

УДК 343

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ

© 2019 г.

Я.Л. Алиев,¹ В.Б. Клишков,¹ Г.Х. Гуменюк²

¹Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России, Санкт-Петербург

²Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, Санкт-Петербург

klishkov63@mail.ru

Поступила в редакцию 01.08.2019

Анализируется опыт ряда государств по обеспечению законности в правоохранительных органах. Исследование способов предупреждения нарушения законности сотрудниками правоохранительных органов позволило авторам сформулировать вывод о том, что к приоритетным мерам следует отнести жесткий отбор кандидатов на службу, высокий уровень контроля за деятельностью должностных лиц, тесную связь с общественностью в выявлении фактов правонарушений со стороны сотрудников правоохранительных органов.

Ключевые слова: законность, правоохранительные органы, зарубежный опыт.

Законность определяется как правовое явление социального спектра, которое характеризуется организацией и функционированием общества и государства на правовой основе.

Законность базируется на понятии «закон», что обуславливает проникновение принципа законности во все сферы жизнедеятельности и повышенную общественную роль – от процесса создания закона до реализации его норм в юридической практике (правоприменение). Состояние законности явно отражает уровень правовой организации общественной, политической жизни, связь права и деятельности как государственной власти, так и государства в целом [1, с. 129].

Со стороны государства законность выступает как определенный метод государственного руководства обществом. А именно: деятельность государства осуществляется исключительно правовыми средствами. Поэтому основной целью законности в условиях любого демократическо-правового государства является путь правовой регламентации организации общественных отношений, чтобы они обеспечили прогрессивное развитие страны [2].

В различных странах мира пристальное внимание уделяют соблюдению законности представителями правоохранительных органов, что является гарантом правопорядка, общественной и национальной безопасности. Рассмотрим основные меры профилактики нарушений законности сотрудниками полиции на примере некоторых зарубежных стран.

Примером полицейской системы внутренней безопасности и борьбы с коррупцией является Франция.

Министерство внутренних дел Франции имеет вертикальную структуру. Во главе – министр

внутренних дел (гражданское лицо). Начальники всех департаментов одновременно являются заместителями министра. В состав каждого департамента входят несколько управлений.

Штатная численность правоохранительных органов составляет:

- около 105 тысяч «активных полицейских»;
- около 5 тысяч офицеров;
- 16 тысяч административного состава.

Кроме того, необходимо отметить, что жандармерия, также осуществляющая охрану правопорядка и финансируемая МВД, входит в структуру военного ведомства.

Вопросы дисциплины и законности среди полицейских относятся к компетенции подразделений двух управлений Департамента Национальной полиции Франции:

- Дисциплинарного бюро административного управления;
- Генеральной инспекции.

Дисциплинарное бюро административного управления (численность аппарата – 20 человек) реализует функцию контроля за соблюдением дисциплины всеми полицейскими.

Во Франции существует децентрализованная система управления. Страна разделена на зоны. В каждой зоне (Марсель, Бордо, Лион и т.д.) имеется генеральный секретариат (комиссариат) полицейского управления.

Должностные проступки полицейских имеют широкий спектр и, в зависимости от тяжести содеянного, делятся на четыре группы с соответствующими видами применяемых санкций:

1) проступки от опоздания на службу до утраты документов (карточки полицейского) предусматривают предупреждение или выговор от непосредственного начальника;

2) управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения (во время несения или вне службы), отказ от выполнения приказа, необоснованно жестокое обращение с задержанным, нагнетание негативной ситуации в коллективе предусматривают снятие из очереди по продвижению по службе, сокращение выслуги лет и, соответственно, зарплаты при сохранении звания; временное отстранение от исполнения должностных обязанностей сроком на 15 суток без денежного содержания (данное наказание может быть условным или частично условным, однако в течение этих 15 суток не начисляется стаж, пенсия, срок продвижения по службе и т.д.); перевод на службу в другой регион за счет нарушителя;

3) неисполнение служебных обязанностей и злоупотребление служебным положением (в т.ч. сексуальное домогательство) наказываются понижением в звании; кража или постоянное нахождение в состоянии алкогольного опьянения на службе или при управлении транспортным средством влекут за собой временное отстранение от должности на срок от 3 месяцев до 2 лет с теми же последствиями, как во второй группе. Однако это наказание не может быть полностью условным, только частично условным (реальность наказания не меньше 1 месяца, условный срок – 5 лет);

4) убийство, использование или продажа наркотических средств, сексуальное домогательство несовершеннолетних, ограбление, коррупция (взяточничество) влекут за собой увольнение из полиции либо на пенсию (например, нарколог дает заключение, что полицейский не может исполнять свои обязанности в связи с регулярным употреблением наркотических средств), либо по отрицательным мотивам (например, за получение взятки). Причем при увольнении по отрицательным мотивам автоматически аннулируются стаж и пенсия [3].

Профессиональные ошибки второй – четвертой групп в обязательном порядке рассматриваются на дисциплинарном совете, решение о виновности полицейского, тяжести содеянного и санкции выносятся коллегиально, что гарантирует его объективность.

Аналитические данные свидетельствуют, что во Франции всего было зарегистрировано около 2,5 млн госслужащих (2007–2013), в том числе 148–150 тыс. полицейских. Применено 5700 санкций, из которых около 3000 – к полицейским, около 600 из них предстали перед дисциплинарным советом.

Общая штатная численность Генеральной инспекции Национальной полиции составляет 185 служащих. Деятельность осуществляется по двум критериям:

- тематическому (дисциплина, исследования, аудиторские проверки);
- территориальному (Центральное дисциплинарное бюро с тремя территориальными правительствами).

Центральная служба предотвращения коррупции создана в 1993 году. Основная задача – профилактика нарушений законности, предотвращение коррупции. Служба состоит при Министерстве юстиции Франции, ее независимость обеспечена законом [4].

Руководитель службы назначается президентом страны на 4 года, по традиции – из числа прокуроров или судей.

Одна из особенностей службы – ее автономность и финансовая независимость. У службы есть свой бюджет, выделяемый государством. Состав службы межминистерский, штатная численность – 15 человек (это бывшие сотрудники различных министерств и ведомств). Каждый сотрудник службы является связующим звеном между службой и каким-либо ведомством.

Служба занимается не только конкретными случаями коррупции, но и системными. При этом при рассмотрении конкретного запроса она имеет право привлекать экспертов.

В компетенцию службы входят 3 основные задачи:

- централизация всей информации о коррупции (ежегодно служба предоставляет президенту доклад с результатами анализа ситуации и предложениями, которые носят рекомендательный характер. Политики вправе воспользоваться этими предложениями или нет. Например, в докладе указывается, какие законы требуют доработки, какие службы работают неэффективно и т.д.);

– консультативная роль (сотрудники службы имеют возможность официально высказывать свое мнение о деятельности лиц, указанных в определенных списках (от министров до мэров городов)). По конкретным случаям при наличии запроса сотрудники службы могут дать разъяснения юридическим лицам о наличии или отсутствии признаков коррупции в их действиях;

- проведение экспертиз (министерство юстиции Франции предоставляет службе ситуации с целью проведения их экспертизы. При сложных вопросах выносятся синтезированные решения: на общем совете представители различных ведомств высказывают свое мнение, после чего принимается окончательное решение).

В настоящее время большое внимание служба уделяет заключению контрактов между местными властями и частными предприятиями, крупным строительством и рынкам сбыта [2].

Рассмотрим также в качестве примера структуру полиции Испании, которая представляет со-

бой децентрализованную 3-уровневую модель: государственный уровень – Национальный корпус (CNP) и Гражданская гвардия (GC), национальный – корпуса полиции двух автономий: Каталонии, Страны Басков, местный – комиссариаты автономных сообществ, провинций и других муниципальных образований с четко разграниченными полномочиями. Общая численность полицейских органов составляет около 190 тысяч сотрудников [4].

Вопросы обеспечения собственной безопасности отнесены к компетенции трех подразделений: отдела по подготовке и переподготовке кадров, отдела по внутренним вопросам и отдела дисциплинарного режима.

Отличительной особенностью данной системы является отсутствие профилактической составляющей в ее деятельности, за исключением этапа приема на службу и подготовки кандидатов на полицейские должности.

Оперативно-разыскную деятельность по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений, совершаемых сотрудниками полиции, осуществляет отдел по внутренним вопросам (численность – 130 человек), входящий в структуру дивизиона уголовных расследований Главного управления Национального корпуса полиции. Аналогичные подразделения имеются в Гражданской гвардии. Свою работу отдел осуществляет в тесном взаимодействии с отделом дисциплинарного режима. Основанием для начала расследования является информация о совершении должностным лицом правоохранительных органов противоправного деяния, поступающая по официальным и оперативным каналам. О начале и ходе расследования уведомляются судебные органы. По окончании оперативных мероприятий материалы передаются в суд для принятия процессуального решения.

Информация о начале расследования, его результатах, а также преступлениях, совершенных полицейскими, раскрытых судебными органами без участия отдела, аккумулируется в единой базе данных дивизиона уголовных расследований. Это позволяет получать сведения о возможном участии фигурантов в других противоправных деяниях и исключить случаи расследования несколькими группами одного и того же преступления.

Особое внимание в организации деятельности отдела заслуживает имеющийся в его арсенале широкий спектр законодательно закрепленных полномочий и технических средств, используемых при проведении оперативно-разыскных мероприятий, что повышает качество и результатив-

ность работы по пресечению и раскрытию преступлений, совершаемых полицейскими.

В частности, оперативные группы отдела располагают программным обеспечением, позволяющим (с согласия судьи) в любой точке страны, через специально выделенные закрытые линии Интернета, подключаться к стационарным и мобильным телефонным линиям, просматривать входящие и исходящие SMS-сообщения, записывать и прослушивать разговоры фигуранта, в режиме онлайн определять его местонахождение (биллинг), получать установочную информацию о лицах, с которыми он общается.

Еще одним примером обеспечения законности является полиция Чехии. Она находится в подчинении президента полиции, возглавляющего полицейский президиум полиции и являющегося заместителем министра внутренних дел Чешской Республики.

Приоритетными направлениями деятельности полиции Чехии является:

- борьба с организованной преступностью;
- борьба с коррупцией;
- борьба с экономическими преступлениями;
- борьба с получением прибыли преступным путем.

В структуру МВД Чешской Республики также входит Инспекция полиции Чешской Республики (далее – Инспекция), которая является аналогом департамента собственной безопасности (ДСБ) МВД России.

Инспекция подчиняется напрямую министру внутренних дел и организационно отделена от управляющих структур министерства. Является органом дознания. Осуществляет оперативно-разыскную деятельность с использованием как гласных, так и негласных методов оперативно-разыскной деятельности в рамках Уголовно-процессуального кодекса.

В 2008 году в полиции Чешской Республики было создано 5-е отделение Инспекции. К его компетенции относится рассмотрение жалоб на полицейских, президента полиции и его заместителей, директоров средних полицейских школ министерства (в случае если данные должностные лица являются полицейскими).

С целью предупреждения, предотвращения и разоблачения незаконного действия инспектор указанного отделения имеет право провести «тестирование надежности». Проверка заключается в создании ситуации, которую испытуемое лицо должно решить. То есть под «проверкой надежности» понимается искусственное создание условий, в которых испытуемое лицо повседневно проходит службу, с целью установить добросовестность выполнения сотрудником своих функциональных обязанностей в рамках предоставленных полномочий.

Проверка проводится без информирования испытуемого. По окончании проверки сотрудник ставится в известность о проведенной проверке, а также в обязательном порядке знакомится с результатами тестирования.

В случае если сотрудник не проходит данную проверку, он привлекается к дисциплинарной ответственности либо подлежит увольнению (в зависимости от результатов тестирования).

Данное тестирование проводится также и среди сотрудников Инспекции в профилактических целях.

По поручению министра внутренних дел данное отделение осуществляет оперативно-разыскную деятельность на основе письменного запроса исполнительного отделения Инспекции.

Инспекция соблюдает принцип открытости своей работы для широкой общественности. Подразделение активно взаимодействует со средствами массовой информации, его отчетная информация еженедельно представляется для публикации в средствах массовой информации (без раскрытия уголовных дел, находящихся в производстве).

Еще одним примером системы обеспечения собственной безопасности является канадская полиция. При приеме на службу на полицейские должности канадской полиции в обязательном порядке предусмотрено прохождение специальных психофизиологических исследований с использованием полиграфа, что позволяет установить соответствие личностной мотивации кандидата на службу требованиям, предъявляемым государством. Каждые 5 лет все офицеры подвергаются сокращенным дополнительным проверкам на полиграфе. Такие же процедуры предусмотрены при продвижении по службе и получении допуска безопасности более высокой степени.

Следующим звеном в системе обеспечения законности в деятельности органов правопорядка является проведение проверок правомерности действий служащих полиции, правовая оценка совершенных ими правонарушений и применение мер дисциплинарного воздействия.

Основные требования к проводимым проверочным мероприятиям в отношении сотрудников – это прозрачность, объективность и равенство независимо от должностного положения. Главенствующим принципом в дисциплинарной практике является приоритет мер, направленных на исправление сотрудника и профилактику подобных нарушений впредь. В связи с этим такой вид наказания, как увольнение, применяется крайне редко.

К другим дисциплинарным санкциям относятся: понижение в должности, снижение размера оплаты, выговор, перевод на менее престижное место службы [5].

Таким образом, проанализировав опыт предупреждения нарушений законности сотрудников правоохранительных органов, можно сделать вывод, что приоритетными мерами являются жесткий отбор кандидатов на службу, высокий уровень контроля за деятельностью должностных лиц, тесная связь с общественностью в выявлении фактов правонарушений со стороны сотрудников.

Список литературы

1. Шишкарев С.Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики: Монография. М.: КДУ, 2010.
2. Алиев Я.Л. Соблюдение законности в контексте предупреждения преступности сотрудников органов внутренних дел: Монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. 113 с.
3. Андреева И.А. Полицейская система Франции: генезис, формирование, развитие (вторая половина XVII – начало XXI вв.): Дис. ... канд. юр. наук. Омск: Омская академия МВД России, 2015. 189 с.
4. Профилактическая деятельность подразделений собственной безопасности правоохранительных органов зарубежных стран: аналитический обзор. М.: ВНИИ МВД РФ, 2007. 25 с.
5. Стебенева Е.В. Сотрудник ОВД как специальный субъект коррупционных преступлений: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Дис. ... канд. юр. наук. СПб.: СПбУ МВД России, 2011. 220 с.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ENSURING THE RULE OF LAW IN LAW ENFORCEMENT AGENCIES

Ya.L. Aliev, V.B. Klishkov, G.Kh. Gumenyuk

The article presents an analysis of some countries' experience in ensuring the rule of law in law enforcement agencies. As a result of their study of ways to prevent violations of the law by law enforcement officers, the authors formulate their conclusion that the priority measures should include strict selection of candidates for service, a high level of control over the officials' activities, close contact with the public in identifying the facts of violations by law enforcement officers.

Keywords: legality, law enforcement, foreign experience.

References

1. Shishkarev S.N. Konceptual'nye i pravovye osnovy rossijskoj antikorrupcionnoj politiki: Monografiya. M.: KDU, 2010.
2. Aliev Ya.L. Soblyudenie zakonnosti v kontekste preduprezhdeniya prestupnosti sotrudnikov organov vnutrennih del: Monografiya. SPb.: Izd-vo SPb un-ta MVD Rossii, 2017. 113 s.
3. Andreeva I.A. Policejskaya sistema Francii: genezis, formirovanie, razvitie (vtoraya polovina XVII – nachalo XXI vv.): Dis. ... kand. yur. nauk. Omsk: Omskaya akademiya MVD Rossii, 2015. 189 s.
4. Profilakticheskaya deyatelnost' podrazdelenij sobstvennoj bezopasnosti pravoohranitel'nyh organov zarubezhnyh stran: analiticheskij obzor. M.: VNII MVD RF, 2007. 25 s.
5. Stebeneva E.V. Sotrudnik OVD kak special'nyj sub"ekt korrupcionnyh prestuplenij: ugolovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty. Dis. ... kand. yur. nauk. SPb.: SPbU MVD Rossii, 2011. 220 s.