

ОТЗЫВ

о ходе выполнения выпускной квалификационной работы

слушателем Ахметзяновой Айсылу Фатеховной
(фамилия, имя, отчество)
слушателем 334 группы, 6 курса, набора 2013 года,
(№ группы, курс, специальность, факультет)
специальность – 40.05.02 «Правоохранительная деятельность»

Тема: Кадровая политика в органах внутренних дел

СОДЕРЖАНИЕ ОТЗЫВА И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Актуальность выпускной квалификационной работы «Кадровая политика в органах внутренних дел», выполненная слушателем А.Ф.Ахметзяновой, не вызывает сомнений, так как она поднимает такие важные вопросы в деятельности органов внутренних дел как работу с кадрами, а также о развитии и совершенствовании профессионального образования. Кроме того, подробно изучен исторический опыт, что позволило сделать подробный анализ работы с кадрами органов внутренних дел.

Слушатель Ахметзянова А.Ф. выбрала тему выпускной квалификационной работы из списка, предложенного кафедрой. В ходе написания данной работы слушатель проявил заинтересованность, внимательность, умение корректно формулировать цели и ставить задачи своей деятельности при выполнении работы, анализировать, диагностировать проблемные вопросы.

Структура работы в целом может быть признана выдержанной и логичной, соответствует теме и названиям разделов работы. Она содержит в себе введение, три главы, заключение и список литературы. Слушатель Ахметзянова А.Ф. самостоятельно разработала план исследования, руководствуясь принципами логичности и структурированности.

В первой главе автором рассматривается исторический аспект работы с кадрами в органах внутренних дел в дооктябрьский период и период СССР.

Во второй главе проводится анализ правовой основы кадровой политики в Российской Федерации, а также подробно разбираются особенности прохождения службы в правоохранительных органах.

В третьей главе исследуется система работы с кадрами в органах внутренних дел, в частности, подбор кадров, профессиональная подготовка личного состава, а также аттестация.

В выпускной квалификационной работе проанализирован достаточный объем учебной литературы, нормативных правовых актов и других информационных источников. По тексту имеются ссылки на конкретные

источники.

Научные положения, выводы и рекомендации, представленные в работе, достоверны. Несмотря на то, что теоретический материал не содержит в себе элементы новизны, ценность работы заключается в постановке ряда актуальных проблем, имеющих значение для дальнейшего изучения данной темы. В работе четко прослеживается взаимосвязь исследуемых вопросов с проблемными вопросами научной и практической деятельности. Текст выпускной квалификационной работы изложен и оформлен грамотно.

При работе над исследованием Ахметзянова А.Ф. проявила способность рационально планировать время выполнения работы, грамотно определять последовательность и объем операций при выполнении поставленных задач, пунктуальность в выполнении структурных элементов работы в установленные сроки, а также добросовестность и внимательность в устранении недостатков, указанных научным руководителем.

В качестве недостатков данной работы следует отметить неполноту конкретных статистических данных, характеризующих исследованные в работе вопросы. В то же время данное замечание не носит критический характер.

В целом, выпускная квалификационная работа слушателя Ахметзяновой А.Ф. «Кадровая политика в органах внутренних дел» соответствует требованиям положения об организации подготовки и защите выпускных квалификационных работ в КЮИ МВД России и рекомендуется к защите.

Руководитель выпускной квалификационной работы
преподаватель кафедры АП,АД и УОВД
старший лейтенант полиции



О.А. Фахрутдинова

« 16 » августа 2019г.

С отзывом ознакомлен:


(подпись дипломника)

« 19 » августа 2019г.

РЕЦЕНЗИЯ

на выпускную квалификационную работу

обучающейся 334 учебной группы заочной формы обучения,

2013 года набора, по специальности 40.05.02. правоохранительная
деятельность старшего лейтенанта полиции

Ахметзяновой Айсылу Фатеховны

на тему: «Кадровая политика в органах внутренних дел»

Представленная на рецензирование выпускная квалификационная работа Ахметзяновой А.Ф. посвящена исследованию актуальной темы, поскольку кадровая политика является важнейшей составляющей государственной политики, особенно это актуально звучит применительно к кадрам органов внутренних дел.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы. Автор рассматривает исторический аспект работы с кадрами в органах внутренних дел, понятие государственной кадровой политики и особенности ее проведения в органах внутренних дел, а также важнейшие элементы кадровой политики – подбор кадров, подготовку и аттестацию.

Цель работы Ахметзяновой А.Ф. сформулирована корректно, что позволяет наиболее полно раскрыть заявленную тему. В соответствии с поставленной целью автор определил задачи, которые предстояло решить в ходе работы. Поставленные задачи соответствуют структуре работы и обуславливают логичность и стройность изложения материала.

Автор проделал большую поисковую работу. Им изучены и проанализированы различные источники, среди них нормативно-правовые акты, специальная и учебная литература.

Работа Ахметзяновой А.Ф. на тему «Кадровая политика в органах внутренних дел» является, актуальным, самостоятельным, творческим, структурно обоснованным и концептуально законченным исследованием.

Содержащиеся в работе выводы сделаны Ахметзяновой А.Ф. самостоятельно.

В работе прослеживается стремление автора критически оценить современное состояние кадровой политики в органах внутренних дел, выявить имеющиеся недостатки и предложить пути решения найденных проблем.

Практическая значимость работы заключается в том, что сформулированные выводы и предложения могут быть использованы: 1) в процессе совершенствования законодательства; 2) в работе кадровых аппаратов органов внутренних дел.

Сноски и список использованной литературы в целом оформлены правильно. Выводы и предложения могут быть использованы в учебном процессе при изучении дисциплин «Административное право», «Управление в органах внутренних дел».

Выпускная квалификационная работа Ахметзяновой А.Ф. представляет собой самостоятельное, логически завершенное исследование, соответствующее предъявляемым требованиям и заслуживает положительной оценки.

Рецензент:

Начальник отдела кадров

Казанского юридического института МВД России

полковник полиции


(подпись)

Р.М. Садретдинов

М.П.

С рецензией ознакомлена

«12» 08 2019 г.


(подпись)

А.Ф. Ахметзянова





АНТИПЛАГИАТ
ТВОРИТЕ СОБСТВЕННЫМ УМОМ



Казанский юридический институт
МВД России

СПРАВКА

о результатах проверки текстового документа
на наличие заимствований

Проверка выполнена в системе
Антиплагиат.ВУЗ

Автор работы	Ахметзянова Айсылу Фатеховна
Подразделение	Кадровая политика в органах внутренних дел
Тип работы	Выпускная квалификационная работа
Название работы	Кадровая политика в органах внутренних дел
Название файла	Кадровая политика в органах внутренних дел.docx
Процент заимствования	40,58%
Процент цитирования	5,21%
Процент оригинальности	54,21%
Дата проверки	00:43:37 24 сентября 2019г.
Модули поиска	Кольцо вузов; Модуль поиска общеупотребительных выражений; Коллекция Патенты; Модуль поиска перефразирований Интернет; Модуль поиска перефразирований eLIBRARY.RU; Диссертации и авторефераты НББ; Сводная коллекция вузов МВД; Модуль поиска "КЮИ МВД РФ"; Модуль поиска Интернет; Коллекция ГАРАНТ; Коллекция eLIBRARY.RU; Цитирование; Коллекция РГБ; Сводная коллекция ЭБС
Работу проверил	Фахрудинова Олеся Аглямовна ФИО проверяющего
Дата подписи	24. 09. 2019 Подпись проверяющего

Чтобы убедиться
в подлинности справки,
используйте QR-код, который
содержит ссылку на отчет.



Ответ на вопрос, является ли обнаруженное заимствование
корректным, система оставляет на усмотрение проверяющего.
Предоставленная информация не подлежит использованию
в коммерческих целях.

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего
образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления органов внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: Кадровая политика в органах внутренних дел

Выполнила: Ахметзянова Айсылу Фатеховна
(фамилия, имя, отчество)

Правоохранительная деятельность, 2013г, 334
(специальность, год набора. № группы)

Руководитель:

старший лейтенант полиции, преподаватель
(ученая степень, ученое звание, должность)

Фахрутдинова Олеся Аглямовна
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:

начальник отдела кадров

КЮИ МВД России, полковник полиции
(должность, специальное звание)

Садретдинов Рустем Мунавирович
(фамилия, имя, отчество)

Дата защиты: «___» _____ 20___ г. Оценка _____

СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ.....	2
ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. РЕТРОСПЕКТИВА РАБОТЫ С КАДРАМИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	5
§1. Полиция России и кадровая политика в дооктябрьский период	5
§2. Государственная кадровая политика в органах внутренних дел СССР	11
ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	30
§1. Государственная кадровая политика: понятие, принципы, содержание	30
§2. Особенности прохождения службы в правоохранительных органах	36
ГЛАВА 3. СИСТЕМА РАБОТЫ С КАДРАМИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.....	54
§1. Подбор кадров органов внутренних дел	54
§2. Профессиональная подготовка личного состава органов внутренних дел ..	62
§3. Аттестация кадров органов внутренних дел.....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	73
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	77

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Становление государственности в обновленной России, переход нашего общества к новым социально-экономическим отношениям сопровождаются кризисными явлениями во многих областях жизни людей, резким обострением криминогенной обстановки в стране, высоким ростом и изменениями структуры преступности, а вместе с этим — значительным усложнением содержания, форм и методов деятельности органов внутренних дел (ОВД). В настоящее время качественно новыми характеристиками преступности стали организованность, уголовный терроризм, вооруженность и жестокость. Получили распространение дерзкие нападения на органы внутренних дел и сотрудников с целью захвата оружия. В этой связи сотрудники всех уровней системы ОВД вынуждены постоянно находиться в повышенной боевой готовности, участвовать в мероприятиях по обеспечению общественного порядка и пресечению противоправных действий.

Одновременно усилилось отчуждение общества от правоохранительной системы, что главным образом связывается с нарушениями сотрудниками этических норм, их пренебрежением к требованиям закона, неуважением прав граждан, усилением сращивания с предпринимательскими структурами и коррумпированностью.

Все это требует изменения критериев отбора и иной генерации подготовки специалистов для системы ОВД, которые были бы адаптированными к новым условиям функционирования, что предполагает осуществление дополнительной научной проработки и принятия комплекса дополнительных мер по совершенствованию этого направления деятельности.

Данные обстоятельства существенно повышают потребность в качественном развитии и совершенствовании профессионального образования кадров ОВД, подготовки специалистов высокого профессионального уровня, способных противостоять угрозам и вызовам времени, быть надежными защитниками общественного порядка и спокойствия граждан.

Кроме того, значимым представляется изучение исторического опыта работы с кадрами органов внутренних дел.

Степень разработанности темы исследования.

Разные аспекты прохождения службы в органах внутренних дел рассматривались в трудах А.М. Артемьева, М.М. Дикажева, С.Ф. Зыбина, В.Н. Казакова, В.И. Казанцева, В.Я. Кикотя, Л.М. Колодкина, Н.П. Маюрова, Р.С. Мулукаева, С.Г. Реброва, Е.А. Суминой, С.И. Ушакова, В.М. Шамарова и др.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие в процессе кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Предметом исследования являются основные закономерности государственной кадровой политики в органах внутренних дел.

Цель данной работы заключается в исследовании работы с кадрами в системе органов внутренних дел во второй половине XX века.

Для достижения поставленной цели в работе поставлен ряд задач:

- провести исторический анализ дооктябрьского состояния полиции в Российской империи и состояния работы с кадрами в ней,
- выявить особенности работы с кадрами в Советской России,
- уточнить понятие государственной кадровой политики,
- рассмотреть особенности прохождения службы в органах внутренних дел,
- рассмотреть элементы системы работы с кадрами в органах внутренних дел, показать особенности подбора кадров в органах внутренних дел,
- описать профессиональную подготовку личного состава органов внутренних дел,
- охарактеризовать аттестацию в органах внутренних дел.

Методология исследования представляет собой современный методологический инструментарий, объединяющий философские, общенаучные, частнонаучные и специальные методы исследования: диалектико-материалистический, системный, структурно-функциональный, логический, исторический и другие.

ГЛАВА 1. РЕТРОСПЕКТИВА РАБОТЫ С КАДРАМИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§1. Полиция России и кадровая политика в дооктябрьский период

В современных условиях построения демократического правового государства в России, особую актуальность приобретают проблемы построения эффективного института полиции, способного к принятию инноваций и современному управлению социальными процессами, связанными с внутренними и внешними аспектами функционирования правоохранительного ведомства. Так как, выбранная Россией магистраль модернизации - гражданское общество.

Понятие «полиция» происходит от греческого «politeia» («polis» - город), обозначающее городское и государственное устройство и управление. Юридическая практика в России, традиционно относится к Романо -германской правовой семье, где главенствующую роль в управлении государством и обществом, в отличие от Англо-американской системы, выполняет центральная власть, а местное самоуправление наделено второстепенными властными функциями.

Социально-экономическое развитие России в середине XVII века привело к окончательному закреплению крестьян и, как следствие, росту напряженности в обществе, что делало необходимым дальнейшее усиление контроля государства за всеми сторонами жизни общества.

Фактором, несомненно ускорившим процесс укрепления российского государственного механизма, явилась внешняя военная опасность со стороны соседних государств — Речи Посполитой, Швеции, Турции.

Основанная Петром I столица должна была не только стать административным центром государства, но и служить своеобразным символом, образцом организации новой жизни — в Санкт-Петербурге должны

были демонстрироваться все нововведения¹.

Одним из таких нововведений стала образованная указами от 25 мая и 7 июня 1718 г. Канцелярия полицейских дел (в некоторых публикациях встречается утверждение о создании данного органа в 1715 г.).

Полиция создавалась как орган, на который возложены обширные задачи обеспечения «добрых гражданских порядков».

4 июня 1718 г. А.М. Девьер обратился в Сенат с просьбой выслать ему нормативные акты, которыми должна руководствоваться полиция, обнародовать «царскую волю», обязывавшую жителей столицы выполнять требования генерал-полицмейстера и обеспечить полицию необходимым числом людей.

В тот же день Сенат издал указ о передаче в распоряжение А.М. Девьера десяти офицеров, двадцати унтер-офицеров, ста шестидесяти «солдат добрых», дьяка и десяти подьячих.

Естественно, при такой организации полиции ее служащие уравнивались в правах с военными. Так, согласно сенатскому указу от 7 июля 1718 г., унтер-офицер и солдат Полицмейстерской канцелярии в получении жалованья были приравнены к гарнизонным.

Время правления Екатерины II вошло в историю как период «просвещенного абсолютизма». Принято считать, что данный вид политического режима присущ, главным образом, позднефеодальным монархическим государствам и выражается в уничтожении «сверху» наиболее устаревших феодальных институтов. В России «просвещенный абсолютизм» характеризовался смягчением репрессий, жестокости в регламентации жизни людей, развитием науки и образования, декларированием передовых идей.

Были увеличены штаты сотрудников Главной и Московской полицмейстерских канцелярий. В качестве самостоятельного учреждения из Главной полицмейстерской канцелярии Петербурга в 1763 г. была выделена и

¹ Лобанов А. В., Широков Г. Г. История полиции России / А. В. Лобанов, Г. Г. Широков. СПб.: Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России, 2015. С. 8.

подчинена юстиц-коллегии Розыскная экспедиция.

Характерными документами екатерининского времени были знаменитый «Наказ императрицы Екатерины II, данный комиссиям о сочинении проекта нового Уложения» и один из «Наказов» государственных учреждений — «Наказ Главной полиции».

В наказе Главной полиции говорилось, что полиция должна действовать прежде всего «по правилам справедливости». В ее задачи входило «вкоренять в сердца обывателей страх божий». Полиция должна была наблюдать за тем, чтобы дети почитали родителей, чтобы каждый подданный жил и после смерти был похоронен в соответствии со своим социальным положением, чином и званием.

Начальник полиции и его помощники, утверждалось в «Наказе Главной полиции», должны быть «освобождены от всякого недостатку (в денежном смысле), чтобы могли избежать того, что может повредить чистоте их совести». Полиция должна была обладать правом «наказывать выражавших не почтение к ней и ее служащим».

Очень важным было провозглашение того, что «полиция властна над всеми, не исключая никого, какого бы он звания ни был». Однако российская действительность вносила и сюда свою коррективу. В документе указывалось, что полиция не должна обходиться с подданными знатных чинов как с простым народом. Более того, утверждалось, что «знатные разумеются сами по себе помощниками полиции». Этим Екатерине удалось привлечь дворян на службу в полицию².

Основными нормативными документами, определяющими компетенцию и организацию полиции с конца XVIII века стали «Учреждения для управления губерний» 1775 г. и «Устав благочиния или полицейский» 1782 г.

Согласно «Учреждению для управления губерний» в 1775 г. была создана сельская полиция. В каждом уезде местные дворяне на собраниях выдвигали

² Лобанов А. В., Широков Г. Г. История полиции России / А. В. Лобанов, Г. Г. Широков. СПб.: Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России, 2015. С. 16.

несколько кандидатур в так называемый «нижний земский суд», исполнявший административно-полицейские и судебные функции. Члены нижнего земского суда и их руководитель — земский исправник (называвшийся также капитан-исправником) утверждались в своей должности губернатором. Ему же, через губернское правление, подчинялись нижний земский суд (состоявший из 3-4 заседателей) и капитан-исправник.

Реформа 1775 г. создавала новый административно полицейский аппарат в уезде, но недостаточно учитывала новые условия городской жизни. Развитие промышленности и торговли, рост купеческого сословия, увеличение притока оброчного крестьянства ставили перед государством задачу приведения городского административного и полицейского аппарата в соответствие с требованиями времени.

Для решения этой проблемы 8 апреля 1782 г. был издан «Устав благочиния, или полицейский». Согласно этому уставу создавался новый городской административно-полицейский орган — Управа благочиния, вводились специальные должности служащих городской полиции, более четко определялись ее задачи и компетенция.

В течении XIX века МВД Российской империи, постепенно превращается в закрытую государственную корпорацию, самодостаточную по вопросам оценки собственной деятельности.

Реформа 1880 года превратила МВД, в главенствующее звено госаппарата и многократно увеличило его влияние на общественную, политическую и экономическую жизнь страны, постепенно превращаясь в закрытую государственную корпорацию, самодостаточную по вопросам оценки собственной деятельности. Полиция несла образ «надзорного, контролирующего органа», выражая интересы правящего класса. Именно с этого периода в России складывается традиция двух отдельно существующих общностей: «полиция» и «народ».

До середины XIX века специальных учреждений, осуществлявших подготовку для службы в полиции как классных чинов, так и низших

полицейских служителей, в Российской империи не существовало. Первые приобретали необходимые профессиональные знания, как правило, опытным путем, осуществляя долгое восхождение по служебной лестнице от низших чинов - к высшим, вторые лишены были даже этой возможности. Солдаты, составлявшие полицейские команды в городах, и крестьяне, замещавшие должности сотских и десятских в деревнях, долго на полицейской службе не задерживались.

Распад традиционных связей и отношений в деревне вел к увеличению миграционных потоков в города. Как следствие, люмпенизация и маргинализация городской среды сопровождалась ростом преступности. Реформы 1860-х гг. привели к существенным изменениям в социальных, культурных, экономических, правовых, политических процессах, протекавших в стране. Судебная реформа 1864 г., повышение образовательного и культурного уровня населения знаменовали собой укрепление правовых начал в жизни общества. Ослабление цензуры предоставляло возможность для критики деятельности государственного аппарата. Возросла требовательность общества к полицейским учреждениям, однако качественный их состав, особенно нижнего звена, не отвечал требованиям времени. Поэтому неудивительно, что во второй половине столетия проблема профессиональной подготовки кадров постепенно начинает осознаваться руководителями полиции.

Первые попытки ее решения были предприняты в столице, где процессы модернизации общества протекали более интенсивно. В 1867 г. на базе Управления Санкт-Петербургской полиции была открыта школа резерва для подготовки городских и околоточных надзирателей как наиболее уязвимо с точки зрения профессиональной подготовки звена полиции. В 1897 г. школа была расширена за счет дополнительного отделения для обучения классных чинов полиции.

В отличие от столицы, в провинции создание системы профессиональной подготовки чинов полиции заметно отставало и зависело от инициативы

местного полицейского начальства. В 1892 г. оренбургский полицмейстер В. А. Доброхотов обратил внимание на плохое знание нижними чинами полиции своих обязанностей и потребовал от приставов раз в неделю собирать городских для проверки знания ими инструкций и «внушать им правила служебного долга и чести носимого звания». В октябре полицмейстер еще раз подчеркнул в приказе, что незнание городскими приказов и инструкций «будет отнесено к вине гг. приставов», т.е. тем самым он по сути дела возлагал на последних организацию и проведение занятий с городскими.

Эффективность от этих занятий была невелика, т.к. уже через три месяца полицмейстер констатировал, что полицейский должен не только знать извлечения из уставов, касающиеся обязанностей полиции, но и уметь применить их на практике. В связи с этим приказом от 16 января 1893 г. при городском полицейском управлении учреждались «практические занятия», руководить которыми был назначен исполняющий дела секретаря полицейского управления губернский секретарь Ряхин. Занятия организовывались для двух категорий слушателей: околоточные надзиратели и городские. Посещение занятий было строго обязательным. Все свободные от службы околоточные и половина всего состава городских обязаны были на них присутствовать.

Итак, создание системы профессиональной подготовки чинов полиции было закономерным шагом в развитии системы правоохранительных органов, которая нуждалась в квалифицированных специалистах. Однако раскрыться ее потенциальным возможностям было не суждено. Этому воспрепятствовала не столько первая мировая война, сколько более глубокие причины, связанные с недостатками полицейской службы в целом.

§2. Государственная кадровая политика в органах внутренних дел СССР

Кризис власти привел к свержению Временного правительства и взятию власти Советами. Как следствие, резко ухудшилась криминогенная обстановка в стране. Так, за 1914-1918 гг. в Москве преступность в пересчете на душу населения возросла в 3,3 раза, убийства — в 11 раз, вооруженные грабежи — в 307 раз, простые грабежи — в 9 раз³.

26 октября (8 ноября) 1917 г. в числе первых 13 народных комиссариатов Советского правительства создается Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) под руководством первого наркома А.И. Рыкова.

Большевики первоначально руководствовались программным положением марксизма о всеобщем вооружении трудящихся и видели в этом средство обеспечения общественного порядка. Поэтому главной задачей Наркомата внутренних дел являлось создание советского государственного аппарата на местах. Под влиянием революционного романтизма первый советский нарком внутренних дел А.И. Рыков 28 октября (10 ноября) 1917 г. подписал постановление «О рабочей милиции», которое отличалось значительным юридическим несовершенством и большого практического значения не имело. Обстановка социально-экономической нестабильности, разгул преступности вскоре заставили большевиков серьезно отнестись к проблеме.

В начале марта 1918 г. правительство предложило НКВД разработать и внести на рассмотрение СНК проект положения «О советской классовой милиции». Однако проект оказался слабым и только 12 октября 1918 г. НКВД

³ Титов В.А., Гиоев Г.В. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917-2010 гг.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 4. С. 17.

и НКЮ утвердили ведомственную инструкцию «О создании Советской Рабоче-крестьянской милиции».⁴

Декрет СНК от 3 апреля 1919 г. «О Советской Рабоче-крестьянской милиции» придал процессу ее организационно-правового становления качественно новый характер. Милиции переводилась на централизованное государственное обеспечение, что способствовало укреплению ее материального положения, организованности, дисциплины. Декрет закреплял особенности правового положения милиции в условиях военного времени, которое определялось как «особая вооруженная организация, призванная не только охранять порядок в тылу, но и в месте с РККА участвовать в боевых операциях на фронте. С этой целью в милиции вводились обязательное военное обучение и воинская дисциплина.

Сотрудники милиции считались мобилизованными в Красную армию, но прикомандированными к своим рабочим местам. Однако третья часть рядового и пятая часть командного состава милиции должны были постоянно находиться в действующей армии.

Процесс создания рабочей милиции значительно отличался от мер, принятых советской властью по формированию органов суда и предварительного следствия, адвокатуры. Все эти органы Декретом о суде № 1 были упразднены. Советские суды создавались заново из рабочих и иных трудящихся. Аппарат милиции, созданный Временным правительством, специальным декретом не расформировывался. На общих собраниях милиционеров принимались решения о признании советской власти, после чего милиция в прежнем составе продолжала выполнять свои функции по охране общественного порядка. Менялся лишь ее руководящий состав. Милицейский аппарат подлежал ликвидации в случаях непризнания им советской власти.

Кроме того, милиция создавалась только в городах.

⁴ Сырых В. М. История государства и права : учебное пособие / В. М. Сырых. — Изд. 2-е, исправл. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 85.

Такие половинчатые, недостаточно решительные меры по организации милиции объясняются двумя обстоятельствами. Во-первых, в городах действовали отряды Красной гвардии, состоящие из вооруженных рабочих. Красная гвардия создавалась в ходе Октябрьского переворота с целью охраны Советов рабочих и солдатских депутатов, обеспечения процессов передачи им дел от государственных органов и учреждений, образованных Временным правительством. По упрочении положения Советов Красная гвардия частично влилась в ряды Красной Армии и составила ее наиболее надежный и сознательный костяк, а частично осталась при местных Советах и осуществляла функции милиции, пресекала преступления, сохраняла общественный порядок. Милиция как бы дублировала деятельность Красной гвардии и не играла заметной роли в борьбе с правонарушениями⁵.

Во-вторых, среди большевиков преобладал взгляд, согласно которому функции милиции по охране общественного порядка должно нести все взрослое население на общественных началах. Соответственно и Наркомат по внутренним делам рекомендовал местным Советам вводить «всеобщую охранную повинность», обязывая каждого гражданина безвозмездно отдежурить установленные часы. В деревнях, где вследствие разбросанность и населения трудно применять принцип общей повинности, предписывалось выбирать милиционеров.

Попытки реализовать эти предписания показали их полную несостоятельность. Для выполнения общественной повинности население должно было освобождаться от своей основной работы, вносить неразбериху в и без того плохо организованную работу государственных учреждений, а также заводов и фабрик. В то же время население не выказывало большого желания бороться с преступностью, под всевозможными предлогами уклоняясь от исполнения этой общественной повинности, требующей профессиональных навыков и связанной с риском для жизни. В Петрограде

⁵ Костин Ю.В. Исторический опыт борьбы с негативными явлениями в деятельности советской милиции в 1920-е гг. // История государства и права. 2009. N 22. С. 26.

уклонение приняло настолько массовый характер, что Петроградский Совет вынужден был установить уголовную ответственность за неявку на дежурство по охране общественного порядка. В июле 1918 года съезд председателей исполкома в губернских Советах принял специальную резолюцию, в которой признал необходимым организацию советской рабоче-крестьянской милиции на профессиональных началах. Этот принцип был взят на вооружение Наркоматом по внутренним делам, а идея создания милиции на общественных началах отброшена в сторону, хотя в последующем к ней возвращались неоднократно.

Советская власть принимала действенные меры по организации деятельности милиции на профессиональных началах. Инструкцией по организации рабоче-крестьянской милиции, принятой в октябре 1918 г. Наркоматом внутренних дел и Наркоматом юстиции, предусматривался добровольный принцип комплектования кадрового состава милиции. Органы милиции создавались и действовали как органы исполнительной власти на местах и находились в двойном подчинении — губернским исполкомам и Наркомату внутренних дел.

Декрет СНК от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции» относил на государственный счет «содержание всех видов милиции, находящихся в ведении Наркомата внутренних дел». Работники милиции освобождались от призыва в Красную Армию. В милиции вводилось обязательное обучение воинскому искусству и военная дисциплина. Допускалось использование частей милиции в боевых действиях совместно с Красной Армией. Основные задачи милиции в 1918—1920 гг. сводились к выполнению мероприятий советской власти: проведению продразверстки, всеобщей трудовой повинности, борьбе со спекуляцией, мешочничеством и другими правонарушениями. На органы милиции была возложена также задача уголовного розыска лиц, совершивших преступления. Во всех управлениях милиции были созданы отделы

уголовного розыска, а при Главном управлении милиции Наркомата внутренних дел — Центральное управление уголовного розыска⁶.

Окончательная структура и порядок деятельности милиции периода гражданской войны были закреплены Декретом ВЦИК и СНК от 10 июня 1920 г. Милицейские органы создавались во всех уездах, губернских городах и городах с населением свыше 50 тыс. человек. Милиция подразделялась на городскую, уездную, промышленную, железнодорожную, водную и розыскную. На службу в милицию принимались красноармейцы либо лица, достигшие возраста 21 год, грамотные, пользующиеся избирательным правом и годные для несения милицейской службы.

Организацию и управление милицией осуществляло Главное управление милиции Наркомата внутренних дел, а также губернские исполкомы. К ведению Главного управления милиции относилось общее руководство органами милиции, принятие мер по укреплению дисциплины в милиции, организация специальных курсов, снабжение милиции оружием, обмундированием, продовольствием и др. Губернские управления милиции осуществляли руководство милицией в пределах губернии, надзор и ревизию органов уездной и городской милиции, ведение хозяйственных вопросов, рассмотрение жалоб на действия подчиненных органов милиции.

Рабоче-крестьянскую милицию (РКМ) России возглавлял начальник милиции республики — член Коллегии НКВД РСФСР. Начальники милиции в губерниях, уездах, городах избирались исполкомами соответствующих Советов. Вышестоящие органы милиции имели право отвода кандидатов.

При отсутствии на местах достойных кандидатов начальники местной милиции назначались в административном порядке, однако соответствующие исполкомы Советов пользовались правом их отвода. Смещение или отстранение от должности начальника милиции не могло производиться

⁶ Костин Ю.В. Исторический опыт борьбы с негативными явлениями в деятельности советской милиции в 1920-е гг. // История государства и права. 2009. N 22. С. 27.

местными исполкомами без согласия губернского или соответственно Главного управления милиции.

В период нэпа система органов милиции не претерпела существенных изменений. Согласно Положению о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР управление милицией осуществляет Главное управление милиции, включающее в себя отделы милиции, уголовного розыска и материальный отдел. Управления милиции создавались и действовали на принципах двойного подчинения в губерниях, уездах и городах, численностью более 50 тыс. жителей.

Работники милиции не имели воинских званий и различались только занимаемой должностью: начальник милиции, старшие и младшие милиционеры, работник уголовного розыска, лица административно-хозяйственного состава и канцелярский персонал. Укомплектование милиции проводилось путем добровольного найма. На службу в милицию принимались лица, достигшие возраста 21 года, грамотные, пользующиеся избирательными правами и годные по состоянию здоровья к милицейской службе.

В 1923 г. в стране проводится сокращение государственного аппарата с целью его упрощения, удешевления и устранения бюрократических излишеств и извращений. Мероприятие существенным образом сказалось на работе милиции. Она была переведена с государственного на местный бюджет, а штаты сокращены на 30%, что, конечно же, привело к ухудшению ее работы по охране общественного порядка и борьбе с преступлениями.

Структура и полномочия органов милиции и уголовного розыска в 1926—1930 гг. сохранялись неизменными. Наиболее важные изменения произошли в методах их работы в соответствии с постановлением СНК РСФСР от 25 мая 1930 г., которым было разрешено органам милиции привлекать к своей работе членов добровольных обществ содействия милиции и уголовного розыска. Такие общества создавались под руководством городских, поселковых и сельских Советов с целью оказания

помощи органам милиции и уголовного розыска в борьбе с преступлениями и охране общественного порядка.

Во второй половине 1920-х гг. наметилось два подхода к изменению государственно-правового статуса милиции. Первый подход был связан с кадровыми проблемами, имевшими место в органах милиции. На IX Всероссийском съезде Советов прозвучало предложение о ликвидации милиции, так как "милиция у нас занимается исключительно пьянством и взяточничеством", в связи с этой и другими проблемами предлагалось "милиционную службу возложить на само население". Второй подход заключался в организационном объединении милиции с одним из правоохранительных органов - Наркоматом юстиции или ОГПУ. Именно этот путь и был реализован в начале 1930-х гг. посредством передачи милиции в ведение ОГПУ⁷.

Одной из самых острых проблем, стоявших перед органами внутренних дел Советской России в рассматриваемый период, была проблема кадров. Решение ее существенно затруднялось тем, что острейшая нехватка ресурсов не позволяла обеспечить отбор в органы внутренних дел людей, отвечавших необходимым требованиям. Эта же причина делала невозможным создание специальной системы подготовки кадров, адекватной потребностям практики. Укрепить кадровый состав милиции, бороться с негативными явлениями в милицейской среде пытались путем привлечения в ряды милиции рабочих от станка и крестьян от сохи. Как свидетельствуют документы, при подборе и расстановке милицейских кадров и назначении на милицейские должности рядового и начальствующего состава главным критерием было наличие у кандидатов пролетарского или бедняцкого происхождения и преданность делу революции. Однако, установки в кадровой политике не на учет личностных и деловых качеств кандидатов, а

⁷ Шабельникова Н.А. Милиция в системе исполнительной власти в 1917 - 1930 гг.: теоретические и организационно-правовые аспекты // История государства и права. 2010. N 14. С. 28.

Начиная с 1923 г. предпринимались попытки решения проблем, связанных с деятельностью органов внутренних дел. Об этом можно судить по одному из Постановлений Оргбюро ЦК РКП(б) (апрель 1923 г.): "Обязать губкомы всемерно стремиться к искоренению наблюдающегося отвлечения внимания милиции от прямого своего долга на изыскание побочного заработка на почве их необеспеченности и связанных с этим проявлений взяточничества и иных преступлений по должности путем всемерного улучшения материального положения строевого состава милиции, дабы реально приблизить размеры получаемого ими содержания к прожиточному минимуму".

В период проведения новой экономической политики совершенствовалась практика материального стимулирования труда работников милиции. Наряду с решением материальных проблем милиции особое внимание уделялось борьбе со взяточничеством и другими негативными явлениями в милицейской среде, а также профилактическим мерам и проверке сотрудников правоохранительных органов. В губерниях и уездах создавались специальные комиссии по борьбе со взяточничеством, которые ежемесячно отчитывались о проделанной работе в губкомах РКП(б). Были разработаны мероприятия по искоренению и предупреждению взяточничества. Так, созданная 9 ноября 1923 г. Орловская губернская комиссия по борьбе со взяточничеством потребовала немедленного привлечения к суду работников милиции, которые при тщательном наблюдении и проверке окажутся неблагонадежными. Уличенных в неблаговидных поступках работников снимали на киноплёнку и специально показывались в местных кинематографах. Укрепить кадры милиции, очистить милицейскую среду от коррупционеров и взяточников, повысить престиж правоохранительных органов пытались путем массовых чисток личного состава милиции. В рассматриваемый период были проведены две общегосударственные чистки: в 1922 - 1923 гг. было уволено около 20%

проверенных, в 1929 - 1930 гг. "вычищено" около 15% личного состава милиции.

После окончания Великой Отечественной войны острой оказалась проблема укомплектования милиции опытными, знающими свое дело, надежными кадрами. За годы войны советская милиция потеряла многих своих лучших работников, и в первые послевоенные годы почти повсеместно наблюдался значительный некомплект личного состава¹¹.

Для выхода из создавшегося положения были приняты меры к направлению на службу в милицию бывших партизан, красноармейцев, передовых рабочих, колхозников.

Проблема "кадрового голода" в милиции - это не только проблема Министерства внутренних дел, это, прежде всего, проблема государства в целом. Отсутствие высокопрофессионального, морально-адаптированного к внешним условиям кадрового потенциала органов внутренних дел - это проблема всего общества.

В этой связи определяющая роль в процессе качественного комплектования служб и подразделений милиции (и, как следствие, высокие оперативно-служебные показатели)¹², принадлежит организации работы сотрудников кадровых аппаратов.

После воссоздания в 1966 г. общесоюзной системы органов внутренних дел начался поиск путей оптимального организационного построения милицейских подразделений и служб, внедрение таких форм и методов охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, повышения качества подготовки кадров, их образовательного и культурного уровня, которые бы отвечали духу времени.

¹¹ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Елифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов / Под ред. д. ю. н. Р. С. Мулукаева. М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. С. 254.

¹² Занина Т.М., Разуваева Н.И. О проблемах психологического аспекта подбора кадров органов внутренних дел // Общество и право. 2009. № 4. С. 286.

Особое внимание было обращено на проведение в жизнь ленинских принципов подбора, выдвижения и расстановки кадров: обеспечение высокого уровня служебной, боевой и политической подготовки и дисциплины личного состава органов внутренних дел и внутренних войск; улучшения жилищных и культурно-бытовых условий личного состава подразделений системы МВД.

В целях дальнейшего совершенствования работы с рядовым и начальствующим составом, повышения роли и ответственности руководителей органов внутренних дел, подразделений и кадровых аппаратов за подбор, обучение и воспитание личного состава министром МВД СССР был издан приказ № 25 от 23 января 1973 г. «О проведении очередного служебного аттестования в органах, учреждениях и учебных заведениях МВД СССР»¹³.

Аттестование ставило задачу укрепления кадрового состава органов, подразделений и учебных заведений и проходило в течение 7 месяцев: с 1 апреля по 1 ноября 1973 г. Аттестационные комиссии в ходе служебного аттестования предъявляли повышенные требования к личному составу подчиненных органов и подразделений за состояние дел на порученном участке работы, особое внимание обращалось на идейную убежденность сотрудников, способность правильно решать оперативно служебные вопросы, на знание необходимых нормативных актов, выдержку и культуру в обращении с гражданами, строгое соблюдение социалистической законности и служебной дисциплины, умение владеть криминалистической и специальной техникой и личным оружием, физическую подготовленность и морально-волевые качества.

Проведенное служебное аттестование позволило более рационально расставить кадры, пополнить резерв выдвижения, укрепить слабые участки подготовленными работниками, освободиться от сотрудников, которые по деловым и моральным качествам не отвечали своему назначению.

¹³ Гаденков А.В. Правовое регулирование деятельности кадровых аппаратов МВД СССР в 1960–1970-е годы // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). 2013. № 1 (3). С. 40.

Приказом министра МВД СССР от 21 марта 1974 г. № 90 была утверждена инструкция о порядке применения положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом. Основным нормативным актом, регулирующим деятельность кадровых аппаратов, стал Приказ МВД СССР «О введении в действие Руководства по работе с кадрами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел» от 15 июня 1975 г. № 150. Данное руководство определило основные обязанности органов внутренних дел, их структурных подразделений, кадровых аппаратов по работе с кадрами рядового и начальствующего состава. Была определена подчиненность кадровых аппаратов, их образовательный уровень, функциональные обязанности. Первоочередными задачами были поставлены:

- перспективное и текущее планирование работы с кадрами органов внутренних дел;
- формирование полноценного и действенного резерва кадров для назначения на высшие должности;
- организация и проведение работы по аттестованию рядового и начальствующего состава, реализация выводов аттестования;
- систематический анализ укомплектованности и качественного состава кадров, внесение предложений по улучшению качественного состава кадров;
- изучение причин текучести кадров и принятие мер к их устранению;
- организация первоначальной служебной и боевой подготовки, переподготовки; повышение квалификации и стажировки кадров, разработка совместно с заинтересованными службами учебных и тематических планов и программ профессиональной подготовки личного состава;
- отбор кандидатов для комплектования переменным составом высших и средних специальных учебных заведений МВД, курсов первоначальной подготовки и повышения квалификации начальствующего состава;

- организация работы по повышению общеобразовательного и профессионального уровня рядового и начальствующего состава в системе вечернего и заочного обучения;
- изучение, обобщение, рассмотрение и внедрение передового опыта работы по подбору, расстановке, обучению и воспитанию кадров;
- оформление и ведение личных дел, учета рядового и начальствующего состава, справочная работа по вопросам прохождения службы¹⁴.

Впервые в истории МВД нормативными актами наиболее полно и объемно были определены цели, задачи и функциональные обязанности кадровых аппаратов и их реализация.

Во второй главе Руководства под названием «Организация работы кадровых аппаратов» были распределены функциональные обязанности раздела «А», в которых деятельность кадровых аппаратов строилась по зональному и линейному принципу работы, определялась ответственность начальников кадровых аппаратов за выполнение задач, возложенных на подчиненный аппарат, обучение и воспитание работников, строгое соблюдение ими социалистической законности. Функциональные обязанности давали наиболее полный перечень направлений деятельности кадровых аппаратов.

В разделе «Б» «Планирование работы» указывалось, что кадровые аппараты должны были составлять годовые планы работы, квартальные, на месяц, планы командировок, планы проведения аттестации лиц среднего, старшего и высшего начсостава по истечении 4-летнего срока службы в занимаемой должности, тематические планы и расписание занятий по служебной боевой подготовке работников кадрового аппарата, годовые планы первоначальной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и

¹⁴ Гаденков А.В. Правовое регулирование деятельности кадровых аппаратов МВД СССР в 1960–1970-е годы // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). 2013. № 1 (3). С. 42.

стажировки кадров. Были даны рекомендации по разработке перспективных планов на 5-10 и более лет.

В разделе «В» «Анализ данных о составе кадров и состоянии работы с ними» указывалось, что кадровые аппараты обязаны были проводить анализ как в целом по линиям служб (УР, БХСС, следствие, участковые и др.), так и отдельно по каждому органу внутренних дел. Анализировать статданные о составе имеющихся кадров, о принятых и уволенных, составлять текстовые отчеты.

В соответствии с разделом «Г» «Изучение, распространение и внедрение передового опыта работы» проводилась работа по отбору кадров на службу, организации работы с лицами, зачисленными в кандидаты для назначения на более высокие должности, по организации работы с кадрами основных служб и подразделений, по закреплению кадров, сокращению их текучести, укреплению соцзаконности.

Не осталась без внимания и организация контроля, о чем шла речь в разделе «Д». Кадровый аппарат обязан был участвовать в инспекторских проверках, начальник нижестоящих кадровых аппаратов, руководители служб и подразделений заслушивались на оперативных совещаниях, семинарах, писали доклады (отчеты) о работе с кадрами.

Комплекс мероприятий по улучшению работы с кадрами органов внутренних дел был рассмотрен на коллегии МВД СССР 30 января 1973 г. В качестве контроля за выполнением решения коллегии штабом МВД СССР были проведены инспекторские проверки МВД в ряде республик Союза, автономных республик, краев и областей. Достижения и недостатки в работе с кадрами были изложены в Приказе министра МВД СССР № 0500 от 10 июля 1975 г. «О мерах по дальнейшему улучшению работы с кадрами в органах внутренних дел». Было отмечено, что с принятием новых документов: Положения о советской милиции, Дисциплинарного устава, Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом, укрепивших правовую основу деятельности органов внутренних дел и определивших современные формы и

методы работы с личным составом, - проведена большая организаторская и воспитательная работа. Положительное значение в деле укрепления кадров сыграло принятие Присяги рядовым и начальствующим составом¹⁵.

За короткий период качественно улучшились кадры руководящего и инспекторского состава уголовного розыска, аппарата БХСС, исправительно-трудовых учреждений, военизированной пожарной охраны. К 1975 г. в этих службах 70-80 % сотрудников являлись дипломированными специалистами. Большинство следователей МВД имело высшее юридическое образование, в службе профилактики 70 % сотрудников являлись специалистами с высшей и средней подготовкой.

Продолжал повышаться уровень общеобразовательной подготовки рядового и младшего начальствующего состава милиции. За два года число лиц со средним образованием увеличилось с 52 до 65%. Приняты меры к укреплению руководящих кадров республиканских, краевых, областных, городских и районных органов внутренних дел. На руководящую работу было выдвинуто немало молодых сотрудников, обладающих необходимым опытом, знаниями, способных по своим деловым и морально-политическим качествам умело руководить органами милиции, следствия, исправительно-трудовыми учреждениями и другими службами МВД.

Нормативные акты министерства не только определяли законодательную базу деятельности кадровых аппаратов, но и регламентировали обязательность и механизм контроля за выполнением всех нормативных документов. Характерен в этом отношении приказ МВД СССР № 100 от 24 марта 1977 г. «О мерах по упорядочению контроля за исполнением в центральном аппарате МВД СССР» [4]. Была введена в действие инструкция о порядке организации контроля за исполнением подразделениями решений коллегий, приказов, указаний, планов работы и иных документов, а также поручений министра, его

¹⁵ Гаденков А.В. Правовое регулирование деятельности кадровых аппаратов МВД СССР в 1960–1970-е годы // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). 2013. № 1 (3). С. 44.

заместителей, начальников республиканских, краевых и областных управлений МВД. Ответственность за своевременное и качественное исполнение по линиям служб документов и поручений несли персонально руководители центрального аппарата, которые определяли систему контроля в руководимых службах, анализировали состояние исполнительской дисциплины, в установленном порядке предоставляли руководству министерства, штабу и управлению делами информацию о ходе исполнения контролируемых документов и поручений.

Конец 1970-х гг. знаменует собой целый перечень нормативных документов по совершенствованию системы повышения квалификации кадров органов внутренних дел. На основе Постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР от 13 октября 1977 г. «О дальнейшем совершенствовании системы повышения квалификации руководящих работников и специалистов народного хозяйства» МВД СССР издает приказ от 13 марта 1978 г. № 70 «О мерах по дальнейшему повышению квалификации кадров органов внутренних дел». В приказе отмечается, что в МВД СССР сложилась и нормативно закреплена постоянно действующая система переподготовки и повышения квалификации кадров на факультетах и курсах при учебных заведениях МВД СССР и других министерств и ведомств, а также в учебных заведениях МВД, УВД, обеспечивающая периодичность обучения один раз в пять лет. Повышение квалификации соответствовало улучшению уровня руководства органами и подразделениями внутренних дел и эффективности оперативно-служебной деятельности.

В связи с этим МВД СССР издало 13 октября 1977 г. Приказ № 933 в целях дальнейшего совершенствования системы повышения квалификации кадров органов внутренних дел и потребовало от управления кадров, управления учебных заведений, главных управлений, управлений и отделов МВД СССР:

- принять меры к дальнейшему улучшению перспективного и годового планирования, повышению квалификации; повысить ответственность руководителей органов и учреждений внутренних дел и кадровых аппаратов за

выполнение планов и качественный отбор кандидатов на курсы повышения квалификации;

- усилить организационно-методическое руководство системой повышения квалификации, оказывать помощь институтам, факультетам, курсам повышения квалификации, школам усовершенствования начальствующего состава милиции, учебным подразделениям в улучшении качества обучения слушателей широко использовать в учебном процессе современную практику и передовой опыт работы органов и учреждений внутренних дел;

- организовать обучение кадров на строго плановой основе и, прежде всего, сотрудников, зачисленных в резерв на выдвижение, своевременно разрабатывать и утверждать перспективные и годовые планы повышения квалификации начальствующего состава и добиваться их выполнения.

Новаторский характер МВД СССР в 1960-1970-е гг. во главе с Н.А. Щёлоковым был очевиден. Области, которые ранее регулировались во многом нормативными актами, стали объектом регулирования правительственных постановлений, а те, которые прежде регламентировались на уровне актов Советов, стали предметами законов. В 1970-е гг. ведомственные нормативные документы по организации работы с кадрами издаются буквально по каждой основной службе:

- Приказ МВД СССР № 0660 от 11 декабря 1972 г. «О коренном улучшении работы дежурных частей органов внутренних дел»;

- Приказ МВД СССР № 110 от 21 апреля 1976 г. «О дальнейшем совершенствовании деятельности следственных аппаратов ОВД».

- Приказ МВД СССР № 215, который утверждает Инструкцию по работе участковых инспекторов милиции (август 1975 г.);

- Приказ МВД СССР № 1 от 4 января 1982 г. «Об утверждении положения о службе по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляции (БХСС) МВД СССР» и др.

Нормативные акты министерства не только определяли законодательную базу деятельности кадровых аппаратов, но и регламентировали обязательность

и механизм контроля за выполнением всех нормативных документов. Характерен в этом отношении приказ МВД СССР № 100 от 24 марта 1977 г. «О мерах по упорядочению контроля за исполнением в центральном аппарате МВД СССР». Была введена в действие инструкция о порядке организации контроля за исполнением подразделениями решений коллегий, приказов, указаний, планов работы и иных документов, а также поручений министра, его заместителей, начальников республиканских, краевых и областных управлений.

Как показало время, реформирование органов внутренних дел, проведенное под руководством министра Н. А. Щёлокова на деле оказалось наиболее удачным, целесообразным и эффективным за всю историю этого ведомства.

На 1 марта 1985 г. некомплект в милиции составлял 62,6 тыс. человек, в том числе — 1,5 тыс. в уголовном розыске, 1,2 тыс. в БХСС, 1,3 тыс. участковых. Ситуация осложнялась также тем, что с 1986 г. ЦК КПСС прекратил "мобилизации" на работу в милицию, которые широко практиковались в предыдущие годы и хотя бы на какое-то время обеспечивали укомплектование рядов милиции до установленной положенности.

Ухудшение состояния кадров неминуемо повлекло и снижение эффективности деятельности милиции. В 1989 г. резко снизились результаты одной из самых многочисленных милицейских служб — патрульно-постовой. Число преступников, задержанных патрульно-постовыми нарядами, из года в год падало. Если в 1984 г. оно составляло 316 тыс., то в 1989 — 170 тыс.¹⁶

Именно неудовлетворительное состояние кадров милиции не позволило реализовать потенциал проводившихся в эти годы организационных перестроений. Например, выделение в 1989 г. службы профилактики в самостоятельную, в ряды которой было передано 120 тыс.сотрудников.

¹⁶ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов / Под ред. д. ю. н. Р. С. Мулукаева. М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. С. 300.

Таким образом, на протяжении всей истории российского государства кадровые вопросы в органах внутренних дел решались с учетом политических и экономических реалий, однако вопрос подбора и подготовки кадров полиции всегда выступал вопросом государственной важности.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Государственная кадровая политика: понятие, принципы, содержание

Разработка научно-обоснованной государственной кадровой политики является главной потребностью общества, важнейшим условием укрепления государства. Государство объектом своего влияния имеет все кадры общества, все человеческие ресурсы. Однако объектом непосредственного государственного управления является особый состав государственной службы, кадры органов государственной власти.

Как свидетельствует историческая практика, формирование государственной кадровой политики является достаточно сложным, многогранным процессом. Он может быть результативным в случае соблюдения определенных условий, включает в себя последовательное осуществление ряда научно-исследовательских, организационно-управленческих, политических и законодательных действий. Кадры являются наиболее стабильным элементом общества и государства, носителем их традиций и опыта. Именно кадры сохраняют эти качества даже во время изменения общественно-политического устройства, изменения структуры строя государства.

Кадровая политика государства - это в первую очередь наука. Как наука она призвана в идеях, принципах, критериях отражать закономерность развития реальных кадровых процессов, постоянные связи и отношения, что дает им определенную качественную характеристику, определяет основные черты и принципы кадровой работы.

Государственная кадровая политика и многогранная деятельность ее реализации является социальным регулируемым процессом, целенаправленным и высокоорганизованным институтом власти, одним из

важнейших управленческих рычагов.

Государственная кадровая политика представляет систему официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по организации и регулированию кадровых процессов и отношений. Это критерии оценки кадров, пути совершенствования подготовки, переподготовки и повышение квалификации персонала, рационального использования кадрового потенциала страны.¹⁷

Главной целью государственной кадровой политики является прогнозирование и программирование кадрового обеспечения, определение стратегического видения формирования, профессионального развития и рационального использования кадров, всех трудовых ресурсов страны.

Механизмом реализации государственной кадровой политики является комплекс кадровых норм, принципов, способов, которые обеспечивают рациональный подбор, подготовку, использование и развитие человеческого потенциала в разных сферах деятельности, а механизмом ее формирования является совокупность действий субъектов, направленных на разработку системы управления человеческими ресурсами и формирования ее потенциальных возможностей. Такая система представлена целым рядом взаимосвязанных элементов, деятельность которых направлена на реализацию государственной кадровой политики. Реализацию кадровой политики государственной службы осуществляет Правительство РФ непосредственно и через специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам государственной службы, другие центральные и местные органы исполнительной власти.

Государственная кадровая политика не должна быть узко прагматичной, рассчитанной только на кадровое обеспечение, решение текущих заданий, а должна учитывать тенденции реформирования государства и общества. Необходимо разрабатывать кадровую политику и сегодняшнего и будущего

¹⁷ Васылева-Керян О.В. Кадровая политика в органах государственной власти // Экономика строительства и городского хозяйства. 2015. Т. 11. № 3. С. 76.

государства.

Необходимо иметь профессиональные управленческие кадры в сфере государственного управления, социально-гуманитарной сфере, ключевых отраслях экономики, промышленности и агропромышленном комплексе, способные эффективно осуществлять социально-экономические преобразования в государстве.

С целью внедрения государственной политики относительно привлечения перспективной молодежи к государственной службе проводится отбор студенческой молодежи из высших учебных заведений для включения ее в кадровый резерв на замещение должностей государственных служащих и вообще в кадровый резерв на должности специалистов.

Среди мероприятий по привлечению молодежи к государственной службе, созданию условий для ее профессионального роста особое внимание уделяется прохождению практики и стажировки в управлениях государственной службы.

Проблемными вопросами государственной кадровой политики являются устаревшие формы организации труда и менеджмента, технологии производства и технического оснащения, неадаптированность законодательной базы, которые не дают процессам управления персоналом правовой обоснованности, урегулированности и защищенности, не учитывают европейские стандарты в кадровой сфере.

Основными требованиями к кадровой политике являются:

- государственная кадровая политика не должна быть декларативной и абстрактной, а наоборот, она должна иметь творческий, действенный характер;
- как объект необходимо рассматривать все работающее население, все его уровни, то есть государственная кадровая политика должна быть единой;
- иметь новаторский, но не конкурентный характер, идти на несколько шагов впереди, быть прогнозированной, опережающей;

- современная государственная кадровая политика должна иметь последовательно демократический характер¹⁸.

Необходимость разработки новой государственной кадровой политики, кадрового обеспечения вытекает из содержания тех задач, которые стоят сегодня перед государством. Необходимы новые идеи, принципы и технологии решения кадровых вопросов, которые бы отражали современный уровень управленческой науки, практики и требования демократического общества.

Для выполнения своих функций государству необходим аппарат служащих. В то же время профессиональные кадры необходимы всем структурам, которые функционируют в рамках государства. Государство не может оставить эти кадры за рамками своего влияния, потому что без этого не может быть обеспечена нормальная жизнедеятельность людей, общества в целом.

Государственная кадровая политика (где ее субъектом выступает государство) определяет место и роль кадров в обществе, цель, задачи, важные направления и принципы работы государственных структур с кадрами, главные критерии их оценки, пути совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации, рациональное использование кадрового потенциала страны.

Отдельные отрасли власти, министерства, ведомства, местные государственные администрации разрабатывают свои кадровые программы и планы, но в рамках стратегии и тактики, реализуя государственную кадровую политику. Именно при таких условиях она может стать эффективным рычагом государственного влияния на экономику и политическую жизнь.

В новых условиях существенно изменяется содержание государственной кадровой политики. С одной стороны, она сужается с точки зрения содержания, а с другой расширяется с точки зрения увеличения объектов влияния, обогащения и развития роли местных государственных органов в работе с

¹⁸ Васылева-Керян О.В. Кадровая политика в органах государственной власти // Экономика строительства и городского хозяйства. 2015. Т. 11. № 3. С. 77.

кадрами.

Государственную кадровую политику составляет совокупность следующих мероприятий:

- подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров;
- отбор кадров для замещения должностей;
- увеличение престижных должностей, связанных с осуществлением функций государства;
- информационное обеспечение принятия кадровых решений;
- оценка эффективности работы кадров;
- обеспечение ответственности и предупреждение коррупции¹⁹.

Направлениями осуществления государственной кадровой политики являются:

- кадровое обеспечение государственной службы;
- кадровое обеспечение государственных предприятий и организаций, которые обеспечивают выполнение функций государства;
- кадровое обеспечение службы в органах местного самоуправления.

основными принципами построения и реализации государственной кадровой политики в стране являются:

- направленность на обеспечение потребностей людей, гарантия их прав и свободы;
- приоритетность национальных интересов;
- профессионализм и компетентность;
- оптимальное соединение полномочий и ответственности;
- политическая и религиозная нейтральность;
- открытость и прозрачность;
- учет местных и региональных особенностей;
- использование передового мирового опыта;
- формирования новой украинской национальной культуры²⁰.

¹⁹ Васылева-Керян О.В. Кадровая политика в органах государственной власти // Экономика строительства и городского хозяйства. 2015. Т. 11. № 3. С. 78.

Целью государственной кадровой политики является формирования, подготовка, расстановка и рациональное использование высококвалифицированных национальных кадров в государственном секторе разных отраслей хозяйствования и на разных направлениях деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, создание национальной элиты.

Важнейшей задачей является принятие законодательных актов, которые регулируют полномочия и структуру государственных органов, организаций.

Государственная кадровая политика должна базироваться на общих принципах и опираться на соответствующее организационно-структурное и материально-финансовое обеспечение. Целесообразно выделить такие организационные принципы государственной кадровой политики:

- подбор кадров по деловым, профессиональным и моральным качествам на принципах комплексной и объективной их оценки, равенство и открытость решения всех кадровых вопросов демократично и общественно, однако с возможностью назначения на отдельные должности;
- последовательность руководства: обеспечение законности, соблюдение нормативных требований в решении кадровых вопросов.

Итак, эффективная система государственной кадровой политики является комплексом принципов, функций и методов деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, которые обеспечивают постепенное развитие, адекватные изменения в государственной политике. При этом главным критерием эффективности государственной политики выступает формирования общегосударственных и региональных межуправленческих проблемных границ, субъектами которых являются разные по природе не иерархические, которых объединяют совместные интересы и которые обмениваются ресурсами для реализации (продвижения) этих интересов, признавая, что кооперация является наилучшим способом

²⁰ Васылева-Керян О.В. Кадровая политика в органах государственной власти // Экономика строительства и городского хозяйства. 2015. Т. 11. № 3. С. 79.

достижения совместных целей.

Последовательное и целенаправленное формирование государственной кадровой политики, особенно в регионах, отражается на реализации концепции государственной региональной политики и на улучшении качественного состава кадров государственной службы, их профессионально-интеллектуальном уровне и результатах работы в осуществлении рыночных реформ.

Государственная кадровая политика является системой организационных, правовых и других мероприятий уполномоченных государством субъектов относительно формирования кадрового обеспечения органов государства, государственных предприятий, организаций, которые обеспечивают выполнение функций государства.

Государственная кадровая политика осуществляется уполномоченными государственными органами, которые определяют цель, задачи, принципы осуществления государственной кадровой политики, определяют место и роль кадров в обществе, нормативно-правовые принципы и критерии оценки их деятельности, создают систему механизмов развития кадрового потенциала, усовершенствования его профессионализма, морально-этических качеств.

Таким образом, кадровая политика - это составная часть общей политики государства, обуславливающая цели, задачи, принципы, характер, направления, формы и методы кадровой работы и требования к кадрам в конкретно-исторических условиях.

§2. Особенности прохождения службы в правоохранительных органах

С принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в

Российской Федерации»²¹ система государственной службы Российской Федерации изменилась. Кроме государственной гражданской службы и военной службы появилась государственная служба иных видов. Это обстоятельство нашло отражение в содержании ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»²². При этом в данном Федеральном законе отсутствуют как определение понятия «государственная служба иных видов», так и перечисление видов этой службы. В то же время в п. 3 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» указывается, что государственная служба иных видов является видом федеральной государственной службы, в п. 2 ст. 8 данного Федерального закона введены должности федеральной государственной службы иных видов, а в п. 1 ст. 9 этого же Федерального закона появилось положение о том, что Реестр должностей федеральной государственной службы включает перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» отсутствуют как определение понятия государственной службы иных видов, так и перечисление видов этой службы, следует также уточнить, что в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ несколько раз вместо словосочетания «правоохранительная служба» употреблено «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью».

В связи с этим представляется, что основным признаком государственной службы иных видов является прохождение государственной службы в государственном органе, связанном с правоохранительной деятельностью. Естественно, это не может быть гражданская служба и военная служба.

²¹ Федеральный закон от 13.07.2015 N 262-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 2015. - N 29 (часть 1). - Ст. 4388.

²² Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // РГ. – 2003. - № 104.

В свою очередь, к основным признакам правоохранительной деятельности и относятся:

1) она состоит в защите прав и законных интересов граждан, юридических лиц, государства от противоправных посягательств;

2) осуществляется на основе закона в особой форме, предполагающей основания, четкую последовательность и порядок совершения отдельных действий;

3) осуществляется специально уполномоченными законом субъектами, наделенными особым статусом;

4) осуществляется от имени государства и предполагает наличие властных полномочий, т. е. связана с применением мер государственного принуждения²³.

Однако если исходить из указанных выше признаков, то к государственным органам, осуществляющим правоохранительную деятельность, можно отнести значительное число государственных органов, в которых эту деятельность реализуют как лица, замещающие федеральные государственные должности (судьи), так и военнослужащие (Федеральная служба безопасности), а также адвокаты (адвокатура)²⁴. Очевидно, для того, чтобы выявить отдельные виды федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, следует проанализировать федеральные законы об отдельных государственных органах, связанных с правоохранительной деятельностью, обращая внимание на правовой статус лиц, проходящих службу в этих органах. При этом имеет значение наименование отдельных государственных органов, наименование должностей в них, специальных званий и др.²⁵

²³ Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / В. А. Байдуков [и др.] ; под ред. В. М. Бозрова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — С. 15.

²⁴ Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, менеджмент и право. - 2016. - № 3-4. - С. 55.

²⁵ Левченко И.А. Проблемы совершенствования системы государственной службы Российской Федерации // Актуальные проблемы правоприменительной и

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»²⁶ прокуратура осуществляет свою деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В органах и организациях прокуратуры осуществляют свою деятельность несколько категорий лиц. Это прокурорские работники, специалисты и сотрудники научных и образовательных организаций прокуратуры²⁷. Из перечисленных выше лиц проходят федеральную государственную службу иных видов лишь прокурорские работники. В их состав входят: Генеральный прокурор РФ, его заместители, советники, помощники, другие прокуроры, имеющие классные чины, в том числе сотрудники научных и образовательных организаций прокуратуры. Не относятся к прокурорским работникам специалисты, которые являются федеральными гражданскими служащими и правовой статус которых определяется законодательством о гражданской службе. Относятся к прокурорским работникам, но проходят военную службу, а не государственную службу иных видов, военные прокуроры. Следует уточнить, что среди прокурорских работников не является федеральным служащим Генеральный прокурор РФ, т. к. он входит в число лиц, замещающих государственные должности РФ.

В соответствии с п. 5 ст. 41 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорам, научным и педагогическим работникам присваиваются классные чины. Таковыми являются: младший юрист - младший лейтенант юстиции; юрист 3-го класса - лейтенант юстиции; юрист 2-го класса - старший лейтенант юстиции и др. Вторым федеральным государственным

правоохранительной деятельности в современных условиях: материалы 12-й Международной научно-практической конференции. Министерство образования и науки РФ; Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова. 2016. С. 51-52.

²⁶ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 12. Ст. 1459.

²⁷ Шобухин В.Ю. Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации: Учебное пособие. Екатеринбург: Издательский дом УрГЮУ, 2016. С. 12-13.

органом, где граждане проходят федеральную государственную службу иных видов, является Следственный комитет Российской Федерации. Согласно Федеральному закону от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»²⁸ среди задач Следственного комитета значатся защита прав и свобод человека и гражданина, организация и осуществление своих полномочий для выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств и др. В Следственном комитете проходят службу сотрудники, военнослужащие военных следственных органов, а также федеральные государственные гражданские служащие. К лицам, проходящим федеральную государственную службу иных видов, следует относить сотрудников Следственного комитета, имеющих специальные звания. Перечень этих званий дан в ст. 20 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации». Таковыми являются: младший лейтенант юстиции; лейтенант юстиции; старший лейтенант юстиции и др. Федеральную государственную службу иных видов граждане проходят также в органах внутренних дел. К лицам, проходящим в этих органах федеральную государственную службу иных видов, относятся сотрудники, имеющие специальные звания. Перечень специальных званий содержится в ст. 8 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁹. Таковыми являются: рядовой полиции, рядовой внутренней службы, рядовой юстиции; младший сержант полиции, младший сержант внутренней службы, младший сержант юстиции и др. Считаются

²⁸ О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 N 403-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 1. Ст. 15.

²⁹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ(ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 49 (ч. 1). Ст. 7020.

проходящими федеральную государственную службу иных видов сотрудники полиции³⁰, а также сотрудники Федеральной фельдъегерской связи³¹.

К федеральной государственной службе иных видов относится служба в таможенных органах. В таможенных органах проходят службу три группы лиц: 1) сотрудники; 2) федеральные гражданские служащие; 3) работники по трудовому договору. Поэтому нельзя согласиться с тем, что государственная служба в таможенной сфере осуществляется только сотрудниками таможенных органов. Для сотрудников таможенных органов Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах»³² установлены специальные звания. К ним, в частности, относятся младший лейтенант таможенной службы, лейтенант таможенной службы, старший лейтенант, капитан таможенной службы.

Граждане проходят государственную службу иных видов также в управлениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы. К работникам уголовно-исполнительной системы согласно ст. 24 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»³³ относятся лица, имеющие специальные звания сотрудников уголовно-исполнительной системы, а также рабочие и служащие. Очевидно, что проходящие государственную службу иных видов являются сотрудниками. Им присваиваются следующие специальные звания: рядовой полиции, рядовой внутренней службы, рядовой юстиции; младший сержант полиции, младший сержант внутренней службы, младший сержант юстиции.

³⁰ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 7. Ст. 900.

³¹ О федеральной фельдъегерской связи: Федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3547.

³² О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.1997 N 114-ФЗ (ред. от 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 1997. N 30. Ст. 3586.

³³ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21.07.1993 N 5473-1 (ред. от 28.12.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 33. Ст. 1316.

Существенные изменения в сфере государственной службы иных видов произошли в связи с принятием федеральных законов от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³⁴ и от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»³⁵.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ служба в федеральной противопожарной службе - федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на решение задач в области пожарной безопасности, территориальных органах федерального органа исполнительной власти в области пожарной безопасности. Проходящие федеральную государственную службу иных видов в федеральной противопожарной службе являются сотрудниками.

Ст. 8 данного Федерального закона включает специальные звания сотрудников федеральной противопожарной службы. Так, рядовому составу присваивается звание рядовой внутренней службы, младшему начальствующему составу - младший сержант внутренней службы, сержант внутренней службы.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ войска национальной гвардии Российской Федерации являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. Согласно ст. 5 указанного Федерального закона в состав войск национальной гвардии входят: 1) органы управления; 2) объединения,

³⁴ О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2016 N 141-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. N 22. Ст. 3089.

³⁵ О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. N 27 (Часть I). Ст. 4159.

соединения и воинские части; 3) подразделения (органы), в том числе в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции; 4) образовательные организации высшего образования и иные организации. Как видно, государственную службу иных видов в национальной гвардии проходят лишь лица, имеющие специальные звания полиции. Иные лица в составе национальной гвардии проходят военную службу или гражданскую службу.

Таким образом, сотрудники полиции проходят государственную службу, относящуюся к так называемым иным видам службы. Служба в полиции является федеральной государственной службой, которая представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел РФ, а также на должностях, которые не относятся к должностям органов внутренних дел. Особенности службы в органах внутренних дел обусловлены теми задачами и функциями, которые стоят перед МВД России.

Без соответствующих принципов институт государственной службы может утратить свое практическое и социальное качество. Принцип - это обобщение в высшей степени всего того лучшего, что есть в праве и законодательстве.

Переходя непосредственно к характеристике принципов организации и осуществления государственной службы в системе МВД России, отметим, что они в общем виде содержатся в Федеральном законе от 27 мая 2003г. «О системе государственной службы Российской Федерации»³⁶, на базе которого выстраивается система принципов службы, осуществляемой в органах внутренних дел. Свое закрепление некоторые общие принципы находят в Федеральном законе от 30 ноября 2011г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные

³⁶ О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // РГ. 2003. № 104.

акты Российской Федерации»³⁷. Тем не менее в приведенном Законе есть и специальные принципы регулирования служебных отношений в сфере внутренних дел. Также необходимо заметить, что определенную взаимосвязь общих и специальных принципов можно увидеть при реализации кадровой политики, которая осуществляется в системе МВД России.

Несмотря на наличие общих принципов в правовом регулировании служебной деятельности в органах и организациях системы МВД России необходимо, как уже отмечалось, также закрепление и специальных принципов, которые, собственно, и отражают специфику служебной деятельности в соответствующей сфере. Некоторые из этих принципов представляется целесообразным рассмотреть более подробно.

Государственная служба в органах внутренних дел является федеральной службой, в этой связи принцип федерализма в определенной степени отражается на уровне законодательного регулирования и организации соответствующих служебных отношений. Специфика управления в сфере внутренних дел отражается и на особенностях службы в органах внутренних дел, которая предполагает ее регулирование только на федеральном уровне.³⁸

К числу специальных принципов правового регулирования службы в органах внутренних дел относится такой правовой императив, как единоначалие и субординация (подчиненность) на службе в органах внутренних дел. Этот принцип объективно необходим, поскольку система управления в сфере внутренних дел высоко централизованна, соответствующим служебным отношениям присущ характер власти - подчинения. В системе МВД России выстроена иерархическая система управления, которая показывает, что полнота административной власти сосредоточена в компетенции Министра внутренних дел Российской

³⁷ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 49 (ч. 1). Ст. 7020.

³⁸ Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 55.

Федерации. Между различными должностными лицами системы МВД России достаточно четко распределена их компетенция, а также определены границы их персональной ответственности. Однако, несмотря на приоритет в правовом регулировании служебных отношений в сфере внутренних дел принципа единоначалия, все же не следует полностью игнорировать и принцип коллегиальности, который также используется в деятельности органов и организаций системы МВД России, а также при работе с кадрами органов внутренних дел.

Коллегиальность как принцип регулирования служебных отношений в органах внутренних дел находит свое четкое оформление и использование в образовательных и научных организациях системы МВД России. Более широкое использование обозначенного принципа позволит эффективнее реализовывать кадровую политику практически во всех структурных подразделениях МВД России. Такой подход если не исключит, то хотя бы поможет минимизировать просчеты и упущения в работе с личным составом. Видя определенные издержки в реализации принципа единоначалия, представляется необходимым расширить границы действия принципа коллегиальности при назначении на должность руководителей территориальных органов МВД России, а также руководителей образовательных организаций системы МВД России. Такую практику было бы возможно внедрить на начальном этапе хотя бы в качестве эксперимента, а если она оправдает себя, то такой порядок может быть рекомендован и для более широкого применения.

Как следует из Федерального закона от 7 февраля 2011г. «О полиции», деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций. Кроме того, полиция регулярно информирует государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет (ст. 8).

Все эти, а также ряд иных предписаний должны в определенной степени популяризировать работу полиции, а также давать гражданам или иным заинтересованным субъектам возможность получить максимально полную информацию непосредственно о службе в органах и организациях системы МВД России. Информационная открытость системы МВД России может помочь привлечь на службу наиболее подготовленных, а также честных и профессиональных молодых людей. Исходя из этого вполне логично, что в Законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...» (ст. 4) закреплён такой принцип службы, как обязательный профессиональный отбор.

В этом принципе можно увидеть развитие положений Конституции России (ст. 32), которые касаются равного доступа граждан к службе в органах внутренних дел.

Помимо этого, представляется важным создание для того или иного сотрудника определенных возможностей для продвижения по службе, независимо от каких-либо субъективных обстоятельств, которые могут в частности, касаться пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел. В современных условиях необходимо развивать комплектование кадров в органах и организациях системы МВД России на конкурсной основе, особенно когда это касается замещения руководящих должностей, а также должностей, сопряженных с определенными коррупционными рисками. Как отметил Р. Лыгин, «самым верным, справедливым и объективным способом отбора лучших специалистов представляется конкурсный отбор, который поможет нам соблюсти конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе».

К сожалению, многие из вышеприведенных положений не работают сегодня в полной мере. Государственная служба вообще и служба в органах внутренних дел - в частности по своему потенциалу не всегда могут позволить

человеку реализоваться как профессионалу, сделать максимум полезного и нужного для государства и общества. Для исправления подобного положения вещей государству необходимо создать соответствующие условия для достойной служебной деятельности каждому, кто поступает на государственную службу.

В настоящее время можно наблюдать, к сожалению, крайне неблагоприятную ситуацию в профессиональной среде государственных служащих, которая вызвана коррупцией, кумовством, протекционизмом, тотальным лицемерием, а также политической целесообразностью, конъюнктурой и административным мошенничеством. В такой ситуации соблюдение законности, честная и добросовестная карьера, а также действенный отбор на должности государственной службы представляются маловероятными. К сожалению, приходится также признать, что без связей и денег продвинуться на государственной службе сегодня весьма затруднительно³⁹.

Сложившуюся ситуацию в деле реализации и служебных процедур необходимо кардинально менять, причем как можно скорей. Государственному служащему, а также сотруднику органов внутренних дел должно быть понятно, что в конечном счете многое зависит от него самого, а именно - от его трудолюбия, способностей, знаний а также опыта и навыков работы. На этих компонентах прежде всего должна основываться служебная карьера, если, конечно, государство и общество хочет получить действительно эффективную и ответственную государственную службу.

Принцип профессионализма в служебной деятельности носит абсолютный характер. Без подготовленных сотрудников МВД России не сможет решить весь спектр стоящих перед ними задач, поэтому этот принцип

³⁹ Левченко И.А. Проблемы совершенствования системы государственной службы Российской Федерации // Актуальные проблемы правоприменительной и правоохранительной деятельности в современных условиях: материалы 12-й Международной научно-практической конференции. Министерство образования и науки РФ; Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова. 2016. С. 51.

должен проходить красной нитью через всю кадровую политику, а также систему подготовки и отбора кадров для органов и организации системы МВД России. Что же касается принципа стабильности, то он не должен рассматриваться как некий абсолют особенно когда речь идет о замещении руководящих должностей службы в органах внутренних дел. Руководители любого уровня должны находиться в условиях добросовестной конкуренции, режиме плановой ротации и др. Такой подход должен в определенной степени повысить уровень персональной ответственности должностных лиц системы МВД России, а также способствовать противодействию коррупции и т.п.

Лояльность сотрудника - этот принцип также не следует абсолютизировать. Согласно режиму государственной службы, каждый государственный служащий должен быть лояльным. Эта лояльность должна проявляться по отношению к государству, той системе, где сотрудник (служащий) проходит свою службу, кроме того, лояльность должна проявляться к непосредственному руководителю. Эти три лояльности между собой логически взаимосвязаны, тем не менее они не должны мешать сотруднику высказывать свое мнение в корректной форме по наиболее актуальным проблемам службы, а также зачастую имеющим место фактам беззакония и вопиющей несправедливости и т.п. Такой подход поможет своевременно вносить определенные коррективы в принятые решения, способствовать защите прав и законных интересов как сотрудников, так и граждан, а главное - повысить эффективность служебной деятельности.

Еще одним важным принципом службы в органах внутренних дел, на который представляется необходимым обратить особое внимание, является принцип социальной защиты сотрудников. В современный период как никогда необходимо материальное стимулирование государственных служащих, публичное распределение социальных льгот. А о том, что в этом направлении много проблем, говорит, например, практика реализации и Федерального закона от 19 июля 2011г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации»⁴⁰, особенно в части осуществления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения (ст. 4). Заметим, что этим правом воспользовались далеко не все сотрудники, а те, кому удалось это сделать, не все фактически нуждались в улучшении жилищных условий. Тысячи сотрудников, которые ютятся в общежитиях, живут, скажем прямо, в нечеловеческих условиях, имея при этом на руках детей или престарелых родителей, честно и добросовестно прослужившие много лет на одном месте, иногда вынуждены наблюдать, как руководитель, у которого есть необходимые связи, получает солидную «социальную выплату» на улучшение и без того неплохих жилищных условий в размере десятка - другого миллионов рублей. Такие случаи создают атмосферу недоверия и подрывают основы служебной деятельности. Все это в конечном итоге сказывается на оперативно-служебной деятельности, на раскрываемости преступлений, а также на защите прав и свобод граждан.

Представляется, что в настоящее время государство должно взять на себя обязанность обеспечить жильем всех сотрудников органов внутренних дел, которые увольняются на пенсию, государству нужно не просто гарантировать, а реально осуществлять системную социальную поддержку сотрудников и членов их семей во время прохождения ими службы. Только так возможно хоть немного изменить ситуацию с отбором на службу, а также обеспечить необходимый уровень законности и правопорядка, опираясь на профессиональную деятельность сотрудников полиции. Ситуация, при которой только ставятся сверхзадачи, осуществляется запугивание сотрудников, себя полностью не оправдала. Модель взаимоотношений, при которой возможно было бы только требовать от сотрудников выполнения их обязанностей, ничего не давая им взамен, себя также исчерпала в полном объеме.

⁴⁰ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19.07.2011 N 247-ФЗ (ред. от 04.11.2014, с изм. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 30 (ч. 1). Ст. 4595.

Одной из особенностей государственной службы вообще и осуществляемой в сфере внутренних дел - в частности является взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, а также ответственности. Названные компоненты являются составной частью правового статуса сотрудников, они также являются компонентами и принципами служебной деятельности.

Напомним, что ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел возможно лишь в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства.

Необходимо также отметить, что запреты и ограничения играют весьма существенную роль в деле обеспечения правопорядка в системе организации и прохождения службы в органах и организациях МВД России. Названные средства сдерживают негативную активность сотрудников, заставляя их строго следовать предписаниям Закона, а также не должны позволять использовать свое служебное положение вопреки интересам службы.

В этой связи видится вполне справедливым установление запретов и ограничений в организации и прохождении службы в органах внутренних дел. Однако установление соответствующих запретов и ограничений должного результата не принесет, если они будут реализовываться избирательно, а также будут иметь нечеткое законодательное оформление. Например, Федеральный закон от 7 февраля 2011г. «О полиции» определяет, что сотрудник полиции не может находиться на службе в полиции в случае близкого родства или свойства с другим сотрудником полиции, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (ст. 29). Данное ограничение весьма неконкретно. Несмотря на всю свою императивность, непосредственная подчиненность или подконтрольность одного из них другому может носить косвенный или иной характер, что по своей сути ничего не меняет. Подобное положение способствует необоснованному протекционизму, а также превращению государственной

власти при определенных обстоятельствах в семейное дело, что в современных условиях недопустимо. Запреты и ограничения, обусловленные службой в органах внутренних дел, касаются как самого сотрудника, так и его супруга (супруги), а также несовершеннолетних детей, кроме того, соответствующие средства оказывают регулирующее воздействие в течение определенного периода времени и в отношении гражданина, который уволился со службы.

С запретами и ограничениями тесным образом связана юридическая ответственность сотрудника органа внутренних дел. Ответственность как принцип службы в органах внутренних дел обеспечивает соблюдение установленных для сотрудника обязанностей, запретов и ограничений. Сотрудник органов внутренних дел как федеральный государственный служащий несет уголовную, административную, дисциплинарную, материальную, а также гражданско - правовую ответственность. Режим служебной дисциплины в сфере внутренних дел преимущественно обеспечивается мерами дисциплинарной ответственности.

В деле осуществления дисциплинарной практики в органах внутренних дел имеется достаточно много правовых и организационных вопросов. Одной из таких проблем, на наш взгляд, является порой необоснованное применение мер дисциплинарной ответственности к руководителю за правонарушения, которые совершены и х подчиненными. Конечно, нужно согласиться с тем, что руководитель в полном объеме отвечает за надлежащее выполнение своим подчиненным возложенных на него должностных обязанностей. Но это положение нельзя абсолютизировать. Так, к применению мер дисциплинарного воздействия к руководителю следует подходить очень внимательно, взвешенно и детально устанавливать его виновность (причинно - следственную связь), а также иные объективные и субъективные моменты и только после этого ставить вопрос о юридической ответственности должностного лица. Только такой подход может способствовать соблюдению общих принципов юридической ответственности в соответствующей сфере ее реализации.

Государственная служба вообще и осуществляемая в сфере внутренних дел - в частности обеспечивают реализацию задач и функции государства. В этой связи выглядит вполне оправданно закрепление принципа политической нейтральности для сотрудников органов внутренних дел. Закрепление обозначенного принципа проявляется в том, что сотруднику органов внутренних дел запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник не должен быть связан решениями политических партий, а также иных общественных объединений и религиозных организаций. Это делает сотрудника органов внутренних дел независимым от всякого рода политических обязательств, которые не всегда могут соответствовать тем задачам, которые выполняет сотрудник в сфере обеспечения правопорядка, а также защиты прав и свобод граждан.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что закрепление принципа политической нейтральности сотрудников органов внутренних дел выглядит вполне обоснованно.

Специфика службы в органах внутренних дел такова, что она связана с определенным риском для жизни и здоровья сотрудника. Вполне логично, что сотрудник органов внутренних дел обязан поддерживать необходимый уровень физической подготовки, владеть табельным оружием, а также приемами борьбы (самообороны). Оптимальная физическая и огневая подготовка сотрудника должна минимизировать риск его гибели или получения им увечья (травмы). Сотрудник органов внутренних дел не вправе отказаться от выполнения своих служебных обязанностей, если эти обязанности предусмотрены контрактом о прохождении службы в органах внутренних дел или должностным регламентом, а для выполнения соответствующих обязанностей приняты необходимые меры безопасности.

Следует указать и на такой принцип организации и прохождения службы в органах внутренних дел, как законность. Этот принцип носит собирательный характер, и все вышеперечисленные принципы, по сути, являются его

непосредственными конструктивными составляющими. Именно поэтому является абсолютным тот факт, что сотрудник органов внутренних дел в своей деятельности руководствуется только законом, помимо этого, никто не имеет права вмешиваться в его законную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных федеральным законом.

Принцип единоначалия в организации службы указывает на то, что сотрудник органов внутренних дел при выполнении служебных обязанностей подчиняется только прямым руководителям. Отметим, что при исполнении своих служебных обязанностей сотруднику необходимо выполнять приказы и распоряжения руководителей, которые отданы ими в установленном порядке, также следует особо подчеркнуть, что эти акты не должны противоречить закону.

Таковы основополагающие принципы организации и прохождения службы в органах внутренних дел, которые определяют качество соответствующего вида деятельности, а также наполняют его необходимым гуманистическим содержанием, кроме того, рассмотренные нами принципы предопределяют перспективы развития органов и организаций системы МВД России.

Итак, кадровая политика в ОВД предполагает деятельность, направленную на подбор, изучение, подготовку, всестороннюю проверку лиц, изъявивших желание служить в ОВД, либо лиц, помощь которых может оказаться полезной в процессе борьбы с противоправными деяниями, а также работу с действующими сотрудниками ОВД.

ГЛАВА 3. СИСТЕМА РАБОТЫ С КАДРАМИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§1. Подбор кадров органов внутренних дел

Подбор профессиональных, компетентных, отвечающих интересам государства и граждан кадров - одна из самых важных проблем на всем протяжении существования института государственной службы. Порядок отбора на службу в органы внутренних дел, комплектование кадров, в настоящее время не теряет своей актуальности, и остается одним из наиболее сложных и одновременно важных направлений деятельности органов внутренних дел, повышение уровня требований к ним определяет особое значение работы по комплектованию. На различных этапах жизни государства и общества к кандидатам на службу в органы внутренних дел предъявлялись различные требования, объединенные сходными критериями.

Основой современной кадровой политики является принципиально новый поворот на воспитание профессиональных и моральных качеств сотрудника.

Первоочередными МВД России выделяет несколько основных направлений, которые в настоящее время уже реализуются. Среди этих направлений выделяют:

- разработка и совершенствование модели принципиально нового специалиста, сотрудника органов внутренних дел;
- коренное изменение системы образовательного и научного обеспечения министерства внутренних дел, повышение качества научного обеспечения подготовки кадров ОВД, подразумевающего: оперативное внедрение новейших достижений научно-технического прогресса в образовательную сферу;
- выработка у сотрудников органов внутренних дел осознанного отношения к своему профессиональному долгу, нормам этики и морали;
- совершенствование условий для поднятия общественного престижа и конкурентоспособности профессии полицейского;

- развитие и совершенствование социальных гарантий для сотрудников органов внутренних дел.

На федеральном уровне перед Департаментом кадрового обеспечения МВД России на современном этапе поставлены следующие задачи:

- выработка эффективных мер и определение наиболее главных, приоритетных направлений по исполнению основных положений государственной кадровой политики в системе МВД России;

- поддержание укомплектованности органов внутренних дел на том уровне, при котором органы внутренних дел смогут выполнять задачи, поставленные перед ними.

Совершенствованию системы отбора, подготовке и дальнейшему «сопровождению» личного состава правоохранительных органов во всех развитых странах мира уделяется большое внимание. Общество всегда предъявляло повышенное требование к физическому, интеллектуальному и морально-этическому состоянию служащих органов охраны правопорядка.

В литературе, посвященной вопросам работы с кадрами в органах внутренних дел, под отбором кадров понимают процесс выбора среди кандидатов на службу, их изучения и оценки с целью определения их пригодности для выполнения служебных обязанностей по соответствующим должностям во всех подразделениях органов внутренних дел⁴¹.

Статья 17 Федерального закона N 342 «О службе в органах внутренних дел» регламентирует право поступления и определяет условия поступления на службу граждан Российской Федерации. Одновременно по закону сделаны указания на то, что на службу в органы внутренних дел вправе поступать лица, достигшие 18 летнего возраста, независимо от пола, расы, вероисповедания, а также принадлежности к тем или иным общественным объединениям. Лица, поступающие на службу должны иметь специальную подготовку, деловые и

⁴¹ Разуваева Н. И. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук. / Н. И. Разуваева; науч. рук. Т. М. Занина. Воронеж, 2014. С. 18.

личные качества должны соответствовать требованиям необходимым для исполнения ими должностных обязанностей, предусмотренных службой в органах внутренних дел. Граждане, не достигшие 18 летнего возраста, имеют право поступать в образовательные учреждения системы МВД на очную форму обучения.

Федеральным законом N 342 установлен и предельный возраст поступления на службу:

- 1) для службы в полиции до 35 лет;
- 2) для поступления на очную форму в образовательные учреждения МВД не старше 25 лет.

Граждане, ранее проходившие службу в органах внутренних дел, но уволившиеся не по компрометирующим обстоятельствам имеют право восстановления на службе. Для них установлены ст. 88 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» возрастные ограничения.

Сотрудники органов внутренних дел, имеющие специальные звания до подполковника полиции, юстиции, внутренней службы включительно, могут быть приняты на службу до достижения ими 50 летнего возраста; до полковника полиции, юстиции, внутренней службы – 55 лет.

В настоящее время к профессиональным, физическим, деловым, нравственным качествам сотрудника органов внутренних дел предъявляются повышенные требования, поэтому в специальное законодательство включены дополнительные ограничения, препятствующие гражданину поступить на службу в органы внутренних дел, а сотруднику полиции – продолжать службу в органах внутренних дел.

Согласно Федерального закона N 342 «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на службу в органы внутренних дел граждане, имеющие либо имевшие судимость граждане не имеют право поступать в органы внутренних дел. Запрет распространяется и на граждан уголовное преследование в отношении которых прекращено за истечением срока давности, в связи с

примирением сторон, за исключением уголовных дел частного обвинения, вследствие акта амнистии, в связи с деятельным раскаянием; лишенные на определенный срок вступившим в законную силу решением суда права занимать должность сотрудников полиции в течение указанного срока, признанные недееспособными или ограниченно дееспособными.

Федеральным законом «О полиции» установлены также дополнительные ограничения для прохождения службы.

В частности, ч.3 ст.35 Федерального закона «О полиции», устанавливает ограничения для следующих лиц:

- если гражданин, поступающий на службу, имеет вид на жительство или иной документ, который дает ему право проживания на территории другого иностранного государства;
- гражданин, поступающий на службу, не может быть обвиняемым или подозреваемым по уголовному делу;
- если гражданин в течение года, неоднократно был привлечен к административному наказанию в судебном порядке за совершенные умышленно административные правонарушения;
- гражданин отказывается исполнять и соблюдать те запреты и ограничения, которые распространяются на сотрудников органов внутренних дел действующим законодательством.

Принятие Федеральных законов «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и проведение реформы МВД повысили уровень материальной обеспеченности и степень социально-правовой защищенности сотрудников полиции.

Законодательно увеличен предельный возраст пребывания на службе в органах внутренних дел для всех категорий сотрудников. Все эти принятые меры, конечно, привели к резкому росту престижа профессии полицейского, что как следствие привело к приходу на службу в органы внутренних дел людей, которые хотели бы получить высокооплачиваемую работу. Многие из

них зачастую по своим моральным и психологическим качествам, а также по уровню профессиональной подготовки не соответствуют требованиям, которые предъявляются к сотрудникам правоохранительной системы в настоящее время.

При подборе кадров в последние годы значительное внимание уделяется ротации, причем не только как современному методу набора персонала, но и как важному инструменту противодействия коррупции в системе государственной службы.

Эффективность данного способа подбора кадров подтверждается мировой практикой, что неоднократно отмечалась и отечественными специалистами в сфере управления персоналом⁴². Ротация представляет собой перемещение сотрудников с одной должности на другую «по горизонтали», т.е. не на вышестоящую, а на равнозначную должность в рамках одного предприятия, учреждения или организации. Перемещать служащих «по горизонтали» необходимо вследствие того, что длительное пребывание в одной должности снижает трудовую мотивацию, сотрудник ограничивает кругозор рамками одного участка, привыкает к недостаткам, перестает обогащать свою деятельность новыми методами и формами работы. Смена мест дает возможность сравнить ситуации, быстрее адаптироваться к новым условиям и позволяет снизить уровень антикоррупционных практик⁴³. Как правило, ротация применяется в отношении руководящего состава и помимо прочего позволяет руководителям приобрести необходимые знания о специфике деятельности различных подразделений органов внутренних дел.

На законодательном уровне идея ротации была реализована в рамках Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением

⁴² Разуваева Н. И. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук. / Н. И. Разуваева; науч. рук. Т. М. Занина. Воронеж, 2014. С. 56.

⁴³ Ломакина Л.А. Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 47.

ротации на государственной гражданской службе»⁴⁴, который вступил в силу с 1 января 2013 года.

Ротация предусматривается лишь для некоторых должностей государственной службы, связанных с коррупционными рисками. Перечень таких должностей должны определять руководители федеральных органов исполнительной власти, причем, если этот орган находится в ведении федерального министерства, например это федеральная служба или федеральное агентство, то необходимо также согласие соответствующего министра. В целях обеспечения единообразия подходов в определении должностей, подлежащих ротации, следовало бы нормативно, возможно, в соответствующем указе Президента Российской Федерации, определить их исчерпывающий перечень.

Правовой основой применения ротации являются нормы статьи 30 ФЗ о службе в ОВД, в соответствии с которой:

- необходимость замещения должности в органе внутренних дел в порядке ротации выступает одним из оснований перевода сотрудника на равнозначную должность;
- замещение руководящей должности в территориальном органе внутренних дел дает возможность Президенту РФ, Министру внутренних дел РФ или иному уполномоченному руководителю переместить сотрудника на иную равнозначную должность в той же местности;
- при невозможности ротации кадрового состава в рамках одной местности, допускается перевод на иную равнозначную должность в другую местность;
- отказ сотрудника от перевода в рамках ротации влечет перевод на нижестоящую должность с его согласия либо увольнение со службы в органах внутренних дел.

⁴⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе : федер. закон от 6 декабря 2011 года № 395-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7337.

Статья 30 рассматриваемого Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342 предусматривает возможный, а не обязательный порядок ротации руководящих кадров в органах внутренних дел.

С учетом интересов службы возможно ежегодное составление списков руководителей, перемещаемых в порядке ротации. Указанные списки должны согласовываться с руководством МВД России и утверждаться Президентом Российской Федерации. В порядке ротации должны перемещаться не все руководители, замещающие должности в течение шести лет. К избранию претендентов для ротации необходимо подходить избирательно, с учетом интересов службы, личных качеств и жизненных обстоятельств сотрудника.

Однако антикоррупционный потенциал использования ротации кадров может быть перечеркнут снижением управленческой эффективности перемещенного на новую должность «по горизонтали» руководителя⁴⁵.

Мы считаем, что ротацию применять шаблонно нельзя, она применима при наличии определенных обстоятельств и в отношении конкретных лиц. Такими обстоятельствами могут быть продолжительное снижение показателей деятельности органа внутренних дел, которое пришло на смену стабильным показателям; коррупционные проявления среди сотрудников подконтрольных руководителю подразделений и иные обстоятельства. В избрании претендентов для ротации необходимо подходить избирательно, с учетом интересов службы, личных качеств и жизненных обстоятельств сотрудника.

Дискуссионным представляется срок, по истечении которого руководитель территориального органа может быть перемещен по службе в порядке ротации, и который на данный момент составляет шесть лет. С одной стороны, шести лет может оказаться недостаточно для достижения высоких показателей в работе, но с другой стороны растут коррупционные риски. Мы считаем, что при наличии веских оснований, например, результатов проверок,

⁴⁵ Разуваева Н. И. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук. / Н. И. Разуваева; науч. рук. Т. М. Занина. Воронеж, 2014. С. 56.

срок ротации может быть сокращен или увеличен. Таким образом, ч. 13 ст. 30 ФЗ о службе в ОВД нуждается в дополнении и предлагается в следующей редакции:

«Сотрудник органов внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации по решению Президента Российской Федерации, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя на иную равнозначную должность в той же местности, а при не возможности такого перевода - на иную равнозначную должность в другую местность. По решению Президента Российской Федерации, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя срок перевода в порядке ротации может быть сокращен до четырех лет или продлен до 8 лет. В случае отказа без уважительных причин от перевода в порядке ротации сотрудник с его согласия может быть переведен на нижестоящую должность в той же местности, а в случае отказа - уволен со службы в органах внутренних дел».

Таким образом, процедура подбора кадров органов внутренних дел направлена, прежде всего, на создание принципиально нового профессионально ориентированного и высоко квалифицированного кадрового состава органов внутренних дел. В последние годы в ходе реформы системы МВД России и значительно обновилась нормативная правовая база, регулирующая прохождение службы в органах внутренних дел, в том числе созданы новые правовые основы для реализации процедуры подбора кадров.

§2. Профессиональная подготовка личного состава органов внутренних дел

В Российской империи в конце 19 — начале 20 века полицейские кадры подготавливались посредством функционирования специальных школ, курсов для сотрудников среднего и низшего состава. В 1910 году такие школы действовали в 14 губерниях.

В первые годы советской власти продолжалась традиция подготовки кадров для системы органов внутренних дел (теперь уже милиции) в специализированных учебных заведениях и на курсах. В 1918 году подобные учебные заведения функционировали в Москве, Петрограде, Владимире, а затем и в других губерниях и стали основой совершенствования системы подготовки кадров для милиции в последующие годы⁴⁶.

История свидетельствует, что к 1930 году в молодой советской республике уже сформировалась централизованная специализированная система подготовки кадров младшего и среднего начальствующего состава милиции на курсах и в специализированных школах. Данная система развивалась и совершенствовалась в соответствии с политическими, идеологическими взглядами высшего руководства страны, а также определялась экономическими ресурсами РСФСР.

В послевоенный период для системы милицейского образования была характерна тенденция сокращения специальных учебных заведений, что объяснялось недостатком бюджетного финансирования, с одной стороны, и установкой партийных органов на полную ликвидацию преступности в СССР в ближайшие годы — с другой. Нехватку сотрудников в милиции было решено компенсировать посредством укрепления ее рядов партийно-комсомольскими

⁴⁶ Матвеев С.П. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 4. С. 8.

кадрами, не имевшими опыта оперативно-следственной работы. Однако такой опыт не привел к заметным положительным результатам⁴⁷.

В послевоенное время интенсивное комплектование милиции требовало особого внимания к организации профессиональной подготовки личного состава. «Работать и учиться, учиться и работать» — таков девиз тех лет. В органах милиции комплектовались учебные группы с учетом служебно-отраслевой специфики. Единая 140-часовая программа обучения включала идеологическую (марксистско-ленинскую), оперативно-служебную, строевую и огневую подготовку. Одновременно расширялась сеть ведомственных средних специальных и высших учебных заведений, организовывалась учеба личного состава в гражданских учебных заведениях страны⁴⁸.

В 1956 г. была введена обязательная первоначальная подготовка для всех принимаемых на должности милиционеров, командиров взводов, участковых уполномоченных и дежурных по органам милиции. В 1957 г. такую подготовку прошли 17 тыс. человек.

К 1966 г. только 9% начальствующего состава милиции имели высшее юридическое образование, а среднюю юридическую подготовку — 18,5%. Среди рядового состава было лишь 11,7% сотрудников со средним образованием.

Новый этап формирования системы подготовки кадров для органов внутренних дел связан с образованием в 1966 году Союзно-республиканского министерства охраны общественного порядка СССР, переименованного в 1968 году в Министерство внутренних дел СССР. В рамках данного министерства получила дальнейшее развитие система ведомственного образования, направленного на подготовку профессиональных кадров для органов внутренних дел.

⁴⁷ Матвеев С.П. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 4. С. 8.

⁴⁸ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов / Под ред. д. ю. н. Р. С. Мулукаева. М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. С. 256.

В конце 60-х и в 70-е годы происходило развитие сети учебных заведений, в которых велась профессиональная подготовка сотрудников милиции. Были созданы межреспубликанские и межобластные школы подготовки младшего и среднего начсостава на 300—350 учебных мест. Минимальные сроки первоначальной подготовки увеличивались до 2—3 месяцев (в зависимости от должностных категорий сотрудников). Были разработаны дифференцированные программы первоначальной подготовки милиционеров, участковых инспекторов, инспекторов дорожного надзора и ГАИ, младших инспекторов по обслуживанию техники и связи. В эти годы было положено начало специализации учебных заведений. Например, подготовка работников аппаратов БХСС осуществлялась в специальных средних школах милиции в Новороссийске и Горьком. Профиль последней остался неизменным и с реорганизацией ее в 1972 г. в Высшую школу милиции МВД СССР. Более чем в два раза увеличилось число средних специальных учебных заведений системы МВД, расширялась сеть высших школ. При высших школах открывались факультеты и курсы повышения квалификации руководящих кадров. В соответствии с решением Совета Министров СССР от 21 сентября 1973 г. была образована Академия МВД СССР (ныне Академия управления МВД России)⁴⁹.

Однако в сфере работы с кадрами накапливались негативные явления: большая сменяемость кадров, частые, порой неоправданные переводы руководителей с одного поста на другой, стихийное перемещение сотрудников из одной службы в другую. Некоторые важные, напряженные в оперативном отношении направления оставались недостаточно прикрытыми. Отдельные службы не в должной мере обеспечивались нужным количеством специалистов.

Заметные диспропорции в качественном составе кадров милиции сложились в разных регионах страны. Нередко ситуация складывалась таким

⁴⁹ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов / Под ред. д. ю. н. Р. С. Мулукаева. М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. С. 278.

образом, что в районах с наиболее сложной оперативной обстановкой состояние кадров было хуже, чем в среднем по стране. Начали проявляться факты протекционизма, не выполнялось требование об отчетах рекомендованных в милицию перед направившими их коллективами, увеличивалось число нарушений служебной дисциплины и законности. В результате снижался авторитет милиции⁵⁰.

Реформа, проходящая в МВД России, не могла не отразиться на образовательных учреждениях системы МВД, которые сегодня призваны подготовить и воспитать нового полицейского - не только с новым набором качеств и умений, но и с новой идеологией, в основе которой - защита прав и свобод наших граждан⁵¹.

В настоящее время в Российской Федерации сохраняется система ведомственной подготовки кадров для органов внутренних дел.

§3. Аттестация кадров органов внутренних дел

Аттестация является базовым средством оценки служащих и установления на его основе соответствия лица замещаемой должности. Ее можно трактовать как выявление и характеристику профессиональной или служебной квалификации лица, его знаний, умений, навыков и достижений⁵².

Проведение аттестации сотрудников органов внутренних дел предусмотрено в Федеральном законе от 30.11.2011 N 342-ФЗ «О службе в

⁵⁰ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Елифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов / Под ред. д. ю. н. Р. С. Мулукаева. М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. С. 280.

⁵¹ Зиннуров Ф.К. Основные направления совершенствования подготовки кадров в Казанском юридическом институте МВД России в условиях реформирования органов внутренних дел // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 8. С. 16.

⁵² Разуваева Н. И. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук. / Н. И. Разуваева; науч. рук. Т. М. Занина. Воронеж, 2014. С. 122.

органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵³ (ст. 33).

Большой интерес представляют понятие и сущность аттестации сотрудников органов внутренних дел. Все теоретические определения аттестации в той или иной интерпретации сводятся к процедуре оценки государственного служащего. Одно несомненно, аттестация как административная процедура проводится в целях оценки сотрудника органов внутренних дел⁵⁴.

Научный анализ аттестации и сотрудников органов внутренних дел позволил Н.И. Разуваевой выделить характерные черты рассматриваемого явления:

- аттестация по своей сути является административной процедурой;
- основной целью аттестации является оценка личных, профессиональных и моральных качеств сотрудника на соответствие занимаемой должности в органах внутренних дел;
- предметом оценки в процессе аттестации выступают личные, профессиональные и моральные качества сотрудника, а также результаты его деятельности;
- субъектом аттестации всегда является коллегиальный орган - аттестационная комиссия;
- объектом аттестации является сотрудник органов внутренних дел, коллегиальный орган объектом аттестации являться не может;
- аттестация всегда порождает правовые последствия для аттестуемого⁵⁵.

К принципам аттестации и сотрудников органов внутренних дел следующие:

⁵³ Собрание законодательства РФ. 2011. N 49 (ч. 1). Ст. 7020.

⁵⁴ Разуваева Н. И. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук. / Н. И. Разуваева; науч. рук. Т. М. Занина. Воронеж, 2014. С. 144.

⁵⁵ Разуваева Н. И. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук. / Н. И. Разуваева; науч. рук. Т. М. Занина. Воронеж, 2014. С. 156.

1) гласность - административная процедура должна проводиться открыто, характеризоваться доступностью материалов аттестации в рамках установленной процедуры ее проведения;

2) законность - заключается в том, что при проведении аттестации и необходимо строго руководствоваться нормативными правовыми актами, а также в обеспечении и соблюдении прав аттестуемых;

3) защита информации, полученной в результате проведения аттестации - в процессе аттестации собираются и анализируются личные, моральные и профессиональные качества аттестуемого, что связано напрямую с персональными данными сотрудников. Соблюдение указанного принципа, думается, заключается в неразглашении участниками административной процедуры персональных данных аттестуемых и служебной информации;

4) объективность оценки аттестуемого - заключается в объективном и беспристрастном проведении аттестации, справедливой оценке личных, профессиональных и моральных качеств аттестуемого, а также результатов его служебной деятельности, основываясь на научно обоснованных и нормативно закрепленных критериях оценки, выражающихся в квалификационных требованиях к группам должностей в органах внутренних дел;

5) обоснованность выводов аттестационной комиссии - состоит в соответствии оценки личных, деловых, моральных качеств аттестуемого, а также результатов его служебной деятельности, выводам которые выносит аттестационная комиссия. Если дана отрицательная оценка, к аттестуемому должны приниматься адекватные и справедливые меры, что должно найти отражение в выводах аттестационной комиссии. И наоборот, если при оценке аттестуемого выявлены достижения в его служебной деятельности, высокие показатели в работе, необходимо стимулировать сотрудника путем вынесения решения о продвижении по службе, применении в отношении аттестуемого мер поощрения и т.д.;

6) системность - выражается в проведении аттестации и в соответствии с установленными в законодательстве сроками, на основании планов

проведения аттестации. Пропуск сроков ее проведения должен быть обусловлен объективными причинами. Действующими нормативными правовыми актами предусмотрено одно основание для перенесения сроков аттестации - нахождение в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. В иных случаях аттестация должна проводиться строго в сроки, установленные действующими нормативными правовыми актами;

7) профессионализм и компетентность членов аттестационной комиссии - оценивать сотрудника на соответствие занимаемой должности должны высококвалифицированные специалисты, пользующиеся заслуженным авторитетом в коллективе. Указанный принцип напрямую связан с важнейшим принципом аттестации - объективностью оценки аттестуемого. Вряд ли возможна объективная оценка служебной деятельности аттестуемого низкоквалифицированными членами аттестационной комиссии. Реализация указанного принципа будет способствовать в том числе выполнению воспитательной функции аттестации.

Считаем, что данные принципы нуждаются в законодательном закреплении путем внесения дополнений в Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Следует дополнить ст. 33 пунктом 1.1 следующего содержания: «Аттестация проводится при соблюдении принципов гласности, законности, защиты информации, объективности, обоснованности, системности, профессионализма».

Аттестация сотрудника органов внутренних дел проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности в органах внутренних дел.

Аттестация сотрудника органов внутренних дел проводится один раз в четыре года. В случае назначения сотрудника на другую должность в органах внутренних дел его аттестация проводится не ранее чем через один год после назначения.

Внеочередная аттестация сотрудников органов внутренних дел, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава, проводится по решению Президента Российской Федерации.

Внеочередная аттестация сотрудника органов внутренних дел проводится:

1) при решении вопроса о переводе сотрудника на вышестоящую или нижестоящую должность в органах внутренних дел;

2) при решении вопроса о прекращении сотрудником службы в органах внутренних дел в связи с расторжением контракта в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 82 настоящего Федерального закона;

3) по предложению уполномоченного руководителя при рассмотрении вопросов:

а) о переводе сотрудника на иную должность в органах внутренних дел в случае, установленном частью 6 статьи 36 настоящего Федерального закона;

б) об увольнении сотрудника со службы в органах внутренних дел;

4) в случае, если сотрудник не прошел проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. До вынесения решения о соответствии замещаемой должности в органах внутренних дел сотрудник отстраняется от выполнения обязанностей, связанных с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Сотрудники органов внутренних дел женского пола, находившиеся в отпуске по беременности и родам, а также сотрудники, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходят аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

Для проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя создается аттестационная комиссия.

Аттестация проводится, как правило, в присутствии сотрудника органов внутренних дел. В случае неявки на аттестацию без уважительных причин сотрудник привлекается к дисциплинарной ответственности, а его аттестация переносится.

При проведении аттестации непосредственный руководитель (начальник) сотрудника органов внутренних дел подготавливает мотивированный отзыв о выполнении сотрудником своих служебных обязанностей и предложения аттестационной комиссии. С указанным отзывом сотрудник должен быть ознакомлен не менее чем за один рабочий день до проведения аттестации.

Рекомендации аттестационной комиссии принимаются открытым голосованием. Обсуждение и голосование проводятся при наличии не менее двух третей членов аттестационной комиссии. Результаты голосования определяются большинством голосов членов аттестационной комиссии. При равенстве числа голосов сотрудник органов внутренних дел признается соответствующим замещаемой должности в органах внутренних дел. Рекомендации аттестационной комиссии оформляются протоколом, который подписывается всеми членами аттестационной комиссии, принимавшими участие в заседании.

По результатам аттестации сотрудника органов внутренних дел аттестационная комиссия принимает одну из рекомендаций, например, о соответствии сотрудника занимаемой должности, поощрении и т.д.

Сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать рекомендации аттестационной комиссии.

О наличии проблем при проведении аттестации, а также о растущей компетентности на сотрудников кадровых аппаратов свидетельствует судебная практика последних лет.

Так, Крылов К.А. служил в должности заместителя начальника полиции (по охране общественного порядка) ОМВД России по Белгородскому району Белгородской области. Приказом зам. начальника УМВД России по Белгородской области от 10 ноября 2017 года контракт был расторгнут и он

был уволен со службы в органах внутренних дел в соответствии с пунктом 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

Служебной проверкой было установлено, что заместитель начальника полиции Крылов К.А., являясь сотрудником полиции, занимая руководящую должность ОМВД России по Белгородскому району, непосредственно принимал участие в финансовых взаимоотношениях с гражданской Б.Е.С. путем передачи ей крупных денежных займов под проценты, а также выступал посредником в финансовых взаимоотношениях Б.Е.С. с П.П.П. Указано, что тем самым, истец совершил действия, вызывающие сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности, наносящие ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти, чем совершил проступок, порочащий честь сотрудника внутренних дел.

Согласно выписки из протокола № 27 заседания аттестационной комиссии УМВД России по Белгородской области, 2 ноября 2017 года состоялось заседание комиссии, на которой принята рекомендация: о несоответствии сотрудника занимаемой должности и увольнении со службы в органах внутренних дел. Аттестационный лист от 3 ноября 2017 года по результатам указанной аттестации содержит решение начальника УМВД России по Белгородской области У.В.П. о согласии с рекомендацией комиссии.

Такие выводы в приказе об увольнении суд признал законными, основанными на материалах служебной проверки и нормах законодательства⁵⁶.

Таким образом, аттестационная работа является частью механизма реализации кадровой политики. В МВД России совершенствуется процедура аттестации, а также разрабатываются и внедряются современные подходы: к подбору кадров, квалификационным испытаниям, мотивации и

⁵⁶ Октябрьский районный суд г. Белгорода. Решение по делу № 2-389/2018 от 7 февраля 2018 года [Электронный ресурс]. <http://судебныерешения.рф/32863236>

стимулированию, повышению квалификации и первичному обучению сотрудников, формируются кадровые резервы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На всех исторических этапах развития органов внутренних дел была и остается актуальной задача формирования профессионально-компетентного, высококультурного, морально и психологически устойчивого сотрудника полиции, отвечающего требованиям, предъявляемым к нему обществом и государством. Исторически данная процедура корректировалась с учетом постепенно изменяющихся экономических, политических, социальных условий.

В условиях построения в стране эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в том числе и правоохранительных, все острее стоит вопрос совершенствования процесса формирования кадрового состава и рационального использования кадрового потенциала органов МВД России. Создание и укрепление в основных подразделениях по линии профессионального ядра кадров - одна из важнейших задач в комплексе мероприятий по реформированию системы органов внутренних дел.

В последние годы кадровую ситуацию в органах внутренних дел Российской Федерации определяют сложные и противоречивые процессы. Разрыв, проявившийся между уровнем материальной обеспеченности, степенью социально-правовой защищенности персонала и значительно возросшими нагрузками на личный состав, вызванными ростом преступности, возникающими внутренними вооруженными конфликтами, привел к осязательному размыванию профессионального кадрового ядра, снижению престижа службы, оттоку наиболее квалифицированных кадров.

Условия кадровой работы диктуются обострившимися социально-политической, экономической и криминогенной ситуациями. Рост числа тяжких преступлений, количественные и качественные изменения

преступности инициировали решение конкретных задач по кадровому обеспечению правоохранительной деятельности.

Кадровая политика МВД РФ - это деятельность указанного ведомства по разработке стратегии, организации, созданию и реализации механизма подготовки, обучения и воспитания сотрудников органов внутренних дел, в том числе полиции и милиции. Она выражается в принципах, целях, задачах и функционировании механизма этой деятельности.

Кадровая политика МВД России является отраслевой модификацией государственной кадровой политики и предназначена для определения путей и методов совершенствования системы работы с кадрами, разработки перспектив развития кадрового потенциала Министерства внутренних дел России.

Современные принципы государственной кадровой политики представлены в виде системы, которая включает:

- научность и реалистичность кадровой политики;
- системность и комплексность решения кадровых проблем;
- всеобщность и многоуровневый характер кадровой политики;
- перспективность этой политики и учет ее отдаленных социальных последствий при ее изменении;
- демократичность и учет мнения коллектива при решении кадровых проблем;
- гибкость и новаторство в работе с кадрами;
- социальное партнерство и равный доступ к государственной службе;
- духовность и гуманизм кадровой политики;
- правовая и социальная защищенность кадров.

Подбор кадров для органов внутренних дел является важной частью кадровой политики и государственной задачей, однако внедренная процедура ротации нуждается в совершенствовании. Предлагается ч.12 ст. 30 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изложить в новой редакции: «Сотрудник органов

внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации по решению Президента Российской Федерации, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя на иную равнозначную должность в той же местности, а при не возможности такого перевода - на иную равнозначную должность в другую местность. По решению Президента Российской Федерации, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя срок перевода в порядке ротации может быть сокращен до четырех лет или продлен до 8 лет. В случае отказа без уважительных причин от перевода в порядке ротации сотрудник с его согласия может быть переведен на нижестоящую должность в той же местности, а в случае отказа - уволен со службы в органах внутренних дел».

Подготовка кадров правоохранительных органов, полиции, других органов внутренних дел, их обучение, образование и воспитание - кардинальное, определяющее и решающее направление воздействия традиций на самих сотрудников этих органов и на все социальные процессы. Подготовка, обучение и воспитание сотрудников правоохранительных органов реализуются, прежде всего и главным образом, посредством организационно-административной, кадровой и воспитательной работы.

Решающее место и значение для подготовки кадров, кадровой и воспитательной работы имеет кадровая политика государства и его ведомств. В разработке и реализации кадровой политики РФ ключевая роль принадлежит Министерству внутренних дел.

Подготовка кадров правоохранительных органов, полиции, их обучение, образование и воспитание – кардинальное, определяющее и решающее направление воздействия на самих сотрудников этих органов и на все социальные процессы.

Формированию высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел будет также служить научно проработанная, четко регламентированная нормативно, включая закрепление ее понятия, процедура аттестации. Аттестация является действенным инструментом в формировании кадрового состава, отвечающего современным требованиям, способного качественно и на высоком профессиональном уровне решать сложные задачи, стоящие перед органами внутренних дел на современном этапе государственного строительства России.

В законодательстве необходимо закрепить понятие, задачи и принципы аттестации сотрудников органов внутренних дел.

Ст. 33 Федерального закона от 30.11. 2011 N 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» следует дополнить пунктом 1.1 следующего содержания: «Аттестация проводится при соблюдении принципов гласности, законности, защиты информации, объективности, обоснованности, системности, профессионализма».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21.07. 2014) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря; 2014. – 23 июля.
2. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос. Думой 7 июля 2011 г.: по состоянию на 12 мая 2018 г. // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 30 (ч. 1). - Ст. 4595.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос. Думой 1 июля 2015 г.: по состоянию на 12 мая 2018 г // Собрание законодательства РФ. - 2015. - N 29 (часть 1). - Ст. 4388.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе: Федеральный закон: принят Гос. Думой 23 ноября 2011 г.: по состоянию на 12 мая 2018 г // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2011. - № 50. - Ст. 7337.
5. О полиции: Федеральный закон: принят Гос. Думой 28 января 2011 г.: по состоянию на 12 мая 2018 г // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 7. - Ст. 900.
6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос. Думой 17 ноября 2011 г.: по состоянию на

- 12 мая 2018 г // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 4 9 (ч. 1). - Ст. 7020.
7. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос. Думой 12 января 2003 г.: по состоянию на 12 мая 2018 г // Р Г. – 2003. - № 104
 8. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: Федеральный закон: принят Гос. Думой 13 февраля 1998 г.: по состоянию на 12 мая 2018 г // Российская газета. – 1998. - № 67.
 9. О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос. Думой 18 июня 1997 г.: по состоянию на 12 мая 2018 г // Собрание законодательства РФ. - 1997. - N 30. - Ст. 3586.
 10. О федеральной фельдъегерской связи: Федеральный закон: принят Гос. Думой 10 июня 2016 г.: по состоянию на 16 ноября 1994 г // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 34. - Ст. 3547.
 11. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21.07.1993 N 5473-1 (ред. от 28.12.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - N 33. - Ст. 1316.
 12. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон: от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 07.03.2017): по состоянию на 12 мая 2018 г // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 12. - Ст. 1459.
 13. Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.11.2012 N 1575 (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2012. - N 48. - Ст. 6668.
 14. Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации: Постановление

Правительства РФ от 06.12.2012 N 1259 (ред. от 06.03.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2012. - N 50 (ч. 6). - Ст. 7075.

15. О некоторых вопросах назначения на должности в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 30.11.2012 N 1065 (ред. от 15.12.2014) // Российская газета. – 2013. - 25 янв.
16. О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 19.01.2012 N 34 (ред. от 20.04.2015) // Российская газета. – 2012. – 10 фев.
17. Об утверждении Порядка оформления личного поручительства при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и Категорий должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство: Приказ МВД России от 18.05.2012 N 522 (ред. от 02.07.2014) // Российская газета. – 2012. – 11 июл.
18. Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений: Приказ МВД России от 30.08.2012 N 827 (ред. от 07.10.2014) // Российская газета. – 2012. – 10 дек.

Монографии, учебники, учебные пособия

19. Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 521 с.
20. Административная деятельность полиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Ю.Н. Демидова. — М.: ЮНИТИ ДАНА: Закон и право, 2014. — 527 с.
21. Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: дисс докт. юрид. наук. - Москва, 2008. – 373 с.

22. Гришковец А.А. Государственная гражданская служба. М., 2014. – 624 с.
23. Комментарий Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации(постатейный) / под ред. А.Н. Козырина. - М.,2012. – 192 с.
24. Липатов Э.Г. и др. Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации». - М., 2012. – 141 с.
25. Лобанов А. В., Широков Г. Г. История полиции России / А. В. Лобанов, Г. Г. Широков. — СПб. : Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России, 2015. — 200 с.
26. Михелькевич С.В. Административно-правовые модели регулирования и оптимизации службы в органах полиции (милиции) федеративного государства (сравнительно-правовой анализ теории и практики ФРГ и Российской Федерации) : дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2010. – 128 с.
27. Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов / Под ред. д. ю. н. Р. С. Мулукаева.. — М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. — 336 с.
28. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / В. А. Байдуков [и др.] ; под ред. В. М. Бозрова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. – 424 с.
29. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико - правовое исследование: дис. докт. юрид. наук. - М., 1998. – 336 с.
30. Сырых В. М. История государства и права: учебное пособие / В. М. Сырых. — Изд. 2-е, исправл. и доп. — М.: Эксмо, 2007. — 464 с.
31. Шестаков, В.А. Новейшая история России / В.А. Шестаков. - М.: АСТ: Астрель; Владимир: ВКТ, 2008. - 479, [1] с.
32. Разуваева Н. И. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты): дисс. ... канд.

юр. наук. / Н. И. Разуваева; науч. рук. Т. М. Занина. - Воронеж, 2014. - 215 с.

Статьи, научные публикации

Васылева-Керян О.В. Кадровая политика в органах государственной власти // Экономика строительства и городского хозяйства. - 2015. - Т. 11. - № 3. - С. 75-86.

33. Волкова Н.Н. Кадровая политика в системе государственной службы: приоритеты реформирования // Труды Братского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2010. - Т. 1. - № 1. - С. 11-15.
34. Гаденков А.В. Правовое регулирование деятельности кадровых аппаратов МВД СССР в 1960–1970-е годы // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). - 2013. - № 1 (3). - С. 40-43.
35. Гутман М.Ю. Развитие и совершенствование кадрово-воспитательных аппаратов органов милиции СССР и их деятельность в межвоенный период (1921–1941 гг.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2013. - № 3 (59). - С. 16-25.
36. Доцкевич М.В. Обеспечение социальной защиты сотрудников органов внутренних дел как приоритетное направление работы с кадрами [Текст] / М.В. Доцкевич // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. - 2014. - № 3. – С. 82 - 86.
37. Заболонкова О. Утвержден Закон о социальных гарантиях сотрудникам ОВД // Силловые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2011. - N 9. - С. 71.

38. Занина Т.М., Разуваева Н.И. О проблемах психологического аспекта подбора кадров органов внутренних дел // Общество и право. - 2009. - № 4. - С. 286-289.
39. Зиннуров Ф.К. Основные направления совершенствования подготовки кадров в Казанском юридическом институте МВД России в условиях реформирования органов внутренних дел // Вестник Казанского юридического института МВД России. - 2012. - № 8. - С. 16-18.
40. Кардашов А.А. Проблемы формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. - 2013. - № 3. - С. 194-196.
41. Кобозев А.А. Правовое регулирование профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел: понятие, сфера, механизм // Право и образование. - 2006. - № 4. - С. 29-56.
42. Костин Ю.В. Исторический опыт борьбы с негативными явлениями в деятельности советской милиции в 1920-е гг. // История государства и права. - 2009. - N 22. - С. 26 - 29.
43. Левченко И.А. Проблемы совершенствования системы государственной службы Российской Федерации // Актуальные проблемы правоприменительной и правоохранительной деятельности в современных условиях: материалы 12-й Международной научно-практической конференции. Министерство образования и науки РФ; Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова. - 2016. - С. 51-52.
44. Ломакина Л.А. Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Журнал российского права. - 2013. - № 4. - С. 43 – 50.
45. Маздогова З.З. Организация работы по отбору кандидатов на службу в органы внутренних дел и проблемы комплектования в современных условиях // Теория и практика общественного развития. - 2014. - № 17. - С. 77-79.

46. Маздогова З.З. Порядок отбора на службу в органы внутренних дел и основные требования, предъявляемые к кандидатам // Наука вчера, сегодня, завтра. - 2016. - № 3 (25). - С. 142-146.
47. Матвеев С.П. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. - 2013. - № 4. - С. 7-12.
48. Петров А.В. Система советской милиции: проблема развития в 1919-1921 гг. (региональный аспект) // Вестник Оренбургского государственного университета. - 2006. - № 3. - С. 134-139.
49. Петров А.В., Девятков В.Ю. Полиция и общество в российской империи начала XX века // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. - 2011. - № 40 (257). - С. 21-24.
50. Румянцев Н.В. Российская полиция: историко-правовой анализ // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - № 1. - С. 126-129.
51. Сахаров А.Н. Правовое обеспечение отбора кадров в органы внутренних дел // Вестник Университета (Государственный университет управления). - 2014. - № 7. - С. 179-183.
52. Шабельникова Н.А. Милиция в системе исполнительной власти в 1917 - 1930 гг.: теоретические и организационно-правовые аспекты // История государства и права. - 2010. - N 14. - С. 25 - 29.
53. Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, менеджмент и право. - 2016. - № 3-4. - С. 55-57.
54. Шишулина Т.П. Проблема совершенствования кадрового состава милиции Мордовии в годы новой экономической политики // Гуманитарные науки и образование. - 2010. - № 3. - С. 91-94.
55. Шмелькова С.В. О необходимости исследования вопроса о формировании руководящих кадров территориальных органов в системе МВД России // Алтайский юридический вестник. - 2017. - № 18. - С. 71-75.

**Эмпирические материалы (материалы судебной, следственной
практики и т.д.)**

1. Октябрьский районный суд г. Белгорода. Решение по делу № 2-389/2018 от 7 февраля 2018 года [Электронный ресурс].
<http://судебныерешения.рф/32863236>