О.А.МАРТЫНЕНКО, канд.юрид.наук

Национальный университет внутренних дел

**КРИМИНОГЕННОЕ ВЛИЯНИЕ ФАКТОРОВ ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПОРЯДКА**

**НА СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ В ОРГАНАХ**

**ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ**

Вопросы укрепления дисциплины и законности в органах внутренних дел неизменно приводят к необходимости криминологического изучения детерминационных факторов, обуславливающих существование значительного пласта правонарушений среди персонала. Недостатки организационно-управленческого порядка занимают одно из центральных мест по степени влияния на состояние законности в ОВД, на что указывается работах ряда авторов - С.А. Алтухова, Н.И. Ануфриева, А.Н. Варыгина, В.С. Венедиктова, А.А. Купленского, Ю.А.Мерзлова, А.С. Новакова, Е.Е. Синявской, Н.В. Тарасова, С.А. Шалгуновой. Однако проблема взаимообусловленности недостатков в системе организации деятельности ОВД и правонарушений, совершаемых личным составом, своего полного рассмотрения по различным причинам еще не получила. Целью данной публикации, с учетом изложенного, является попытка комплексного анализа факторов организационно-управленческого порядка, оказывающих непосредственно криминогенное воздействие на состояние дисциплины и законности в подразделениях ОВД Украины.

Говоря о характеристике организационно-управленческих детерминант правонарушений среди работников милиции, отметим, что для первоначального периода развития ОВД Украины имели место ряд негативных факторов, последствия которых сказываются на деятельности подразделений и сегодня.

Во-первых, процесс построения правоохранительных органов Украины тормозился отсутствием не только правовой базы, материально- финансовых условий, но и отсутствием профессионально подготовленного управленческого аппарата, нацеленного на реформаторские задачи. Вторым фактором являлось как отсутствие самостоятельного опыта организации правоохранительной деятельности, так и отсутствие отечественной научно-методической базы управленческой деятельности, поскольку все работы в этом направлении велись на территории нынешней Российской Федерации. Последним фактором являлась концентрация внимания МВД исключительно на задачах борьбы с преступностью в ущерб развитию профилактической работы с опорой на поддержку граждан, что ухудшило не только имидж милиции, но и отношения ее с населением [1, c.48-49].

Опыт стран Западной Европы убедительно свидетельствует, что выбор ведомственной политики МВД между сервисным стилем и борьбой с преступностью в пользу последней закономерно приводит к пагубным последствиям. Независимо от политического режима в стране, правоохранительные органы, фокусирующиеся на конечном результате – победе над преступностью, вынуждены обращать большее внимание именно на достижении поставленной цели, нежели на чистоте методов самой борьбы. Британские полицеисты отмечают, что результатом такой политики является установление репрессивного социального контроля, отстранение правоохранительных органов от ежедневной рутинной помощи рядовым гражданам, многочисленные нарушения прав человека со стороны полиции [2, с.184].

К детерминантам организационно-управленческого характера относятся также недостатки прокурорского надзора. Анализ судебной практики, проведенный автором, показывает, что качество досудебного следствия в отношении работников милиции, совершивших преступления, остается на недостаточно высоком уровне. Имеют место случаи, когда проверка сведений о преступлениях сотрудников милиции перепоручается работниками прокуратуры должностным лицам ОВД, у которых правонарушители находятся в непосредственном подчинении. Многочисленны случаи нарушений сроков проведения следствия, процессуальных подлогов, фальсификации оснований прекращения следствия, необоснованной волокиты при проведении дополнительного расследования. Далеко не всегда в отношении подсудимых избирается содержание под стражей, невзирая на достаточные к тому основания.

Ряд судов сознательно назначает более мягкое наказание работникам милиции, не соответствующее тяжести совершенного преступления и личности осужденного. По результатам 1998 г. только половина осужденных работников милиции была приговорена к лишению свободы, к остальным было применено назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено законом. При назначении наказания суды не всегда правильно назначают дополнительное наказание в виде лишения права занимать определенные должности, крайне редко применяют лишение специальных званий. Причиной такого необъективного подхода к оценке противоправных действий работников милиции является наличие многочисленных деловых и личных связей судей с сотрудниками милиции, что на практике приводит к неприкрытому нежеланию отдельных судей рассматривать дела в отношении работников ОВД (самоотводы, направление дел в соседние суды и т.п.).

Остается не реализованным на практике рекомендация Комитета ООН против пыток о принятии необходимых мер для установления абсолютно независимого механизма обжалования действий правоохранительных органов с целью гарантии проведения незамедлительных, независимых и полных расследований по фактам заявлений о пытках и жестоком обращении с задержанными и подозреваемыми [3, c.190].

Невзирая на расширение сети общественных организаций и повышение их активности на протяжении последних 4 лет, необходимо указать на достаточно слабый контроль за деятельностью ОВД со стороны неправительственных и общественных организаций. Безусловно, это снижает «прозрачность» повседневной правоохранительной деятельности, способствует развитию социальной изолированности и круговой поруки в подразделениях ОВД. Необходимо сразу оговориться, что в силу специфики правоохранительной деятельности установление эффективного внешнего контроля вообще маловероятно для большей части оперативно-розыскных мероприятий, что среди зарубежных криминологов является признанным фактом [4, c.1002-1004].

На современном этапе развития ОВД наиболее дискуссируемыми являются также проблемы оптимизации статистических показателей эффективности деятельности подразделений и реформирования системы досудебного следствия. На практике, к сожалению, не искоренена погоня за красивыми, но «дутыми» показателями, когда статистическое благополучие достигается за счет фальсификации отчетных данных. Укрываются от учета преступления, принимаются незаконные решения об отказе в возбуждении уголовных дел [5, с.3]. Созданные по приказу министра мобильные группы для внезапных проверок оперативно-служебной деятельности горрайлинорганов за короткое время выявили в ряде регионов значительное число нарушений учетно-регистрационной дисциплины, в том числе факты сокрытия преступлений от учета. В 2003 году было выявлено около 500 таких нарушений и еще 200 фактов прямого укрытия преступлений. Причиной такого положения МВД Украины видит в инертности мышления руководящего звена на местах и устаревшей управленческой психологии, ориентированных на предоставление «нужных» показателей.

Проявлению перекосов в области ведомственной статистики способствует неразработанность таких оценочных категорий, как «доверие населения», «удовлетворенность населения работой милиции», «уличная преступность», «очевидные (неочевидные) преступления». Относясь к области социологии и теории управления в ОВД, указанные категории требуют своей скорейшей детализации и «формализации», ибо в противном случае оценка работы подразделений будет в немалой степени зависеть от субъективной их трактовки руководством всех уровней, что приводит, в свою очередь к описанным выше тенденциям.

Назревшим и необходимым является вопрос о пересмотре перечня показателей статистического учета, используемых Инспекцией по личному составу (ИЛС) и Департаментом внутренней безопасности (ДВБ). В ходе проведения исследования нами было обнаружено, что такое необходимое для профилактической работы направление, как анализ данных о личности правонарушителя, обстоятельствах совершения преступлений, регулярное обобщение материалов служебных проверок практически отсутствует. В существующих формах аналитических справок о состоянии дисциплины и законности наличие указанной информации просто не предусмотрены. Требуют своего четкого разграничения и сами понятия нарушений дисциплины и законности. Вряд ли нужно доказывать, что отсутствие объективных и полных данных о преступности среди сотрудников является одним из факторов, влияющих на состояние законности в деятельности ОВД.

Переходя к организационно-управленческим проблемам реформирования системы досудебного следствия, отметим, что наиболее криминогенным ее недостатком, влияющим на состояние законности в деятельности ОВД, является вопрос о реальной независимости позиции следователя. Независимый по своему формальному статусу, на практике следователь зачастую попадает под влияние оперативных работников и делает выводы, основываясь на их мнении, а не на основании собранных доказательств и личного убеждения. Кроме того, за многие годы сложилась порочная дисциплинарная практика, в соответствии с которой прекращение уголовного дела на основании пп.1, 2 ст.6 УПК Украины (отсутствие события и состава преступления), считается упущением в работе следователя, поскольку в момент возбуждения уголовного дела он не разобрался в наличии или отсутствии причастности лица к совершению преступления.

Таким образом, следователь оказывается как под угрозой привлечения к дисциплинарной ответственности за незаконное возбуждение уголовного дела, так и под влиянием своих коллег. Указанные обстоятельства делают его, как правило, лицом заинтересованным, стремящимся любой ценой доказать виновность лица, в отношении которого возбуждено уголовное дело, хотя доказательство виновности подозреваемого вовсе не является целью досудебного следствия.

В организации работы с персоналом наиболее ощутимы противоречия, возникающие между потребностями подразделений в постоянном коллективе и ориентацией молодых специалистов не на долговременную профессионализацию в занимаемой должности, а в карьере, предполагающей смену должностей, главной целью которой является не профессионализм, а повышение зарплаты. Недоработки кадровой политики подразделений, не учитывающих данное обстоятельство, приводят к повышенной текучести кадров, нестабильности ценностных ориентаций сотрудников, отсутствия у них интереса к работе.

За молодыми сотрудниками часто закрепляются наставники без соответствующего опыта оперативно-служебной деятельности, иногда - с неснятыми дисциплинарными взысканиями. Не организуется качественная стажировка выпускников вузов МВД и курсов первоначальной подготовки для освоения ими необходимых навыков и умений.

МВД Украины располагает информацией, что некоторые начальники УМВС заставляют подчиненных работать по 12-14 часов ежедневно без достаточных на то оснований [5, c.3]. Увеличение нагрузки на сотрудников, повышение интенсивности и стрессогенности работы приводит к повышению случаев, когда для снятия стресса сотрудники прибегают к алкоголю, интенсивному курению, что приводит к негативным последствиям. Перегруженности работников способствует также имеющаяся на местах порочная практика поддержания резерва вакансий за счет практических подразделений при полностью укомплектованном аппарате областного управления.

В ходе проверок подразделений выявляется также слабое знание руководителями особенностей жизни подчиненных, неудовлетворительное изучение их личных и деловых качеств, отсутствие контроля за поведением подчиненных в служебное и внеслужебное время, недостаточное внимание к личным проблемам и потребностям сотрудников, низкий уровень индивидуально-воспитательной и психопрофилактической работы среди личного состава.

Одной из центральных управленческих задач является организация борьбы с коррупцией в правоохранительных органах, недостаточный уровень которой определяет сегодня подавляющее большинство правонарушений среди сотрудников. Сюда примыкает и более глобальная проблема несовершенства системы предупреждения преступлений в ОВД, сопровождающаяся либерализмом и попустительством со стороны ряда руководителей, их попытками скрыть от министерства информацию о возбуждении уголовных дел в отношении подчиненных [11].

К организационно-управленческим детерминантам относится вопрос об организации работы с руководящими кадрами номенклатуры МВД Украины. Проведенные министерством в 2004 г. контрольно-проверочные занятия с руководящим составом территориальных и транспортных управлений показали, что недостаточный уровень профессиональной подготовки руководителей остается в числе актуальных проблем деятельности ОВД. Так, неудовлетворительный уровень знаний материальной части табельного оружия и правил безопасности при обращении с оружием продемонстрировали 33 руководителя, из них 13 чел. – первые заместители, заместители начальников ГУМВД, УМВД, УМВДТ. Ни разу не попали в мишень 27 начальников, в том числе 11 заместителей начальников территориальных и транспортных управлений, 16 начальников райотделов. Неудовлетворительные навыки владения приемами рукопашного боя были выявлены у 49 человек, 57 руководителей показали неудовлетворительные знания законодательной и ведомственной нормативной базы [7, c.1-2].

Особое внимание привлекают также особенности личных качеств руководителей подразделений. Наличие проблем в этой связи демонстрируют результаты опроса, проведенные автором в составе исследовательской группы. По мнению 22,6% опрошенных работников милиции, в их коллективах практически отсутствовало изучение морально-психологического климата со стороны руководства подразделений. От 20,9% до 28,2% начальников райотделов также указали на то, что в своей работе не используют никаких методических разработок для формирования профессиональных навыков, элементов психологической устойчивости подчиненных, преодоления ими профессиональной деформации. Масштаб указанного явления неодинаков в различных службах. В административной службе милиции, например, на бесконтрольность и полное невмешательство руководства в формирование общей атмосферы подразделений указало до 80% участковых инспекторов милиции.

26,1% бывших сотрудников милиции, осужденных к лишению свободы, отметили отсутствие взаимопонимания между начальником и подчиненными как непосредственную причину нарушений законности в органах внутренних дел. 43,5% указали на царившую в подразделениях атмосферу интриг, сведения счетов, недоброжелательности [8, c.65]. В ряде подразделений формирование негативного морально-психологического климата непосредственным образом связано с грубой, агрессивной манерой поведения начальника, на что также указывают опрошенные сотрудники.

Показательным в этом отношении можно считать случай с подполковником милиции К., начальником РОВД в Днепропетровской обл., со стажем работы в ОВД более 22 лет. Обходя помещения райотдела в течении рабочего дня, он в коридоре увидел следователя Б., которому сделал замечание о несоблюдении формы одежды. В ходе разговора с Б. начальник райотдела заподозрил, что следователь находится в алкогольном опьянении и велел ему идти домой, поскольку следователь Б. был склонен к запоям. Однако через несколько минут подполковник К. снова обнаружил Б. в кабинете другого следователя. Раздраженный таким поведением подчиненного, К. начал кричать на Б., ударил его несколько раз рукой. В присутствии сотрудников и граждан, находящихся на тот момент в здании райотдела, подполковник К. протащил Б. за волосы из кабинета в дежурную часть, где приказал обыскать Б. и закрыть его в КПЗ [9, c.131].

В специальных исследованиях, инициированных британскими полицеистами с 1999 г., проблема грубого, издевательского стиля руководства получила название буллинга (от анг. bully – запугивать, издеваться над более слабым). Как образец непродуктивного управленческого стиля, буллинг тесно связан с такими негативными явлениями в полиции, как низкая мораль сотрудников, внутренняя коррупция, служебные правонарушения, расизм и дискриминация. Признавая буллинг явлением, присущим большинству полицейских подразделений мира, специалисты сегодня изучают различные его виды. К наиболее распространенным формам буллинга относятся постоянная критика; унизительные публичные замечания; оскорбление, угрозы, распространение сплетен в адрес подчиненных; постановка невыполнимых целей; поручение бессмысленных и бесперспективных заданий; необоснованный отказ в предоставлении отпуска или учебной сессии [10, c.18-20].

Последствия буллинга проявляются в текучести кадров, утрате инициативности и доверия в коллективе, повышенном уровне заболеваний на нервной почве. На индивидуальном уровне описанный стиль руководства ведет к агрессивности, раздражительности, приступам гнева и депрессии, психосоматическим расстройствам здоровья подчиненных.

Негативное влияние на состояние служебной дисциплины и законности в подразделениях оказывают существующие недостатки дисциплинарной политики. Продолжает иметь место практика наложения дисциплинарного взыскания за проступок подчиненного на руководителей всех уровней, вплоть до областного управления. В результате такой практики вместе с виновником может быть наказано до 10-15 человек, что не только непомерно раздувает количество взысканий, но и девальвирует рестриктивную ценность дисциплинарного наказания. Когда вследствие подобной практики в некоторых подразделениях половина работников в течение года получает дисциплинарные взыскания, не может вестись и речи о том, насколько оптимальна политика по их наложению. Вместо того, чтобы активно стимулировать самокоррекцию поведения в необходимом направлении, подобная дисциплинарная политика напротив, формирует у сотрудников спокойное отношение к получению новых взысканий.

Одновременно проводимые МВД Украины проверки показывают, что служебные расследования проводятся поверхностно, без изучения причин и условий совершенных преступлений, без принципиальной оценки действий подчиненных. По фактам возбуждения уголовных дел служебные расследования в 50% случаев могут проводиться самими руководителями горрайорганов, чьи подчиненные совершили преступления. В результате правонарушители часто увольняются по собственному желанию, их руководители не анализируют причин позорящих ОВД фактов и самоустраняются от работы по предупреждению негативных явлений в рабочих коллективах.

На существование негативных явлений в деятельности ОВД оказывают влияние и существенные недостатки в организации работы милиции с населением и общественными организациями, на что неоднократно указывает руководство министерства. Отсутствие системы мониторинга общественного мнения, действенной системы обмена конструктивными предложениями по повышению эффективности работы общественных организаций, их оптимального привлечения к проблемам преодоления негативных явлений в обществе значительно замедляют установлению режима «прозрачности» и подотчетности подразделений милиции обществу.

Изложенные положения, демонстрируя широту и комплексность воздействия организационно-управленческих недостатков на состояние законности в деятельности подразделений ОВД, ставят перед исследователями не только вопросы их дальнейшего изучения, но и эффективного использования полученных знаний в процессе дальнейшего реформирования системы ОВД Украины.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Кравченко Ю.Ф. Актуальные проблемы реформирования органов внутренних дел Украины (организационно-правовые вопросы) (на укр.). – Дис. ... канд..юрид.наук. – Х., 1998. - 194 с.

2. Braithwaite, J. Crime, Shame and Reintegration. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

3. Против пыток. Международные механизмы предупреждения пыток и жестокого обращения (на укр.). – Харков:Фолио, 2003. – 192 с.

4. The Oxford Handbook of Criminology. Oxford: Oxford University Press, 1997.

5. Год наведения порядка // Именем Закона (укр.), №6 (5394), 13.02-19.02.2004.

6. Приказ МВД Украины №499 от 29.05.2002 «О существенных просчетах в организации работы территориальных и транспортных управлений по вопросам укрепления дисциплины и законности среди личного состава» (на укр.).

7. Приказ МВД Украины №152 от 10.02.2004 “О результатах контрольно-проверочных занятий в МВД Украины с руководящим составом территориальных и транспортных управлений” (на укр.).

8. Социально-психологический анализ причин нарушения дисциплины и законности в органах внутренних дел: Научный отчет НИЛ "Социальная и психологическая работа в ОВД" (на укр.), Х.: Ун-т внутр. дел - 1998. – 115 с.

9. Архив ДВБ ГУБОП МВД Украины. НС по Днепропетр.обл. №93, 2002 р. – 413 с.

10. Mason G. Soul destroying // Police Review. – Vol.108. – №5578, July 7, 2000.

МАРТЫНЕНКО О.А. ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

Национальный университет внутренних дел, г.Харьков

Рассмотрены основные факторы организационно-управленческого порядка, детерминирующие правонарушения среди личного состава органов внутренних дел.

MARTYNENKO O.A. MANAGERIAL DETERMINANTS OF LAW ENFORCEMENT MISCONDUCT

National University of Interior, Kharkov

The main managerial factors, determining the police staff’s misconduct, are considered.

**СПРАВКА ОБ АВТОРЕ**

1. Мартыненко Олег Анатольевич, кандидат юрид.наук, доцент
2. Профессор кафедры уголовного права и криминологии Национального университета внутренних дел МВД Украины
3. Рабочий адрес: Украина, 61080, г. Харьков, пр-т. 50-летия СССР, 27. Национальный университет внутренних дел МВД Украины. Телефон: (0572) 50-30-30
4. Домашний адрес: Украина, 61168, г. Харьков, ул. Героев труда, 12, кв.417. Тел. (0572) 65-93-12, e-mail: olegmartynenko@hotmail.com