УДК 316.723:35.08:351.74 DOI: 10.12737/11672

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВИЛ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

***Госсельбах Л.Н.*[1]**

В статье представлен анализ трансформация правил служебного поведения в деятельности органов внутренних дел. Управленческая культура рассматривается как основополагающий регулятор отношений как внутри системы органов внутренних дел, так и во внешних контактах. Автором проведен институциональный анализ деятельности органов внутренних дел, выделены функции и принципы управленческой культуры.

Ключевые слова: управленческая культура, деятельность органов внутренних дел, юридические, организационно-практические и социально-нравственные (морально-нравственные) нормы.

MANAGEMENT CULTURE AND TRANSFORMATION OF THE RULES OF OFFICIAL CONDUCT IN THE ACTIVITIES OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES

GOSSELBAH L.N. – Postgraduate Student at the Department of Sociology and Psychology of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: vas1265@yandex.ru.

The article presents an analysis of transformation of the rules of official conduct in the activities of the internal affairs bodies. Management culture is considered as a fundamental regulator of relations both within the system of internal affairs and external contacts. The institutional analysis of the activities of the internal affairs bodies is conducted; the functions and principles of management culture are highlighted.

Keywords: management culture, internal affairs bodies, legal, organizational, practical, social and ethical (moral and ethical) standards.

[1] *Госсельбах Людмила Николаевна* - Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, аспирант кафедры социологии и психологии управления (Российсяя Федерация, г. Орел), e-mail: Lng57.ru@yandex.ru

В наши дни не вызывает сомнения, что управленческая культура является своеобразным форпостом правил служебного поведения в системе органов внутренних дел. И принципы и правила управленческой культуры во многом определяют эффективность проводимых реформ в системе органов внутренних дел.

Безусловно, критерии формирования кадрового состава органов внутренних дел указывают на необходимость повышения управленческой культуры среди всех должностных категорий сотрудников. Для профессионального роста от сотрудника требуется наличие организаторских способностей и личностных качеств, отвечающих ожиданиям и потребностям населения.

Следовательно, управленческая культура выступает в качестве регулятора отношений как внутри системы органов внутренних дел, так и во внешних контактах.

При этом управленческая культура и нормы права предписывают, что сотрудник полиции должен четко и неукоснительно исполнять возложенные обязанности, создавая гражданам возможность пользоваться правами и свободами под его защитой. Полиция обязана действовать в интересах граждан, добросовестно предоставляя относящиеся к её компетенции «государственные услуги».

Отсюда следует, что в случае неправомерного ущемления представителями власти законных прав и интересов граждан государство, в соответствии со ст. 45 Конституции РФ, гарантирует каждому гражданину право на судебную защиту, обжалование и оспаривание не запрещенными законом способами (обращения в суд, к общественности, использование средств массовой информации, создание комитетов в свою защиту и др.) решений, действий (бездействий) должностных лиц, наделенных распорядительно-властными полномочиями.

Положениями ст. 53 Федерального закона «О полиции» установлено, что действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, государственного и муниципального органа, общественного объединения, религиозной и иной организации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд.

Важно подчеркнуть, что руководство МВД России действует в строгом соответствии с нормами конституционного права и Законом о полиции.

Так, с целью оценки результативности деятельности органов внутренних дел, а также законности принимаемых должностными лицами решений приказом МВД России от 28 декабря 2012 г. № 1147 «Вопросы правоприменительной практики» была утверждена форма отчета о состоянии правоприменительной практики по вопросам признания недействительными ненормативных правовых актов, незаконными - решений и действий (бездействия) подразделений системы МВД России, а также их должностных лиц, мерах, принятых для преду-

преждения и устранения выявленных нарушений. Закрепленные в этом приказе положения нашли отражение в правовом акте УМВД России по Орловской области от 30.01.2014 №23, которым утверждена форма отчета о результатах обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц территориальных органов внутренних дел области, а также меры по предупреждению и устранению выявляемых судами нарушений.

На наш взгляд, данные формальные нормы являются основой трансформации управленческой культуры «сотрудника милиции» в правила поведения «сотрудника полиции», однако, как показало, проведенное нами исследование, требуют определённой доработки в рамках этических норм и правил.

Вышеназванный отчет предоставляется с 1 января 2013 года. В результате в 2013 году судами области рассмотрено 356 исков, жалоб и заявлений на незаконные действия, решения должностных лиц УМВД России по Орловской области на сумму 35,5 млн. руб. Из них признаны обоснованными и удовлетворены 120 исков (заявлений) на сумму 400 тыс. руб.

Синергетический эффект высокой эффективности контроля (и самоконтроля) за деятельностью полиции уже на следующий год привёл к двоякому результату. Так, в 2014 году судами Орловской области рассмотрено 538 подобных дел на сумму 53,6 млн. руб., из них удовлетворено 173 иска (жалобы) на сумму 1,8 млн. рублей. То есть, с одной стороны, возросла активность граждан по обжалованию действий полиции, а с другой – значительно снизился экономический (и правовой) порог «обиды» на действия полиции как повод обращения в суд.

Предметом обжалования становятся различные решения, действия (бездействия) в их числе: незаконное применение ограничительных мер при задержании, незаконные доставление и конвоирование; бездействие при раскрытии и расследовании преступлений; несоблюдение прав граждан на своевременное рассмотрение обращений и направление мотивированных ответов; нарушение сроков принятия процессуальных решений и т. д.

Зачастую в качестве заявителей выступают сами сотрудники, которые обжалуют действия руководителей, связанные с реализацией организационно-властных полномочий, таких как: решение об увольнении со службы, выводы по результатам служебных проверок, применение дисциплинарных взысканий, предоставление отпусков, назначение компенсационных выплат и надбавок.

Государство, гарантируя каждому гражданину право на обжалование решений, незаконных действий (бездействий) должностных лиц, возлагает на них бремя ответственности за свои решения, действия (бездействия). В зависимости от характера регулирования правоотношений, ставших предметом обжалования, и степени их влияния на общественные процессы за свои неправомерные действия должностные лица несут дисциплинарную, административную либо уголовную ответственность.

В случае, если решения, действия (бездействия) должностных лиц повлекли взыскание с Казны Российской Федерации денежных средств в счет возмещения материального и морального вреда, причиненного гражданам и организациям, виновное должностное лицо обязано возместить государству материальный ущерб в полном объеме.

С точки зрения социологического подхода управленческая культура[1] в ОВД должна обеспечить максимальную удовлетворенность населения результатами деятельности правоохранительного органа.

В сформулированном Н.В. Проказиной определении управленческой культуры наиболее полно отражены качественные составляющие управленческой культуры, которая представляет совокупность профессионально значимых личностных качеств, стереотипов, установок, ценностей; знаний, навыков, компетенций; отношений; юридических, моральных и организационных форм поведения формирующих содержание и эффективность управленческой деятельности[2].

Уровень управленческой культуры в органах внутренних дел зависит от следования сотрудниками при выполнении возложенных задач юридическим, организационно-практическим и социально-нравственным (морально-нравственным) нормам.

Основным результатом формирования управленческой культуры в органах внутренних дел должно стать совершенствование качества выполняемых функций. Так, анализ судебной практики органов внутренних дел Орловской области показал, что значительное количество от числа обжалуемых решений, действий (бездействий) составляют иски с требованиями о взыскании морального вреда и материального ущерба, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности, а также неправомерными действиями (бездействиями) при раскрытии и расследовании преступлений. В 2013 году их было предъявлено 29 на 24,5 млн. рублей, удовлетворено 7 на 305 тыс. руб. По итогам работы в 2014 году в суд предъявлено 30 исков названной категории на сумму 23 млн. рублей, удовлетворено 16 исков на 1 млн. руб.

Необходимо отметить, что из каждого удовлетворенного судом требования о признании решений, действий (бездействий) сотрудников незаконными и взыскании компенсации морального вреда вытекает обязанность виновного (виновных) должностных лиц возместить в соответствии с п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ причиненный ущерб. Должностное лицо, чьи действия в судебном порядке признаны незаконными, несет материальную ответственность перед государством в размере возмещенного за счет Казны Российской Федерации ущерба. Наряду с исполнителями ответственность несет руководитель, выступавший в качестве контролирующего должностного лица.

---

[1] Пашин Л.А., Проказина Н.В., Комлева В.В. Теоретические подходы к изучению управленческой культуры государственных гражданских служащих // Среднерусский вестник общественных наук. - 2013. - № 3. - С. 71-75.

[2] Проказина Н.В. Развитие социологической культуры государственных гражданских служащих региона, автореферат: дис. … доктора социологических наук: 22.00.08/ Белгородский государственный национальный исследовательский университет. Белгород, -2013, -С 17.

Частью 5 статьи 15 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» отдельно закреплено, что вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника органов внутренних дел при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В случае возмещения Российской Федерацией вреда, причиненного противоправными действиями (бездействием) сотрудника, федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел имеет право обратного требования (регресса) к сотруднику в размере выплаченного возмещения, для чего федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел может обратиться в суд от имени Российской Федерации с соответствующим исковым заявлением.

В соответствии со статьей 208 ГК РФ сроки давности не распространяются на требования о защите личных неимущественных прав и других нематериальных благ (морального вреда), о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина. При этом обязанность по возмещению материального ущерба возлагается как на лицо, непосредственно принявшее незаконное решение, допустившее незаконные действия (бездействие), так и на контролирующих и надзирающих должностных лиц, которые принимали участие в согласовании незаконного решения, либо данное решение, действие (бездействие) состоялось в результате их уклонения от выполнения возложенных обязанностей либо принятия незаконного правового акта.

Какие еще действия (бездействия), решения должностных лиц ОВД становятся предметом обжалования и взыскания компенсации морального вреда?

Например: за неуведомление потерпевшего о приостановлении уголовного дела судом в пользу гражданина взыскана компенсация морального вреда в размере 5000 рублей, а действия органа дознания признаны в этой части незаконными.

Необеспечение сохранности изъятого в рамках дела об административном правонарушении оборудования повлекло взыскание материального ущерба в сумме 37 тыс. рублей.

Сотрудниками территориального органа внутренних дел области проведена проверка по факту незаконной организации азартных игр с использованием игрового оборудования, в рамках производства по делу об административном правонарушении был изъят лотерейный киоск. Согласно протоколу изъятия местом хранения определена дворовая территория ОВД. Постановлением мирового суда производство по делу об административном правонарушении было прекращено за отсутствием состава, суд обязал территориальный орган вернуть владельцу изъятое имущество. При возврате имущества собственником установлено, что оно имеет значительные повреждения. Согласно оценке, ущерб составил 34 400 рублей.

Как вытекает из требований Приказа МВД России от 31.12.2009 № 1025, должностное лицо, в производстве которого находится административное дело, обязано обеспечить сохранность изъятых предметов и документов. В нарушение названной нормы должностными лицами территориального ОВД мер по сохранности оборудования принято не было, вследствие чего имущество претерпело значительные повреждения.

Суд установив, что в результате неправомерных действий сотрудников, не обеспечивших целостность и сохранность изъятого имущества, его владельцу причинен материальный ущерб, постановил взыскать в пользу собственника 34 тыс. в зачет поврежденного оборудования и затрат на оценку в размере 4,5 тыс. рублей.

Начиная с 2011 года в УМВД России по Орловкой области массовый характер носят иски, связанные с ненадлежащими условиями содержания в ИВС, а именно: отсутствие в камерах водопровода, канализации, вентиляции и санитарно-гигиенических средств, недостаточная освещенность камер, неудовлетворительное состояние спальных мест, отсутствие радиоточки, периодической печати, неорганизованное питание задержанных и арестованных.

Названные нарушения являются безусловным основанием для взыскания компенсации морального вреда и признания незаконным бездействия должностных лиц, в чью компетенцию входит соблюдение режима, условий и порядка содержания в ИВС.

К незаконным действиям, подлежащим возмещению, законодатель также относит неправомерное привлечение к административной ответственности и понесенные в связи с обжалованием постановлений по делам об административных правонарушениях убытки, затраты на услуги представителя, проведение экспертиз, транспортные расходы и т.д.

В основном в судебном порядке взыскиваются расходы, понесенные по делам об административных нарушениях в сфере безопасности дорожного движения.

Незаконными признаются постановления, вынесенные с нарушением процессуальных норм, содержащие неправильную оценку фактических обстоятельств, в которыми установлены действия (бездействие), не образующие состав административного правонарушения. Например, судебным решением от 4 марта 2014 года удовлетворены требования К. о взыскании убытков в сумме 25 тыс. руб. в связи с незаконным постановлением об административном правонарушении, согласно которому он признан виновным в совершении ДТП и подвергнут административному наказанию в виде штрафа в размере 500 рублей. Не согласившись с принятым решением, К. обжаловал его в суд. Решением суда вынесенное инспектором ДПС постановление отменено, производство по делу прекращено в связи с отсутствием в действиях К. состава административного правонарушения. Суд признал за истцом право на возмещение ущерба.

Необходимо отметить, что за последние 5 - 7 лет количество предъявленных гражданами требований, связанных с обжалованием решений, действий (бездействия) должностных лиц, неуклонно растет, расширяется и предмет обжалования решений, затрагивающих права, свободы и гарантии граждан. Всё это может явиться поводом для судебной оценки.

По каждому факту удовлетворения судом требований о признании действий (бездействия), решений должностных лиц незаконными необходимо проводить служебные проверки, в рамках которых устанавливать причины и условия, создающие предпосылки для нарушений.

Исходя из вышеизвложенного, необходимо добиваться такой управленческой компетенции сотрудников всех уровней, которая способствовала бы повышению результативности основных показателей оперативно-служебной деятельности ОВД, формировала благоприятный социально-психологический климат и командный дух в служебных коллективах, повышала мотивацию сотрудников к добросовестному труду. Так, статья 6 Федерального закона «О полиции» закрепила основные правила служебного поведения, выполнение которых позволит избежать нарушений законности в деятельности сотрудников полиции:

1. Полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом.

2. Всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

3. Сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий.

4. Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства.

5. Применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

6. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц полиции.

Поскольку органы внутренних дел являются наиболее приближенной к гражданам публичной властью, то и спрос с них особый. Тем более что деятельность полиции связана с защитой прав или пресечением противоправных действий. Как говорится, положение обязывает. Это и является причиной постоянного и пристального внимания со стороны государства к деятельности правоохранительных органов.

В результате реформирования МВД России после принятия Закона «О полиции» изменились акценты в оценке деятельности органов внутренних дел. От сравнительных показателей по отношению к аналогичному периоду прошлого года в настоящее время оценка эффективности выполнения стоящих перед системой МВД России задач напрямую связана с общественным мнением.

В то же время, ориентируясь на доверие граждан, необходимо учитывать, что каждый гражданин воспринимает результаты и качество работы органов внутренних дел через призму собственных ценностей. Поэтому актуализируется вопрос о социологической составляющей в управленческой культуре сотрудников полиции[1]. Поэтому залогом формирования положительного мнения и доверия граждан может стать неукоснительное следование сотрудниками полиции при выполнении служебных обязанностей общепризнанным стандартам и нормам, закрепленным в международном и российском праве.

Как показывают тенденции по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел, нашедшие отражение в нормах Федерального закона «О полиции», системе оценки деятельности органов внутренних дел, можно сделать вывод, что основные усилия государства, направленные на создание эффективной структуры полиции, позволяют максимально обеспечить потребности граждан в сфере безопасности и правопорядка.

Трансформация правил служебного поведения в деятельности органов внутренних дел непосредственно связана с повышением уровня управленческой культуры. Управленческая культура, таким образом, это социальный феномен, обусловливающий социокультурную рационализацию управленческой деятельности и влияющий на ее эффективность[2].

Библиография/ References:

Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: Учебник / Ред.: Ю. В. Антохин, В. Я. Кикоть. — М.: ЦОКР МВД России. — 2010.

Пашин Л.А., Проказина Н.В., Комлева В.В. Теоретические подходы к изучению управленческой культуры государственных гражданских служащих // Среднерусский вестник общественных наук. — 2013— № 3. — С. 71–75.

Проказина Н.В. Особенности социологической культуры государственных гражданских служащих // Образование и общество. — 2012. — № 1. — С. 75–79.

Obespechenie prav cheloveka v deiatel'nosti organov vnutrennikh del [Human rights in activities of internal Affairs bodies: a tutorial]: Uchebnik /

[1] Проказина Н.В. Особенности социологической культуры государственных гражданских служащих // Образование и общество. - 2012. - № 1. - С. 75-79.

2 Пашин Л.А., Проказина Н.В., Комлева В.В. Теоретические подходы к изучению управленческой культуры государственных гражданских служащих // Среднерусский вестник общественных наук.- 2013. - № 3. - С. 74.

Red.: U. V. Antokhin, V. Ia. Kikot' (2010). — M.: TsOKR MVD Rossii. (In Russ.)

Pashin, L.A., Prokazina, N.V., Komleva, V.V. (2013) Teoreticheskie podkhody k izucheniiu upravlencheskoi kul'tury gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh [Theoretical approaches to the study of administrative culture of civil servants] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – № 3. – P. 71–75. (In Russ.)

Prokazina, N.V. (2012) Osobennosti sotsiologicheskoi kul'tury gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh [Features of the social culture of civil servants] // Obrazovanie i obshchestvo [Education and Society]. – № 1. – P. 75–79. (In Russ.)