрозі з боку організованих злочинних груп і польових командирів часто будуть мати життєво важливе значення у створенні умов, в яких зменшення корупції в поліції стає дійсно можливим з точки зору людського чинника. Політичні лідери повинні продемонструвати важливість прояву доброчесності, і послати сигнал стосовно того, що система державного управління підтримує поліцію, яка робить правильно речі. Це часто означає, що треба відмежовуватися від відомих форм корупції в приватному секторі та організованої злочинності, і демонструвати готовність до більш широких економічних та соціальних змін, які знижують можливості для корупції в поліції.

Глава 1 містить таблицю, яка визначає деякі ключові характеристики корупції в поліції по кожній з чотирьох категорій країни; зацікавлені читачі можуть звернутися до цього матеріалу за додатковою інформацією.

Вставка 12: Культура чи контроль?

«У той час, як деякі культури можуть легко вести діалог на теми моралі, етики і цінностей на основі принципів, експерти з питань розвитку виявили, що в багатьох наприклад, пост-колоніальних французько-африканських культурах і в посткомуністичних країнах Східної Європи також, люди відчувають труднощі з застосуванням етичних принципів для керівництва своєю роботою. Вони більше звикли керуватися законом, шукати дозволу, мати строго ієрархічну бюрократію – ці знайомі практики не сприяють прийняттю рішень на основі персональних принципів ... Зміцнення механізмів дотримання норм, управління та зовнішнього контролю тут, імовірно, матимуть кращий результат».[259]

5. Висновки, отриманий досвід і чинники успіху - Глава 9

Прогрес у боротьбі з корупцією залежить від знаходження методів і прийомів, які обмежують корупцію, і роблять більш вигідним утримання від корупції. У сфері боротьби з корупцією є можливості для набагато більш ґрунтовних оцінок того, що зменшує корупцію. Це можна зробити з використанням досліджень, проведених в інших секторах, які можуть запропонувати конкретні інструменти й підходи, що скоріш за все, будуть корисними.

5.1. Уроки стратегічних оцінок

- Поліцейські служби, які стикаються з серйозними організаційними проблемами, такими як системна корупція, як правило, погано пристосовані для проведення стратегічних оцінок і вимагають сторонньої допомоги з боку міжнародних експертів та іноземних відомств, які мають відповідний досвід і навички.
- Для належної стратегічної оцінки необхідна широка доказова база, в тому числі неофіційних джерел, а також з джерел формальних даних.
- Цілий ряд інструментів доступні для отримання максимально широкого спектр сигналів. Більше одного інструменту має бути використано для забезпечення повноцінного збору даних. Важливо використовувати інструменти, які надають дані на різних рівнях аналізу, і шукати відповіді як за межами, так і всередині організації.
- В аналітичних цілях, в центрі уваги повинні бути головним чином моделі і місця концентрації відповідних проявів поведінки, які викликають стратегічну стурбованість. Для аналізу ризиків слід зосередити увагу на небезпечних видах діяльності, місцях і характеристиках персоналу, а не керуватися горезвісною інформацією про один з інцидентів (хоча вони повинні також розглядається з точки зору того, як репутація організації постраждала в результаті негативної інформації про один інцидент).
- Аналіз повинен мати цілісний характер, приділяючи увагу сигналам на всіх рівнях і в різних відносинах і мережах, до яких поліція має стосунки. Такі інструменти, як відображення впливів і аналіз силових полів можуть допомогти у визначенні і відображенні значущих чинників, які впливають на атмосферу доброчесності всередині і навколо поліцейських організацій.
- Ризики для поліції в області боротьби з корупцією не тільки матеріальні, але й репутаційні, ефективні комунікаційні стратегії мають важливе значення у сферах високого ризику, таких, як корупція.
- Рішення про те, як реагувати на конкретні ризики та інші стратегічні виклики повинні бути зроблені з урахуванням того, що є дійсно можливим, а не тільки на основі того, що може бути «кращим досвідом» у глобальному сенсі. Реалістичність успіху тут визначається тим , що є прийнятним, доступним, практичним і, отже, стійким.

Вставка 13: Створення підрозділу стратегічного планування та оцінки

«Будь-які реформи вимагають кадрового ядра, тобто групи яка буде виступати в якості двигуна для здійснення реформи. Ця група буде відповідати за координацію стратегій та ініціатив».

Реформа поліції це процес, а не кінцевий продукт, хоча перелік цілей, визначених для реформування, повинен визначати питання управління процесом. Підрозділ такого роду може відігравати важливу роль у моніторингу прогресу, отримуючи дані зворотного зв'язку від різних прийнятих стратегій і, таким чином, враховуючи це у процесі прийняття рішень про адаптацію або заміну цих стратегій з урахуванням того, наскільки добре ці стратегії працюють.

5.2. Уроки програм додаткового навчання[260]

- Організаційні зміни часто вимагають набагато більше, ніж навчання. Навчання повинно використовуватися там, де воно може зробити внесок до соціально-психологічних і поведінкових змін.
- Включіть зацікавлені сторони в процес розробки навчання. Зацікавлені особи можуть бути проти позитивних змін, тому заручившись їх участю на підготовчому етапі підготовки, швидше за все, збільшить шанси подолати або зменшити їх опір, ніж якби вони не були включені.
- Цілі навчання повинні бути чітко доведені до слухачів. Постановка цілей, які визначають конкретні поведінкові зразки, скоріш за все, буде мотивувати учнів та сприяти позитивним результатам у передачі інформації.
- Визначення короткострокових, а також довгострокових цілей навчання сприяє підвищенню позитивного результату, порівняно з покладанням тільки на довгострокові цілі.
- Актуальність змісту має вирішальне значення. Слухачі більш імовірно будуть добре вчитися і розвивати навички, якщо вони зможуть побачити тісний зв'язок між цілями навчання та їх завданнями на роботі і робочим середовищем.
- Інструктори повинні забезпечити можливості отримання практики та зворотного зв'язку. Когнітивні або уявні репетиції і отримання практики бажаної поведінки забезпечує допомогу в процесі навчання і досягнення цілей навчання. Рольові ігри і моделювання також є методами, які служать цій меті.
- Занадто багато інформації є ризиком для ефективного навчання. Учні можуть за один раз засвоїти лише певний обсяг знань. Потрібно виключати сторонню інформацію і включати лише ту інформацію, яка безпосередньо стосується цілей навчання.
- Активні методи навчання, як правило, краще ніж пасивний стиль лекції. Демонстрація «відповідних» і «невдалих» способів виконання завдань є корисною, оскільки слухачі навчаються через спостереження. Тематичні дослідження та моделювання також можуть бути використані для цієї мети.

Таблиця самооцінки до Глави 9

Прочитавши цю главу, якими є ваші враження? Чи була у цій Главі нова для вас інформація, яку ви можете використовувати для поліпшення поліцейської служби? Чи побачили ви можливі зміни, які можуть бути зроблені в поліції?

Нижче пропонуються варіанти самооцінки, які допоможуть вам відповісти на ці та інші запитання. Цей базовий запитальник призначений для того, щоб допомогти вам оцінити ситуацію у вашій службі, визначити, які, якщо потрібно, зміни повинні бути зроблені, і допомогти провести мозковий штурм для пошуку шляхів і засобів реалізації цих змін. Для розробки більш комплексного підходу до застосування концепцій, про які ви дізналися у цій Главі, можуть бути організовані тренінги або робочі групи, які б могли доповнити і розвинути ваші оцінки. Крім того, може бути корисно звернутися за допомогою до національних або міжнародних експертів з питань боротьби з корупцією.

Проблеми / Запитання	Що потрібно зробити, щоб ліквідувати Недоліки?	Як це зробити?
Чи ми розробили і впровадили у нашій службі інструменти представлені в Главі 9?	Ми можемо: • Визначити, які інструменти використовуються і відомі, і які не використовуються або невідомі • Прийняти рішення стосовно запровадження змін та посилення навчання • Вирішіть, кого потрібно навчати	Ми можемо: • Для проведення оцінки звернутися до переліку інструментів, представлених вище • Розробити анкети • Організувати сесію / семінар з мозковим штурмом • Залучити експертів та / або робочу групу
Чи наші менеджери знають достатньо про питання, які стосуються боротьби з корупцією у нашій службі?	Ми можемо: • Зробити оцінку загальної ситуації • Виявити прогалини • Підготувати дії для їх заповнення	

Чи ми розробили адекватні навчальні програми для наших менеджери у цих сферах?	Ми можемо: • Оцінити знання наших менеджерів • Оцінити наші програми • Розробити конкретні курси для керівництва	
Чи ми маємо адекватну політику комунікації для підвищення обізнаності про стан боротьби з корупцією у нашій службі, та для комунікації наших цілей у цій сфері і підтримку наших реформ?	Ми можемо: • Оцінити політику комунікації • Розрізняти оцінки, зроблені на рівні офіцерів, керівників першої лінії, а також менеджерів середньої та вищої ланки • Підготувати плани дій для вирішення недоліків, виявлених на цих рівнях	
Чи ми інтегрували інструменти, представлені у цій главі для оцінки та реалізації заходів, представлених в Главі 1-8?	Ми можемо: • Оцінити стан питання • Виявити прогалини і недоліки • Підготувати план щодо їх усунення	

Терміни та визначення (Глосарій)

Адміністративний контроль – адміністративний контроль складається із затверджених регламентів, процедур, стандартів та норм. Вони формують систему роботи поліцейського органу та керування працівниками. Вони інформують працівників про те, як має діяти організація та про те, як мають виконуватися щоденні обов'язки. Прикладами адміністративного контролю є процедури: найму працівників, безпеки, паролів, та дисципліни. Адміністративний контроль формує основу для вибору та застосування логічного та фізичного контролю.

Антикорупційний орган – загальне визначення для (незалежних) організацій, що виконують профілактичні, запобіжні та/або репресивні заходи щодо запобігання корупції в поліції. У поліцейських підрозділах власні антикорупційні слідчі відділи зазвичай називаються «відділ внутрішніх розслідувань».

Оцінка – метою оцінки є вимірювання або визначення цінності чого-небудь. Хоча, процес проведення оцінки може включати перевірку незалежним спеціалістом, її метою є надання виміру, а не висловлення власних відгуків щодо справедливості заяв або якості виконання.

Процес оцінки – Система McKinsey 7S для оцінки організацій є загальновизнаною. Вона розглядає організації з точки зору 7 параметрів: «жорстких» – стратегія, структура та системи, та «м'яких» – цінності, стиль, кадри та навички.

Аудит – методична експертиза та перевірка фінансів, управління та результативності організації.

Синя стіна мовчання – негласне правило серед працівників поліції щодо неповідомлення про помилки, порушення дисципліни та злочини колег. При опитуванні щодо випадків порушення дисципліни іншого працівника, стандартною є відповідь про необізнаність.

Розвиток потенціалу – здатність осіб, організацій та громад виконувати функції, розв'язувати проблеми, ставити та досягати цілі на постійній основі (за визначенням ПРООН).

Каталізатори – співробітники поліції спеціально підготовленні у питаннях етики та запрошені діяти в якості радників і наставників для інших членів організації.

Хартія цінностей – встановлює та визначає основні цінності організації і закріплює їх у декларації місії організації; є частиною статуту (також див. Главу 2).

Управління змінами – організований підхід до переходу окремих осіб, груп та організацій з поточного стану до бажаного майбутнього стану в результаті визначених внутрішньо або нав'язаних ззовні стратегічних факторів. Тобто, це процес, здійснюваний організацією, після стратегічного оцінювання та планування для запровадження змін, які було визначено як необхідні на стадіях оцінки та планування.

Цивільний позов – окрім ролі у кримінальному судочинстві щодо корупції в поліції, судова влада виконує 2 додаткові функції у боротьбі з корупцією у поліції. Суди діють як механізм для вирішення суперечок для окремих осіб, що шукають компенсації у випадках корупції в поліції. Також, цивільні позови, пов'язані з корупцією можуть спричинити проведення внутрішнім або зовнішнім наглядовим органом розслідування процедур дій

служби поліції.

Кодекс етичних норм – заява про принципи, на яких базуються місія організації, цінності в основі її дій та загальні правила управління нею. Це настанова стосовно того, як офіцери поліції (під час та поза службою) мають виконувати обов'язки, діяти та поводити себе, взаємно та по відношенню до оточення. Він дає відповідь на питання: «Як ми можемо діяти найліпшим чином?». По відношенню до корупції, кодекс етичних норм, підкреслює необхідність для служб поліції діяти сумлінно. Частина кодексу етичних норм (див. Главу 2 для більш повної інформації).

Моральний кодекс – моральний кодекс (деонтологія) регулює виконання професійних обов'язків або будь яких дій з метою забезпечення дотримання норм моралі та етики. Це набір прав та обов'язків, що обумовлює професійну діяльність, поведінку тих, хто нею займається та відносини між ними і клієнтами або суспільством.

Виявляючий контроль – контроль який включає в себе норми та механізми для перешкоджання зловживанням і корупції шляхом наголошеного акценту на виявленні та покаранні порушень. Розслідування підозрюваних порушень є однією із форм виявляючого контролю, і такі заходи, як цільове тестування порядності можуть застосовуватись у розслідуванні підозрюваних порушень. Розслідування розглядаються у Главі 7.

Слідчий – це як правило офіцер поліції, що має спеціальну підготовку щодо проведення бесід та допитів, арештів, вилучення та збір доказів. Детективи (слідчі) переважно працюють у відділах карного розшуку та проводять розслідування стосовно злочинів, таких як тероризм, крадіжки автомобілів, організована злочинність, збройні пограбування, місцеві злочини та корупція. Існує спеціалізація у вигляді кримінальної поліції та поліції моралі.

Етичне прийняття рішень – оцінка дій відповідно до критеріїв етики: «Чи законно це? Чи це домірно? Як буде почувати себе особа, що приймає рішення, після їх прийняття?».

Етичне управління – підхід, заснований на керуванні ситуаціями та цінностями під загрозою у реальних обставинах.

Апарат етики – складається з призначеного керівника з питань етики та каталізаторів; розробки хартії цінностей, кодексу етичних норм та кодексу поведінки; запровадження комісій з питань етики.

Керівник з питань етики – посадовець з підготовкою з питань етики, який виступає як посередник між зовнішніми експертами та організацією, яку запроваджує апарат етики. Керівник з питань етики, також координує роботу каталізаторів.

Підготовка з питань етики – навчання, пов'язане із впровадженням етичних механізмів у службах поліції. Наголошується потреба розвинення професійної оцінки у офіцерів поліції, які мають бути спроможні розпізнавати та правильно розуміти ситуації з точки зору аспектів етики.

Докази – доказами є все те, що дозволено надавати в суді для доведення істинності або хибності питання(ь) що розглядаються. Докази можуть бути у вигляді свідчень (дослівна передача усно наданих показів свідка), речових доказів (будь-який матеріальний об'єкт або документ) або наочних доказів (графік, діаграма, ілюстрація), або їх комбінації. Докази включають в себе результати судової експертизи.

Виконавча влада – відповідає за впровадження процесу нагляду/контролю над поліцією, включаючи боротьбу із корупцією. Незважаючи на те, що фактичні заходи відрізняються між країнами, виконавча влада зазвичай застосовує 3 типи стратегій боротьби з корупцією: прояв політичної волі для стримування корупції в поліції, створення інститутів нагляду та процедури управління ресурсами.

Розширений керівний комітет – гарантує, що рішення, які є стратегічними за природою приймаються шляхом співучасті.

Зовнішнє управління – стосується різноманітних заходів, не пов'язаних з командною структурою поліції, які впливають на діяльність служб поліції, та які не проводяться самою службою, а скоріше парламентом, юридичною системою, аудиторськими організаціями, ЗМІ, суспільством та ін. (див. Главу 6).

Зовнішній контроль – пов'язаний з моніторингом та наглядом за діяльністю співробітників поліції установами, які не входять до числа поліцейських служб. Метою контролю є попередження та виявлення правопорушень задля покращення якості послуг, які надаються поліцією суспільству. Контроль, зазвичай, складається з перевірок за фактом, але також і поточного контролю.

Інформаційна система – сукупність даних для оцінки ситуацій, прийняття рішень та поширення інформації охоплює 2 основні напрямки: по-перше, оперативні служби мають оцінити можливості та загрози оточення, а також потреби та очікування громадськості, по-друге, перегляд системи управління організацією з точки зору ефективності та результативності.

Тестування порядності – заходи спрямовані на виявлення можливих корупційних дій. Тестування порядності – це змодельовані події, які піддають офіцера поліції, без його відома, можливості прийняти недобросовісні рішення у контрольованій ситуації. Тестування порядності є корисним способом для запобігання та виявлення корупції. Тестування може бути випадковим або цілеспрямованим, та може бути частиною служби внутрішнього контролю поліції. Цілеспрямоване тестування порядності може бути ефективним методом розслідування корупції в поліції.

Оперативна інформація – проаналізована інформація та знання, які допускають процеси прийняття рішень у поліції. Іншими словами, оперативна інформація – це інформація у контексті обставин. (Зазвичай, оперативна інформація не надається у суді та існує тільки для внутрішнього використання).

Внутрішній контроль – загальна назва для внутрішніх процедур, що забезпечують безпеку організації та зводять до мінімуму ризиковані, незаконні, корумповані та неетичні дії своїх співробітників. Під внутрішній контроль підпадають усі процедури: від поводження з грошима до забезпечення безпеки входів та будівель, розгляду скарг щодо працівників та проведення регулярних перевірок.

Судовий нагляд/контроль – у багатьох країнах, громадяни та організації можуть закликати до перегляду законодавчих та виконавчих рішень судовою системою з метою перевірки їх відповідності з іншими законами, зокрема Конституцією та міжнародно-правовими зобов'язаннями держави. Судовий нагляд є важливою ланкою зв'язку між функціями судової влади та громадських організацій у контролі над поліцією та урядом в цілому. Зазвичай, саме громадські організації вимагають судового перегляду законодавства або

виконавчих постанов.

Навчальні заходи – планові заходи, вжиті для забезпечення підвищення інформованості та розвитку потенціалу в організації задля ефективної участі в організаційних змінах. У багатьох випадках, застосовується тренування (див. нижче) направлене на надбання працівниками певних знань, навичок та ставлення до роботи. Іншими способами навчання в організації відбувається шляхом впровадження перевірок та систем нагляду – таких як «системи раннього виявлення» – для виявлення офіцерів у зоні підвищеного ризику.

Навчальні та викладацькі теорії – теорії, що враховують різницю між мисленням правою та лівою півкулею мозку та переважний стиль навчання студентів, що може бути використаним для створення більш ефективних програм з розвитку потенціалу.

Версії – напрями або ниті які можуть привести до виявлення порушників або доказів. Версія, це напрям розслідування, який слід дослідити через певні ознаки, що досліджувана людина або річ може бути задіяна у правопорушенні. Зазвичай версії походять від сценарію, що розслідується.

Логічний контроль – або (технічний контроль) використовує програмне забезпечення та дані для нагляду та контролю за доступом до інформації та обчислювальних систем. Наприклад: паролі, мережеві брандмауери, рівні обмежень доступу та шифрування даних.

Метод – слідчі методи або заходи є єдиними легальними діями, що використовуються слідчими для збору даних або інформації. Наприклад, опитування підозрюваного є одним із слідчих методів, як і таємне спостереження.

Порушення – акти корупції та неправомірних дій поліції можуть бути визнані порушеннями карного кодексу, а також проявами порушення внутрішніх правил.

Омбудсмен – посадова особа, призначена розглядати скарги окремих осіб або бюрократичні проблеми, особливо пов'язаними з держслужбовцями.

Оперативний контроль – складається з затверджених норм, процедур і стандартів, які забезпечують проведення конкретних поліцейських операцій та втручань ефективно та в правових і етичних рамках.

Організаційне навчання – система підведення підсумків, спрямована на використання досвіду офіцерів поліції у програмах розвитку потенціалу.

Нагляд за поліцією – механізм управління, в якому внутрішні або зовнішні механізми створюються для контролю та оцінки ефективності діяльності поліції, а також для надання рекомендацій.

Парламент – парламент відіграє дві основні ролі у питаннях боротьби з корупцією: законодавчу та наглядову. Найбільш очевидний внесок парламентів до регулювання поліції – це прийняття законодавства, яке створює правову основу для боротьби з корупцією. Друга важлива роль полягає у здатності парламенту контролювати уряд, у тому числі поліцію.

ПЕСТЗ (PESTL) – ситуаційний аналіз, де розглядаються політично-правові (урядова стабільність, витрати, оподаткування, і т.д.), економічні (інфляція, відсоткові ставки, рівень безробіття, і т.д.), соціально-культурні) демографія, освіта, розподіл доходів, і т.д.), техноло-

гічні (формування знань, перетворення винаходів у продукцію, темпи морального зносу, і т.д.) та законодавчі чинники для формування довгострокових планів організації.

Фізичний контроль – засоби фізичного контролю забезпечують моніторинг та контролюють робоче середовище та середовище в якому працюють офіцери поліції. Наприклад: двері, замки, опалення та кондиціонування, системи пожежної сигналізації та пожежогасіння, системи відеонагляду, огорожа та охорона. Поділення робочих місць та мереж на функціональні підрозділи – теж є способом фізичного контролю.

Неправомірні дії поліції – відхилена від норми поведінка офіцерів поліції, що не несе прямої матеріальної вигоди, але негативно впливає на образ поліцейського, включаючи внутрішні порушення.

Запобіжний контроль – стосується норм та механізмів, спрямованих на зміцнення поліцейської установи шляхами, які запобігають помилкам, корупції або неетичним діям.

Управління проектами – галузь знань щодо планування, організації та керування ресурсами для досягнення успішного завершення конкретного проекту.

Оцінка ризиків – процес виявлення ризиків у певному середовищі, які загрожують доброчинності або безпеці; визначення заходів для зменшення або усунення ризиків; контроль та оцінка ефективності вжитих заходів, спрямованих на зниження ризиків.

Комітет керівників нижньої ланки – забезпечує участь керівників оперативних підрозділів у процесі прийняття рішень стосовно оперативних питань.

Заява про цінності – декларація про цінності, якими керується організація при виконанні своїх функцій.

Оперативний експеримент[263] – метою «оперативних експериментів» є проникнення до підозрюваних корумпованих груп або наближення до корумпованих осіб з метою збору доказів, ідентифікації та арешту правопорушників. Найліпше може бути описаний як оперативно-пошукові заходи спрямовані на створення можливостей для скоєння злочину (корумпованих дій) з метою впіймати порушника на місці злочину.

Стратегічна оцінка – процес визначення позиції організації стосовно ефективного досягнення основних завдань або функціональних цілей; доцільності та досяжності цілей; необхідності змін; та визначення необхідних кроків для досягнення цих результатів.

Стратегія – стратегія розслідування – це спосіб збору доказів, що підтвердять підозру або спростують її. Стратегії, також можуть визначити способи збору інформації. Стратегія – це обґрунтований підхід до певної проблеми, вона визначає напрями розслідування. Слідчі дії є частиною стратегії.

SWOT (сильні сторони, слабкі сторони, можливості та загрози) – аналіз ситуацій, в якому внутрішні сильні та слабкі сторони організації, а також зовнішні можливості та загрози, з якими стикається організація уважно досліджуються для побудови стратегії.

Системний підхід – спосіб керівного мислення, який наголошує взаємозалежність та взаємодію елементів всередині та поза організацією. [264]

Навчання – навчальний процес, що включає передачу та надбання знань навичок та ставлень.

Інформатор – особа, яка здійснює службове викриття – це працівник, який викриває правопорушення або протизаконні дії, що відбуваються в установі поліції. Ці викриття можуть бути зроблені широкій публіці або тим хто займає високі пости. Інформатори можуть викрити корупцію, зловживання, протизаконні дії та будьдії та будь-які інші порушення.

Вибрані джерела

Існує багато корисних матеріалів у вигляді веб-сайтів, довідкової літератури, нормативних та законодавчих актів. До них також відносяться довідники, посібники, науково-дослідні праці та установи (державні, неурядові та міжнародні асоціації), що мають відношення як до внутрішнього контролю загалом, так і до внутрішнього контролю у службах поліції.

Корисні веб-сайти

Є багато веб-сайтів органів протидії корупції та організацій боротьби з корупцією у поліції, які надають корисну інформацію стосовно шляхів зниження корупції та її профілактики. Багато з цих веб-сайтів дозволяють вільне завантаження безкоштовних копій своїх матеріалів.

Інструменти та методи керування змінами: www.mindtools.com

Global Facilitation Network for Security Sector Reform: www.ssrnetwork.net

Global Integrity: www.globalintegrity.org

Global Facilitation Network for Security Sector Reform (University of Birmingham): www.ssr-network.net

Governance and Social Development Resource Centre: www.gsdrc.org/go/gateway-guides/anti-corruption

Institute of Internal Auditors: www.theiia.org

Interpol: www.interpol.int/Public/Corruption/default.asp

International Organisation for Supreme Audit Institutions: www.intosai.org

Антикорупційний сайт ОБСЄ (OECD Fighting Corruption): www.oecd.org/topic/0, 3373 en_2649_34565_1_1_1_1_37447, 00.html

OECD anti-corruption website: www.anticorruption.ie/en/ACJS/Pages/OECD%20 Convention

Police Integrity Commission (New South Wales, Australia): www.pic.nsw.gov.au

Singapore Corrupt Practices Investigation Bureau: http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=21&action=clear

TraCCC (Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center - USA): http://policy- traccc.gmu.edu/abouttraccc/personnelbios.shtml

U4 Anti-Corruption Resource Centre: www.u4.no

Програма ООН з допомоги розвитку спроможностей (United Nations capacity building: www.capacity.undp.org)

Офіс ООН з питань наркотиків і злочинності (United Nations Office on Drugs and Crime): www.unodc.org/unodc/en/corruption/index. Html? Ref = menuside

Агентство США з міжнародного розвитку (USAID): www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti-corruption/

Інститут Світового банку: www.worldbank.org/wbi/governance; www.worldbank.org/wbi/governance/diagnostics; www.worldbank.org/wbi/capacity

Електронні статті та доповіді

E. Bolongaita, "Controlling Corruption in Post Conflict Countries," Kroc Institute Occasional Paper # 26: OP: 2 (2005), знаходиться за посиланням www.ciaonet.org/wps/boe01/boe01.pdf.

J. Boda and K. Kakachia (eds.), "The Current Status of Police Reform in Georgia," знаходиться за посиланням http://se2.isn.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet/96901/ichaptersection_singledocument/34759338-200E-40B2-8660-3874643CB139/en/chapter7.pdf.

R. Nield, "USAID Program Brief: Anticorruption and Police Integrity - Security Sector Reform Program," USAID, 2007, знаходиться за посиланням www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ AC_and_Police_Integrity.pdf.

S. Gulnoza, "Turkmenistan: New President Still Bound to Clans, Nepotism," 10 October 2007, знаходиться за посиланням www.rferl.org/content/article/1078909.html.

US Department of State, Trafficking in Persons Report - annual (since 2001) report, this analysis of the human trafficking situation in most countries of the world includes details of corrupt police involvement. Знаходиться за посиланням www.state.gov/g/tip/rls/

Krunić and G. Siradze, "The Ministry of Internal Affairs of Georgia - Report on the Current Situation with Recommendations for Its Reform - Summary," 2005, знаходиться за посиланням www.delgeo.ec.europa.eu / ... / GE% 20 - % 20PA% 20 -% 20MOI% 20Reform% 20 -% 20Text% 20Brochure% 20 -% 20Final.doc.

Книги, посібники, інструкції та методичні настанови

A. Beckley, *Managerialism in the Public Sector: The Making or Marring of Leadership*? (Worcester: Worcester University Graduate School, 2003).

A. Beckley, *Police Training in New South Wales Australia - A Unique Experience* (2010).

A. J. Goldsmith, *Policing's New Visibility* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

A. Lacroix (ed.*), Éthique appliquée, éthique engagée* (Montreal: Liber, 2006).

A. Maslow, *Motivation and Personality* (New York: Harper & Row, 1954).

A. Mulcahy, *Policing Northern Ireland: Conflict, Legitimacy and Reform* (Cullompton: Willan, 2006).

A. Robertson, *"Police Reform in Russia,"* in M. Caparini and O. Marenin (eds), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress* (Munster: Lit Verlag, 2004).

B. F. Kingshott, "Code Call" , Police Review, 9 June 2000: 526-528, "Why Modern Policing Needs a Code of Ethics" , *Western Morning News*, 6 July 2000: 10; "Police Ethics Revisited", *Police Research & Management* 4 , no. 1 (2000): 27-40; and "Ethics of Policing: A Study of English Police Codes", doctoral thesis, University of Exeter (Unpublished, 2001).

B. I. Spector, *Negotiating Peace with Integrity: Anticorruption Strategies in Post Conflict Societies* (Potomac, MD: Center for Negotiation Analysis, 2008).

B. Russell, *L'autorité et l'individu* (Quebec City: Presses de l'Université Laval, 2005).

C. A. Kupchan, "Introduction: Nationalism Resurgent" , in C. A. Kupchan (ed.), *Nationalism and Nationalities in the New Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1995).

C. J. Friedrich, "Corruption Concepts in Historical Perspective", in Arnold J. Heidenheimer, Mic-

hael Johnston and Victor T. LeVine (eds), *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).

C. Leite and J. Weidmann, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth", IMF Working Paper WP/99/85 (Washington, DC: IMF, 1990).

C. McNamara, "Organizational Culture", Authenticity Consulting (2000), знаходиться за посиланням www.authenticityconsulting.com.

C. P. Kottak, *Cultural Anthropology*, 11th ed. (Boston, MA: McGraw-Hill, 2006).

Center for International Studies, "Peace Support Operations", April 2001, знаходиться за посиланням www.globalpolicy.org/component/content/article/168/40939.html.

D. J. Gould, *Bureaucratic Corruption, Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaïre* (New York: Pergamon Press, 1980).

D. Koehn, "Whistleblowing and Trust: Some Lessons from the ADM Scandal" (Chicago, IL: DePaul University, 1998), знаходиться за посиланням www.depaul.edu/ethcs.

D. L. Carter, "The Identification and Prevention of Police Corruption", paper presented to Japanese Ministry of Justice Public Lecture Programme, Tokyo, 1997.

D. M. Walker, *The Oxford Companion to Law* (Oxford: Clarendon Press, 1980).

D. McGregor, *Proceedings of the Fifth Anniversary Convocation of the School of Industrial Management: The Human Side of Enterprise* (Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 1957).

D. S. Weiss and V. Molinaro, *The Leadership Gap* (Toronto, ON: John Wiley & Sons, 2005).

ДКЗС і НАТО, *Будівництво доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі* (DCAF and NATO, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence* (Geneva: DCAF, 2010)).

E. B. Tylor, *Primitive Culture* (New York: Harper Torchbooks, 1958 [1871]).

E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, 2nd ed. (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992).

E. J. Delattre, *Character and Cops - Ethics in Policing*, 4th ed. (Washington, DC: AEI Press, 2002).

E. Lewis and R. Blum, "Selection Standards: A Critical Approach", in R. Blum (ed.), *Police Selection* (Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1964).

E. Schur, *Crimes Without Victims: Deviant Behavior and Public Policy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965).

F. Herzberg, *Work and the Nature of Man* (Cleveland, OH: World Publishing, 1966).

Federation of European Risk Management, "Standards for Risk Management" (2003), знаходиться за посиланням www.ferma.eu/AboutFERMA/ARiskManagementStandard/tabid/195/Default.aspx.

G. A. Legault, *Professionnalisme et délibération éthique* (Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec, 1999).

G. Bourdoux, A. Vandoren and M. Reiter, *Citizens and the Workings of Police Forces within the European Union* (Brussels: Politeia, 2004).

G. E. Fitzgerald, "Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council" (Brisbane: Government Printer, 1980).

G. E. Fitzgerald, "Report of the Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct" (Sydney: Government Printer, 1989).

G. Ellison and J. Smyth, *The Crowned Harp: Policing Northern Ireland* (London: Pluto, 2000).

G. Hofstede, *Culture's Consequences. International Differences in Work-related Values* (London: Sage, 1980).

G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations* (New York: Sage, 2003).

G. Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (New York: McGraw-Hill, 1991).

G. L. Kelling and M. H. Moore, "From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police" (Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School of Government, 1987).

G. M. Vaughan and M. A. Hogg, *Introduction to Social Psychology* (French Forest, NSW: Pearson Education, 2002).

H. Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control* (Washington, DC: Police Foundation, 1975).

H. Maine, *Ancient Law* (London: Dent, 1917).

H. Pepinsky, "Introduction", in M. Braswell, B. R. McCarthy and B. J. McCarthy (eds), *Justice Crime & Ethics* (Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 1991).

H. W. Volberda, *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

I. Sampford and J. G. Charles, "Measuring Corruption" - Law, Ethics and Governance (Aldershot: Ashgate, 2006).

ACP Ethics Toolkit: www.theiacp.org/PoliceServices/ExecutiveServices/ProfessionalAssistance/Ethics/tabid/140/Default.aspx

IACP Model Policy on Standards of Conduct: www.theiacp.org/PoliceServices/ExecutiveServices/ProfessionalAssistance/Ethics/ModelPolicyonStandardsofConduct/tabid/196/Default.aspx

INTOSAI (Internal Control Standards Committee), "Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government" (2001), знаходиться за посиланням http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1brochleitfe.pdf.

J. A. Gardiner, *The Politics of Corruption* (New York: Russell Sage Foundation, 1970).

J. A. Winters, "Criminal Debt", in J. R. Pincus and J. A. Winters (eds), *Reinventing the World Bank* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002).

J. Alderson, *Policing Freedom* (Plymouth: McDonald & Evans, 1979); and *Principled Policing* (Winchester: Waterside Press, 1998).

J. Broderick, *Police in Time of Change* (Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1987).

J. Collins, *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't* (New York: Harper Business, 2001).

J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*, 2nd ed. (New York: Wiley, 1993).

J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

J. M. Kouzes and B. Z. Posner, *The Leadership Challenge* (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002).

J. McGarry and B. O'Leary, *Policing Northern Ireland: Proposals for a New Start* (Belfast: Blackstaff Press, 1990).

J. P. Kotter, *Leading Change* (Cambridge, MA: Harvard Business School, 1996).

J. Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969).

J. R. Jones, *Reputable Conduct* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998).

J. Roebuck and T. Barker, "A Typology of Police Corruption", in R. Akers and E. Sagarin (eds), *Crime Prevention and Social Control* (New York: Praeger, 1974).

J. Skolnick, *Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society* (New York: Wiley, 1966).

J. van Klaveren, "The Concept of Corruption", in Arnold J Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. LeVine (eds), *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).

J. Wallace, J. Hunt and C. Richards, "The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values", *International Journal of Public Sector Management* 12, no. 7 (1999): 54-56.

J. Wilson, *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968).

J.-P. Didier, *La déontologie de l'administration* (Paris: Presses Universitaires de France, 1999).

L. Bégin (ed.), *L'éthique au travail* (Montreal: Liber, 2009).

L. Shelley, "Post-Socialist Policing: Limitations on Institutional Change", in R. I. Mawby (ed.), *Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century* (London: University College of London Press, 1999).

L. W. Sherman, "Three Models of Organizational Corruption in Agencies of Social Control", *Social Problems* 27, no. 4 (1980): 478-491; and *The Study of Ethics in Criminology and the Criminal Justice Curricula* (Chicago, IL: Joint Commission of Criminology and Criminal Justice Education and Standards, 1981).

L.W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (Los Angeles and Berkeley, CA: University of California Press, 1978).

M. Caparini and O. Marenin, "Police Transformation in Central and Eastern Europe: The Challenge of Change", in M. Caparini and O. Marenin (eds), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress* (Munster: Lit Verlag, 2004).

M. J. Esman, *Ethnic Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994).

M. McAlary, *Good Cop, Bad Cop* (New York: Pocket Books, 1996).

M. Palmer, "Controlling Corruption", in P. Moir and H. Eijkman (eds.), *Policing Australia* (South Melbourne: Macmillan, 1992).

M. Punch, "Rotten Barrels: Systemic Origins of Corruption", in E. W. Kalthoff (ed.), *Strategieen voor corruptie-beheersing bij de polite* (Arnhem: Gouda Quint, 1994).

M. Punch, *Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control* (London: Tavistock, 1985).

M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Cullompton: Willan, 2009).

M. Thomas, "Reading the Police. Examining Fictional Representations of the Police", unpublished dissertation, University of Portsmouth Institute of Criminal Justice Studies (2008).

M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A. M. Henderson and T. Parsons (New York: Free Press, 1947).

Ministry of Defence, "The Military Contribution to Peace Support Operations", Joint Warfare Publication 3-50, 2nd ed. (Swindon: MOD, 2004).

N. Flynn, *Public Sector Management*, 5th ed. (London: Sage Publications, 2007).

P. Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

P. M. Blau and W. R. Scott, *Formal Organizations* (San Francisco, CA: Chandler, 1962).

P. Maas, *Serpico* (New York: Harper Paperbacks, 1997).

P. Montana and B. Charnov, *Management: A Streamlined Course for Students and Business People* (Hauppauge, NY: Barron's, 1993).

P. Neyroud and A. Beckley, *Policing Ethics and Human Rights* (Cullompton: Willan Publishing, 2001).

P. Parienté, "Les valeurs professionnelles: une resource pour l'encadrement de l'activité policière?" (IHESI: Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, 1994).

P. Ponsaers, C. Tange and L. Van Outrive (eds), *Regards sur la police / Insights on Police* (Brussels: Bruylant - École des sciences criminologiques Léon Courvil, 2009).

P. Quinton and J. Miller, *Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Policing Corruption* (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).

P. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (New York: Doubleday Century Business, 1990).

P. W. Tappan, *Crime, Justice and Correction* (New York: McGraw-Hill, 1960).

R. Chu, "Fighting Police Corruption: The ICAC Experience", in *Policing, Ethics and Corruption,* proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).

R. Craven, *Kick-Start Your Business* (London: Virgin Books, 2001).

R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: Free Press, 1958).

R. Reiner, *The Politics of the Police* (London: Harvester Wheatsheaf, 1992).

R. W. Giuliani and W. J. Bratton, Police Strategy No. 7: Rooting Out Corruption; *Building Organizational Integrity in the New York Police Department* (New York: New York Police Department, 1995).

R. W. Revans, *The Origin and Growth of Action Learning* (Bromley: Chartwell-Bratt, 1982).

R. Ward and R. McCormac (eds), *Managing Police Corruption: International Perspectives* (Chicago, IL: Office of International Criminal Justice, 1987).

R. Wasserman and M. Moor, "Values in Policing, Perspectives on Policing", 8 (Washington, DC: National Institute of Justice, 1988).

R. Weitzer, *Policing under Fire: Ethnic Conflict and Police Community Relations in Northern Ireland* (Albany, NY: State University of New York, 1995).

S. Bok, "Whistleblowing and Professional Responsibility", in Tom L. Beauchamp and Norman E. Bowie (eds), *Ethical Theory and Business* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994).

S. Kutnjak Ivković, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (New York: Oxford University Press, 2005).

S. P. Robbins, *Essentials of Organizational Behavior* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1997).

T. Deal and A. Kennedy, *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life* (Reading: Addison-Wesley, 1982).

T. Denham, "Police Reform and Gender", in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).

T. Knoster, R. Villa and J. Thousand, "A Framework for Thinking about Systems Change", in R. Villa and J. Thousand (eds), *Restructuring for Caring and Effective Education: Piecing the Puzzle Together* (Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing, 2000).

T. Newburn (ed.), *Policing: Key Readings* (Cullompton: Willan, 2005).

T. Newburn, "Understanding and Preventing Police Corruption", 1999, знаходиться за посиланням http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs110.pdf.

T. Newb ırn, T. Williamson and A. Wright (eds), *Handbook of Criminal Investigation* (Cullompton: Willan Publishing, 2007).

T. Newburn, *Understanding and Controlling Police Corruption: Lessons from the Literature*, Police Research Series Paper No. 10 (London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 1999).

T. Peters and R. Waterman, *In Search of Excellence* (New York: Harper & Row, 1982).

T. Prenzler and C. Bonken, *Police Integrity Testing in Australia* (London: Sage Publications, 2001).

T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).

Transparency International, "People's Experience of Corruption: Global Corruption Barometer 2009" (Berlin: Transparency International, 2009).

Transparency International, "The Anti-corruption Plain Language Guide", 2009, знаходиться за посиланням www.transparency.am/misc_docs/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

Transparency International, *Building Integrity and Countering Corruption* (London: Transparency International, 2011).

Transparency International, *The TI Sourcebook*, ed. J. Pope (Berlin: TI, 1996).

ПРООН (UNDP, "Corruption and Good Governance: Discussion Paper 3" (New York, UNDP,

1997). United Nations, "UN Convention Against Corruption" (New York: United Nations, 2003).

US Department of Justice, "Principles for Promoting Police Integrity" (2001), знаходиться за посиланням www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf.

US General Accounting Office, "Internal Control Management and Evaluation Tool" (Washington, DC: US GAO, 2001).

V. E. Kappeler and L. K. Gaines, *Community Policing: A Contemporary Perspective* (Newark, NJ: Lexis Nexis, 2009).

V. Tanzi, "Corruption, Government Activities, and Markets", IMF Working Paper WP/94/99 (Washington, DC: IMF, 1994); and "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", IMF Working Paper WP/98/63 (Washington, DC: IMF, 1998).

V. Vroom, *Work and Motivation* (New York: Wiley, 1964).

W. Bennis and J. Goldsmith, *Learning to Lead* (New York, NY: Perseus Publishing, 2003).

W. Bennis, *On Becoming a Leader* (Philadelphia, PA: Perseus Publishing, 2003).

West's Encyclopedia of American Law, 2nd ed. (New York: Gale Group, 2008).

Всемирный банк (World Bank, "The Origins of Corruption in Transition Countries", знаходиться за посиланням http://siteresources.worldbank.org/ ECAEXT/Resources/Anticorruption3/chapter3.pdf.)

Y. Boisvert et al., *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique* (Montreal: Liber, 2003).

Статті у періодичних виданнях

A. Beck and Y. Chistyakova, "Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide", *Policing and Society* 12, no. 2 (2002): 123-137.

A. Lacroix, "La dimension éthique de l'organisation du travail", *Éthique publique* 11, no. 2 (2009): 139-146.

B. Dumaine, "Creating a New Company Culture", *Fortune*, 15 January 1990: 127-131.

B. E. Ashforth and V. Anand, "The Normalization of Corruption in Organizations", *Research in Organizational Behavior* 25 (2003): 1-52.

B. F. Kingshott and J. Prinsloo, "Ethics in Policing", *Phronimon* (Journal of the South African Society for Greek Philosophy and the Humanities) 5, no. 1 (2004): 49-70; and "The Universality of the Police Culture", *Acta Criminologica - South African Journal of Criminology* 17, no. 1 (2004): 1-16.

B. F. Kingshott, "Cultural Ethics and Police Canteen Culture", *Police Research & Management* 3, no. 3 (1999): 27-43.

B. F. Kingshott, "The Need for the Inter-agency Approach to Policing' , *Police Journal* LXVII, no. 3 (1994): 198-208; "Ethics: A Moral Dilemma", *Police Journal* (April 1996): 163-166; "Cultural Ethics and Police Canteen Culture", *Police Research & Management* 3, no. 3 (1999): 27-43; "To a Higher Standard", *Ethics Roll Call* 6, no. 1 (1999): 2-4.

B. J. Ryan, "What the Police Are Supposed to Do: Contrasting Expectations of Community Policing in Serbia", *Policing and Society* 17, no. 1 (2007): 1-20.

C. Alderfer, "An Empirical Test of a New Theory of Human Needs", *Organizational Behavior and*

Human Performance 4 (1969): 142-175.

C. Koch, "The New Science of Change", *CIO Magazine*, 15 September 2006: 54-56, знаходиться за посиланням www.cio.com/archive/091506/change.html.

C. Shearing, "Transforming the Culture of Policing: Thoughts from South Africa", *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Special Issue (1995): 54-61.

J. Skinner, "Legislating for Cultural Change", *International Journal of Public Sector Management* 13, no. 6 (2000): 540-548.

D. E. Warren, "Constructive and Destructive Deviance in Organizations", *Academy of Management Review* 28, no.4 (2003): 622-632.

D. H. Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *Western Political Science Quarterly* 19, no. 4 (1966): 719-732; and *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington, DC: National Institute of Justice, 2001).

D. J. Brass, K. D. Butterfield and B. C. Skaggs, "Relationships and Unethical Behavior: A Social Network Perspective", *Academy of Management Review* 23 (1998): 14-31.

D. Massey, "Why Us and Why? Some Reflections on Teaching Ethics to Police", *Police Studies* 16, no. 3 (1993): 77-83.

D. Monjardet, "La culture professionnelle des policiers", *Revue Française de Sociologie* XXXV, no. 3 (1994): 393-411.

D. Serra, "Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis", *Journal of Public Choice* 126, nos 1/2 (2006): 225-256.

Дейлі Телеграф (Daily Telegraph, "The Halford Inquiry", *Daily Telegraph*, 22 July 1992: 1.)

E. H. Schein, "Organizational Socialization and the Profession of Management", *Industrial Management Review* 9 (1968): 1-15.

E. Harch, "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa", *Journal of Modern African Studies* 31, no. 1 (1993): 31-48.

E. R. Stoddard, "The' Informal Code 'of Police Deviancy: A Group Approach to' Blue Coat Crime", *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 59 (1968): 201-213.

G. Ellison, "A Blueprint for Democratic Policing Anywhere in the World? Police Reform, Political Transition, and Conflict Resolution in Northern Ireland", *Police Quarterly* 10, no. 3 (2007): 243-269.

G. Mason, "Whistleblowers Are Victims", *Police Review*, 3 December 1993.

G. R. Weaver, "Virtues in Organizations: Moral Identity as a Foundation for Moral Agency", *Organizational Studies* 27, no. 3 (2006): 341-368.

H. H. Werlin, "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience", *Political Science Quarterly* 88, no. 1 (1973): 71-85.

J. A. Kechichian and T. W. Karasik, "The Crisis in Azerbaijan: How Clans Influence the Politics of an Emerging Republic", *Middle East Policy* 4, no. 1/2 (1995): 57-71.

J. B. Cunningham and T. Eberle, "A Guide to Job Enrichment and Redesign", *Personnel* 67 (1990): 56-61.

J. B. Roebuck and T. Barker, "A Typology of Police Corruption", *Social Problems* 21 (1974): 423-

437.

J. Chan, "Changing Police Culture", *British Journal of Criminology* 1 (1996): 109-134.

J. M. Mbaku, "Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior", *Konjunkturpolitik* 38, no. 4 (1992): 247-265.

J. P. Near et al., "Explaining the Whistle-Blowing Process - Suggestions from Power Theory and Justice Theory", *Organisation Science* 4, no. 3 (1993): 392-411.

J. Pinto, C. R. Leana and F. K. Pil, "Corrupt Organizations or Organizations of Corrupt Individuals? Two Types of Organizational-level Corruption", *Academy of Management Review* 33, no. 3 (2008): 685-709.

J. Q. Wilson and G. Kelling, "The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows", *Atlantic Monthly* (March 1982): 29-38.

J. R. Hackman and G. R. Oldham, "Development of the Job Diagnostic Survey", *Journal of Applied Psychology* 60 (1975): 159-170.

J. Rothschild and T. D. Miethe, "Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation", *Work and Occupations* 26, no. 1 (1999): 107-128.

J. S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review* 61, no. 2 (1967): 417-427.

J. Tirole, "A Theory of Collective Reputations (with Applications to Persistence of Corruption and to Firm Quality)" , *Review of Economic Studies* 63 (1996): 1-22.

J. Wallace, J. Hunt and C. Richards, "The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values", *International Journal of Public Sector Management* 12, no. 7 (1999): 54-56.

L. Bégin and A. Lacroix (eds), "Le travail en crise", *Éthique publique* 11, no. 2 (2009): 5-6.

M. Davis, "The Ethics Boom: What and Why", *Centennial Review* 34 (1990): 163-186; and "Thinking Like an Engineer: The Place of a Code of Ethics in the Practice of a Profession", *Philosophy & Public Affairs* 20 , no. 2 (1991): 140-161.

M. M. Helms, L. P. Ettkin and D. J. Morris, "Viewpoint: The Risk of Information Compromise and Approaches to Prevention", *Journal of Strategic Information Systems* 9 (2000): 5-15.

M. Marks, "Transforming Police Organisations from Within: Police Dissident Groupings in South Africa", *British Journal of Criminology* 40 (2000): 557-573.

M. S. Alam, "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment", *American Journal of Economics and Sociology* 48, no. 4 (1989): 441-456.

M. S. Baucus and J. P. Near, "Can Illegal Corporate Behavior Be Predicted? An Event History Analysis", *Academy of Management Journal* 34 (1991): 9-36.

N. H. Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist* 8, no. 3 (1964): 8-14.

O. Marenin, "Building a Global Police Studies Community", *Police Quarterly* 8 (2005): 99-136.

P. R. Lane and A. Tornell, "Power, Growth, and the Voracity Effect", *Journal of Economic Growth* 1 (1996): 213-241.

R. Francis and A. Armstrong, "Issues and Guidance in Research Ethics", *Journal of Business Systems, Governance and Ethics* 3, no. 3 (2006): 33-39.

R. P. Nielsen, "Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform", *Journal of Business Ethics* 42 (2003): 125-149.

R. Reiner, "A Much Lower Pedestal", *Policing* 7 (1991): 225-245.

Revue éthique publique, "Éthique policière, militaire et pénitentiaire", *Revue éthique publique 2*, no. 1 (2000). S. A. Toke, "Corruption, Institutions, and Economic Development", *Oxford Review of Economic Policy* 25, no.2 (2009): 271-329.

S. Karstedt and G. LaFree, "Democracy, Crime, and Justice", *Annals of American Academy of Political and Social Science* 605 (2006): 6-23.

T. M. Jones and L. V. Ryan, "The Link between Ethical Judgement and Action in Organizations: A Moral Approbation Approach", *Organization Science* 8 (1997): 6-63.

T. Sayed and D. Bruce, "Inside and Outside the Boundaries of Police Corruption", *African Security Review* 7, no. 2 (1998): 3-21.

T. Uys, "The Politicisation of Whistleblowers: A Case Study", *Business Ethics: A European Review* 9, no. 4 (2000): 259-267.

W. Kaempffer, "Report: Police Deaths Fall Across US", *New Haven Register*, 30 December 2009: 1.

Організації

Міжнародна Амністія (Amnesty International: www.amnesty.org)

Anti Corruption Resource Centre: www.u4.no

Asian Development Bank: www.adb.org/Integrity/links.asp

Australian Commission for Law Enforcement Integrity: www.aclei.gov.au/ and www.aph.gov.au/Senate/committee/aclei_ctte/index.htm

Canadian International Development Agency: www.impactalliance.org

Commission for Public Complaints against the RCMP, Canada: www.cpc-cpp.gc.ca

Commission to Combat Police Corruption, New York, USA: www.nyc.gov/html/ccpc/html/home/home.shtml

Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission: www.coso.org

Рада Європи, РЄ (Council of Europe, CoE): www.coe.org

Crime and Misconduct Commission, Queensland, Australia: www.cmc.qld.gov.au/asp/index.asp

Hong Kong Independent Commission Against Corruption: www.icac.org.hk/en/home/ index.html

Human Rights Watch (має відділення у декількох країнах): www.hrw.org

Independent Commission Against Corruption: www.icac.org.hk/en/home/index.html

Independent Complaints Directorate, South Africa: www.icd.gov.za

Independent Police Complaints Commission, UK: www.ipcc.gov.uk

Office of Police Integrity (Victoria, Australia): www.opi.vic.gov.au

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD): www.oecd.org

Police Integrity Commission of New South Wales, Australia: www.pic.nsw.gov.au/default.aspx

Police Ombudsman for Northern Ireland, UK: www.policeombudsman.org

Standing Police Monitoring Committee (Comité P), Belgium: www.comitep.be

Transparency International: www.transparency.org

United States General Accounting Office: www.gao.org

Агентство США з міжнародного розвитку (United States Agency for International Development: www.usaid.gov)

Світовий банк (World Bank): www.wb.org

Відповідні законодавчі акти та офіційні доповіді

Комісар РЄ з прав людини (CoE Commissioner for Human Rights), "Opinion concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police" (2009), знаходиться за посиланням https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=CommDH.UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Resolution 34/169, 17 December 1979, Parliamentary Assembly).

Комітет міністрів РЄ (CoE Committee of Ministers, European Code of Police Ethics (Recommendation (2001) 10 and explanatory memorandum), 19 September 2001.)

Кримінальна та цивільна конвенції РЄ (CoE Criminal and Civil Law Conventions on Corruption: http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm and http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm)

РЄ, Кодекс поведінки державних службовців (CoE, Codes of Conduct for Public Officials (Recommendation (2000) 10 and explanatory memorandum).

Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct 1987-89, Queensland, Australia, знаходиться за посиланням www.cmc.qld.gov.au/asp/index.asp?pgid=10877.

Droits de l'homme et éthique professionnelle, Manuel de formation de l'Institut suisse de police (Neuchatel: Institut Suisse de Police, 2009).

G. Fitzgerald, Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council: Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct (Brisbane: Government of Queensland, 1989).

G. Kennedy, Royal Commission into Whether There Has Been Corrupt or Criminal Conduct by Any Western Australian Police Officer - Final Report, 2 vols (Perth: Government of Western Australia, 2004).

Independent Commission on Policing in Northern Ireland, "A New Beginning: Policing in Northern Ireland - The Report of the Independent Commission on Policing in Northern Ireland" (Patten Report) (Belfast: Independent Commission on Policing in Northern Ireland, 1999).

Inter-American Convention against Corruption, Organization of American States, 29 March 1996.

Група експертів з питань корупції Інтерполу (Interpol Group of Experts on Corruption, "Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services", 70th General Assembly, Budapest, 2001.)

J. A. Winters, "Criminal Debt", written statement by Jeffrey A. Winters, Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 108th Congress, Second Session, 13 May 2004.

J. Miller, "Police Corruption in England and Wales: An Assessment of Current Evidence", Home Office Online Report No. 11/03 (London: Home Office, 2003).

J. R. T. Wood, "Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform" (Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).

J. Wood, "Royal Commission into the NSW Police Service: Interim Report (1)" (Sydney: Government Printer, 1997).

L. W. Sherman, "Controlling Police Corruption: The Effects of Reform Policies. Summary Report" (Washington, DC: US Department of Justice, 1978).

Lord Nolan, "First Report of the Committee on Standards in Public Life" (London: The Stationery Office, 1998).

M. Mollen, "Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department" (New York: The Commission, 1994).

NSW Police Integrity Commission, "Annual Report 1996-7" (Sydney: Police Integrity Commission, 1997).

OECD, "Convention Against Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions" (Paris: OECD, 1999).

OECD, Annex to the recommendation of the Council, guidelines for managing conflict of interest in the public service, June 2003; Recommendation of the Council on enhancing integrity in public procurement, Annex: Principles for enhancing integrity in public procurement, C (2008) 105 .

P. Quinton and J. Miller, "Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Police Corruption" (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).

P. Ryan, "New South Wales Police Gender Based and Sexual Harassment Policy" (Sydney: Government Printer, 1998).

Standards Australia, "Good Governance Standards 8000-8004" (Sydney: Standards Australia, 2003).

Конвенція ООН проти корупції (UN Convention against Corruption (2003): www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html).

Резолюція Генеральної Асамблеї ООН (UN General Assembly Resolution 58/4: UN Convention against Corruption, 31 October 2003), Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (International Code of Conduct for Public Officials (Annex of General Assembly Resolution 51/59: Action against Corruption, 28 January 1997)).

Опитування, семінари та інші ЗМІ

Inquisition, film (Avalon Beach: Pony Films Pty. Ltd., Australia, 2010).

A. Beck and R. Lee, "Attitudes to Corruption amongst Russian Police Officers and Trainees", *Crime, Law and Social Change* 38, no. 4 (2002): 357-372.

A. Beck and Y. Chistyakova, "Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide", *Policing and Society* 12, no. 2 (2002): 123-137.

Australian Institute of Criminology, several publications on police-community relations, знаходиться за посиланням www.aic.gov.au/criminal_justice_system/policing/police-community% 20relations.aspx.

C. Klockars et al., *The Measurement of Police Integrity* (Washington, DC: National Institute of Justice, 2000).

G. Huon et al., *Perceptions of Ethical Dilemmas* (Payneham: National Police Research Unit, 1995).

J. Fishman, *Measuring Police Corruption* (New York: John Jay College of Criminal Justice, 1978).

J. Morton, Bent Coppers: A Survey of Police Corruption (London: Little, Brown, 1993).

М. Могачев. "Результаты социологических исследований коррупции в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации" в публикации Русско-немецкого общества права и экономики под редакцией В. Герасимова и А. Щегорцова - Научно-практическая конференция "Социология коррупции". Москва, 2003 г.

Proceedings of seminar "La déontologie policière, instrument de consolidation des droits de l'homme" (Paris: Ministry of Interior, General Directorate of National Police, Police International Technical Cooperation Service, 1999).

Proceedings of seminar "Policing, Ethics and Corruption", October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).

R. Mischkowitz et al., Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll: Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie (Cologne: Luchterhand / Wolters Kluwer, 2003).

S. Rose-Ackerman and A. Stone, *The Cost of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys* (Washington, DC: World Bank, 1996).

Про авторів

П'єр Аплі шістнадцять років працював у приватній компанії на посаді виконавчого директора, відповідального за кілька закордонних дочірніх компаній. Після цього він з 1982 по 2002 рр. керував силами поліції у складі 1000 осіб у кантоні Во, та впродовж кількох років очолював Конференцію поліцейського керівництва Швейцарії. З моменту виходу на пенсію, він у 2003р. очолював організаційний комітет з підготовки саміту G8, а також брав участь у різноманітних міжнародних місіях на Балканах, у колишніх південних радянських республіках, Індонезії та Палестині від імені Швейцарії, Ради Європи та ДКЗС. Він опублікував кілька статей з питань безпеки, а також здобув вчений ступінь з політології і є випускником Національної Академії ФБР у Квантіко, штат Вірджинія. Він викладав курс з керування поліцією в університеті Лозанни в Школі криміналістичних наук.

Лєна Андерссон має вчений ступінь Стокгольмського університету у галузі фінансового менеджменту та майже тридцять років професійного досвіду у цій галузі. Понад двадцять років вона працювала над завданнями, пов'язаними з розвитком, оцінкою та навчанням у сфері фінансового менеджменту, внутрішнього управління та контролю, як у шведському центральному уряді, так і в програмах розвитку потенціалу в рамках сприяння міжнародному розвитку. Більша частина її роботи стосується країн з перехідною економікою, країн у стані конфлікту та пост-конфліктних країн, насамперед на Балканах, у Західній Африці та на Близькому Сході. Вона розробила та провела численні тренінги та семінари з протидії корупції та виховання доброчесності, а також розробила та запровадила концепцію "тренування тренерів" з тематики протидії корупції. Вона виконує завдання з фінансового нагляду у галузі безпеки, співпрацюючи з парламентами та наглядовими органами – такими як вищі органи аудиту. Лєна є запрошуваним лектором в університеті Мальме, Швеція та Шведському коледжі безпеки.

Алан Беклі був офіцером поліції у Сполученому Королівстві, відслужив тридцять років у графстві Суррей та в управлінні територіальної поліції регіону Уест Мерсія. У даний час він є старшим лектором в Австралійській вищій школі поліції, університет Чарльза Стюарта, що у Новому Південному Уельсі, Австралія. Він проводить лекції з виконавчого керівництва, ефективного менеджменту /персоналу, передового досвіду щодо правопорядку та у сфері безпеки, менеджменту критичних випадків та професійної поліцейської етики. Перед цим, він працював як консультант з питань менеджменту протягом дев'яти років, працюючи у державному секторі Сполученого Королівства та з національними службами поліції у Сполученому Королівстві та в Європі. Більша частина його роботи зосереджена на рівні центрального уряду, в основному, стосовно менеджменту програм та проектів, а також організаційного розвитку, з більшою частиною завдань у сфері освіти.

Др. Ханс Борн є старшим науковим співробітником у Женевському центрі демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС). В даний час він зосереджується на управлінні розвідувальними службами у країнах з перехідною економікою, а також ролі парламентів та правозахисних організацій у сфері управління в секторі безпеки. Він проводив наукові дослідження регламентуючих нормативів у сфері прав людини, підзвітності та управління у секторі безпеки для ООН, ОБСЄ, Ради Європи та Європарламенту. Він є співзасновником Міжпарламентського форуму управління у секторі безпеки Південно-Східної Азії та Міжнародної конференції інститутів омбудсмена у збройних силах. Його публікації широко охоплюють тематику реформування та управління у секторі безпеки. Його останні публікації включають: *Governing the Bomb: Democratic accountability and civilian control of nuclear*

weapons (Oxford University Press, 2011), *Accountability of International Intelligence Cooperation* (Routledge 2010) та *Parliamentary Oversight of the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians* (ECOWAS, 2011). Він здобув ступінь магістра в галузі державного управління в університеті Твенте та докторську ступінь в області соціальних наук в університеті міста Тільбург.

Ерік Кобут є окружним поліцейським комісаром та Директором внутрішніх зв'язків Бельгійської Федеральної Поліції. Він є співавтором професійного кодексу бельгійської поліції. Він також керував процесом змін, який супроводжував об'єднання бельгійських служб поліції у 2001 р. У цей період йому було доручено розробку кодексу етики для Бельгійської Федеральної Поліції. Кілька років він працював в якості експерта Ради Європи, допомагаючи різним поліцейським службам Східної Європи у розробці власних кодексів та правил внутрішнього розпорядку. Він приймає участь у різноманітних проектах ЄС пов'язаних із запобіганням корупції в Болгарії та підняття професійного рівня національної поліції в Бурунді. Кобут викладає взаємодію та етику у кількох поліцейських академіях та університеті.

Матіас Ерні є науковим співробітником в університеті прикладних наук м. Цюріх. Його робота зосереджена на політиці та економіці з особливим наголосом на нові ризики в економічній сфері. В даний час, він працює над докторською роботою на тему «демократизації у країнах що пережили конфлікт» в університеті Санкт-Галлена. Під час навчання Матіас проходив стажування у відділі досліджень ДКЗС.

Габріель Гайслер є науковим співробітником у відділі досліджень ДКЗС. Його робота зосереджується на питаннях контролю над сектором безпеки, включаючи поліцейські та розвідувальні служби. Він здобув ступінь магістра в галузі міжнародної історії та політики в Інституті міжнародних досліджень та розвитку м. Женева, Швейцарія, а також у даний момент здобуває науковий ступінь.

Ендрю Голдсміт є професором права та виконавчим директором Центру попередження міжнародної злочинності в університеті м. Вуллонгонг, Австралія, а також ад'юнкт-професором права та кримінального правосуддя в університеті Фліндерс, м. Аделаїда, Австралія. Він має давні наукові інтереси у сфері поліцейської корупції, підзвітності та управління, а також, в області міжнародного правопорядку та боротьби з тероризмом. Він провів консультації та надавав поради з широкого кола питань у цих сферах для таких установ, як: Ініціатива судочинства «Відкрите суспільство», ПРООН, Ініціатива Співдружності з прав людини, Австралійська Федеральна Поліція, Омбудсмен штату Вікторія, а також Комісія з питань злочинності та правопорушень, Квінсленд, Австралія. Він також працював над проектами реформування поліції для Міністерства Внутрішніх Справ Туреччини та Кабінету Радника з Національної Безпеки, Колумбія. Професор Голдсміт має наукові ступені з права, кримінології, соціології, та є випускником університету м. Аделаїда та університету Монаш в Австралії, університету м. Торонто, Канада та Лондонської школи економіки, Сполучене Королівство.

Леслі Холмс є професором політології в університеті Мельбурна, Австралія, регулярно запрошуваним професором у Вищій школі соціальних досліджень у Варшаві, Польща та Болонському університеті, Італія. Він є членом Академії соціальних наук в Австралії. Професор Холмс є автором двох вагомих монографій-досліджень про корупцію (найостанніша *Rotten States*?, Duke University Press, 2006) та редактором трьох книг на тему корупції. Також, він опублікував понад тридцять статей та розділів у книгах на цю тему.

Брайан Кінгшот зі Сполученого Королівства. Він закінчив школу підготовки слідчих Мет-

ropolitan Police Detective Training School (Лондон, Англія) в якості детектива та спеціаліста з переговорів щодо звільнення заручників. За 32 роки своєї кар'єри він служив у відділах кримінальних розслідувань, транспортної та авіаційної підтримки, опіки, зв'язку, цільових робочих групах, командах реагування на масштабні аварії, бюро по справах постраждалих, відділі підготовки та як фахівець по роботі з громадськістю. Він також служив як аудитор з дотримання прав людини у британській поліції. Він пройшов підготовку в якості офіцера MODACE (менеджмент надзвичайних ситуацій та цивільної оборони), а також, як радник по зв'язкам з ЗМІ та тренера. Він колишній член британського Резерву експертів з переговорів щодо звільнення міжнародних заручників. Зараз він є доцентом в університеті Гранд Веллі, штат Мічиган, США. Кінгшот є автором опублікованих робіт з питань підтримання правопорядку, особистої та організаційної культури, етики та тероризму.

Андре Лакруа є професором кафедри філософії та прикладної етики на кафедрі прикладної етики університету Шербрук, Квебек, Канада. Основою його інтересів та роботи є взаємодія між особистістю та групою; для виявлення та аналізу різних моделей впливу на етику та висування різних схем реагування та прийняття рішень в організаціях та громадах. Це привело до зацікавленості у підготовці на робочому місці, а також він близько співпрацював з багатьма відділами поліції для впровадження підготовки з етики в роботі поліції. Він отримав вчений ступінь в області права в університеті провінції Квебек у Монреалі, два ступені у Сорбонні, Париж, та докторський ступінь в університеті провінції Квебек в Монреалі. Андре був лектором для декількох організацій. Він є автором багатьох статей і монографій.

Жерар Шнель є начальником голландської поліції, який розпочав свою кар'єру у1981р., як патрульний офіцер, а згодом став інспектором карної поліції в Амстердамі. Після шістнадцяти років служби у 1998р. він перевів свою увагу до поліцейської освіти. Він викладав управління кримінальним розслідуванням та керівництво на факультеті керівництва у Поліцейський Академії Нідерландів. Він розробив кілька програм навчання для бакалаврів та магістрів, а також приймає участь у розробці навчальної програми магістерського рівня в області управління кримінальними розслідуваннями. Зараз він є керівником програм на кафедрі слідчих наук в Поліцейський Академії Нідерландів. Жерар має ступінь магістра в області менеджменту поліції, а також є випускником Національної Академії ФБР. Його книга з ефективної боротьби із злочинністю (*Effectieve Crminaliteitsbeheersing*) стала авторитетним посібником в освіті голландської поліції.

Айдан Вілз є координатором проектів у відділі досліджень ДКЗС. Він координує проекти щодо нагляду за безпекою та спецслужбами. Він є співредактором нещодавно опублікованої International *Intelligence Cooperation and Accountability*, а також працював над різними аспектами в області управління у сфері безпеки, включаючи інститути захисту прав людини у збройних силах, ролі ситуативних запитів, доступу до інформації та захисту інформаторів. Він має ступінь магістра в Інституті міжнародних стосунків та розвитку, Женева, Швейцарія.

Примітки

Глава 1:

1 M. Punch, "Rotten Orchards: 'Pestilence', Police Misconduct and System Failure" *Policing and Society* 13, no. 2 (2003): 171–196.

2 A. Zwaniecki, "United States Focuses on Corruption-Terrorism Connection", US Department of State, October 2008, знаходиться за посиланням: www.america.gov/st/peacesec-english/2008/October/20081022110653 saikceinawz0.3784449.html.

3 Див. www.interpol.int/public/corruption/igec/default.asp.

4 Розроблено комісією Кнаппа, яка вивчала корупцію в поліції Нью-Йорка на початку 1970-х років.

5 Відповідно до визначення, зокрема, IGEC.

6 A. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970): 24, 26–27.

7 Згідно з визначенням у Оксфордському Словнику Англійської Мови/Oxford English Dictionary.

8 M. Easton and D. Van Ryckeghem, "Conceptualising the Role of Police Culture in Change Strategies", in M.Cools et al. (eds.), *Safety*, *Societal Problems and Citizens' Perceptions* (Antwerp: Maklu, 2010).

9 Див. www.interpol.int/Public/corruption/standard/Default.asp.

10 M. Nuijten and G. Anders, *Corruption and the Secret Law: A Legal Anthropological Perspective* (Aldershot: Ashgate, 2009): 53–54.

11 Міжнародна Амністія США (Amnesty International USA), *Stonewalled: Police Abuse and Misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender People in the U.S.* (New York: Amnesty International USA, 2005).

12 Незважаючи на відсутність будь-яких конкретних доказів, слід зауважити, що гроші знайдені у Newforge Country Club, могли бути підкинуті для створення підозри до поліції, що стало основою для чуток про змову поліції з IPA – L. Donohue, "Anti-Terrorist Finance in the United Kingdom and United States", *Michigan Journal of International Law* 27, no. 2 (2006): 314.

13 R. Pearce, "Operation Capri", доповідь для Australian Public Sector Anti-Corruption Conference, Brisbane, 29 липня 2009, знаходиться за посиланням: www.apsacc.com.au/2009conference/papers09/Day1_29July09/StreamA3/OperationCapri_RussellPearce.pdf.

14 F. Galtung, F. Smith and R. Homel, *The Transparency International Global Corruption Barometer: A 2002 Pilot Study of International Attitudes, Expectations and Priorities on Corruption* (Berlin: Transparency International, 2003).

15 J. Riaño with R. Hodess and A. Evans, *Global Corruption Barometer* (Berlin: Transparency International, 2009): 9.

16 Eurobarometer, *Attitudes of Europeans towards Corruption – Full Report* (Brussels: TNS Opinion and Social, 2009): 20.

17 Eurobarometer, примітка 16 вище.

18 Eurobarometer, примітка 16 вище; 23.

19 Karen Beck, Nadia Boni and Jeanette Packer, "The Use of Public Attitude Surveys: What Can They Tell Police Managers?", *Policing: International Journal of Police Strategies & Management* 22, no. 2 (1999): 191–216.

20 David Bayley, cited in D. Harris, *Good Cops: The Case for Preventive Policing* (New York: New Press, 2005): 20–21.

21 F. de Zwart, "Personnel Transfer in Indian State Bureaucracy: Corruption and Anti-Corruption", in H. Bakker and N. Schulte Nordholt (eds), *Corruption and Legitimacy* (Amsterdam: SISWO, 1996).

22 T. Denham, *Police Reform and Gender* (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).

23 R. Mukherjee and O. Gokcekus, "Gender and Corruption in the Public Service", in R. Hodess et al. (eds), *Global Corruption Report 2004* (London: Pluto, 2004): 337–339.

24 Focus, "Polizei-Korruption: Der Sumpf wird größer", *Focus* no. 1, 2 January 1995.

25 P. Grabosky, "Private Sponsorship of Public Policing", *Police Practice and Research* 8, no. 1 (2007): 5–16.

26 M. Mollen, *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti- Corruption Procedures of the Police Department* (New York: The Commission, 1994).

27 Визначення терміну «належне управління», в контексті даного інструментарію, стосується вжитих заходів, або тих, що вважаються за необхідні для забезпечення оптимальних умов для прояву очікуваної від офіцерів поліції порядності та для виявлення та належного покарання корумпованих офіцерів.

28 Міжнародна Амністія, *Above the Law: Police Accountability in Angola* (London: Amnesty International, 2007).

29 P. Grabosky, "Police as International Peacekeepers", *Policing and Society* 19, no. 2 (2009): 101–105.

30 S. Mendelson, *Barracks and Brothels: Peacekeepers and Human Trafficking in the Balkans* (Washington DC: CSIS Press, 2005).

31 T. Leggett, *Crime and Development in Central America* (Vienna: UN Office on Drugs and Crime, 2007).

32 W. Knapp et al., *The Knapp Commission Report on Police Corruption* (New York: Braziller, 1973).

33 J. Quah, "Preventing Police Corruption in Singapore: The Role of Recruitment, Training and Socialisation", *Asia Pacific Journal of Public Administration* 28, no. 1 (2006): 59–75.

34 R. Roberg and J. Kuykendall, *Police and Society* (Belmont, CA: Wadsworth, 1993).

35 B. de Speville, *Hong Kong: Policy Initiatives against Corruption* (Paris: OECD, 1997).

Глава 2:

36 E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* (San Francisco, CA: Jossey Bass, 2004).

37 E. Cobut and G. Bomal, *Motiver, être motivé et réussir ensemble* (Liège: Edipro-Editions des CCI de Wallonie, 2009).

38 G. Bourdoux, "Déontologie, éthique… Police: quelques notions", in *Policing, Ethics and Corruption*, proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).

39 US Institute of Peace, "Fighting Corruption in Security Sector Reform", *Peace Brief* No. 32 (Washington, DC: USIP, 2010).

40 E. Reuss-Ianni and F. Ianni, *Two Cultures of Policing* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1983).

41 H. Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control* (Washington, DC: Police Foundation, 1975).

42 J. H. Skolnick, *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (New York: Wiley, 1966).

43 J. Crank, *Understanding Police Culture*, 2nd ed. (Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 2004).

44 B. F. Kingshott, "Ethics of Policing: A Study of English Police Codes", unpublished doctoral thesis, University of Exeter (2001).

45 Див. http://pachome1.pacific.net.sg/~thk/risk.html.

46 Більшість цих пунктів взято з: Conduct standards of the Interpol Group of Experts on Corruption, Recommendation (2000) 10 of the Council of Europe, the Inter-American Convention against Corruption of the Organization of American States, the Annex to the recommendation of the Council on OECD guidelines for managing conflict of interest in the public service and the International Code of Conduct for Public Officials (Annex of General Assembly Resolution 51/59: Action against Corruption).

47 M. Girodo, "BRASS: Strategies for Strengthening Police Integrity", in *Policing, Ethics and Corruption*, proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).

48 T. Denham, "Police Reform and Gender", in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008): 16.

49 Denham, примітка 48 вище: 19.

50 Denham, примітка 48 вище: 19.

51 Denham, примітка 48 вище: 19.

Глава 3:

52 Додаткову інформацію можна знайти в Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

53 Подальший розвиток теми можна знайти в Aepli, Ribaux and Summerfield, примітка 1 вище.

[54] J. Hudzik and G. Cordner, *Planning in Criminal Justice Organizations and Systems* (New York and London: Macmillan, 1983).

[55] Взято з M. Sparrow, *Implementing Community Policing. Perspectives on Policing* (Washington, DC: National Institute of Justice and Harvard University, 1988).

[56] E. A. Lusher, "Report of the Commission of Inquiry into the New South Wales Police Administration" (Sydney: NSW Government Printer, 1981).

[57] E. R. Maguire, *Organization Structure in American Police Agencies: Context, Complexity, and Control* (Albany, NY: SUNY Press, 2003): 11.

[58] Willard M. Oliver, *Community-oriented Policing* (Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2008).

[59] Peter Drucker, *Management, Tasks, Responsibilities, Practices* (Geneva: Management Editions (Europe) Dirmas, 1974): 517–599.

[60] Цю Главу в значній мірі надихнули Aepli, Ribaux and Summerfield, примітка 52 вище.

[61] Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith and Richard Beckhard (eds), *The Leader of the Future,* Drucker Foundation series (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996).

[62] W. Bennis, *On Becoming a Leader: The Leadership Classic* (Reading, MA: Perseus Books, 1989).

[63] J. Maxwell, *The 21 Irrefutable Laws of Leadership* (Nashville, TN: Thomas Nelson, 1998).

[64] G. Newham, "Tackling Police Corruption in South Africa", research report, Centre for Study of Violence and Reconciliation, July 2002, знаходиться за посиланням: www.csvr.org.zaJwits/papers/papoli14.htm.

[65] Newham, примітка 64 вище.

[66] Повну інформацію про цей випадок можна знайти на веб-сайті ФБР, за посиланням: www.fbi.gov/baltimore/press-releases/2011/ten-baltimore-police-officers-auto-repair-shop-owner-and-employee-previously-charged-in-extortion-scheme- are-indicted.

[67] J. Chan and D. Dixon, "The Politics of Police Reform", *Criminology and Criminal Justice* 7, no. 4 (2007): 443–468.

[68] T. Newburn,"Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature", Police Research Series Paper 110 (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 1999).

[69] J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

[70] Lord Nolan, "First Report of the Committee on Standards in Public Life" (London: The Stationery Office, 1998).

[71] T. Jones, T. Newburn and D. J. Smith, *Democracy and Policing* (London: Policy Studies Institute, 1994).

Глава 5:

[72] Подальші матеріали можна знайти у Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

[73] Willard M. Oliver, *Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing* (Upper Sad-

dle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2008): 304–305.

74 BBC News, 18 October 2005; *The Sunday Mirror*, 17 August 2003; www.theindychannel.com, 2 July 2008.

75 P. Burns and D. K. Sechrest, "Police Corruption: The Miami Case", *Journal of Criminal Justice and Behavior* 19, no.3 (1992): 294–313.

76 Ця операція була проведена сприяння поліцейської місії ЄС у Боснії та Герцеговині.

77 Згідно з досвідом ради шведської національної поліції з розвитку потенціалу у Південній Африці та Руанді.

Глава 6:

78 Див. James Harrison and Mary Cunneen, *An Independent Police Complaints Commission* (London: Liberty, 2000): 2–3; G. E. Fitzgerald, *Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct* (Brisbane: Queensland Commission of Inquiry, 1987); J. R. T. Wood, *Royal Commission into the New South Wales Police Service*, Vols. 1 & 2 (Sydney: Government of State of New South Wales, 1997).

79 Christopher Murphy and Paul McKenna, "Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature", Commission for Public Complaints against the RCMP, August 2010, знаходиться за посиланням: www.cpc- cpp.gc.ca/prr/inv/police/projet-pip-pep-eng.aspx.

80 Див., наприклад, Генеральна Асамблея ООН (UN General Assembly), "International Covenant on Civil and Political Rights", 16 December 1966, UN Treaty Series Vol. 999, знаходиться за посиланням: www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html, Article 2(3); UN General Assembly, "Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment", 10 December 1984, UN Treaty Series Vol. 1465, знаходиться за посиланням: www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a94.html, Article 12.

81 Генеральна Асамблея ООН (UN General Assembly), "United Nations Convention against Corruption", 31 October 2003, A/58/422, знаходиться за посиланням: www.unhcr.org/refworld/docid/4374b9524.html; CoE Committee of Ministers, "Recommendation Rec(2-001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics", adopted 19 September 2001.

82 Для уточнення різниці між «очікуваним» та «реальним» наглядом, див. Robert Schwartz, "Oversight/Regulatory Ethics in Theory and Practice", paper presented at conference on Ethics and Integrity of Governance: A Transatlantic Dialogue, Leuven, June 2005.

83 J. Miller, "Civilian Oversight of Policing. Lessons from the Literature", знаходиться за посиланням: www.vera.org/download?file=93/civilian%2Boversight.pdf: 5.

84 Sanja Kutnjak Ivkovic, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (New York: Oxford University Press, 2005): 100–101.

85 Commonwealth Human Rights Initiative, "Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay" (New Delhi: CHRI, 2005), знаходиться за посиланням: www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2005/chogm_2005_full_report.pdf: 40.

86 Second Chamber of the States-General, "Corruption Prevention", 2005–2006, nr. 30374, The Hague, 2005 (in Dutch).

87 У деяких країнах, спеціалізовані служби поліції підпорядковуються окремим міністерствам, наприклад, військова поліція – Міністерству оборони, а митна служба – Мі-

ністерству Фінансів.

88 Див. www.hmic.gov.uk/Pages/home.aspx.

89 Див. www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale/organisation/igpn/igpn.

90 Див. www.igai.pt.

91 Див. www.om.nl/organisatie/rijksrecherche/.

92 "Bribes Paid to Join Kenya Police", *BBC News*, 16 December 2005, знаходиться за посиланням: http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4534150.stm.

93 Otwin Marenin,"The Futures of Policing African States", *Police Practice and Research* 10, no. 4 (2009): 349–363.

94 Annike Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists* (Amsterdam: Amnesty, 2006).

95 Ipperwash Inquiry, *Executive Summary*, Vol. 2 (Forest, ON: Government of Ontario, 2007): 92.

96 Ipperwash Inquiry, *Report of the Ipperwash Inquiry – Volume* 2, Police/Government Relations (Forest, ON: Government of Ontario, 2007): 304.

97 Ipperwash Inquiry, примітка 96 вище: 308.

98 Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank Institute, 2006): 1–10.

99 Jeremy Pope, "Parliament and Anti-corruption Legislation", in Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank Institute, 2006).

100 Born, Fluri and Johnson (eds.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva: IPU/DCAF, 2003): 76.

101 Stapenhurst, Johnston and Pelizzio, примітка 98 вище.

102 Human Rights Watch, *"Everyone's in on the Game": Corruption and Human Rights Abuses by the Nigeria Police Force* (New York: Human Rights Watch, 2010): 67–86.

103 Human Rights Watch, примітка 102 вище: 82 щодо фінансування поліції в Нігерії.

104 Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, "Inquiry into Law Enforcement Integrity Models" (Canberra: Parliament of the Commonwealth of Australia, 2009).

105 Adam Shinar, "Accountability for the Indian Police: Creating an External Complaints Agency", *Human Rights Law Network*, August (2009): 21.

106 Global Organization of Parliamentarians Against Corruption, "Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook", знаходиться за посиланням: www.gopacnetwork.org/Docs/CCH%20FINAL%20Aug%2005%20ENG.pdf: 32.

107 Racheld Neild, *Themes and Debates in Public Security Reform: A Manual for Civil Society: External Controls* (Washington, DC: Washington Office on Latin America, 2000).

108 City of Canton, *Ohio v. Harris*, 489 U.S. 378: Volume 489.

[109] Neild, примітка 107 вище.

[110] J. Schultz, "The UNCAC and Judicial Corruption: Requirements and Avenues for Reform", U4 Brief No. 18, September 2009, знаходиться за посиланням: www.cmi.no/publications/file/3457-the-uncac-and-judicial-corruption.pdf.

[111] Kutnjak Ivkovic, примітка 84 вище: 56.

[112] John D. Neily, "Professional Standards Special Task Force 'Investigation Overview'", 2001, знаходиться за посиланням: www.cbc.ca/news/pdf/NeilyReport2.pdf.

[113] Neily, примітка 112 вище.

[114] Heidemarie Paulitsch, "Austria", in *The International Comparative Legal Guide to Business Crime 2011*, Global Legal Group (2011), знаходиться за посиланням: www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3943.pdf.

[115] Royal Commission on Police Powers, UK (London: H.M. Stationary Office, 1929).

[116] UN General Assembly, примітка 81 вище: 10, Article 6.

[117] OECD, "Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models", знаходиться за посиланням: www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf: 21.

[118] Jon S. T. Quah, "Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-corruption Agencies in Four Asian Countries", *Crime Law and Social Change* 53 (2010): 25.

[119] Quah, примітка 118 вище.

[120] Quah, примітка 118 вище: 30–33.

[121] Див. ICAC website, www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html.

[122] OECD, примітка 117 вище: 22.

[123] Australian Government, "Who We Are. Integrity in Law Enforcement", знаходиться за посиланням: www.aclei.gov.au/www/aclei/rwpattach.nsf/VAP/%28C7C220BBE2D77410637AB17935C2BD2E%29~ACLEI_WhoWeAre-June2009.pdf/$file/ACLEI_WhoWeAre-June2009.pdf.

[124] Law Enforcement Integrity Act 2006, part 13.

[125] Australian Government, "Information about the Australian Commission for Law Enforcement Integrity", знаходиться за посиланням: www.isrcl.org/Papers/2007/Bugg.pdf; ACLEI, "ACLEI Budget Statements 2010–11", знаходиться за посиланням: www.aclei.gov.au/www/aclei/aclei.nsf/Page/Accountability_and_Reporting.

[126] William Macpherson, *The Stephen Lawrence Inquiry* (London: The Stationary Office, 1999).

[127] Loi organique du contrôle, Arts 9, 12.

[128] Comité permanent de côntrole des services de police, "Observatoire de la function de police" (2007); Loi organique du contrôle.

[129] L. De Sousa, "Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", *Crime Law and Social Change* 53, no. 1 (2010): 5.

[130] UN Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston. Addendum. Study on Police Oversight Mechanisms", 28 May 2010, знаходиться за посиланням: www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/

docs/14session/A.HRC.14.24.Add8.pdf.

131 UN Human Rights Council, примітка 130 вище: 23–24.

132 UN Human Rights Council, примітка 130 вище: 14.

133 Commonwealth Human Rights Initiative, примітка 85 вище: 64–65.

134 UN Human Rights Council, примітка 130 вище: 24–25.

135 UN Human Rights Council, примітка 130 вище: 24–25.

136 З приводу дослідження методологічних питань щодо оцінки масштабів корупції та спроби її виміру див. Sanja Kutnjak Ivkovic, "To Serve and Collect: Measuring Police Corruption", *Journal of Criminal Law and Criminology* 93, no. 2/3 (2003).

137 R. Stapenhurst, "The Media's Role in Curbing Corruption", World Bank Institute (2000), знаходиться за посиланням: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/media.pdf: 2.

138 V. Bhargava and E. Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action* (Washington, DC: World Bank, 2004): 42.

139 Commonwealth Human Rights Initiative, примітка 85 вище: 71–72.

140 Наприклад: Anneke Osse, *Handbook on Police Accountability, Integrity and Oversight*, UNODC (New York: United Nations, 2011); Organization for Security and Co-operation in Europe, *Guidebook on Democratic Policing* (Vienna: OSCE, 2008).

141 Commonwealth Human Rights Initiative, примітка 85 вище: 72.

142 OECD, "NGO Anti-Corruption Initiatives", знаходиться за посиланням: www.oecd.org/document/36/0,3343,en_2649_34857_2751268_1_1_1_1,00.html.

143 B. Peters, "The Media's Role: Covering or Covering up Corruption?", Global Corruption Report 2003, знаходиться за посиланням: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008437.pdf: 4.

144 Selwyn Raab, "New York's Police Allow Corruption, Mollen Panel Says", *New York Times*, 29 December 1993, знаходиться за посиланням: www.nytimes.com/1993/12/29/nyregion/new-york-s-police-allow-corruption-mollen-panel- says.html.

145 National Democratic Institute, "Democratic Oversight of Police Forces. Mechanisms for Accountability and Community Policing", знаходиться за посиланням: www.accessdemocracy.org/files/1906_gov_policing_080105.pdf: 36. (August 2005)

146 Commonwealth Human Rights Initiative, примітка 85 вище: 71.

147 Commonwealth Human Rights Initiative, примітка 85 вище: 71.

148 Commonwealth Human Rights Initiative, примітка 85 вище: 73

149 Reporters Sans Frontières, "Mexico", знаходиться за посиланням: http://en.rsf.org/report-mexico,184.html.

150 Stapenhurst, примітка 137 вище: 7.

151 John McMillan and Pablo Zoido, "How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru", *Journal of Economic Perspectives* 18, no. 4 (2004): 69-92.

[152] Wesley G. Skogan, "Community Participation and Community Policing", in Jean-Paul Brodeur (ed.), *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues* (London: Sage Publications, 1998): 106.

[153] Stapenhurst, примітка 137 вище: points 1–4.

[154] Для загального огляду див., наприклад: David A. Brown, *Rebuilding the Trust: Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP* (Canada: Her Majesty the Queen of Canada, 2007); Milton Mollen, *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* (New York: The Commission, 1994); Fitzgerald, примітка 1 вище; Wood, примітка 1 вище.

[155] Kutnjak Ivkovic, примітка 84 вище: 116–117.

[156] Lawrence W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1978).

[157] Brown, примітка 154 вище: 12.

[158] Mollen, примітка 154 вище: 13.

Глава 7:

[159] K. Snijders, "Hoe Temmen We Het Zevenkoppig Monster? Besluitvorming En Strategieopbouw Binnen Rechercheonderzoeken", research paper, Police Academy of the Netherlands, 2005.

[160] O.-D. Fjeldstad and J. C. Andvig, "Crime, Poverty and Police Corruption in Developing Countries", CMI Working Paper 2008:7 (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2008).

[161] Fjeldstad and Andvig, примітка 160 вище: 24.

[162] Fjeldstad and Andvig, примітка 160 вище; T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).

[163] Lawrence W. Sherman, *Police Corruption: A Sociological Perspective* (Garden City, NY: Anchor Press, 1974).

[164] Інтерв'ю з Henk Hummel and Han van Duren, Rijksrecherche, the Netherlands.

[165] На підставі журналу прийнятих рішень лондонської поліції/Metropolitan Police of London, з деякими доповненнями від автора.

[166] G. R. Newman, *Sting Operations, Problem-Oriented Guides for Police (Cops)* (Washington, DC: US Department of Justice, 2007).

[167] S. Kutnjak Ivkovic, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (New York: Oxford University Press, 2005).

[168] USAID/NEPAL, "Anti-corruption Investigation and Trial Guide", 2005, знаходиться за посиланням: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADE146.pdf.

[169] Snijders, примітка 159 вище.

[170] Див. Глава щодо ролі інформації у P. Aepli, O. Ribaux and E. Summerfield, *Decision-Making in Policing* (Lausanne: PPUR, 2011).

[171] У деяких країнах/судових системах, прокурор є незалежним та не зв'язаним з поліцією. В інших судових системах, прокурор несе відповідальність за весь процес розслідування.

[172] P. Stelfox and K. Pease, "Cognition and Detection: Reluctant Bedfellows", in M. J. Smith and N. Tilley (eds), *Crime Science: New Approaches to Preventing and Detecting Crime* (Cullompton: Willan Publishing, 2005).

[173] J. Osterburg and R. Ward, *Criminal Investigation: A Method for Reconstructing the Past*, 4th ed. (London: LexisNexis, 2004): 123.

[174] Завдяки начальнику Поліцейської Академії Нідерландів, Tom de Wit.

[175] G. Klemencic and J. Stusek, "Anti-Corruption Institutions: Review of Models", OECD, 2007, знаходиться за посиланням: www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf.

[176] Це дослідження було взято з: OECD report: Klemencic and Stusek, примітка 175 вище.

[177] Klemencic and Stusek, примітка 175 вище; W. Bruggeman, "Legitimacy, Ethics and Integrity Systems in Police Organisations", in *Pearls in Policing 2010: Navigating the Way Ahead*, знаходиться за посиланням: http://spl.politieacademie.nl/Portals/0/docs/Internationaal/Pearls-in-Policing-2010-Navigating.pdf.

[178] Хорватська програма боротьби з корупцією USKOK була запроваджена за допомогою голландської поліції, яка провела серію з 15 семінарів стосовно відповідних питань, таких як: захист правопорядку на основі розслідувань, криміналістичні стратегії, міжнародне співробітництво, цифрові та судові експертизи, стеження/спостереження, співробітництво між службами, і т.д. Більш детальну інформацію про цю програму від автора, можна знайти у цій Главі.

[179] A. Osse, "Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists", 2007, знаходиться за посиланням: www.amnesty.nl/documenten/phrp/Understanding%20policing%20Part%201.pdf.

Глава 8:

[180] M.S. Grindle, *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries* (Boston: Harvard University Press, 2007).

[181] Див.: http://www.caricomict4d.org/ict-for-development-topics-mainmenu-132/capacity-building-mainmenu-174/75-definition-of-capacity-building.html.

[182] Див.: R. Spoth, M. Greenberg, K. Bireman, C. Redmond, (2004) "PROSPER Community-University Partnership Model for Public Education Systems: Capacity-Building for Evidenced-Based, Competence-Building Prevention," *Prevention Science 5*, No. 1 (2004): 31-39.

[183] Хоч ця книга не наголошує на тому, що вміст безпосередньо стосується «розвитку потенціалу», але зважаючи на вміст книги загалом, автор вважає, що вона досягає цієї мети. Див.: P. Aepli, O. Ribeaux, E. Summerfield, *Decision Making in Policing Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

[184] C. Potter, R. Brough, "Systemic building: a hierarchy of needs," *Health Policy Planning* 19, no. 5 (2004): 336-345.

[185] J. R. T. Wood, "Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform" (Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).

[186] Подальші матеріали можна знайти у Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfie-

Id, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

187 Офіс Комісара ООН з прав людини (Office of the UN High Commissioner for Human Rights), *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (Geneva: United Nations, 1979).

188 Згідно з заявою про цінності поліції Нового Південного Уельсу, Австралія.

189 Див.: J. Alderson, *Policing Freedom* (Plymouth: MacDonald and Evans Ltd., 1979).

190 John Cottingham Alderson, CBE, QPM: 28 May 1922 – 7 October 2011.

191 Для подальшого розгляду цієї теми див.: D.H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad* (New York: Oxford University Press, 2006).

192 West Midlands Police, "Recruit Selection Procedure" (2011), знаходиться за посиланням: www.west-midlands.police.uk.

193 M. Pedler, J. Burgoyne and T. Boydell, *The Learning Company: A Strategy for Sustainable Development*, 2nd ed. (New York: McGraw-Hill, 1996); P. Honey and A. Mumford, *A Manual of Learning Styles* (Maidenhead: Honey, 1992).

194 Закон Public Interest Disclosure Act 1998, введений у Сполученому Королівстві 2 липня 1998р.

195 D. Goleman, R. Boyatzis and A. McKee, *The New Leaders* (London: Little, Brown, 2001).

196 S. Burtonshaw-Gunn, *Essential Tools for Management Consultancy* (Chichester: John Wiley & Sons, 2010).

197 N. Stanford, *Organization Design: The Collaborative Approach* (Oxford: Elsevier Publishing, 2004).

198 Така система розроблена для призначення «каталізаторів» або офіцерів, спеціально підготовлених з питань етики, які потім зможуть надати поради або консультації співробітникам, які стикаються з моральними питаннями/етичними дилемами в організації.

199 R. Speculand, *Bricks to Bridges: Make Your Strategy Come Alive* (Singapore: Bridges Consultancy, 2005).

200 Див.: A. Beckley, *Is there a training and development link between emotional intelligence, reflective practice and management competency?* Unpublished Dissertation (University College, Worcester, 2003).

201 Див., наприклад: Australian Federal Police, "International Policing Toward 2020. The Outcomes" (report of the conference that was held 19-21 November 2007 in Canberra), 2007, знаходиться за посиланням: http://conference.afp.gov.au/2020_Conference_Summary.pdf; T. Newburn, " The future of policing," in *Handbook of policing* (2nd ed.) (Devon: Willan Publishing, 2008);Y. Jekes, M. Yar, "Policing Cybercrime: Emerging trends & future challenges," in *Handbook of policing* (2nd ed.) (Devon: Willan Publishing, 2008);T.J. Cowper, M.E. Buerger, (u/d.), "Improving Our View of the World: Police and Augmented Reality Technology," Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice; P. Dick, "Bending over Backwards? Using a Pluralistic Framework to Explore the Management of Flexible Working in the UK Police Service," *British Journal of Management* 20 (2009): 182-193; T. Finnie, T. Petee, J. Jarvis, (Eds) (n/d), "Future Challenges of Cybercrime. Volume 5: Proceedings of the Futures Working Group," Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice; G. Hansen, B.H. Levin, "Where Traffic is Going," Futures Working Group White

Paper Series: Vol.1 No.3 (2010), Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice; M. Keelty, (2008) "Terrorism: Policing's New Paradigm," The Sydney Papers (Summer 2008): 95-105.

202 Див.: A. Beckley, "Learning for Life: the path to job satisfaction?" *Police Research and Management* 3, no.1 (1998).

203 Наприклад, див.: P. Neyroud, A. Beckley, (2001) *Policing, Ethics and Human Rights* (Cullompton: Willan Publishing, 2001), Глава 9: Human resource solutions, 169-188.

204 D. Goleman, R. Boyatzis, A. McKee, *The New Leaders: Transforming the art of leadership into the science of results* (London: Little, Brown, 2002).

205 P. Ryan, "Reform of the New South Wales Police Service – Phase 1" (Sydney: Government Printer, 1996).

206 P. Ryan, "Future Directions 2001–2005" (Sydney: NSW Police Service, 2000).

207 ABS Population Survey Monitor (2000).

208 P. Larmour, *Developing a Masters Unit in Corruption and Anti-Corruption*, master's dissertation (National Centre for Development Studies, Australian National University, 1999, unpublished).

209 Police Ethics Course for Recruits PPP123 – Professional Ethics, Charles Sturt University, Australia.

210 J. M. Van Slyke, *Police Ethics Training: Preferred Modes of Teaching in Higher Education Law Enforcement*, doctoral dissertation, University of Texas at Austin, USA, 2007, unpublished).

211 Larmour, примітка 208 вище.

212 F. Beohm, "Anti-Corruption Training and Education", U4 Brief No. 13, October 2007, знаходиться за посиланням: www.U4.no/themes/private-sector.

213 OECD Development Cooperation Directorate, Development Assistance Committee, 'Draft Final Report of the Working Group on Participatory Development of Good Governance to the DAC', DCD/DAC/PDGG (96) 4 (Paris: OECD, 1996).

214 Beohm, примітка 212 вище.

215 D. L. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs*, 3rd ed. (San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, 1994).

216 Запропонована система/методологія загалом підтримується різними джерелами, включаючи: S. Miller, J. Blackler and A. Alexandra, *Police Ethics*, 2nd Ed. (Sydney: Allen & Unwin, 2006): 140–145.

217 T. Prenzler, "Reform in Politics, Criminal Justice and the Police in Post-Fitzgerald Queensland", *Griffith Law Review* 18, no. 3 (2009): 577–595.

218 M. Mitchell and J. Casey, *Police Leadership and Management* (Annandale: Federation Press, 2007).

219 J. Wood, "Royal Commission into the NSW Police Service: Final Report", Vols. I–III (Sydney: Government Printer, 1997).

220 Ryan, примітка 205 вище; Ryan, примітка 206 вище.

[221] QSARP, "The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 1 (March 1999–March 2000)" (Sydney: Hay Company, 2000); QSARP, "The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 2 (2000–2001)" (Sydney: Hay Company, 2001); QSARP, "The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report", Report for Year 3 (July 2001–June 2002) (Sydney: Hay Company, 2002).

Глава 9:

[222] M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Cullompton: Willan, 2009).

[223] D. H. Bayley, "Police Reform as Foreign Policy", *Australia and New Zealand Journal of Criminology* 38, no. 2 (2005): 206–215.

[224] New South Wales Government, "Project Manta: Report 1: Identification and Communication of Command Misconduct Risks" (Sydney: PIC, 2009).

[225] T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (London: CRC Press, 2009): 126.

[226] M. Downes, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Force* (Brussels: OSCE, 2004): 39.

[227] New South Wales Government, примітка 224 вище: 132.

[228] Використовується у Queensland Crime and Misconduct Commission, цитується з: New South Wales Government, примітка 224 вище: 133.

[229] H. Whitton, "Teaching Ethics in Highly Corrupt Societies: Concerns and Opportunities", U4 Brief 5, Norway, April 2009: 2.

[230] J. Brown, "Training Needs Assessment: A Must for Developing an Effective Training Program", *Public Personnel Management* 34, no. 4 (2002): 569–578.

[231] Brown, примітка 230 вище: 577.

[232] Interpol, *The Interpol Guide to Effective Training: A Collective Responsibility* (Lyons: Interpol Police Training & Development Directorate, 2009): 89.

[233] Взято з C. Fair and S. Jones, *Securing Afghanistan: Getting on Track* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2009): 23.

[234] B. Burnes, *Managing Change: A Strategic Approach to Organizational Dynamics* (Harlow: Prentice-Hall, 2004).

[235] M. Crichton, R. Flin and W. Rattray, "Training Decision Makers – Tactical Decision Games", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8, no. 4 (2000): 208–217, at 209–210.

[236] R. Miller, *Applications of Cognitive Flexibility Theory in Cross-cultural Training*, PhD dissertation, University of New Mexico, US, 2010.

[237] K. Lauche, M. Crichton and P. Bayeri, "Tactical Decision Games: Developing Scenario-based Training for Decision-Making in Distributed Teams", paper presented at NDM9, Ninth International Conference on Naturalistic Decision Making, London, June 2009.

[238] Ця Глава частково ґрунтується на матеріалах уряду США:, "A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis", CIA, 2009, знаходиться за посиланням: www.cia.gov/library/center-for-the-study-of- intelligence/csi-publications/books-

and-monographs/Tradecraft%20Primer-apr09.pdf.

239 USAID, *Training of Trainers Manual: Conflict Transformation and Peacebuilding in Rwanda* (Washington, DC: USAID, 2008).

240 Взято з USAID, примітка 239 вище: 26

241 N. Blanchard and J. Thacker, *Effective Training: Systems, Strategies, and Practices* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2007).

242 A. Goldsmith, "The Pursuit of Police Integrity: Leadership and Governance Dimensions", *Current Issues in Criminal Justice* 13, no. 2 (2001): 185–202.

243 Burnes, примітка 234 вище.

244 J. Randall, *Managing Change/Changing Managers* (London: Routledge, 2004): 60.

245 Burnes, примітка 234 вище: 274

246 Burnes, примітка 234 вище: 275.

247 J. Chan, *Changing Police Culture* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

248 Burnes, примітка 234 вище: 597.

249 USAID, примітка 239 вище.

250 Randall, примітка 244 вище: 144.

251 R. Degnegaard, "Change Management in Public Reforms: Lessons from the Danish Police Reform", Research Paper, Copenhagen Business School, 2006, знаходиться за посиланням: www.det-danske-ledelsesakademi.dk/Download/papers_11122006/Rex_Degnegaard.pdf: 11–12.

252 A. Doig and S. Riley, "Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries", in G. S. Cheema and J. Bonvin (eds), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (Paris: OECD, 1998): 50.

253 M. Girodo, "Making Anti-Corruption Strategies More Sustainable: Merits of a 'Kind Word and a Gun' Approach", in Martin Kreutner (ed.), *Practice Meets Science: Contemporary Anti-Corruption Dialogue* (Vienna: Manzche Verlags, 2010).

254 Challenges Project, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination* (Stockholm: Elanders Gotab, 2005): 132.

255 M. O'Rawe, "Human Rights, Transitional Societies and Police Training: Legitimating Strategies and Delegitimating Legacies", *St. John's Journal of Legal Commentary* 22 (2007): 199–260.

256 World Bank, "Anti-corruption – Steps Towards an Anti-Corruption Strategy", World Bank, 2010, знаходиться за посиланням: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:20222172~menuPK:1165494~pagePK:148956~piPK:216618~theSite PK:384455,00.html.

257 Direktori Perdamaian Indonesia, "Indonesia Peacebuilding Directory", *Indonesia Police Watch*, Jakarta, 2003–2009, знаходиться за посиланням: www.direktori-perdamaian.org/english/org_detail.php?id=397.

258 T. Murray, "A Needs Assessment for Literacy, Social Benefits and a Police Academy Alumni

Association in the National Police", GTZ/Afghan Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2008, unpublished, in author's possession.

259 Girodo, примітка 253 вище: 10.

260 L. Burke and H. Hutchins, "Training Transfer: An Integrative Literature Review", *Human Resource Development Review* 6, no. 3 (2007): 263–296.

261 Osterburg and Ward, примітка 173 вище.

262 Взято з www.businessdictionary.com.

263 Newman, примітка 166 вище.

264 Див. www.businessdictionary.com.

Geneva Centre for the Democratic
Control of Armed Forces (DCAF)
POB x 1360
1211 Geneva 1
Switzerland
www.dcaf.ch