

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра Профессиональной подготовки и управления в
правоохранительной сфере

«РАБОТА ПРОВЕРЕНА»

Рецензент:

_____/_____/

« ____ » _____ 2016 года

«ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ»

Заведующий кафедрой

д.п.н., доцент

З.Р. Танаева

« ____ » _____ 2016 года

Организационно-правовые основы управления милицией в советский и
постсоветский периоды: сравнительный анализ
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ-030900.2013.998 ВКР

Консультант

_____/_____/

« ____ » _____ 2016 года

Руководитель работы:

_____/_____/

Автор работы

Студент группы 307-ЮИ

_____/_____/

« ____ » _____ 2016 года

Нормоконтролер

_____/_____/

« ____ » _____ 2016 года

Челябинск, 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра Профессиональной подготовки и управления в
правоохранительной сфере

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
д.п.н., доцент З.Р. Танаева
« ____ » __ ____ 2014 года

ЗАДАНИЕ
на выпускную квалификационную работу
Фоминой Екатерины Сергеевны
Группа 307-ЮИ

1. Тема работы «Организационно-правовые основы управления милицией в советский и постсоветский периоды: сравнительный анализ»

Утверждена приказом по университету _____ № _____

2. Срок сдачи студентом законченной работы _____

3. Исходные данные к работе

Определение тематики работы совместно с научным руководителем и составление плана исследования. Анализ организационно-правовых основ управления милицией в советский и постсоветский периоды, подбор правовых нормативных актов, научной литературы, статей в специальных периодических изданиях.

4. Перечень вопросов подлежащих разработке:

- проанализировать социально-политическую обстановку, в которой происходило формирование органов правопорядка России;

- выявить особенности возникновения, развития и становления органов внутренних дел;

- показать причины, ход и особенности формирования милиции, ее организационно-штатную структуру и методы работы;

- провести сравнительный анализ организационно-правовых основ управления милицией в советский и постсоветский периоды.

5. Дата выдачи задания «01» ноября 2014 г.

Руководитель _____ /Г.В. Тищенко

Задание принял к исполнению _____ /Е.С. Фомина

АННОТАЦИЯ

Фомина Е.С. «Организационно-правовые основы управления милицией в советский и постсоветский периоды: сравнительный анализ» – Челябинск, ЮУрГУ, гр. 207 – ПСПО, 2016. - 93 с., библиографический список – 83 наименования.

Объектом работы является совокупность государственно-правовых явлений, определяющих практику становления и развития органов милиции в советский и пост советский периоды.

Целью данной работы является анализ архивных материалов и нормативных источников по вопросам становления и развития структуры милиции в советский и постсоветский периоды.

Задачи:

1. Проанализировать социально-политическую обстановку, в которой происходило формирование органов правопорядка России в советский и постсоветский периоды.

2. Выявить особенности возникновения, развития и становления органов внутренних дел советской милиции в 1953–1964 гг. и постсоветский период.

3. Показать причины, ход и особенности формирования милиции, ее организационно-штатную структуру и методы работы в советский и постсоветский период.

4. Провести сравнительный анализ организационно-правовых основ управления милицией в советский и постсоветский период.

Результаты работы (положения, выносимые на защиту):

1. Анализ российского законодательства в постсоветский и советский период в сфере подбора кадров органов внутренних дел.

2. Исследование состояния научных достижений и правоприменительной практики в области подбора кадров органов внутренних дел в советский и постсоветский период.

3. Предложения о внесении изменений в нормативные документы, по специальной подготовке сотрудников полиции территориальных органов МВД России.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 6 |
| Глава 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ МИЛИЦИИ В СОВЕТСКИЙ И ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ..... | 10 |
| 1.1 Роль Красной гвардии в становлении органов советской милиции | 10 |
| 1.2 Развитие организационной структуры советской милиции в 1953– 1964 гг. и постсоветский период | 23 |
| 1.3 Правовое регулирование организации и деятельности советской милиции | 32 |
| Глава 2 ОРГАНИЗАЦИОННО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОДБОРА, РАССТАНОВКИ И ОБУЧЕНИЯ КАДРОВ..... | 45 |
| 2.1 Принцип и механизм отбора кадров | 45 |
| 2.2 Организация профессионального обучения и служебной подготовки кадров | 64 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 83 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК..... | 86 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность. Исследование обозначенной темы диссертации обусловлено следующими факторами: во-первых, необходимостью восполнения пробелов в истории становления и развития органов региональной милиции, составляющих единую систему российской милиции; во-вторых, потребностью изучения обстоятельств, способствующих повышению эффективности работы органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью; в-третьих, необходимостью решения вопроса о наиболее эффективном разграничении полномочий центра и власти на местах в управлении деятельностью органов внутренних дел; в четвертых, возможностью учета и использования накопленного богатого исторического опыта при совершенствовании организации и деятельности российской милиции, профессиональном обучении и патриотическом воспитании ее личного состава.

Степень разработанности - историография проблемы деятельности органов внутренних дел достаточно четко разделяется на два этапа: первый, хронологически более длительный, охватывает литературу, вышедшую с 1920-х и до конца 1980-х гг. и характеризуется господством марксистско-ленинской методологии; второй – с начала 1990-х гг. отличается от первого деидеологизацией истории как науки, отличается поиском новых методологических подходов, расширением исследовательской проблематики истории милиции. В 1920-е гг. развернулась научно-исследовательская работа по анализу деятельности советских правоохранительных органов. С 1924 по 1927 гг. вышли семь выпусков «Статистического обзора деятельности местных административных органов НКВД РСФСР». Выделение внутри НКВД новых структурных подразделений послужило поводом к исследованию этих новых элементов. В статьях освещалась практическая деятельность органов правопорядка - борьба с преступностью, организация взаимодействия с органами местной власти, в ряде работ поднимались проблемы соблюдения законности сотрудниками милиции, повышения эффективности работы подразделений и

неудовлетворительного материального обеспечени. В 1930 г. появились работы П. Зайцева и И.Ф. Киселева, посвященные милиции, но содержащие в основном теоретические выкладки. Серьезное исследование результатов борьбы милиции и уголовного розыска с преступностью было предпринято В. Якубсоном.

Определенный вклад в освещение проблемы внесли общие и специальные работы по истории советского государства и его органов. В 1957 г. Высшей школой МВД был издан «Сборник законодательных актов по вопросам организации и деятельности советской милиции». Были проведены исследования, определившие общее направление изучения государственно-правовых явлений советского государства в 1920-30-е гг., в которых нашла освещение структура и деятельность правоохранительных органов: «История советского государства и права» в 3-х книгах под редакцией А.П. Киселева; «Советское государство и право в период строительства социализма (1921 – 1935 гг.)» под редакцией Е.А. Скрипилева, М.В. Курицина и др.

С.В. Биленко основное внимание обращает на освещение фактов мужества и трудового героизма работников милиции, имеющих важное значение для воспитания личного состава на боевых традициях милиции. Вопросы организационного строительства советской милиции в 1920-30-х гг. рассматривались в работах М.П. Киссиса и И.И. Кизилова.

Роль милиции в проведении репрессивной политики государства в 1920-1950-е гг. рассмотрел канадский историк-правовед П. Соломон. Низко оценивая состояние советского правосудия в исследуемый период, автор считает деятельность милиции малоэффективной и непоследовательной.

Ю. Е. Аврутин в контексте анализа механизма обеспечения государственной власти изучает проблемы организационно-правового строительства полиции царской России, советской и российской милиции.

Существенный вклад в комплексное изучение истории милиции и уголовного розыска внесли работы Р.С. Мулукаева. Историю органов внутренних дел Среднего Урала изучали В.Г. Андреева и А.И. Трофимов, которые на основе архивных материалов, уголовных дел и воспоминаний ветеранов милиции,

подготовили художественно-публицистические работы. Существенный вклад в научное осмысление процесса трансформации милиции и уголовного розыска на рубеже 1920-1930-х гг. в орудие репрессивной политики против целых социальных слоев внесли работы уральских ученых, посвященных проблемам коллективизации и политики «ликвидации кулачества как класса». Проблемы формирования карательной системы на Урале в 1920-1930-е гг. поднимает в своих трудах А.В. Бакунин.

Объект исследования. Совокупность государственно-правовых явлений, определяющих практику становления и развития органов милиции в советский и пост советский периоды.

Предмет исследования. Изучение процесса становления и деятельности органов милиции в советский и пост советский периоды.

Цель и задачи исследования. Цель – на основе анализа архивных материалов и нормативных источников рассмотреть процесс становления и развития структуры, основные направления и формы деятельности милиции в советский и постсоветский периоды.

Задачи:

- проанализировать социально-политическую обстановку, в которой происходило формирование органов правопорядка России;
- выявить особенности возникновения, развития и становления органов внутренних дел;
- показать причины, ход и особенности формирования милиции, ее организационно-штатную структуру и методы работы;
- провести сравнительный анализ организационно-правовых основ управления милицией в советский и постсоветский периоды.

Степень разработанности темы исследования.

Методы исследования. Методология исследования представлена: общенаучными (исторический, логический, системный, структурно-функциональный) и частно-научными (статистический, метод сравнительного

правоведения, формально-юридический) методами. Их комплексное применение позволило осмыслить и раскрыть предмет исследования настоящей работы.

Научная новизна. В рамках монографического исследования на значительном фактическом, нормативном и теоретическом материале осуществлена комплексная теоретико-прикладная разработка проблемы правового регулирования деятельности милиции в советский и постсоветский период.

Практическая применимость. Идеи и положения исследования применимы в процессе совершенствования современной работы полиции.

Положения, выносимые на защиту.

1. Анализ российского законодательства в постсоветский и советский период в сфере подбора кадров органов внутренних дел.

2. Исследование состояния научных достижений и правоприменительной практики в области подбора кадров органов внутренних дел в советский и постсоветский период.

3. Предложения о внесении изменений в нормативные документы, по специальной подготовке сотрудников полиции территориальных органов МВД России.

Апробация результатов работы. Определенная часть выводов и предложений, нашла отражение в статье, подготовленной для выступления на научно-практической конференции.

Структура и объем выпускной квалификационной работы. Работа состоит из введения, двух глав: Организационно-правовые основы становления милиции в советский и постсоветский периоды; Организационно-правовые основы подбора, расстановки и обучения кадров, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ МИЛИЦИИ В СОВЕТСКИЙ И ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ

1.1 Роль Красной гвардии в становлении органов советской милиции.

Изучение истории становления советской системы органов внутренних дел логично начать с рассмотрения соответствующих организационно-политических предпосылок, сложившихся после победы Февральской революции, когда была ликвидирована полиция Российской империи как репрессивный карательный орган самодержавного режима. Пришедшее к власти в России Временное правительство 3 марта 1917 г. провозгласило о замене полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления. Связано это с тем, что царская полиция, рассматривавшаяся как главный оплот ненавистного царского режима, отличавшаяся грубостью и произволом в своей деятельности, коррупцией и злоупотреблениями, дискредитировала себя в глазах общества. Создавая новые органы по поддержанию порядка под названием «милиция», новая власть пыталась подчеркнуть их принципиально иной, новый, народный характер. Сам термин «милиция» имеет латинское происхождение (от лат. *militia*, что означает войско, ополчение). Известен милиционный принцип формирования вооруженных сил, который предполагает их построение на территориальной основе, когда жители определенной территориальной единицы мужского пола, способные носить оружие, составляли воинское подразделение. То есть, по сути, милиция в изначальном значении этого термина означала народное ополчение, вооруженный народ, который сам себя защищает.

6 марта 1917 г. Временное правительство приняло постановление о ликвидации Отдельного корпуса жандармов, а 10 марта - об упразднении Департамента полиции с подчиненными ему подразделениями. Вместо него в составе МВД было учреждено Временное управление по делам милиции и по делам личной и имущественной безопасности граждан. В последующем, 15 июня

1917 г. оно было переименовано в Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан. Одновременно были предприняты шаги по сохранению такого важного звена полиции как сыскные отделения. Временное правительство предложило их не упразднить, а передать Министерству юстиции. На губернских комиссаров была возложена обязанность озаботиться тем, чтобы эти учреждения возобновили свою деятельность как можно скорее. Позже при Министерстве юстиции для руководства их деятельностью было создано Бюро уголовного розыска.

Правовые основы организации и деятельности создававшейся народной милиции были определены в постановлении «Об учреждении милиции» и во «Временном положении о милиции», изданных Временным правительством 17 апреля 1917 г. В соответствии с этими документами, вместо наружной полиции учреждалась милиция как исполнительный орган государственной власти¹. Причем следует обратить внимание на то, что новые органы внутренних дел, носившие муниципальный характер, создавалась как децентрализованная система. Подразделения милиции в городах и уездах учреждались местными органами самоуправления (городскими и уездными земскими управами) и непосредственно работали под их руководством. Общее руководство милицией принадлежало Главному управлению милиции Министерства внутренних дел. В губерниях в подчинении губернских комиссаров Временного правительства должны были учреждаться должности правительственных инспекторов милиции.

В инструкции комиссарам Временного правительства говорилось о том, что милиция должна создаваться на основе законов, относившихся к бывшей полиции. Формирование ее в разных регионах страны происходило по-разному. В некоторых регионах она комплектовалась на пропорциональной основе из разных социальных слоев по принципу «от рабочих столько же, сколько от солдат, а от

¹ История милиции России (1917 – 1980-е годы): Хрестоматия / Сост. М.Ю. Гребенкин, Б.И. Кофман, С.Н. Миронов. Казань, 2002; История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917-1954 гг. Сб. документов / Под ред. С.А. Голупского. М., 1955; Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917-1952 гг. / Под ред. И.Т. Полякова. М., 1953.

солдат столько же, сколько от служащих». В других - милиция полностью формировалась из военнотружущих. Для поступающих на службу в милицию был установлен лишь образовательный ценз - это должны были быть «лица вполне грамотные». Вопрос о приеме на службу в милицию «достойных из числа бывших чинов полиции и Отдельного корпуса жандармов» Временное правительство 15 марта 1917 г. предоставило решать своим губернским комиссарам.

Кроме того, одновременно с народной милицией, возникшие в ходе Февральской революции Советы, организовывали отряды рабочей милиции и красной гвардии, которые охраняли предприятия, общественный порядок. При этом Советы использовали опыт первой русской революции 1905 г. Именно тогда в России появились первые отряды рабочей милиции, создаваемые Советами, которые тогда охраняли рабочие собрания, вели борьбу с полицией и черносотенцами. После поражения революции они были ликвидированы.

При этом необходимо обратить внимание на то, что создание в России формирований рабочей милиции явилось практической реализацией идеи так называемой «пролетарской милиции», разработанной В. Лениным и непосредственно вытекавшей из основных положений марксистской теории. Следует напомнить, что марксисты рассматривали государство и его карательные органы - армию, полицию, тюремную систему как аппарат насилия и угнетения, который должен быть разрушен в ходе социалистической революции. Однако основоположники марксизма допускали возможность и необходимость создания после свержения власти капитала специальных боевых сил для охраны революционного порядка и подавления возможных выступлений свергнутых эксплуататорских классов, лучшей формой организации которых является всеобщая милицейская повинность. Эту точку зрения разделял и В. Ленин. Он считал, что пролетариату нужна милиция «действительно народная, т.е., во-первых, состоящая из всего поголовно населения, из всех взрослых граждан обоего пола, а во-вторых, соединяющая в себе функции народной армии с функциями полиции, с функциями главного и основного органа государственного порядка и государственного управления». В этом, собственно, и заключалась идея

«пролетарской милиции». Особое внимание Ленин обращал на классовый состав милиции. По его мнению, милиция на 95% должна была состоять из рабочих и крестьян. В качестве важнейшего условия выполнения возлагаемых на эту милицию задач рассматривалось руководство ею революционной партией. Требование о всеобщем вооружении народа было записано в программе большевистской партии, принятой еще на II съезде РСДРП в 1903 г.

В период после Февральской революции Ленин определял в качестве одной из главных задач текущего момента - не дать Временному правительству восстановить штатный постоянный профессиональный орган по охране правопорядка. Решая эту задачу большевики действовали в двух направлениях: создавали различные формирования пролетарской милиции и стремились завоевать позиции в народной милиции, вовлекая рабочих-милиционеров в свою партию. Во многих районах страны большевикам удалось глубоко проникнуть в народную милицию и превратить ее в резерв революционных сил. В ряде мест, главным образом, крупных промышленных центрах, она целиком находилась под влиянием большевиков и представляла собой, по существу, форму вооружения пролетариата.

Формирования рабочей милиции, находившиеся под безраздельным влиянием большевиков, после утверждения 17 апреля 1917 г. Временного положения о народной милиции, которая провозглашалась единственным законным органом охраны правопорядка, оказались, по сути, на положении незаконных вооруженных формирований. Однако практически до начала июля 1917 г., когда большевики предприняли первую попытку захвата власти, Временное правительство не предпринимало серьезных усилий для их ликвидации. И лишь после попытки большевистского периода, предпринятой в начале июля, Временное правительство издало распоряжение о их ликвидации. Однако оно практически не было выполнено, просто эти формирования перешли на нелегальное положение. Лишь в ряде регионов правительство добилось ликвидации рабочей милиции. Вместе с тем в большинстве пролетарских районов большевикам удалось ее сохранить. В период так называемого «корниловского

мятежа» в августе-сентябре 1917 г. на многих предприятиях отряды рабочей милиции были созданы вновь. Вместе с отрядами Красной гвардии они стали основой той боевой силы, которая под руководством большевиков 25 октября (7 ноября) 1917 г. произвела государственный переворот и свергла Временное правительство. После чего открывшийся накануне в Петрограде II Всероссийский съезд Советов провозгласил создание Советского государства – Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) и юридически закрепил ликвидацию Временного правительства и его органов. Вместо него решением съезда было образовано новое советское правительство – Совет народных комиссаров (СНК), в составе которого был образован и Народный комиссариат внутренних дел (НКВД РСФСР). Его возглавил известный большевик А.И. Рыков, который пробыл на этом посту всего лишь 9 дней, а затем, вследствие идейных расхождений с Лениным, он вынужден был уйти в отставку. Новым наркомом внутренних дел был назначен другой известный большевик – Г.И. Петровский. В основу построения аппарата НКВД была положена структура дореволюционного МВД.

После захвата большевиками власти, в обстановке царящей анархии и разгула преступности, одной из важнейших задач становится обеспечение в стране нового «революционного порядка», поэтому уже 28 октября (10 ноября по новому стилю) 1917 г. НКВД издал постановление «О рабочей милиции», подписанное А.И. Рыковым, согласно которому Советам предписывалось создавать рабочую милицию. Постановление было очень лаконичным, состояло всего из четырех пунктов и не определяло конкретных организационных форм рабочей милиции, это должно было стать прерогативой местных Советов¹. В первом пункте шла речь об учреждении на всей территории России рабочей милиции, во втором – о том, что милиция создается в ведении местных Советов, в третьем – о том, что все органы власти должны оказывать содействие рабочей

¹ Беда А.М. Советская политическая культура через призму МВД: От «московского патриотизма» к идее «Большого Отечества» (1946-1958). М., 2002. – С.152.

милиции и в четвертом – о том, что это постановление вступает в силу после его распространения по телеграфу.

Таким образом, сами Советы на местах должны были решать каким образом будет создаваться и функционировать эта рабочая милиция. На практике Советы нередко использовали принцип «милицейской повинности», создавая разрядки для промышленных предприятий, воинских частей, в которых им предписывалось выделять определенное количество людей для охраны порядка. Наиболее распространенной формой вооруженных формирований советской власти в первые месяцы ее существования являлась Красная гвардия. При ее создании нередко ссылались на постановление «О рабочей милиции». На местах создавались вооруженные формирования и под другими названиями: отряды охраны, охранные дружины, рабочие дружины, крестьянские дружины. Их основными задачами были «охрана революционного порядка, прав и безопасности трудящихся».

Вопрос о судьбе существовавшей ранее народной милиции решался неоднозначно. Центральный аппарат народной милиции был подвергнут слому вместе с аппаратом МВД - 2 декабря 1917 г. Главное управление по делам милиции было упразднено. На местах все зависело от конкретных обстоятельств. Если личный состав народной милиции лояльно относился к Соввласти, в органы милиции направлялись комиссары Советов и Военно-революционных комитетов, которые осуществляли реорганизацию старого аппарата. В противном случае - личный состав народной милиции просто распускался и шло формирование новой рабочей милиции. Вместе с тем, на значительной части территории страны, в первую очередь, в Сибири, на Дальнем Востоке, где советская власть тогда укрепилась ненадолго, органы народной милиции, созданные весной 1917 г., продолжали действовать.

Создание пролетарской милиции, по мнению большевиков, стало конкретным воплощением идеи всеобщего вооружения народа, получившей конкретное организационно-правовое выражение в формированиях рабочей милиции. Их особенностью являлось сочетание как государственных, так и

негосударственных черт, поскольку, с одной стороны, они создавались Советами, которые представляли собой тогда государственную власть, а с другой стороны - не имели постоянного штата и поэтому носили характер массовых самодеятельных организаций. Кроме того, рабочая милиция призвана была сочетать с одной стороны функции органов охраны правопорядка, а с другой - вооруженных сил, призванных защищать «завоевания революции» от внешней угрозы.

Однако, уже в самом недалеком времени выявилась утопичность подобного подхода. Обстановка, сложившаяся в России после октябрьского переворота - волна уголовной преступности, захлестнувшая страну вследствие того, что на свободе оказалась масса преступников, освобожденных революцией (число тяжких преступлений в 1918 г. выросло по сравнению с 1916 г. в 10-20 раз), успешное наступление на фронте германских войск, вследствие развала российской армии, к чему в немалой степени приложили свою руку большевики, потребовали пересмотра этого программного положения большевиков и отказа от идеи «пролетарской милиции». Остро встала необходимость создания постоянной милиции на штатной профессиональной основе.

Вследствие этого уже в марте 1918 г. нарком внутренних дел Г. Петровский поставил в Совнарком вопрос об организации советской милиции на штатных началах. 10 мая коллегия НКВД приняла решение о том, что «милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющих специальные функции». Там же шла речь о строгом разграничении функций милиции и Красной Армии. Эти идеи были заложены в проекте Положения о народной рабоче-крестьянской охране (советской милиции). Проработка этого вопроса заняла достаточно длительное время и только 12 октября 1918 г. НКВД и Наркомат юстиции РСФСР утвердили Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции (РКМ), в которой закреплялись правовые основы функционирования советской милиции как штатного государственного органа для охраны общественного порядка.

Инструкцией устанавливались единые организационно-правовые формы для всей милиции на территории РСФСР. Рабоче-крестьянская милиция провозглашалась исполнительным органом центральной власти на местах. В организационном отношении она должна была строиться на принципе двойного подчинения, находясь, с одной стороны, в непосредственном ведении местных Советов и, с другой, подчиняясь общему руководству со стороны НКВД. Центральным органом РКМ являлось Управление милиции, созданное на правах подотдела в составе отдела местного управления НКВД РСФСР. В октябре 1918 г. оно было реорганизовано в Главное управление милиции (ГУМ) НКВД РСФСР. Его первым заведующим стал А. Дижбит. В последующем этот пост занимали М.И. Васильев-Южин (декабрь 1918-1921), Т.С. Хвесин (1922-23). Местными звеньями аппарата советской милиции стали губернские и уездные управления милиции. Крупные города (с особого разрешения) могли иметь городскую милицию. Низовым звеном являлся милицейский участок.

В этот же период был разработан план реорганизации всего уголовно-розыскного дела в РСФСР на основах единообразного его ведения. При этом, по сути, речь шла о создании нового аппарата уголовного розыска. Правовой основой его строительства стало Положение НКВД об организации отделов уголовного розыска, утвержденное 5 октября 1918 г., в соответствии с которым в городах с населением не менее 40-45 тыс. «для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом» учреждались органы уголовного розыска. В октябре 1918 г. в составе Главного управления милиции НКВД на правах отдела было образовано Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск), которое должно было централизовать руководство деятельностью органов уголовного розыска в масштабах всей страны¹.

¹ Сафонов Д.А. Правоохранительные органы России в XX веке: традиции, преемственность, поиски новых форм // Правоохранительные органы Южного Урала: история и современность: материалы научно-практической конференции. Оренбург, 2000. – С.215.

Следует отметить, что с самого начала на милицию возлагался весьма широкий круг задач. В соответствии с Инструкцией от 12 октября 1918 г., выделялись три основных направления деятельности милиции: 1) обязанности по охране советского государственного и общественного строя, по обеспечению выполнения предписаний советских законов (наблюдение за выполнением гражданами декретов и распоряжений органов власти, содействие советским органам в осуществлении возложенных на них обязанностей), 2) поддержание порядка в общественных местах, пресечение правонарушений, санитария и благоустройство, порядок движения, выдача документов, удостоверяющих личность, справок и т.д. 3) обязанности по борьбе с преступностью (проведение оперативно-розыскных мероприятий, участие в предварительном расследовании, содействие судебным органам в исполнении приговоров).

Деятельность в области предварительного расследования выражалась в осуществлении дознания по уголовным делам, причем категории дел, по которым милиция должна была проводить дознание, не определялись. Единственно, Положением о народном суде от 30 ноября 1918 г. устанавливалось, что предварительное следствие проводится уездными и городскими следственными комиссиями только по делам, рассматриваемым народным судом с участием 6 заседателей. По остальным же категориям дел должно было проводиться только дознание.

Необходимо обратить внимание на то, что важной особенностью правового статуса рабоче-крестьянской милиции являлось прямое закрепление ее классового характера. В Инструкции отмечалось, что «советская милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства. Главной ее обязанностью является охрана революционного порядка и гражданской безопасности». Этот подход определялся классовым характером советского государства. Классовый характер милиции нашел конкретное выражение в ее кадровом составе. Обязательным условием при приеме на службу являлось признание кандидатом советской власти и наличие у него активного и пассивного избирательного права, которым обладали только выходцы из «трудящихся классов» - рабочих и

крестьян. Кроме того, устанавливался возрастной (не менее 21 года) и образовательный (сотрудник милиции должен был быть «вполне грамотным») ценз. Однако последнее требование далеко не всегда соблюдалось, поскольку ведущим при комплектовании советской милиции являлся именно фактор социального происхождения. При этом, идеологизированный подход взял верх над здравым смыслом. Фактически большевики отказались от использования в широком масштабе опыта сотрудников дореволюционной полиции. Разрешалось, в виде исключения, принимать на службу в уголовный розыск только бывших сотрудников сыскных отделений и то при условии, что они являются незаменимыми специалистами и не участвовали в политическом сыске. При этом вопрос рассматривался в каждом случае индивидуально Главным управлением милиции, а впоследствии - исполкомами местных Советов.

В дальнейшем продолжала проводиться работа по совершенствованию нормативно-правовой базы деятельности советской милиции. В частности, в декабре 1918 г. Главным управлением милиции были утверждены Общая инструкция милиционерам, Инструкция районным начальникам милиции, старшим и дежурным по району, Инструкция об употреблении оружия, которые были одобрены первым Всероссийским съездом заведующих губернскими и городскими управлениями милиции.

В последующий период, в годы гражданской войны, отмечается значительный рост уровня преступности. При всем несовершенстве регистрации преступлений и результатов борьбы с ними в условиях гражданской войны можно привести следующие цифры. Так, если в 1919 г. по 39 губерниям РСФСР было зарегистрировано 108 638 преступлений, из которых раскрыто было 51%, то в 1920 г. по 41 губернии было зарегистрировано 341 142 преступления, раскрываемость которых составила 57%. В условиях разрухи, высокого уровня профессиональной преступности и недостаточном опыте сотрудников советской милиции, такие результаты их деятельности можно признать неплохими.

Вместе с тем, деятельность советской системы органов внутренних дел в годы гражданской войны определялась двумя ведущими тенденциями -

тенденцией к военизации милиции и тенденцией к чрезвычайщине в ее деятельности. Первая из них связывается с изданием 3 апреля 1919 г. декрета Совнаркома РСФСР «О советской рабоче-крестьянской милиции», в соответствии с которым на милицию распространялось действие уставов Красной Армии, вводилась военная дисциплина и обязательное обучение военному делу. И хотя работники милиции, согласно этому декрету, не подлежали призыву в Красную Армию, треть личного состава милиции должна была постоянно находиться в действующей армии. Соответственно, содержание всех видов милиции принималось на государственный бюджет и милиция должна была обеспечиваться всеми видами довольствия по нормам, установленным для Красной Армии, что было, конечно, большим плюсом в условиях разрухи, голода и нехватки самого необходимого.

Тенденция же к чрезвычайщине в деятельности советских органов внутренних дел тесно связана с условиями братоубийственной гражданской войны, в которых им приходилось действовать, а с другой стороны, определялась отсутствием какой-либо процессуальной регламентации их деятельности, когда главным критерием деятельности являлся не принцип законности, обязательный для деятельности правоохранительных органов, а принцип политической целесообразности. При этом степень вины и мера ответственности того или иного гражданина определялась не реальными доказательствами и правовыми нормами, а политическим сознанием или «классовым чутьем» сотрудников, что, естественно, приводило к различным эксцессам, включая расстрелы граждан по одному лишь подозрению в совершении преступлений, массовое взятие заложников, превентивное бессрочное заключение потенциальных противников режима и вообще подозрительных лиц в концентрационные лагеря и лагеря принудительных работ.

Вместе с тем, в период гражданской войны шло дальнейшее организационное строительство советской системы органов внутренних дел. В частности, в этот период создается ряд специализированных подразделений органов милиции. Так, 21 февраля 1919 г. постановлением ВЦИК «Об

организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» создавалась железнодорожная милиция, которая получила все права общей милиции, а также специальные обязанности по охране порядка в районе железных дорог. Сначала управление железнодорожной милицией строилось по территориальному принципу, а затем перешли к линейной системе управления, привязав структурное строительство железнодорожной милиции к структуре железнодорожного транспорта. При Главном управлении рабоче-крестьянской милиции НКВД РСФСР был создан отдел железнодорожной милиции.

25 июля 1918 г. Совнарком РСФСР издал декрет «Об учреждении речной милиции», которая впоследствии была переименована в водную. Сначала она также строилась по территориальному принципу, а затем переведена на бассейновый. В апреле 1919 г. было утверждено «Положение о речной советской рабоче-крестьянской милиции». В конце 1920 г. вся железнодорожная и водная милиция была передана в распоряжение командующего войсками внутренней службы. 3 марта 1920 г. в составе ГУМ НКВД РСФСР был образован отдел промышленной милиции, созданной для охраны промышленных предприятий. В октябре 1920 г. создаются органы уголовного розыска на транспорте, организованные по линейному принципу. В 1919 г. происходит слияние уездных ЧК с уездными управлениями милиции, что привело к расширению сети органов уголовного розыска, поскольку в этот период они создаются и на уездном уровне. В 1919-1920 гг. органы уголовного розыска фактически взяли на себя функции по осуществлению предварительного следствия по большинству уголовных дел, что было вызвано перегруженностью следственных комиссий, существовавших при местных Советах, которые были учреждены декретом СНК РСФСР о суде от 12 февраля 1918 г. Фактически закрепляя сложившееся положение, в апреле 1920 г. было осуществлено слияние органов уголовного розыска и следствия в новый орган -следственно-розыскную милицию. Однако она просуществовала недолго, в конце 1920 г. с введением института народных следователей в системе Наркомата юстиции, милиция перестала выполнять функции органов предварительного следствия и следственно-розыскная милиция была упразднена.

Первый опыт строительства советской милиции был обобщен и законодательно закреплен в «Положении о рабоче-крестьянской милиции», утвержденном 10 июня 1920 г. В соответствии с ним РКМ рассматривалась как исполнительный орган, которому придавалось значение вооруженных частей особого назначения. Соответственно, они должны были привлекаться к участию в боевых операциях на фронтах и обеспечиваться всеми видами довольствия на общих основаниях с частями Красной Армии, несущими гарнизонную службу. Исполнительный характер милиции проявлялся во вменяемых ей обязанностях содействовать органам «всех ведомств при проведении последними в жизнь возложенных на них заданий», что было вызвано слабостью советского государственного аппарата, находящегося в стадии становления и являлось свидетельством сохранения приемов управления, присущих периоду военного коммунизма с главенствующим значением методов принуждения.

В соответствии с Положением 1920 г., Главное управление милиции рассматривалось как один из центральных административных органов РСФСР, наделенный чрезвычайными правами. На октябрь 1920 г. в составе ГУМ существовало 8 структурных подразделений - отделов: уездно-городской (общей), промышленной, железнодорожной, водной, следственно-розыскной милиции, инспекторский, снабжения и секретариат.

Личный состав, в соответствии с Положением о милиции, делился на две категории - сотрудников, к которым относился комсостав, следователи, агенты розыска, младшие и старшие милиционеры и вспомогательный состав, к которым относились канцелярские и технические работники. Последние в кадры милиции не входили. С изданием этого Положения в основном завершился процесс организационного становления советской милиции.

В апреле 1921 г. в милиции был введен институт комиссаров и политруков, при ГУМ был организован политсекретариат. Комиссары назначались «для осуществления контроля за правильной и успешной работой командного и хозяйственно-административного состава, поднятия боеспособности и укрепления революционной дисциплины, развития классового самосознания и

коммунистического мировоззрения». Однако уже в июле 1923 г. Оргбюро ЦК РКП(б) приняло решение о ликвидации политсекретариатов в милиции и возложении их функций на губкомы, губполитпросветы и культотделы Союза совработников.

Подводя итог, следует отметить, что издание 10 ноября 1917 г. постановления «О рабочей милиции» стало началом проведения исторического эксперимента по охране общественного порядка массовыми самодеятельными формированиями на непрофессиональной основе, который в самые кратчайшие сроки потерпел крах. Рабочая милиция, создания которой было обусловлено идеологическими причинами, показала свою утопичность и большевики вынуждены были отказаться от нее, перейдя к созданию органов по охране правопорядка на штатной, профессиональной основе. Созданная осенью 1918 г. рабоче-крестьянской милиции стала регулярным, военизированным органом исполнительной власти, который на постоянной профессиональной основе выполняет функции по охране общественного порядка и внутренней безопасности, то есть, по сути, полицией. Таким образом, именование этого органа на протяжении длительного периода милицией являлось фактически следствием исторического казуса, обусловленного теми событиями, которые произошли в России в 1917 г.

1.2. Развитие организационной структуры советской милиции в 1953–1964 гг. и постсоветский период

1953–1964 годы, вошедшие в историю как период хрущевской «оттепели», характеризуются существенными изменениями в общественно-политической, социально-экономической и духовной сферах жизнедеятельности советского общества, среди которых можно отметить либерализацию политического режима, определенное улучшение уровня жизни населения, зарождение в массовом сознании уверенности в завтрашнем дне, ощущения стабильности и спокойствия. Однако несмотря на все эти позитивные перемены криминогенная обстановка в

стране по-прежнему оставалась сложной. При этом следует оговориться, что уровень преступности и ее динамика в данный период в большей мере определялись политическими процессами, происходившими в обществе. В этих условиях органы милиции должны были мобилизовать все свои силы на борьбу с преступностью. Однако не следует забывать, что эффективность работы милиции во многом зависит и от развития ее организационной структуры. В данном контексте изучение организационно-структурных изменений в органах милиции и системы управления ею в 1953–1964 гг. представляет научный интерес. Первые попытки реформирования правоохранительных органов, в том числе и милиции, были осуществлены практически сразу после смерти И. В. Сталина. Уже 6 марта 1953 г. на совместном заседании пленума ЦК КПСС, Совета Министров и Президиума Верховного Совета СССР было принято решение об объединении Министерства внутренних дел и Министерства государственной безопасности в одно ведомство – МВД СССР во главе с Л. П. Берией¹, а законодательное закрепление данного решения получило 15 марта 1953 г. в принятом Верховным Советом СССР Законе о преобразовании министерств СССР². Закономерным итогом образования единого силового ведомства явилось усиление его влияния на политическую жизнь страны, что, в свою очередь, обеспечивало Л. П. Берии явное преимущество в борьбе за лидерство. Сложившаяся ситуация вызывала беспокойство партийного руководства, которое стало выражать заинтересованность в ослаблении позиций МВД СССР. Первым шагом в этом направлении стал июльский пленум ЦК КПСС 1953 г., на котором Л. П. Берия был обвинен в осуществлении преступных антинародных действий, «направленных на подрыв Советского государства в интересах иностранного капитала и выразившихся в вероломных попытках поставить Министерство внутренних дел СССР над правительством и Коммунистической партией»³. На

¹ Постановление Совместного заседания Пленума ЦК КПСС, Совета Министров СССР, Президиума Верховного Совета СССР // Правда. 1953. 7 марта.

² Закон о преобразовании министерств СССР // Правда. 1953. 16 марта.

³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). М.: Политиздат, 1985. Т. 8. – С.302.

пленуме говорилось и о необходимости усиления контроля партии за работой всех организаций и ведомств, в том числе и за работой МВД: «Необходимо ... взять под систематический и неослабленный контроль деятельность органов Министерства внутренних дел. Это не только право, но и прямая обязанность партийных организаций». Единое силовое ведомство просуществовало до 13 марта 1954 г., когда в соответствии с постановлением ЦК КПСС от 12 марта 1954 г. «Об основных задачах МВД» был образован Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР. Соединения и части внутренней и конвойной охраны оставались в составе МВД СССР, а пограничные войска стали подчиняться КГБ при Совете Министров СССР¹. Данное постановление, по своей сути, свидетельствовало о заинтересованности политического руководства в децентрализации правоохранительной системы и в ослаблении позиций МВД СССР. Следующим шагом в сфере реформирования правоохранительных органов стало образование Министерства внутренних дел РСФСР, осуществленное на основе Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «Об образовании республиканских министерств внутренних дел» от 22 февраля 1955 г. В соответствии с этим указом, а также с приказом МВД СССР № 133 от 24 февраля 1955 года Совет Министров СССР 11 апреля 1955 года принял Постановление об организации Министерства внутренних дел РСФСР². Принятие данного постановления преимущественно было обусловлено необходимостью усиления контроля за деятельностью органов и подразделений органов внутренних дел на местах. В соответствии с осуществлением общей линии на сокращение государственного и партийного аппарата, а также курсом на усиление руководства деятельностью органов внутренних дел со стороны местных советских и партийных организаций милиции в решение вопросов оперативно-служебного характера ЦК КПСС 5 июня 1956 г. принял постановление «Об

¹ Полиция и милиция России: страницы истории / Под ред. А. В. Борисова, А. Н. Дугина, А. Я. Малыгина и др. М.: Наука, 1995. – С. 246

² Устьянцев В. Г. Совершенствование организационно- правовой структуры ОВД Ленинграда и Ленинградской области с 1956 по 1970 гг. // Министерство внутренних дел: страницы истории (1802–2002 гг.) / Под ред. В. П. Сальникова. М.: Фонд «Университет», 2001. – С.533.

упразднении политорганов милиции», по которому должности заместителей начальников органов милиции по политической части сохранялись только в строевых частях и подразделениях милиции. Все бывшие политработники направлялись на укрепление оперативных служб милиции. В наиболее крупных подразделениях милиции устанавливались должности освобожденных секретарей парторганизации. Важной вехой в истории развития организационной структуры органов милиции и системы управления ими стали мероприятия, осуществленные в октябре 1956 г. и направленные на ликвидацию негативных последствий сталинской эпохи, которые выразились в нарушении связи милиции с местными органами, в ослаблении правоохранных структур как результат репрессивной политики И. В. Сталина, что, в свою очередь, привело к снижению эффективности деятельности милиции по борьбе с преступностью и охране общественного порядка и падению ее авторитета среди населения. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР» от 25 октября 1956 г. была устранена чрезмерная централизация органов внутренних дел, восстанавливался принцип двойного подчинения. Управления министерства внутренних дел и управления милиции в областях и краях были реорганизованы в управления внутренних дел исполнительных комитетов краевых, областных Советов депутатов трудящихся. Органы милиции в районах, городах и поселках преобразовывались в отделы милиции исполкомов районных, городских и поселковых советов депутатов трудящихся. В данном постановлении указывалось на необходимость усиления влияния партийных органов на работу милиции, говорилось о необходимости партийного контроля за ее деятельностью. В итоге, милиция была поставлена в прямую зависимость от партийной номенклатуры, а контроль за деятельностью правоохранных органов перешел к партийному руководству.

Таким образом, органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью стали подчиняться по вертикали вышестоящим отраслевым звеньям, что обеспечивало единство руководства их деятельностью из единого

центра, а по горизонтали – соответствующим местным Советам и их исполнительным комитетам. Эти организационные мероприятия должны были повысить ответственность местных Советов и их исполкомов за состояние борьбы с преступностью и за качество работы органов внутренних дел. Однако в действительности, роль местных Советов в основном ограничивалась принятием постановлений и решений, а не конкретной практической помощью органам милиции. Таким образом, можно сделать вывод, что принятие и реализация данного постановления не привели к радикальной перестройке работы правоохранительных органов, к существенным изменениям основных ее форм и методов. Следующим важным шагом в сфере реформирования правоохранительной системы стала реализация решения внеочередного XXI съезда КПСС (январь- февраль 1959 г.) об упрощении государственного аппарата, в соответствии с которым Совет Министров СССР 13 января 1960 г. принял постановление о ликвидации Министерства внутренних дел СССР и передачи управления в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка в ведение союзных республик. Это привело к тому, что в каждой союзной республике вопросы развития войск стали решаться по-разному, исходя из специфики местных условий. По данному постановлению из системы МВД к тому же был выведен ряд структур, переданных в подчинение Министерству обороны СССР, Министерству связи СССР и другим ведомствам. Следует отметить, что для решения вопросов, связанных с упразднением МВД СССР, была создана правительственная комиссия под руководством А. Ф. Засядько, которая с февраля по апрель 1960 г. занималась осуществлением мероприятий по ликвидации либо передачи другим министерствам подразделений МВД СССР. 19 апреля 1960 г. в протоколе Президиума Совета Министров СССР № 14 была сделана запись «Считать деятельность МВД СССР с 1 мая 1960 г. прекращенной. Для завершения работы по передаче имущественных ценностей и трудоустройству сотрудников... в связи с упразднением МВД СССР, образовать рабочую группу в количестве 70 человек со сроком окончания работы к 15 июня 1960 года. Руководителем группы утвердить К. П. Черняева». 11 августа К. П.

Черняев издал приказ № 429, в котором сообщалось: «Первым заместителем Председателя Совета Министров СССР А. И. Микояном 9 августа 1960 года на представленном мною в Совет Министров СССР докладе, в котором подробно сообщалось о том, что все дела, связанные с ликвидацией МВД СССР, закончены, наложена резолюция: «Принять к сведению». В соответствии с этим приказываю работу группы по ликвидации МВД СССР считать законченной 15 августа 1960 года».

Таким образом, Министерство внутренних дел СССР прекратило свое существование. Ряд исследователей отмечает, что осуществление данной меры преследовало несколько целей. Во-первых, являясь одним из звеньев проводившегося в конце 50-х – начале 60-х годов расширения прав союзных республик, она, по сути, восстанавливала принцип, действовавший до конца 1930 г., когда органы внутренних дел, в том числе и милиция, составляли республиканскую систему, организационно не объединенную в масштабе СССР. Во-вторых, указанная мера предполагала устранение возможностей превращения общесоюзного МВД в аппарат, подобной довоенному НКВД. Кроме Министерства внутренних дел 1 апреля 1960 г. свою деятельность прекратило и Главное управление внутренних и конвойных войск. Некоторые исследователи оценивают данные мероприятия партийного руководства как политику, направленную на дестабилизацию управления органами внутренних дел и их ослабление в целях сокращения численности верхнего эшелона руководящего состава правоохранительных органов. Однако на этом процесс реформирования правоохранительных органов не был завершен. Следующим шагом советского руководства в этом направлении стало издание 30 августа 1962 г. Президиумом Верховного Совета РСФСР указа «О преобразовании республиканского Министерства внутренних дел РСФСР в республиканское Министерство охраны общественного порядка РСФСР», который предписывал:

1. Преобразовать республиканское Министерство внутренних дел РСФСР в республиканское Министерство охраны общественного порядка (МООП) РСФСР.

2. Признать необходимым преобразовать министерства внутренних дел автономных республик в министерства охраны общественного порядка автономных республик.

3. Преобразовать управления внутренних дел исполнительных комитетов краевых, областных Советов депутатов трудящихся в управления охраны общественного порядка (УООП) краевых, областных Советов депутатов трудящихся.

Еще одним важным мероприятием руководства стало образование в структуре милиции новой службы – вневедомственной охраны, создание которой было обусловлено увеличением случаев совершения такого вида преступления как хищение государственного и общественного имущества. Начало организации вневедомственной охраны было положено постановлением Совета Министров СССР от 29 октября 1952 г., в общих чертах определившее структуру ее аппарата на различных уровнях. Центральным органом управления стал отдел охраны, образованный в составе Главного управления милиции МГБ СССР. В отделах милицейской службы управлений милиции союзных республик также создавались отделы вневедомственной охраны, руководители которых одновременно являлись заместителями начальников отделов милицейской службы управлений милиции МГБ союзных республик, что создавало предпосылки для организации эффективного взаимодействия охраны с другими службами милиции. Вначале ни в отделе вневедомственной охраны ГУМ МГБ СССР, ни тем более в аналогичных отделах более низкого уровня, не существовало каких-либо структурных звеньев. Вероятнее всего, это объясняется как малочисленностью этих аппаратов (например, в отделе вневедомственной охраны ГУМ насчитывалось 12 человек, включая и канцелярско-технический персонал, в соответствующих отделах союзных республик - 8 человек, областных, краевых отделениях - 6 человек), так и тем, что еще не были достаточно полно определены обязанности и права субъектов управления вневедомственной охраны различного уровня. Ко времени перехода вневедомственной охраны в ведение МВД СССР ее организационная структура в целом не претерпела каких-либо

существенных изменений, тем не менее, в первые годы ее существования стала проявляться тенденция расширения самостоятельности аппарата, что в дальнейшем вызвало существенные организационно-структурные изменения. Конкретным выражением этого явилось создание в соответствии с приказом МВД СССР от 19 мая 1955 г. вместо отдела вневедомственной охраны управления милиции отдела при Главном управлении милиции МВД СССР. Соответствующие изменения были произведены и на нижестоящих уровнях. Одновременно с организацией центральных органов управления шел активный процесс формирования отделов и отделений охраны на местах. Кроме решения вопросов о принятии под охрану объектов народного хозяйства от министерств и ведомств, формирования сторожевых подразделений, руководителям низовых аппаратов вневедомственной охраны приходилось решать новые вопросы, связанные с организацией финансовой и плановой работы. В итоге уже в конце 50-х годов сложилась структура отдела вневедомственной охраны при Управлении милиции МВД СССР, строившаяся по территориально-зональному принципу. Следует сказать, что до 1958 г. в подразделениях вневедомственной охраны имелось пять видов охраны: военизированная охрана 1-й категории, военизированная охрана, вооруженно-вахтерская, профессионально-пожарная и сторожевая. Со временем стало очевидно, что существование этих пяти видов охраны не вызывалось практической необходимостью, а отсутствие четкого разграничения функциональных обязанностей между ними осложняло деятельность вневедомственной охраны в целом. Так, военизированная охрана 1-й категории по своим задачам и качественному составу работников не отличалась от общей военизированной охраны, а вооруженно-вахтерская охрана дублировала функции сторожевой. Поэтому 24 января 1959 г. Совет Министров СССР принял Постановление «Об упорядочении охраны предприятий, организаций и учреждений», которое юридически закрепило деление вневедомственной охраны на два вида: военизированную (для охраны особо важных объектов) и сторожевую. «Положение о вневедомственной охране при органах милиции», утвержденное приказом МВД СССР № 30 от 16 января 1960 г. закрепило уже

сложившуюся и урегулированную ранее правовыми актами систему. Новым в этом Положении было юридическое оформление института бригадиров (из расчета 1 бригаир на 25 сторожей). Были уточнены и конкретизированы обязанности управлений, отделов и отделений вневедомственной охраны.

Таким образом, период с 1952 г. по 1960 г. можно охарактеризовать как время организационного становления всех видов и уровней подразделений вневедомственной охраны. В эти годы в основном была завершена передача объектов, ранее охранявшихся ведомственной сторожевой охраной, вневедомственной, определены перспективные направления дальнейшего ее развития. Основным методом руководства в органах милиции в период «оттепели» был метод единоначалия, который, однако, предполагал широкое участие всех категорий работников милиции в предварительном обсуждении основных вопросов осуществления деятельности и отдельных принципиальных решений. Право же принимать окончательные решения по вопросам работы органов милиции принадлежало его руководству. В соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 24 мая 1963 г. в МООП автономных республик и УООП крайоблсполкомов были образованы коллегии и утверждены положения о них. В постановлении указывалось, что коллегии образовывались в целях дальнейшего развития демократических начал в деятельности органов охраны общественного порядка и улучшения их работы в количестве 7–9 человек, заседания которых проводились 1–2 раза в месяц. Решения коллегии проводились в жизнь приказом министра или начальника управления охраны общественного порядка. Все сказанное позволяет сделать вывод, что период «оттепели» характеризуется существенными изменениями организационной структуры милиции и системы управления ею, кардинальными переменами во взаимоотношениях между силовыми ведомствами и партийным аппаратом, который стремился минимизировать их роль в решении политических вопросов. Развитие организационной структуры милиции в данный период происходило в соответствии со стоящими перед государством задачами, а также в тесной взаимосвязи с социально-экономическими и политическими процессами,

протекавшими в обществе. Главным результатом реорганизаций, часто поспешных и необдуманных, стало ослабление органов внутренних дел, что, в итоге, привело к снижению эффективности их работы по борьбе с преступностью и охране общественного порядка.

1.3. Правовое регулирование организации и деятельности советской милиции.

Первая российская революция, Манифест 17 октября 1905 года, объявлявший политические права и свободы, учреждение законодательной Государственной Думы не могли не вызвать изменений в государственном аппарате, в частности в МВД. Осенью 1905 года в нем было создано Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и Государственный Совет. Оно координировало деятельность местных органов по подготовке и проведению выборов. Отмена предварительной цензуры, провозглашение свободы печати привели к появлению множества новых газет и журналов, в которых подвергалась критике деятельность государственных учреждений, особенно МВД.

В 1906 году по инициативе П.А.Столыпина в МВД была образована комиссия для подготовки реформы полиции, что, естественно, должно было повлечь и изменения в структуре центрального аппарата МВД. Комиссия, руководимая заместителем министра А.А.Макаровым, работала до 1911 года, но безрезультатно. После смерти П.А.Столыпина она была ликвидирована. Власть отказалась от идеи реформы центрального аппарата министерства внутренних дел и полиции империи. Его структура и функции оставались практически неизменными до февральской революции в России 1917 года.

Перед отречением от престола 2 марта 1917 года император Николай II подписал указ о назначении Председателем Совета министров князя Георгия Евгеньевича Львова. Его кандидатура была выбрана не самим царем, а Временным комитетом Государственной Думы, взявшим на себя управление страной в дни Февральской революции. В сформированном Г.Е.Львовым

правительстве девять из двенадцати министров являлись членами Государственной Думы. Г.Е.Львов одновременно занял пост министра внутренних дел. Возглавив министерства, бывшие думские депутаты были поставлены перед необходимостью не только овладеть государственным аппаратом, но и значительно изменить его. Прежде всего, это относилось к органам внутренних дел.

Массовые антиправительственные выступления в дни Февральской революции сопровождались разгромом полицейских учреждений, избиением их служащих. Как отмечали очевидцы, участники революционных событий февраля-марта 1917 года, «запасы ненависти вдруг разлились и мутным потоком вылились на улицы Петрограда в формах избиения городских», «московские обыватели, всю жизнь боявшиеся околоточных и городских, приняли участие в охоте за ними». В результате этих событий началось разоружение полиции, аресты жандармских офицеров, освобождение лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы.

Попытки Временного Правительства и МВД укрепить милицию успеха не имели. Прежде всего потому, что власть находилась в состоянии перманентного кризиса, теряя управление страной. За март - октябрь 1917 года сменилось четыре состава правительства, в том числе четыре министра внутренних дел, причем с 2 по 25 сентября его функции выполнял министр почт и телеграфов. Министерство внутренних дел, его руководство явно не справились со своими задачами, прежде всего с организацией охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, продолжавшей расти небывалыми доселе темпами. Как вспоминал А.И.Деникин: «Министерство внутренних дел - некогда фактически державшее в своих руках самодержавную власть и вызывавшее всеобщую ненависть - ударилось в другую крайность: оно, по существу, самоупразднилось. Функции ведомства фактически перешли в распыленном виде к местным самозванным организациям» [3, С.166]. Под «самозванными организациями» он имел в виду, прежде всего, Советы, становившиеся, по существу, органами власти на местах. По решению Советов менялась местная администрация, руководство милицией, подчиненные им

вооруженные отряды выполняли и функции охраны общественного порядка. Проведенная в сентябре 1917 года проверка деятельности милиции Москвы и Петрограда показала, что она полностью дезорганизована. В некоторых районах милиция практически перестала существовать. Проблема охраны общественного порядка и борьбы с преступностью стала одной из важнейших для Временного правительства. Пытаясь спасти положение, 11 октября 1917 года военный министр Временного Правительства издает приказ, задача которого была в том, чтобы привлечь действующую армию к обеспечению порядка внутри страны. Командиры воинских частей по требованию комиссаров Временного Правительства должны были направлять на службу в милицию лучших офицеров и солдат, «преимущественно георгиевских кавалеров», ибо «в данный момент особо ответственная служба должна находиться в руках лучших людей». Но приказ этот не был реализован, так как Временное Правительство доживало последние дни.

Хотя деморализованная полиция не оказала существенного сопротивления восставшим, многие ее сотрудники были арестованы и помещены в тюрьмы. Почти одновременно с разгромом полиции стали создаваться новые органы общественного порядка и борьбы с преступностью. Особенностью этого процесса было то, что в начальной стадии он не направлялся новыми органами центральной власти, а инициировался, проходил под контролем стихийно возникших Советов рабочих, солдатских депутатов и других политизированных общественных организаций.

Отправным моментом начала организации советской милиции стало изданное 28 октября (10 ноября) 1917 года Постановление НКВД «О рабочей милиции». В этом постановлении не предусматривались организационные формы милицейского аппарата. Связано это было, прежде всего, с взглядами правящей верхушки на государственное устройство. Взгляды эти состояли в том, что со сломом старой государственной машины, прежде всего, ликвидировались армия и полиция, а их функции переходили к вооруженному народу. Такой взгляд существовал некоторое время и после Октябрьской революции. Организационно-

правовое выражение эта идея получила в том, что формирование рабочей милиции происходило, как правило, на основе добровольности, и лишь в отдельных случаях формирование происходило на основе повинности вводимой Советами.

В силу того, что формирования рабочей милиции не имели постоянного штата, они носили характер массовых самодеятельных организаций. Однако реальное положение дел показало нежизнеспособность подобного подхода к организации ОВД. Руководство партии обладало в то время трезвым умом и здравой памятью, и уже в марте 1918 года комиссар НКВД поставил перед Правительством вопрос об организации советской милиции на штатных началах. Этот вопрос был рассмотрен на заседании Правительства, и НКВД предложено разработать и внести проект положения о советской милиции. 10 мая 1918 года коллегия НКВД приняла распоряжение, по которому милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющих специальные обязанности, организация милиции должна осуществляться независимо от Красной Армии, функции их должны быть строго разграничены. 15 мая это распоряжение было разослано по телеграфу всем губернаторам России. 5 июня того же года, был опубликован проект Положения о народной рабоче-крестьянской охране (милиции). 21.08.1918 года СНК поручил НКВД, совместно с НКЮ, переработать проект в инструкцию, приспособив ее (инструкцию) к исполнению прямых обязанностей милиции. И, наконец, 21.10.1918 года НКВД и НКЮ утвердили Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции. Она устанавливала организационно-правовые формы милиции для всей Российской Федерации. Центральным органом советской милиции стало Главное управление милиции, которое осуществляло: общее руководство деятельностью советской милиции; издание приказов и инструкций, определяющих техническую и, обязательно, политическую стороны работы; надзор за деятельностью органов милиции и т.п. Основные звенья аппарата милиции составляли губернские и уездные управления. Крупные города могли иметь свою городскую организацию милиции, но с особого разрешения НКВД. Низовое звено аппарата - участок во главе с

участковым начальником, которому подчинялись старшие милиционеры и милиционеры. Губернские управления являлись одновременно органами НКВД и органами губернского Исполкома Советов.

В декабре 1918 года ГУ милиции разработало и утвердило Общую инструкцию милиционерам, Инструкцию районным начальникам и их помощникам, Инструкцию старшим и дежурным по району милиционерам, Инструкцию по употреблению оружия. Все нормативные акты были одобрены Первым Всероссийским съездом заведующих губернскими и городскими управлениями милиции.

В сложные годы становления новой «рабоче-крестьянской» власти процесс становления милиции продолжался. 3 апреля 1919 года СНК РСФСР издал декрет «О советской рабоче-крестьянской милиции», по которому сотрудники милиции не подлежали призыву в Красную Армию, оставались на своих местах и считались прикомандированными к управлениям исполкомов Советов. На НКВД возлагалась обязанность держать в действующей армии 1/3 милиционеров и 1/5 командного состава милиции. В милиции вводилась военная дисциплина и обязательное обучение военному делу. Части милиции, находящиеся в районах боевых действий, по согласованию реввоенсоветов армий и фронтов с местными Советами, могли привлекаться к обучению в боевых действиях. При этом они переходили в подчинение к армейским военачальникам. 15 апреля 1919 года НКВД послал на места циркуляр, разъясняющий «неразумным» практическую реализацию вышеназванного декрета от 03.04.19 года. В соответствии с декретом СНК и циркуляром НКВД была произведена перестройка органов милиции, согласно воинским уставам. Правовое закрепление порядка участия милиции в боевых действиях освободило ее от специальных мобилизаций, проводившихся ранее. В соответствии с этим же декретом содержание всех видов милиции принималось на государственный счет.

Кроме общей (уездно-городской) милиции для организации правопорядка в стране организуется специализированные виды милиции. Так, в феврале 1919 года ВЦИК издает постановление «Об организации железнодорожной милиции и

железнодорожной охраны», а еще до этого, 25 июля СНК принял декрет « Об учреждении речной милиции». Затем в апреле 1919 года последовал декрет ВЦИК о советской речной рабоче-крестьянской милиции. Вначале железнодорожная и речная милиции формировались по территориальному принципу, но затем, в железнодорожной милиции формирование происходило по линейным отделам на каждой из железных дорог, а речная милиция стала формироваться применительно к бассейнам водных путей. В конце 1920 года по решению Совета Труда и Оборона вся железнодорожная и водная милиция перешли в распоряжение командующего внутренними войсками республики.

Осенью 1919 года НКВД, обследовав состояние охраны на предприятиях, принял решение организовать промышленную милицию. На нее возлагались задачи борьбы с хищениями государственности и т.п.

Для активизации борьбы с преступностью были осуществлены меры по объединению органов ВЧК и милиции. В июне 1919 года 3-я Всероссийская конференция ЧК приняла резолюцию «О взаимоотношениях между местными ЧК и милицией», одобренную НКВД. Она установила: в коллегии местных отделов управления вводить в качестве членов председателей ЧК. Для укрепления аппарата уголовного розыска из среды ЧК назначались люди на должности зав. уголовно-розыскными отделениями. В июле 1919 года произошло частичное объединение аппарата уголовного розыска и транспортных ЧК. Сотрудники уголовного розыска, обслуживающие железные дороги и водные пути откомандировывались в распоряжение местных ЧК. В октябре 1920 года были созданы самостоятельные органы уголовного розыска на транспорте организованные по линейному принципу. В феврале 1919 года Центроуголовному розыску с согласия губернский исполкомов и утверждения Главмилиции предоставлялось право открывать отделения в городах с населением менее 40 тыс. человек «...если по количеству преступлений будет необходимо иметь там число сотрудников уголовного розыска, достаточное для открытия особого отделения». В 1919-20-х годах уголовный розыск фактически проводил предварительное следствие по большинству дел. В апреле 1920 года органы уголовного розыска и органы

следствия были слиты в одно целое. Однако уже в конце 1920 года, после введения народных следователей в системе НКЮ, милиция перестала выполнять функции следствия.

В органах милиции начинают создаваться научно-технические подразделения. В феврале 1919 года коллегия НКВД утвердила смету на образование кабинета судебной экспертизы, регистрационного и дактилоскопического бюро и музея. Созданный при Центроросыске кабинет судебной экспертизы был первым научно-техническим подразделением, и не только в ОВД.

Опыт строительства советской милиции отразился в Положении о рабоче-крестьянской милиции. 08.06.20 года проект Положения рассматривался на заседании СНК. После одобрения СНК проект Положения 10.06.20 года утвердил ВЦИК. В Положении закреплялся опыт первых лет строительства милиции. С изданием Положения, в основном, завершился период организационного становления милиции.

То обстоятельство, что оно разрабатывалось и было принято еще в условиях гражданской войны, наложило отпечаток и на юридическое оформление статуса милиции. Она определялась как вооруженный исполнительный орган, вооруженная часть особого назначения. В милиции была введена воинская дисциплина, на нее распространялись уставы и постановления, принятые Красной Армией. Все эти нормы на местах интерпретировались иногда в том смысле, что в милиции, как и в армии, объявлялись мобилизации. Кроме того, они являлись правовой основой для введения в том или ином регионе военизации милиции, что влекло, как правило, распространение юрисдикции соответствующих структур РККА на милицию.

В Положении подчеркивалось, что снабжение милиции продовольствием, снаряжением, обмундированием, вооружением, а также обеспечение семей милиционеров производятся за счет государственного бюджета. Совет Труда и Оборона в июле 1920 года принял постановление «О снабжении милиции продовольствием, фуражом и предметами первой необходимости». В

постановлении указывалось, что снабжение довольствием милиции происходит на общих основаниях с частями Красной Армии.

В октябре 1920 года аппарат Главного управления милиции РСФСР состоял из 8-ми отделов: уездно-городской (общей), промышленной, железнодорожной, водной, следственно-розыскной милиции, инспекторского отдела, отдела снабжения и секретариата.

В таком же виде статус милиции был зафиксирован в первом Положении о НКВД, утвержденном ВЦИК и СНК РСФСР 24 мая 1922 года: она рассматривалась как исполнительный орган и сохранялась ее военизация, причем она даже усугублялась, так как законодательно закреплялась возможность объявления мобилизации в милицию.

Положение о НКВД возлагало на милицию:

- поддержание порядка и спокойствия в стране и наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера;
- охрана гражданских учреждений и сооружений общегосударственного и исключительного значения (телеграф, телефон, почта, водопровод), а также фабрик, заводов, рудников и т.п.;
- охрана лагерей;
- поддержание порядка и спокойствия на всех путях сообщения РСФСР и сопровождение перевозимых по ним грузов и ценностей;
- содействие органам всех ведомств при проведении последними в жизнь возложенных на них задач.

Исполнительный характер милиции наиболее ярко выражался в возложении на нее следующих обязанностей: проводить в жизнь мероприятия, вытекающие из функций, возложенных на НКВД, а также содействовать органам «всех ведомств при проведении последними в жизнь возложенных на них заданий». Возложение на милицию обязанностей содействовать всем ведомствам отражало слабость государственного аппарата, сохранение местнических тенденций, являлось свидетельством наличия приемов государственного управления, присущих

«военному коммунизму», когда главенствующее значение отводилось методам принуждения. В известной мере через этот канал осуществлялось то государственное регулирование НЭПа, которое позволяло не выпускать развитие капиталистических отношений из допустимых рамок и обеспечивать неизменность политической системы.

Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК) - в 1917-22 орган, созданный для борьбы с контрреволюцией и саботажем, позднее Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности, орган государственной безопасности, наделенный чрезвычайными полномочиями для ликвидации контрреволюции в годы установления советской власти и Гражданской войны.

Вместе со становлением государства диктатуры пролетариата неизбежно было создание и развитие органов политического сыска, для борьбы сначала с врагами революции, а затем и со всеми инакомыслящими, для тотального контроля и надзора за всем населением огромной страны. Коммунистические вожди, взявшие власть в свои руки, отчетливо понимали, что система политического сыска - одна из лучших, наиболее работоспособных и действенных в государственном механизме Российской империи. Несмотря на все свои недостатки, она функционировала даже в условиях жесточайшего кризиса.

В послеоктябрьский период 1917 года, по мере осуществления революционных преобразований и вызванного этим нарастания протеста народных масс, перед большевистской партией со всей актуальностью встал вопрос о создании специального аппарата для подавления сопротивления новой власти. С этой целью декретом СНК от 7 (20) декабря 1917 была образована ВЧК. В 1918 году создаются местные органы ВЧК: губернские, уездные (упразднены в январе 1919), транспортные, фронтовые и армейские ЧК. ВЧК проводила массовые жестокие репрессии в основном по классовому принципу, реализовывала т.н. «красный террор».

При создании ВЧК и был использован опыт охраны. Командный состав ВЧК формировался из бывших политкаторжан, которые на себе испытали

эффективность системы политического сыска, понимали необходимость изучать и применять опыт охраны на благо новой власти. Прежде всего, в ход пошли нормативные акты, регулирующие формы и методы добывания информации, то есть внутреннее и наружное наблюдение.

В первые два месяца своего существования Чрезвычайная комиссия обладала лишь правом предварительного следствия, но постепенно, с обострением внутривластной борьбы, полномочия ВЧК расширились. С февраля 1918 года на основании декрета СНК «Социалистическое отечество в опасности» чекисты получили чрезвычайные полномочия и право применять высшую меру без суда и следствия (вплоть до расстрела на месте), которое было подтверждено постановлением СНК от 5 сентября 1918 «О красном терроре».

Уже в первой половине 1918 года на местах действовало 40 губернских и 365 уездных ЧК, были сформированы органы ЧК в Красной Армии, на транспорте, на государственной границе. Значительное место в деятельности ЧК занимала агентурная деятельность в тылу белогвардейских армий и за границей, контрразведывательная работа.

ВЧК стала уникальным учреждением, взявшим на себя функции слежки, ареста, следствия, прокуратуры, суда и исполнения приговора, обеспечивавшим проведение красного террора.

Принципы деятельности ВЧК как карательного органа диктатуры партии большевиков разработал и теоретически обосновал В.И. Ленин, который отводил ей исключительное место в советском государственном аппарате. Методы борьбы «карающего меча революции» были весьма многообразны: террор, заложничество, провокации, конфискации имущества, заключение в концлагеря, внедрение агентов в антисоветские организации, иностранные миссии и учреждения, а сфера деятельности необычайно широка: от подавления антибольшевистских вооруженных восстаний, раскрытия заговоров иностранных разведок до обеспечения работы транспорта, борьбы с беспорядками и эпидемиями тифа. Рупором ВЧК стали собственные печатные издания: «Еженедельник ВЧК», «Красный меч», «Красный террор» и др.

ЦК РКП (б) уделял большое внимание личному составу чекистов, стараясь направлять на работу в ЧК лучшие свои кадры. На руководящие должности в ЧК были назначены старые большевики, профессиональные революционеры: И.К.Ксенофонов, Я.Х.Петерс, Г.И.Бокий, М.С.Кедров, М.И.Лацис, В.Р.Менжинский, М.С.Урицкий. Удельный вес коммунистов в органах ЧК был одним из самых высоких среди государственных учреждений и составлял более 50%. Тем не менее в органы ВЧК, особенно на местах, попало немало морально разложившихся людей с уголовным прошлым и даже с психическими отклонениями, которые пользовались неограниченной властью, не считаясь ни с какими правовыми нормами, не вдаваясь в идеологические рассуждения, попирая нравственные принципы.

Массовый террор и произвол, сопровождавший деятельность ВЧК, вызывал вспышки антисоветских выступлений, открытое недовольство широких слоев населения, даже той части российской интеллигенции, которая лояльно относилась к советской власти.

Методы «чрезвычайщины» в становлении правопорядка стали основой советского государственного строя, а сами эти чрезвычайные органы были поставлены над законом, что создало питательную среду для массовых репрессий 1930-х гг., которые своими корнями уходят в практику «красного террора» времен гражданской войны. Власть ЧК становилась всеобъемлющей, проникая во все поры советского общества; получили широчайшие полномочия, вплоть до вынесения смертных приговоров.

После окончания гражданской войны, в феврале 1922 года ВЧК как выполнившая свои задачи была упразднена. Часть ее функций передавалась судебным органам, часть - образованному в составе НКВД Государственному политическому управлению (ГПУ), аппарат которого был значительно сокращен. На ГПУ возлагалось подавление открытых контрреволюционных выступлений, борьба с бандитизмом, шпионажем и контрабандой, охрана границ, железнодорожных и водных путей. В Красной Армии и на транспорте были созданы особые отделы в непосредственном ведении ГПУ находились особые

части войск. Местными органами ГПУ являлись политотделы при ЦИК автономных республик и исполкомах губернских Советов.

В мае 1922 года третья сессия ВЦИК приняла положение о прокурорском надзоре, согласно которому ГПУ становилось органом дознания и предварительного следствия. Арест мог производиться только с санкции прокурора. Руководство охраной государственной безопасности страны было отнесено к ведению Союза ССР, а руководство охраной общественного порядка - к исключительному ведению союзных республик.

Бессменным руководителем ВЧК оставался видный член партии большевиков Ф.Э.Дзержинский (1877-1926). В годы первой российской революции организовывал забастовки рабочих, вел агитационную работу в войсках. В 1907-1912 гг. был избран в состав ЦК РСДРП. Неоднократно арестовывался, в общей сложности провел 11 лет в тюрьмах и на каторге, был три раза в ссылке. Будучи освобожден Февральской революцией, вошел в состав Московского комитета РСДРП (б). На VI съезде партии выступал за вооруженное восстание и войдя в ЦК, стал одним из руководителей организационной и военной работы.

В Октябрьскую революцию член партийного Военно-революционного центра, делегат II Всероссийского съезда советов, избран членом ВЦИК, с ноября 1917 года член коллегии НКВД, с декабря 1917 до февраля 1922 гг. - председатель ВЧК.

Дзержинский активный участник Октябрьского переворота: контролировал почту и телеграф, обеспечивал Смольный связью и по его предложению при Военно-революционном комитете была организована комиссия для борьбы с контрреволюцией из 5 человек, а затем ВЧК. Он был убежден: «ЧК - не суд, ЧК - защита революции: ЧК должна защищать революцию и побеждать врага, даже если меч ее при этом случайно попадет на головы невинных». Он создал беспощадную и кровавую систему подавления политических противников, в т.ч. с использованием таких методов, как казни заложников, массовый террор по классовому принципу, создание атмосферы всеобщего страха перед ЧК.

Возглавляя ВЧК, Дзержинский добивался преобразования её из гражданского учреждения в централизованную военную организацию, основанную на единоначалии, системе боевых приказов. До 1920 года главной функцией ВЧК Дзержинский считал борьбу с контрреволюцией путём осуществления непосредственно репрессий: «Работники ЧК - это солдаты революции и они не смогут пойти на работу розыска - шпионства: социалисты не подходят для такой работы. Боевому органу, подобному ЧК, нельзя передавать работу полиции. Право расстрела для ЧК чрезвычайно важно».

Дзержинский и позже продолжал настаивать на сохранении за ВЧК-ОГПУ внесудебных полномочий, хотя в периоды упрочения внутриполитического положения в стране выступал за их сокращение и проводил эту линию в жизнь. Рассматривал ВЧК как орган ЦК большевистской партии, требовал от чекистов безусловного выполнения её директив. Непременными условиями успешной деятельности чекистов считал развитие гласности в их работе, широкое привлечение трудящихся к борьбе с контрреволюцией.

После создания СССР функции НКВД РСФСР были как бы разделены на две части, и те, что касались государственной безопасности, изъяты из ведения НКВД РСФСР. В июле 1923 года образовался общесоюзный орган - Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) при СНК СССР, положение о котором было утверждено Президиумом ЦИК СССР 15 ноября 1923 года. ОГПУ создавалось на правах общесоюзного наркомата, имело в союзных республиках своих уполномоченных, а в армии особые отделы.

Глава 2 ОРГАНИЗАЦИОННО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОДБОРА, РАССТАНОВКИ И ОБУЧЕНИЯ КАДРОВ

2.1 . Принцип и механизм отбора кадров.

Реформа МВД России являлась очередным важным шагом на пути модернизации государства и дальнейшего совершенствования системы государственного управления. Инициатором реформы ведомства стал Президент Российской Федерации, который в 2009-2010 гг. принял ряд принципиальных решений, касающихся оптимизации деятельности системы МВД России. Главной целью реализуемой реформы является создание в России современной и эффективной правоохранительной системы, формирование высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел, создание нового облика сотрудника полиции XXI в.

Подбор профессиональных, компетентных, отвечающих интересам государства и граждан кадров – одна из самых важных проблем на всем протяжении существования института государственной службы. Ее значимость трудно переоценить. Все занятые в государственном управлении пришли туда в результате того или иного отбора. Поскольку «кадры решают все», качество, профессионализм, эффективность государственного управления в существенной мере зависят от кадровых решений¹. В полной мере это относится и к формированию квалифицированного кадрового состава органов внутренних дел, где, учитывая специфику службы (прежде всего, широкие полномочия сотрудников применять меры государственного принуждения), правильный подбор кадров особенно важен. В России, так же как и в других странах, исторически процедура подбора кадров, требования, предъявляемые к кандидатам

¹ Киржиманов М.Г. Правовые основы подбора кадров государственных служащих, их аттестации и повышения квалификации в Российской Федерации : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М. : ИГиП РАН, 2003. – С.16-17.

на службу в полицию, корректировались с учетом постепенно изменяющихся экономических, политических, социальных условий.

К середине XVIII в., несмотря на меры, предпринимаемые властью, во многих регионах страны специализированные полицейские органы отсутствовали (сельской полиции не было вообще). Существовала практика привлечения к полицейской службе офицеров и солдат городских гарнизонов. Ситуация, сложившаяся в правоохранительных органах, не соответствовала требованиям времени.

Полицейские кадры в XVIII в. готовились в основном в стенах кадетских корпусов. Далеко не все выпускники рассматривали перспективу своего становления в роли профессиональных полицейских как наиболее престижную. Большинство привлекала военная служба (почет, высокое материальное вознаграждение, более широкие возможности карьерного роста).

Полицейское поприще, как правило, замыкало список приоритетов. В силу этого к руководству полицейскими органами в то время нередко приходили лица, отторгнутые армией и управленческими структурами (нарушители, лентяи, посредственности и пр.), или заслуженные, опытные, пользующиеся авторитетом за прошлые подвиги инвалиды (офицеры, не способные к продолжению службы вследствие ранения или болезни, вышедшие в отставку по достижении предельного возраста и т.д.)¹.

В период царствования императрицы Екатерины II стали складываться основные требования к кадровому составу полиции, порядку комплектования вновь учреждаемых должностей, получившие соответствующую правовую регламентацию в «Уставе благочиния или полицейском» (1782 г.). По Уставу руководящий состав Управы благочиния должен был обладать определенными профессиональными и моральными качествами: здравым рассудком, доброй волей в отправлении порученного, человеколюбием, верностью службе

¹ Очерки истории органов внутренних дел Российского государства / А.А. Демин [и др]. Екатеринбург, 2001. С. 17-18.

императору, усердием к общему добру, радением к должности, честностью и бескорыстием. При определении на должность чиновник, наиболее полно отвечавший предъявляемым требованиям, имел преимущественные позиции при занятии вакансии¹.

В 1802 году Александр I создает в России новые органы центрального управления – министерства и среди них – министерство внутренних дел, которому поручались надзор за благоустройством и санитарным состоянием страны, функционированием путей сообщений, снабжением населения продовольствием, организация почтового сообщения. Как справедливо отметил К.С. Бельский, в системе министерств императорской России министерство внутренних дел было ведущим и играло приблизительно такую же роль, какую в Англии – министерство финансов². Как уже отмечалось выше, свои ведущие позиции министерство сохраняет и в современной России.

Для начала XIX в. было характерно быстрое развитие и усложнение общественных отношений. Появлялись новые учебные заведения, в том числе университеты, повышалась грамотность населения. В обществе обсуждались возможные перемены в социально-политическом устройстве страны, критиковались недостатки, злоупотребления со стороны власти, в том числе и полиции. Население выражало недовольство в отношении деятельности рядовых полицейских и квартальных надзирателей, в основном бывших нижних чинов, дослужившихся до этой должности.

Причина недовольности населения деятельностью полиции была связана с принципом комплектования кадрами низших полицейских должностей. Желавших проходить службу в городской полиции на этих должностях добровольно было немного, поэтому они укомплектовывались в приказном порядке из числа военнослужащих местного гарнизона. Таким способом

¹ Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М. : ВНИИ МВД России, 2012. – С.19.

² Бельский К.С. Полицейское право : лекционный курс. М. : Дело и сервис, 2013. – С.394.

руководство гарнизона избавлялось от неспособных солдат, многие из которых имели дисциплинарные взыскания. На фоне роста грамотности и культуры городского населения эта тенденция становилась все более заметна, что не могло не беспокоить верховную власть. В результате были приняты положения, запрещающие отправлять на службу в полицию подвергшихся взысканию и неблагонадежных в морально-нравственном отношении солдат; была организована общая и профессиональная специальная подготовка полицейских, от успехов в которой зависело продвижение по карьерной лестнице.

Особое беспокойство у правительства вызывали кадры сельской полиции, так как местное дворянство, руководствуясь личными интересами, с огромным трудом находило кандидатов на выборные должности капитана-исправника и земских заседателей. На должности сотских и десятских нередко направлялись бесполезные в хозяйстве крестьяне, не пользовавшиеся уважением у местного населения. Выбору же «полезных» для помещика в хозяйстве крестьян создавались всевозможные препятствия.

В связи с этим в 1832 г. император Николай I лично обратился к дворянству с требованием не уклоняться от службы в уездной полиции, избирать на указанные должности «людей, истинно достойных имени блюстителей общественного порядка». Высказанное требование было подкреплено повышением денежного оклада для служащих сельской полиции. В целях поднятия престижа государственной службы в целом и повышения уровня грамотности полицейских стимулировалось привлечение на службу выпускников гражданских учебных заведений, а также была проведена реформа обмундирования гражданского служащего.

Структура и система полицейского аппарата в крупных городах России второй половины XIX в. были достаточно устоявшимися. Вместе с тем имелась насущная необходимость совершенствования патрульно-постовой службы в общественных местах, в связи с чем во многих городах увеличивалось число так называемых «полицейских будок» – стационарных постов, на которых дежурили полицейские.

К кандидату на службу в городской полиции предъявлялись следующие требования: «...иметь благообразную наружность, крепкое телосложение, отличное здоровье, остроту зрения, чистую речь, рост не ниже 2 аршин 6,5 вершков (171 см), возраст не моложе 25 лет, отслужившие воинскую службу и находящиеся в запасе армии, беспорочное поведение, сообразительность и расторопность»¹.

Как результат осознания необходимости совершенствования полицейской работы и повышения авторитета деятельности полиции 18 февраля 1858 года была обнародована концепция, пожалуй, первой полицейской реформы, авторами которой выступили сам император Александр II, министр юстиции, министр государственного имущества и министр внутренних дел, а также генерал-адъютант Ростовцев. Завершена она была по истечении одиннадцати лет, в 1869 г. В ходе реформы были утверждены правила приема, увольнения на службу в полицию, была усовершенствована система ответственности полицейских, а «несвойственные» полиции функции были переданы иным ведомствам. В результате правительство публично заявило об устранении указанных выше недостатков, а на полицейскую службу стали принимать лишь способных и надежных граждан.

После Февральской революции 1917 года в России царская полиция была ликвидирована. Была провозглашена ее замена народной милицией. Изменились требования к кандидатам на службу и процесс подбора кадров. Правовая основа организации и деятельности милиции была создана постановлениями Временного Правительства «Об утверждении милиции» и «Временным положением о милиции», изданными в апреле 1917 года. После Октябрьской революции II Всероссийский съезд Советов нормативно закрепил образование Советского государства и утвердил ликвидацию Временного Правительства и его органов, в том числе и органов милиции.

¹ Горобцов В.И., Гонюхов С.О. Российская полиция в мундире : учебное пособие. М., 2010. – С.65–66.

Народный комиссариат внутренних дел издал 10 ноября 1917 года Декрет «О рабочей милиции», в котором говорилось, что все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию, которая находится всецело и исключительно в ведении Советов рабочих и солдатских депутатов. Это постановление стало юридической основой создания советской милиции.

К апрелю 1918 года международные и внутрисполитические реалии убедили партийное руководство Советской России в необходимости выделения милиции в качестве постоянного штата лиц, исполняющих специальные функции, разграничения функций армии и правоохранительных органов.

Коллегия НКВД РСФСР 10 мая 1918 года приняла решение о том, что «милиция существует как постоянный штат людей, исполняющих специальные функции». С этого момента милиция из «народной» начинает переход в категорию профессиональной.

НКВД и Народный Комиссариат Юстиции 12 октября 1918 года утвердили инструкцию «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции», в соответствии с которой «на должности по Советской Милиции могут быть назначены только лица:

- а) состоящие в гражданстве Российской Социалистической Федеративной Советской Республики;
- б) достигшие 21 года;
- в) вполне грамотные;
- г) пользующиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы Депутатов по Советской Конституции;
- д) признающие Советскую власть...

На должности Советской Милиции не могут быть назначены лица:

- 1) состоящие под следствием и судом по обвинению в преступных деяниях;
- 2) подвергшиеся по суду лишению или ограничению в правах или осужденные за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденого в виде промысла или полученного через обман имущества, подлог, лихоимство,

взяточничество, ростовщичество, спекуляцию и сокрытие предметов, подлежащих государственному учету и распределению;

3) все, вообще, лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;

4) все живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, поступления с имущества и тому подобное;

5) все частные торговцы и торговые посредники;

6) служители различных культов;

7) служители и агенты бывших жандармских отделений и чины бывшей полиции, а также члены бывшего императорского дома;

8) лица, признанные в установленном порядке душевно-больными, глухонемые, находящиеся под опекой...»¹.

Всероссийский центральный исполнительный комитет в 1920 году утвердил первое положение «О рабоче-крестьянской милиции», которое предусматривало, что «...Служба в милиции добровольная, но каждый поступивший в нее обязан прослужить не менее года... На службу в милицию могут быть приняты только лица: а) достигшие 21 года; б) грамотные; в) пользующиеся избирательным правом в Советы; г) не состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлениях; д) вполне здоровые и пригодные для службы; е) красноармейцы согласно Постановлению Совета Рабоче-Крестьянской Обороны от 13 февраля 1920 года... Каждый поступивший на службу в милицию дает подписку в том, что он имеет право поступать в милицию, знаком с Положением и обязуется добросовестно и честно исполнять свои обязанности и беспрекословно исполнять поручения и приказы»².

25 мая 1931 года Советом народных комиссаров СССР было принято Положение о рабоче-крестьянской милиции, в соответствии с которым начальники главных управлений милиции союзных республик на основе данного

¹ Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции (инструкция) : постановление НКВД РСФСР от 13 октября 1918 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1918. № 223.

² О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение) : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 // СУ РСФСР. 1920. № 79. Ст. 371.

Положения и других действующих законов утверждали уставы о службе в рабоче-крестьянской милиции. Таким образом, устанавливался порядок, при котором требования к кандидатам на службу в милицию устанавливались в ведомственных нормативных правовых актах самой милиции. Как видно, произошло значительно снижение уровня правового регулирования службы в милиции. Скажем, в РСФСР ранее действовало Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции, утвержденное Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28 сентября 1925 года¹, т.е., по сути, законодательным актом того периода. Положение о рабоче-крестьянской милиции 1931 года создало правовые условия, когда требования к поступающим на службу в милицию могли отличаться друг от друга в зависимости от того, в какой из союзных республик СССР они утверждались.

Постановлением Совета Министров СССР от 23 октября 1973 года «Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел» были утверждены требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел и к процессу отбора кадров. Так, в соответствии с пунктами 3-6 указанного Положения «...На службу в ОВД принимаются граждане СССР не моложе 18-летнего возраста, морально выдержанные и беспредельно преданные социалистической Родине и делу коммунистического строительства, имеющие необходимую подготовку и годные по состоянию здоровья к военной службе. Призывники приему на службу в органы внутренних дел не подлежат, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством... Рядовой и младший начальствующий состав комплектуется лицами, прошедшими действительную военную службу, и другими лицами, состоящими в запасе Вооруженных Сил СССР (кроме офицеров запаса). Комплектование производится, как правило, по направлениям трудовых коллективов, реже – по рекомендациям комсомольских организаций и партийных органов. В необходимых случаях рядовой и младший начальствующий состав

¹ О службе в Рабоче-крестьянской милиции : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 28 сентября 1925 года // СУ РСФСР. 1925. № 68. Ст. 539.

может комплектоваться женщинами... Лица, поступающие на должности рядового и младшего начальствующего состава, дают письменное обязательство прослужить в органах внутренних дел не менее трех лет... Средний, старший и высший начальствующий состав комплектуется: лицами, окончившими высшие и средние учебные заведения Министерства внутренних дел СССР; лицами, состоящими в запасе Вооруженных Сил СССР, окончившими другие высшие и средние специальные учебные заведения; другими лицами, состоящими в запасе, как правило, по направлениям трудовых коллективов, а также по рекомендациям комсомольских организаций и партийных органов. Средний начальствующий состав комплектуется также лицами младшего начальствующего состава, имеющими среднее или высшее образование, опыт практической работы и положительно зарекомендовавшими себя по службе, назначенными на должности среднего начальствующего состава»¹.

Анализ отечественного дореволюционного законодательства и законодательства советского периода государственного строительства в сфере подбора кадров полиции (органов внутренних дел) позволяет констатировать, что в нормативных правовых актах, в основном, закреплялись только требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел, тогда как процесс отбора кандидатов, его принципы и основы нормативно урегулированы не были. Приходится признать, что в полной мере изменить данную ситуацию не удастся и поныне. В настоящей работе предложены некоторые пути решения обозначенной проблемы.

На современном этапе государственного строительства в России вопрос о сущности подбора кадров, включая кадры органов внутренних дел, в науке управления и в юридической науке остается дискуссионным.

Соответствующее понятие в законодательстве отсутствует. Процесс подбора кандидатов, его принципы и сущность исследуются в рамках науки

¹ Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел: постановление Совета Министров СССР от 23 октября 1973 г. №778 // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=6834> (дата обращения: 30.09.2016).

управления персоналом, которая зародилась в конце XIX в. В США. Ранее исследование этого процесса развивалось в рамках других наук (прежде всего, психологии и социологии, экономики, экономики предприятия, организационного поведения, конфликтологии, экономики труда). Развитие данной науки проходило в русле бихевиористского подхода, и выделение в самостоятельную область знания окончательно завершилось к 60-м гг. XX столетия.

В советский период такой специальной науки, как наука управления персоналом, в нашей стране не существовало, т.к. отсутствовала важнейшая база ее предмета – рыночная среда, тем не менее управление трудовыми ресурсами исследовалось в рамках экономических, социологических и психологических наук.

В настоящее время управление персоналом — это комплексная прикладная наука об организационно-экономических, административно-управленческих, технологических, правовых, групповых и личностных факторах, способах и методах воздействия на персонал предприятия для повышения эффективности в достижении целей организации. Объектом этой науки являются личности и общности (формальные и неформальные группы, профессионально-квалификационные и социальные группы, коллективы и организация в целом)¹.

Ныне актуальной проблемой является то, что в органах внутренних дел зачастую не используются успешно наработанные и апробированные на практике в негосударственном секторе экономики технологии и принципы подбора персонала. Конечно, в деятельности государственных органов их следует использовать взвешенно и с известной долей осторожности. Поэтому, прежде всего, требуется их тщательное изучение на предмет возможного использования в органах внутренних дел. Только после этого возможно начать постепенно внедрение в органах внутренних дел некоторых современных технологий подбора кадров. Данный подход позволит улучшить кадровую работу, обеспечить органы

¹ Спивак В.А. Организационное поведение и управление персоналом: учебное пособие для вузов. СПб., 2014. С. 18.

внутренних дел такими кадрами, которые соответствуют ожиданиям со стороны общества и государства.

Рассмотрим основные подходы к определению понятия «подбор кадров (персонала)», сформировавшиеся в отечественной науке. Так, известный российский социолог А.И. Турчинов, активно исследующий проблемы государственной службы, разграничивает понятия отбора и подбора персонала. В первом случае, по его мнению, «происходит поиск людей на определенные должности, отвечающих установленным требованиям социального института, видов деятельности в сфере государственной службы», во втором – «осуществляется поиск, идентификация требований различных должностей, видов деятельности в сфере государственной службы с известными возможностями, накопленным профессиональным опытом, стажем, способностями человека»¹. Также цитируемый автор постулирует тезис о необходимости выделения в составе отбора двух элементов: профессионального отбора и профессионального подбора. Таким образом, А.И. Турчинов процесс отбора относит к поиску неопределенного круга лиц на определенные должности, а процесс отбора связывает уже с конкретными кандидатами на неопределенные должности.

Солидарна с мнением А.И. Турчинова в части разграничения понятий подбора и отбора персонала и М.В. Артемова, которая отмечает, что «подбор кадров представляет собой деятельность работодателя по предварительному отбору лиц для приема на работу, а отбор – процесс поиска, привлечения кадров, комплексного изучения их профессиональных и личных качеств, осуществляемый работодателем с целью выявления наиболее подходящего кандидата для предложения ему вакантной должности»². Соответственно, процесс подбора является более широким понятием по отношению к отбору кадров, можно даже

¹ Управление персоналом : учебник для вузов / Под ред. А.И. Турчинова. М., 2003. С. 292.

² Артемова М.В. Проблемы правового регулирования подбора, использования и профессионального обучения кадров в организации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 45.

говорить о том, что процесс отбора кадров является одним из этапов подбора кадров.

Рассуждая о профессиональном подборе и отборе кадров на государственную службу, социолог Е.В. Охотский отмечает, что «отбор персонала на государственную службу представляет собой систему мероприятий, способствующих формированию такого состава государственных служащих, количественные и качественные характеристики которого отвечали бы целям и задачам государственной службы»¹.

И.К. Макарова трактует профессиональный отбор как комплекс управленческих мероприятий, благодаря которым организация (уполномоченное должностное лицо) из нескольких кандидатов на вакантную должность выбирает одного или нескольких наиболее соответствующих имеющимся профессионально-нравственным критериям»².

Недостатком данной трактовки профессионального отбора кадров, думается, является упущение такого важного этапа отбора, как поиск кандидатов на вакантную должность, из которых впоследствии, по мнению И.К. Макаровой, необходимо выбрать наиболее подходящих.

Аналогичная критика уместна относительно позиции П.В. Журавлева и Ю.Г. Одеговаз, которые связывают отбор исключительно с изучением кандидатов. Подобная трактовка отбора кадров, как представляется, является неполной и не отражает таких основных этапов отбора персонала как поиск кандидатов, их оценка, сопоставление их качеств с требованиями к вакантной должности и т.д.

Интерес представляет мнение И.Б. Дураковой и А.Я. Кибанова, которые считают, что «выявление сущности отбора при найме дает основание предполагать, что этот процесс, во-первых, предопределяет позитивное эволюционное развитие предприятия; во-вторых, сфокусирован для этого на оценивании пригодности кандидатов для вакантной должности; в-третьих,

¹ Управление персоналом государственной службы: учебно-методическое пособие / Под ред. Е.В. Охотского. М., 2013. С. 113.

² Макарова И.К. Управление человеческими ресурсами: пять уроков эффективного HR-менеджмента. М., 2015. С. 63.

представляет собой концентрированное выражение «триады ожиданий» – личности, предприятия и общества»¹.

Дж. Иванцевич и А.А. Лобанов полагают, что отбор представляет собой процесс, в котором организация (учреждение, предприятие) отбирает из перечня заявителей лицо или лиц, которые наиболее подходят под требования для вакантного места, при этом учитываются условия окружающей среды»². Указанные авторы рассматривают процесс отбора в узком смысле, не включая в него процесс поиска кандидата, его оценку и т.д.

Известный административист В.П. Сальников трактует подбор кадров в органах внутренних дел как процесс выбора кандидатов на службу, их изучение и оценку, которые имеют целью выяснение общей профессиональной пригодности для выполнения обязанностей служебного характера по соответствующей должности. Отбор же кадров он определяет как работу, осуществляемую специалистами и позволяющую выявить из общего числа качеств кандидата на службу те, что наиболее соответствуют характеру и содержанию предстоящей деятельности в правоохранительном органе. Это медицинские оценочные критерии, возраст кандидата, его образовательный уровень, социально-психологические и иные определенные нормативно особенности³.

И.Б. Дуракова считает, что отбор кандидатов представляет собой совокупность мероприятий и действий, которые осуществляются предприятием, учреждением или организацией в целях выявления из числа заявившихся лиц тех, кто наилучшим образом подходит для вакантной должности.

Рассмотренные выше дефиниции управленческих и отчасти правовых категорий «подбор кадров» и «отбор кадров» достаточно интересны. Каждая из них имеет собственную научную аргументацию. Их анализ позволяет выделить два подхода к определению подбора и отбора кадров:

¹ Кибанов А.Я., Дуракова И.Б. Управление персоналом организации: отбор и оценка при найме, аттестация : учебное пособие для студентов вузов. М., 2012. С.17.

² Иванцевич Дж. М., Лобанов А.А. Человеческие ресурсы управления. М., 2013. С. 123.

³ Основы управления в органах внутренних дел : учебник / Под общ. ред. В.П. Сальникова. М., 2013. С. 212.

1) разграничение понятий подбора и отбора кадров; рассмотрение процесса подбора кадров в широком смысле, включая в него многочисленные этапы поиска кандидатов, их оценки и т.д. Отбор кадров зачастую является одним из этапов подбора кадров (А.И. Турчинов, М.В. Артемова);

2) рассмотрение понятий подбора и отбора кадров как идентичных в узком смысле, зачастую только как изучения кандидатов, отбора из представленных кандидатов и т.д. (Дж. Иванцевич, Ю.Г. Одегов, П.В. Журавлев и А.А. Лобанов).

Исследование состояния научных достижений и правоприменительной практики в области подбора кадров органов внутренних дел, а также уяснение его сущности позволило предложить авторское определение подбора кадров органов внутренних дел, который представляет собой административную процедуру, заключающуюся в поиске кандидатов на должности органов внутренних дел, оценке и сопоставлении их личных, моральных, физических и профессиональных качеств с квалификационными требованиями, предъявляемыми к должностям в органах внутренних дел.

В рамках настоящего исследования целесообразно проанализировать правовые принципы подбора кадров, которые, очевидно, производны от собственно принципов государственной службы. В этой связи представляется обоснованным провести краткий анализ научных взглядов относительно принципов подбора кадров.

Нельзя не признать, что вопрос, связанный с определением принципов подбора кадров, привлекал внимание ряда российских ученых. Так, И.Б. Дуракова выделяет следующие принципы отбора кандидатов на работу¹:

1) невозможность действенного отбора претендентов без знания требований к вакантной должности;

2) отбор претендентов не всегда должен проходить относительно жестких требований, которые выставляет вакантная должность. Из этого следует, что на практике наиболее пригодный кандидат – это не всегда абсолютная копия его

¹ Дуракова И.Б. Управление персоналом: отбор и найм. Исследование зарубежного опыта. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2010. С. 9-10.

желаемого портрета, сформированного предприятием, поэтому отбор необходимо проводить с позиций лишь относительного сходства характеристик;

3) необходимость избегать сознательных и несознательных субъективных влияний на отбор претендентов, например протекций или предубеждений.

Несомненно, интересен второй принцип отбора кадров, предложенный И.Б. Дураковой. Действительно, кандидат на должность не может абсолютно соответствовать предъявляемым требованиям, что предполагает комплексный подход к его оценке с учетом сложившейся кадровой обстановки и личностных качеств кандидата.

В свою очередь А.И. Турчинов классифицирует принципы отбора на государственную и муниципальную службу:

1. Базовые принципы отбора.
2. Специальные принципы отбора¹.

Базовые принципы А.И. Турчинов связывает, прежде всего, с таким важным принципом подбора на службу (работу), как равенство. Без нормативного закрепления и строгого соблюдения принципа равенства при приеме на государственную службу невозможно укомплектовать государственные органы компетентными специалистами и реализовывать борьбу с коррупционным протекционизмом, который негативно влияет на подбор кадров и, соответственно, на деятельность всего государственного органа.

В.В. Черепанов выделяет следующие принципы приема и поступления (отбора) лиц на государственную службу²:

- 1) конституционный принцип – равный доступ граждан на государственную службу (в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой);
- 2) отбор кадров на государственную службу в соответствии с предъявляемыми квалификационными требованиями, критериями и правовыми нормами;

¹ Управление персоналом: учебник для вузов / Под ред. А.И. Турчинова. М., 2013. С. 296-301.

² Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики : учебник для студентов / . М., 2012. С. 75.

3) социально-демографическая представительность – наличие в системе государственной службы различных слоев населения страны (по полу, возрасту, образованию, этнической принадлежности и т.д.), жесткого квотирования при этом не должно быть;

4) исключение всякой дискриминации при приеме на государственную службу.

Думается, выделение в качестве самостоятельного принципа отбора кадров на государственную службу социально-демографической представительности не вполне обоснованно, так как данный принцип, по сути, является составной частью такого конституционного принципа приема на службу, как равный доступ. При соблюдении принципа равного доступа при приеме на государственную службу будет обеспечиваться и наличие в корпусе государственных служащих представителей различных слоев населения страны (по полу, возрасту, образованию, этнической принадлежности и т.д.).

По мнению Л.М. Колодкина, работа по отбору кандидатов должна строиться на принципах:

1) наличия четких целей, увязанных с целями организации или ее подразделений;

2) обеспеченности ресурсами;

3) наличия эффективных методов и процедур;

4) организационного обеспечения;

5) периодической оценки результатов отбора кандидатов;

6) конечного результата работы, который должен поддаваться качественной или количественной оценке;

7) совершенствования системы отбора кандидатов¹.

В свою очередь М.В. Артемова к принципам подбора кадров относит: добровольность вступления в правоотношение; оперативность, эффективность и плановость; научную обоснованность; демократизм и гласность; соответствие

¹ Управление персоналом : курс лекций / Под ред. Л.М. Колодкина. М., 2003. С. 56.

качеств кандидата требованиям должности; обеспечение права личности на защиту достоинства в процессе отбора и собеседований; применение методов и приемов подбора, не противоречащих законодательству и принятым нормам нравственности; содействие учреждений государственной службы занятости и частных агентств по подбору персонала; обеспечение равенства доступа к государственной и муниципальной службе; запрет дискриминации; самостоятельность работодателя в определении потребности в кадрах и путях ее удовлетворения; соблюдение требований закона относительно специальных форм подбора кадров¹.

А.Я. Кибанов и И.Б. Дуракова выделяют:

1) общие принципы отбора и найма (эффективность; соответствие целям предприятия; прогрессивность и оперативность; научность; сочетание ожиданий кандидата и предприятия; динамизм; конфиденциальность; комфортность);

2) принципы формирования и организации предварительного этапа отбора и найма (ясность; указание возможностей; определенность; простота и краткость; внимание; интерес к работе; желание; действие);

3) принципы формирования и организации процедуры отбора и найма (невозможность действенного отбора претендентов без знания требований к вакантной должности; отбор претендентов не всегда может соответствовать жестким требованиям вакантной должности; необходимо избегать сознательных и несознательных субъективных влияний на отбор претендентов; отбор не будет эффективным без анализа окружающей среды по отношению к занимаемой должности);

4) принципы оценки кандидатов при отборе и найме (попытка достижения наивысшей степени объективности; соизмерение затрат и процедур со значимостью должности; структурированная форма интервью; концентрация на тех чертах кандидата, которые можно наиболее полно раскрыть в процессе интервью; побуждение кандидата к общению и рассказу «о себе»; результат

¹ Артемова М.В. Проблемы правового регулирования подбора, использования и профессионального обучения кадров в организации. С. 52-53.

отбора – выявление кандидатов, наилучшим образом подходящих для данной организации; потенциальная имитация; систематичность; обеспечение равных возможностей занятости; отложение принятия решений и коллегиальность; своевременное и согласованное подключение к отбору и оценке Совета предприятия);

5) принципы, определяющие направления развития системы отбора и найма (ориентация на потребителя и клиента; приоритет длительной перспективы над текущими задачами; социально-личностная мотивированность кандидата; физиологическая мотивированность кандидата; легальная защищенность; взвешенный компромисс; перспективность; интернационализация; «пожизненная занятость»; приоритет косвенного отбора над отбором прямым; «сохранение лица»; приоритет функциональных отделов над службами персонала)¹.

Анализ научных подходов к определению принципов подбора кадров позволяет нам сделать вывод о наличии двух блоков, на которые они подразделяются:

1) организационно-управленческие принципы отбора (И.Б. Дуракова, А.Я. Кибанов, М.В. Артемова, Л.М. Колодкин);

2) правовые принципы (А.И. Турчинов).

Наиболее универсальными принципами подбора кадров для органов внутренних дел правовым являются следующие:

равенство – равные права кандидатов на должности органов внутренних дел с учетом квалификационных требований, независимо от пола, расы, национальности происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;

объективность – объективная оценка кандидатов на должности органов внутренних дел, исключая случаи коррупционного протекционизма и

¹ Кибанов А.Я., Дуракова И.Б. Управление персоналом организации: отбор и оценка при найме, аттестация. С. 55–58.

направленная исключительно на выявление соответствия кандидатов предъявляемым к должности квалификационным требованиям;

состоятельность – замещение должностей в органах внутренних дел путем конкурсного отбора кандидатов, направленного на выявление наиболее квалифицированных сотрудников, способных на должном уровне выполнять задачи, поставленные перед МВД России;

уважение прав и свобод кандидатов на должности в органах внутренних дел, недопущение использования в процессе отбора методов, которые могут нанести моральный, материальный ущерб или физический вред кандидатам;

конфиденциальность – сохранение в тайне персональных данных кандидатов, полученных в процессе сбора информации о них.

Указанные принципы производны от закрепленного в пункте 2 части 2 статьи 4 ФЗ о службе в ОВД принципа обязательного профессионального отбора при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создания возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудников органов внутренних дел¹.

В настоящее время процедура подбора кандидатов на должности органов внутренних дел урегулирована нормами Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ФЗ о службе в ОВД, а также приказа МВД России от 19 мая 2009 г. № 3861. Однако, ни в одном из перечисленных нормативных правовых актов не получили специального закрепления принципы подбора кадров в органы внутренних дел. Думается, целесообразно закрепить предложенные правовые принципы подбора кадров органов внутренних дел в разделе I «Общие

¹ О порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 19 мая 2009 г. № 386 // Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2009. № 31.

положения» Инструкции о порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД России от 19 мая 2009 г. № 386. Это позволит четко нормативно определить базовые начала, которыми должны руководствоваться все сотрудники органов внутренних дел, участвующие в процессе подбора кандидатов. На ясных и понятных принципах должна строиться как общегосударственная, так и ведомственная кадровая политика МВД России, ибо в кадровой политике, как отметил Председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин, «мелочей не бывает. Здесь важно все: и адекватность требований при поступлении людей на государственную службу, и объективность оценки их результатов труда, и многое другое»¹.

Следует отметить, что в условиях реформирования системы МВД России, когда политическим руководством страны взят курс на создание полиции новой формации, особое значение приобретает подбор кадров высококвалифицированных специалистов на должности органов внутренних дел.

Процедура подбора кандидатов играет важную роль в деле создания эффективной современной полиции, пользующейся доверием граждан, имеющей авторитет и уважение в обществе. Дальнейшее совершенствование правовых основ подбора кадров для замещения должностей в органах внутренних дел и базирующихся на них современных кадровых технологий – залог наличия в полиции высокопрофессионального состава сотрудников.

2.2. Организация профессионального обучения и служебной подготовки кадров.

На протяжении всей истории качественная подготовка к исполнению обязанностей являлась залогом успеха в выполнении поставленных задач. Не является исключением и профессиональная подготовка сотрудников правоохранительных органов. Непосредственное формирование полицейских

¹ Выступление Председателя Государственной Думы Сергея Нарышкина на открытии 1 ноября 2012 года Национального форума «Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом» // URL: <http://www.gosman.ru/?news=27162> (дата обращения: 15.07.2016).

органов и образование «регулярной» полиции Российской империи большинство исследователей относят к 25 мая 1718 года, когда была учреждена должность Санкт-Петербургского генерал-полицмейстера, которому была подчинена главная полицмейстерская канцелярия. В течение второй половины XVIII – первой половины XIX веков проходило становление полиции как государственного правоохранительного органа. Из наиболее значимых преобразований полицейских органов этого периода времени можно выделить следующие: учреждение сельской земской полиции (1775), принятие Устава благочиния, или полицейского (1782), образование Министерства внутренних дел (1802), принятия Положения о земской полиции (1837). Все эти преобразования коснулись и белорусских земель, которые вошли в состав Российской империи при разделах Речи Посполитой 1772, 1793 и 1795 годов. Вместе с тем преобразования в полиции были зачастую непоследовательны: нередко один указ мог противоречить последующим. В качестве причин недостаточно качественной организации деятельности полиции и слабой подготовки ее сотрудников можно выделить принудительный порядок назначения на службу в полицию; нежелание гражданских учреждений расставаться с опытными сотрудниками; острый недостаток квалифицированных чиновников, отсутствие профессиональной подготовки полицейских кадров; низкую популярность службы в полиции; нежелание или отсутствие у чиновников возможности перемещаться в другую местность к новому месту службы. В свою очередь, проблемы комплектования и низкий профессиональный уровень чиновников полиции влиял на эффективность оперативно-служебной деятельности полиции в целом. Таким образом, к середине XIX века в Российской империи сложились все предпосылки для глубокого реформирования полиции. Данная реформа тщательно готовилась на протяжении нескольких лет параллельно с подготовкой иных буржуазных реформ и заключалась в сужении компетенции полиции и разграничении функций между ее отдельными структурными звеньями. Также изменялся и порядок комплектования, и требования к профессиональной подготовке сотрудников полиции. Все это, наряду с реорганизацией исполнительно-распорядительных и

судебных органов, должно было привести к значительному повышению эффективности деятельности государственного аппарата в целом. Однако, как показала история, попытка выстроить четкую систему полицейских органов оказалась незаконченной в связи с особенностями управления отдельными территориями, несовершенством нормативно-правовой базы, недостаточным развитием общественно-политических институтов и общей политической обстановкой, сложившейся в государстве. В ходе проведения реформы стало понятно, что профессиональная подготовка лиц, замещающих должности сотрудников полиции, не в полной мере позволяет эффективно выполнять поставленные задачи. Сотрудников полиции можно было условно разделить на две категории: лица, занимавшие посты в МВД, Департаменте полиции, губернских, уездных и городских полицейских органах, т. е. руководящие сотрудники, а также средние и низшие полицейские чины. Первая категория лиц представляла собой профессиональных чиновников, порядок прохождения службы которых определялся общими положениями гражданской службы, которыми руководствовались все казенные учреждения Российской империи в соответствии с Табелем о рангах, утвержденным 24 января 1722 года. Руководящие должности, начиная с чина VIII класса (соответствовал воинскому званию майора) могли занимать лица, которые имели университетский диплом или свидетельство об окончании учебного заведения, приравненного к университету. Такой порядок был утвержден Высочайшим Указом Императора от 6 августа 1809 года «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники». С этого времени нормативно-правовое закрепление зависимости между уровнем образования чиновника и дальнейшим продвижением его по службе¹.

¹ Колодкин, Л.М. Правовой статус преподавателей вузов дореволюционной России (XIX – начало XX веков) / Л.М. Колодкин // МВД России 200 лет: история, развитие, перспективы / Труды Академии управления МВД России. – Москва, 2003. – С. 195.

Таким образом, основная часть классовых чинов общей полиции усложнялось и видоизменялось, но оставалось постоянно получала образование в гражданских высших и средних учебных заведениях: в военно-учебных заведениях, на юридических факультетах университетов, Александровском (Царскосельском) лицее, Училище правоведения, Ярославском Демидовском юридическом лицее, лицее им. Цесаревича Николая и некоторых других высших учебных заведениях. То есть обучение не имело выраженного характера подготовки только полицейских специалистов, что, безусловно, влияло на компетентность лиц, занимающих в полиции руководящие посты. Однако следует заметить, что еще до реформы 1862 года в Александровском (Царскосельском) лицее была предпринята не совсем удачная попытка внедрить в учебный процесс Программу специального приготовления воспитанников к службе в органах полиции. Основными ее разделами являлись: попечение об общественном производстве; попечение о народном здравии; надзор за ремеслами и различной торговлей; об общественном призрении; попечение об охране общественной и личной безопасности от противозаконных поступков и от 2, разрушительных действий природы; техническое учение о службе¹. До 1917 года в Российской империи так и не появилось специализированного высшего полицейского учебного заведения. Несколько иначе обстояло дело с обучением средних и низших чинов полиции. Дело в том, что до реформы 1862 года комплектование низших чинов полиции осуществлялось в значительной степени за счет низших военных чинов, признанных негодными к прохождению воинской службы, что не могло не влиять на эффективность деятельности полиции в целом и вызывало всеобщее неудовольствие. Однако принимались определенные меры, направленные на повышение профессиональной подготовки сотрудников полиции. Одной из таких мер стало предоставление возможности унтер-офицерам полиции с 1838 года сдавать соответствующий экзамен на получение первого

¹ Кобозев, А.А. Профессиональная подготовка полицейских кадров в период образования и становления МВД Российской империи / А.А. Кобозев // История государства и права. – 2013. – № 5. – С. 51–53.

классного чина (т. е. стать чиновником XIV класса по Табелю о рангах). Успешная сдача экзамена комиссии, состоявшей из руководителей полиции, и получение классного чина давали ряд преимуществ, в том числе повышение жалованья в два раза. Право на экзамен предоставлялось при условии безупречной службы унтер-офицера, а если он к тому же занимал должность квартального надзирателя, то, естественно, учитывалось и положение дел во вверенном ему квартале. Порядок отбора кандидатур и программа экзаменов для полицейских унтер-офицеров были утверждены лично императором. Не сдавший экзамен в первый раз имел право на вторую попытку. Сдача экзамена третий раз запрещалась. Сдающий экзамен должен был показать знание основных положений и норм морали христианского учения, умение бегло и грамотно читать и писать, выполнять арифметические действия. Кроме того, он обязан был знать инструкции для квартального надзирателя, правила ведения служебной переписки и статистического учета правонарушений, порядок организации розыскных мероприятий и правила первоначальных следственных действий¹.

Дальнейшим шагом в повышении профессионального уровня низших чинов полиции стало введение в 1873 году принципа комплектования полиции «по вольному найму» взамен системы направления на службу в полицию солдат и унтер-офицеров армии, признанных негодными к строевой службе.

Поступающий на службу предоставлял положительные отзывы-рекомендации с мест прежней службы. Основным требованием к полицейскому становится профессионализм, нравственные качества и развитое правосознание. Комплектование полицейских органов по вольному найму открывало возможность свободного, осознанного поступления на полицейскую службу, а руководству полицейских органов – возможность отбора лиц, наиболее удовлетворявших конкретным условиям вакантной должности.

Одной из новых форм в деятельности руководства полиции, направленных на качественный отбор кандидатов на службу и профессиональную подготовку,

¹ Борисов А.В. Полиция и милиция России: страницы истории / А.В. Борисов Москва : Наука, 1995. – С. 78

явилось образование в 1867 году в полиции Санкт-Петербурга полицейского резерва, а при нем – школы дня подготовки лиц, желавших занять должности околоточных надзирателей и городских. Кандидаты на должности городских и околоточных надзирателей после обучения, продолжительность которого составляла от двух недель до одного – двух месяцев, должны были сдать квалификационный экзамен, после чего они зачислялись в штаты соответствующих участков или полицейского резерва. Зачисленные в штат полицейских участков оставались еще один месяц при резерве и вместе с вновь определявшимися околоточными надзирателями резерва ежедневно командировались в участки для исполнения службы городских. По истечении указанного срока они распределялись по своим участкам. Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции стал образцовым подразделением по подготовке и воспитанию кадров, что привело к развитию системы резервов полиции в таких крупных городах империи, как Москва, Киев, Минск, Варшава, Вильно. С 1880 года в Российской империи стали открываться школы для полицейских урядников. Первая такая школа была открыта в Перми. Аналогичные школы открывались в Самаре, Минске, Астрахани и других крупных городах. В школы для полицейских урядников принимались годные по состоянию здоровья лица мужского пола всех сословий, имеющие положительные рекомендации, начальное образование и успешно сдавшие вступительные экзамены по русскому языку. Занятия в данных школах проводили, как правило, старшие чины уездного полицейского управления, служащие губернских учреждений, преподаватели местных учебных заведений, а также к проведению занятий привлекались служащие суда и прокуратуры.

В 1913 году Министерством внутренних дел была утверждена единая программа для школ и курсов, осуществлявших подготовку полицейских урядников. Курс обучения составлял 3 месяца. В учебную программу входили русский язык, законоведение, положения об обще-полицейских обязанностях, сыскное дело, строевая и стрелковая подготовки. Практическая подготовка включала осмотр и описание места происшествия, обнаружение и допрос

свидетелей, сбор вещественных доказательств, допрос подозреваемого в преступлении, установление личности преступника, ознакомление со вспомогательными средствами обнаружения преступника (регистрация, фотография, словесный портрет, использование полицейских собак и др.). Таким образом, на протяжении второй половины XVIII – первой половины XIX веков в Российской империи шло становление профессионального ядра полиции. Все недочеты в кадровой работе, комплектовании и подготовке кадров планировалось устранить в ходе реформы полиции 1862 года, которая так и не была завершена вплоть до развала Российской империи. Вместе с тем в 1862–1917 годах были сделаны определенные шаги по организации профессиональной подготовки кадров сотрудников полиции в целях повышения эффективности оперативно-служебной деятельности.

Понимание того, что от профессионализма сотрудников милиции во многом зависела эффективность применения норм права, пришло не сразу. Поэтому в начале 20-х годов XX в. недостаток специального образования умеющие читать сотрудники милиции в отдельных случаях компенсировали чтением книг А. Конан Дойла о Шерлоке Холмсе. Благодаря этому они узнавали о криминалистике. Но ускорение темпов социалистического строительства в стране диктовало необходимость подъема специальной квалификации работников милиции.

Первоначально эта проблема решалась административным путем. Считалось, что классового чутья бедняцких социальных групп достаточно для обеспечения революционной законности в правоприменительной деятельности. Приказом НКВД РСФСР от 14 марта 1927 г. №41 была утверждена Инструкция по делопроизводству личного состава и персональному учету ответственных работников НКВД и его местных органов. По социальному положению все сотрудники делились на четыре категории. Признаком принадлежности к рабочим, крестьянам и служащим определялась их работа не менее трех лет в качестве наемных работников в соответствующей области. Лица, не занимавшиеся наемным трудом, заносились в категорию «прочие». При

поступлении на службу «прочие» не могли рассчитывать на положительный исход дела в силу социального происхождения, а лица из числа наемных работников должны были пройти испытание. В созданные испытательные комиссии, поступавшие на службу, должны были представить справки о несудимости и не лишении избирательных прав. После проверки справок комиссией поступавшие на службу проходили собеседование по политграмоте. В милиции было много вакансий, желавших служить в милиции также было много, но большинство из трудящихся были неграмотны и поэтому не принимались на работу. Решение данного противоречия было возможно только с ликвидацией неграмотности населения. Таким образом, перед органами милиции остро стояла проблема повышения профессиональной подготовки сотрудников. Ее решение становилось возможно путем обучения сотрудников в специализированных учебных заведениях.

Важным шагом на этом пути стали решения июльского (4 - 12 июля 1928 г.) Пленума ЦК ВКП(б) «Об улучшении подготовки новых специалистов» и ноябрьского (10 - 17 ноября 1929 г.) Пленума ЦК ВКП(б) «О кадрах народного хозяйства». Постановление СНК РСФСР от 9 июля 1930 г. «О состоянии и работе милиции и уголовного розыска» поставило задачу открыть в каждой области (крае) в 1930/1931 учебном году не менее чем по одной школе младшего начсостава, а также расширить сеть курсов по подготовке или переподготовке рядового состава милиции. Однако в отдельных регионах они уже были созданы.

Накануне образования Центрально-Черноземной области (ЦЧО) в Воронеже имелась 3-я школа младшего начсостава милиции, а в Курске школа губернского резерва милиции. Но 24 марта 1927 г. Приказом ВРИД начальника милиции республики Кацва Курская школа резерва была преобразована в краткосрочные курсы. Однако руководство административного отдела Курского губернского исполнительного комитета Советов обратилось в ЦАУ НКВД РСФСР с просьбой реорганизовать школу резерва в школу младшего начсостава милиции. Такое разрешение было получено 31 марта 1927 г., но из-за начавшегося районирования

и последовавших оргштатных мероприятий работа в этом направлении завершена не была.

Создание (14 мая 1928 г.) ЦЧО совпало с переименованием учебных заведений НКВД. 3-я Воронежская школа младшего начсостава милиции 19 мая 1928 г. была преобразована в 6-ю школу НКВД административно-милицейских работников со сроком обучения два года. С этого момента 6-я школа НКВД подчинялась начальнику административного отдела области. В 1928 г. на первый курс 6-й школы НКВД административно-милицейских работников было принято 140 человек, из них 20 по специализации уголовного розыска. Для области этого количества специалистов было недостаточно. Поэтому Приказом начальника административного отдела ЦЧО 13 ноября 1928 г. в Курске, Орле и Тамбове были образованы трехмесячные курсы по переподготовке административно-милицейских работников. До 50 процентов курсантов, принимаемых на курсы, имели слабые знания по русскому языку и арифметике. Вследствие этого с начала 1929 г. в учебные планы курсов были включены дополнительные учебные дисциплины - русский язык и арифметика в объеме по 30 часов. Такое решение вызвало протест отдельных работников курсов на основании того, что это не входит в задачи профессиональной подготовки, так как милиционеру необходима только физическая и огневая подготовка, а также основы знаний уголовного и административного права, повышение же общей грамотности должно осуществляться в рамках ликбеза. Но ошибочность подобных взглядов была очевидной.

В конце 1929 г. трехмесячные курсы по переподготовке административно-милицейских работников были реорганизованы в краткосрочные курсы по переподготовке активно-строевого состава работников милиции и уголовного розыска. Были открыты курсы в Старо-Оскольском округе. Таким образом, на территории ЦЧО к началу 1930 г. действовала школа НКВД и 4 межокружных курса.

К началу 1930 г. 6-я школа НКВД (по РСФСР на март 1931 г. функционировало 9 школ: 1-я средняя школа - Ленинград, 2-я - Омск, 3-я -

Новочеркасск, 4-я - Свердловск, 5-я - Саратов, 6-я - Воронеж (обслуживала ЦЧО и Западную область), 7-я - Нижний Новгород, 8-я - Благовещенск, 9-я - Самара) и 4 межокружных курса могли обучать 800 человек за год.

Для ЦЧО этого было недостаточно. Сохранялся некомплект командного состава, а высокий для своего времени уровень подготовки в 6-й школе НКВД часто способствовал тому, что райкомы партии переводили выпускников школы на партийно-хозяйственную работу. Рядовые милиционеры были, как правило, малограмотны и имели низкий культурный уровень.

В целях стимулирования сотрудников к повышению своей квалификации и самообразованию с 1929 г. стал проводиться конкурс (с апреля по 10 ноября) на лучшего милиционера в деревне. Руководствуясь Постановлением ЦК ВКП(б) от 16 октября 1930 г. «О заочном обучении», начальники административных управлений стали давать указание о заочном обучении сотрудников милиции. В определенной степени это было обращением к опыту царской России, в которой с 1915 г. на городских была возложена обязанность расширять свои знания. Но комплект учебно-методической литературы был платным. Стоимость комплекта литературы для обучения на первом курсе заочных высших курсов НКВД составляла 40 - 45 рублей, средних - 20 - 25 рублей. При месячной зарплате сотрудников в 18 - 50 рублей большинство из них не могли себе позволить заочное обучение. Тогда выход стали искать в новых (инновационных. - Прим. авт.) формах обучения.

К 1932 г. была создана мощная индустриальная база. Это заложило основу для повышения уровня материального обеспечения милиции. Но голод 1932 - 1933 гг. внес негативные коррективы. Новые условия выдвигали новые задачи. Они нашли свое отражение в Постановлениях ЦИК и СНК СССР от 25 июня 1932 г. «О революционной законности», от 7 августа 1932 г. «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности», от 22 августа 1932 г. «О борьбе со спекуляцией» и Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 10 ноября 1932 г. «Об изменении ст. 107 Уголовного кодекса РСФСР». Реализация этих

нормативно-правовых актов была возможна только при условии наличия у субъектов применения права убеждений о целесообразности, справедливости и законности общественного порядка, основанного на общественной собственности на средства производства. В связи с этим проблема политического и правового воспитания сотрудников милиции приобрела особую актуальность. Уже весной 1930 г. начальник областного административного отдела ЦЧО Зуев предписывал каждому милиционеру быть не только администратором, но и политиком, умеющим сочетать свою деятельность с решениями партии. Однако систематическая работа в этом направлении началась с 1932 г. Циркуляр Главного управления милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР от 9 июля 1932 г. № 858/6 нормативно закрепил двуединую задачу политического и правового воспитания сотрудников милиции. Он указывал, что правильное соблюдение советских законов и своевременное проведение их в жизнь является отправной точкой полит обеспечения всей работы милиции. Циркуляр Главного управления милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР от 20 сентября 1932 г. № 32/с «О своевременной реализации писем и заявлений рабочих и колхозников» конкретизировал эту задачу. В нем говорилось, что обязанность всех работников РКМ заключается в твердом и четком проведении генеральной линии партии, беспощадной борьбе с конкретными нарушителями революционной законности.

С конца 1932 г. на систематической основе было организовано обучение среднего, старшего и высшего начсостава милиции по программе марксистско-ленинской учебы, которая включала четыре раздела: история ВКП(б), ленинизм, политэкономика, диалектический материализм. Большое внимание уделялось антирелигиозному воспитанию. Циркулярами от 9 октября 1932 г. №66 и №67 определялись формы и методы этой работы. Если до этого имели место факты «отвиливания» от политического просвещения, то теперь они значительно сократились.

Повышение грамотности сельских милиционеров позволило с 1935 г. организовать систематические занятия и для них. Для сельских участковых инспекторов милиции политические занятия становились обязательными. В этих

целях участковые инспекторы милиции вызывались в районные отделения милиции и, в зависимости от географических особенностей района, обучались два или три дня в месяц. К этому времени стало ясно и то, что эффективная профессиональная подготовка может осуществляться только в специализированных учебных заведениях на бесплатной основе.

Знания, полученные сотрудниками милиции в специализированных учебных заведениях, кружках по ликвидации неграмотности и системе политического просвещения, оказывали влияние на их правоприменительную деятельность, формировали соответствующие правовые установки, а в целом становились одним из факторов детерминации правосознания. Взаимная связь политической (антирелигиозной) и правовой пропаганды становилась средством формирования социалистического правосознания. А социально-экономическая поддержка государством сотрудников и членов их семей, на фоне явных успехов в строительстве нового общества, создавала благоприятные условия для интернационализации норм и принципов действовавшего позитивного права.

С развитием современного общества, повышается и требования к его защите. И непосредственно на страже жизни и здоровья, прав и свобод граждан, собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью и обеспечения общественной безопасности стоит полицейский, который должен умело выполнять свои служебные обязанности, но при этом не забывать о собственной безопасности. Речь идет не только о жизни самих полицейских непосредственно охраняющих общественный порядок и борющихся с преступностью, но и о безопасности обычных граждан, которых они обязаны защищать. Проблема в том, что на протяжении длительного времени сотрудников органов внутренних дел не готовили всерьез. Звучит это конечно дико, но факт остается фактом. Специальная боевая подготовка сотрудников органов внутренних дел отсутствует как на первоначальном этапе их профессионального становления, так и на этапе их профессиональной деятельности. Кроме того на службу шли и идут граждане, которые не проходили военную службу, да и практика показывает, что с

уменьшением срока срочной службы, минимальный опыт боевой подготовки у большинства сотрудников, поступающих на службу, отсутствует.

Даже в бывших полицейских специальных подразделениях, например, таких как СОБР, вся тактика и методика собиралась буквально с «нуля» и из систем различных войсковых подразделений, по принципу – кто, где служил раньше, также брались методики и действия различных зарубежных специальных подразделений, которые были в дальнейшем адаптированы под специфику наших подразделений. И на этапе обкатки данных тактических приемов лишнее убиралось, а оставалось самое необходимое и действенное, при этом вся техника постепенно совершенствовалась на тренировках и при выполнении оперативно-боевых задач¹. Но это мы говорим о подразделениях специального назначения, где боевая подготовка поставлена на высоком уровне. А вот с обычными патрульно-постовыми полицией, участковыми уполномоченными полицией, работниками уголовного розыска все обстоит гораздо хуже. Их качественно не готовили ранее и не готовят сейчас. Если брать даже первоначальную подготовку или как сейчас по-новому – первоначальное профессиональное обучение, которое обязательно проходит каждый сотрудник органов внутренних дел впервые принимаемый на службу, то в основном все занятия проходят за партой. Их профессионализм проверяется не практическими действиями – как они могут применить полученные знания в практике, например при задержании вооруженного преступника, а за партой, отвечая на вопросы из выбранного билета. А по прибытию в комплектующий орган, им периодически устраивают проверку на профессиональную пригодность, которая в основном заключается в проверке физической и огневой подготовки. При этом сами полицейские открыто признают, что, как правило, такие проверки являются обычной формальностью. Хотя, согласно Федеральному закону «О полиции», сотрудник полиции обязан проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на

¹ Горбатов В.В., Горелов С.А. // Модернизация педагогических технологий в учебном процессе образовательных учреждений МВД России // Повышение качества учебного процесса на основе применения активных и интерактивных технологий обучения // Сборник материалов круглого стола. 2015. – С.67.

профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия¹.

Но вот парадокс – в большинстве территориальных органов внутренних дел отсутствует организация боевой и служебной подготовки сотрудников на должном уровне. Более того, в МВД России практически нет и штатных инструкторов боевой и физической подготовки, а с уходом специальных подразделений из системы МВД России, они вообще исчезнут. Как правило, функции по организации и проведению служебных занятий возложены на кадровый аппарат. Даже сама проверка, связанная с применением огнестрельного оружия, заключается в поражении статической мишени тремя – четырьмя выстрелами. При этом ни кто не обращает внимания, что в реальных условиях применения оружия, необходимо не только быстро оценить обстановку, но и направить усилия для обеспечения личной безопасности и безопасности окружающих, и умудриться поразить противника с минимизацией причиняемого ущерба. Опять же, при обучении сотрудников полиции забывают, что полученные навыки по физической, огневой и тактической подготовках необходимо связывать воедино, что на практике не происходит. И сотрудник полиции, оказавшийся в экстремальной ситуации, не знает, как ему применить полученные знания. Другими словами, сотрудников подразделений, на которых возложены непосредственные задачи по борьбе с преступностью и охране общественного порядка, не учат не только какой-то особой тактике уличного боя, специфике задержания, действиям с оружием при непосредственном боестолкновении, но даже боевым приемам с применением специальных средств, той же палки специальной. Сотрудник полиции, приступивший к самостоятельному несению службы, имеющий при себе оружие и специальные средства, не умеет ими пользоваться. Другими словами: «иметь, не значит уметь». Фактически ежедневно в России гибнет или получает ранения один полицейский. В большинстве случаев

¹ Никифоров М.Ю., Горелов С.А., Асекретов О.К. // Физическая подготовка сотрудников полиции – эффективное средство мобилизации к действиям в служебно- боевых ситуациях // Актуальные вопросы психологии, педагогики и образования: Сборник научных трудов по итогам II международной научно – практической конференции. 2015. – С.103.

это происходит от незнаний тактических приемов или неумение их применить в реальных условиях. Вот только один пример. Наряд полиции выехал якобы на обычный бытовой скандал по адресу, ранее в котором подобное происходило. По приезду старший наряда и его напарник, на хорошо освещаемой лестничной площадке, увидели открытую дверь в данную квартиру, при этом в квартире было тихо и темно. Сотрудники встали напротив дверного проема и поинтересовались, кто есть дома, а в ответ выстрелы. Результат двое сотрудников получили ранения. Третий сотрудник полиции – водитель, поднимаясь следом, в слепую начал палить из табельного оружия в квартиру, расстреляв весь боекомплект. Да, это ему помогло поразить нападающих, но на линии огня могли оказаться жильцы квартиры, или если бы он не попал, то что бы делал в дальнейшем без боеприпасов. То есть, сотрудники полиции, нарушили все тактические приемы при обследовании помещения, что привело к негативным последствиям. Поэтому полицейских необходимо готовить по особой методике, принципиально отличающейся от всех остальных боевых систем, в которых действия в основном направлены на ликвидацию противника. Потому что главная задача полицейских – задержать правонарушителя, доставить его живым и, желательно, без травм. Ведь еще не факт, что он – преступник, даже если и пытается оказать или оказывал сопротивление. Все его действия должно изучить и проверить следствие, а дать оценку его действиям – суд. Однако традиционная система боевой и служебной подготовки малоэффективна. Вся беда в том, что в большинстве ставка в процессе обучения делается на несопротивляющегося противника, на статичные ситуации, на стационарные позы, точнее на то, чего не бывает в жизни, так как любой преступник не будет стоять и ждать когда его задержат, ведь и он знает, что жизнь – это движение. Будущего сотрудника на первоначальном этапе обучения ставят в рамки алгоритмов действий, при этом не дают самостоятельно принимать нужное решение. В результате сотрудник полиции, при наступлении в повседневной службе критической ситуации, которая не попадает не под один алгоритм ранее изученный, не знает, что делать и теряется в обстановке, что приводит к негативному последствию.

В настоящее время, согласно приказу МВД России № 385 от 31.03.2015 г.¹, на служебную подготовку сотрудников полиции по месту несения службы должно выделяться не менее 30 часов учебных занятий в течение учебного года. В связи с увеличением, в последние годы, объема выполняемых обязанностей сотрудниками полиции территориальных органов, время на служебную подготовку личного состава по месту несения службы выделяется, как правило, в минимальном объеме. На инструктажах и на других занятиях, сотрудники наружных нарядов (патрульно-постовой службы, дорожно-патрульной службы государственной инспекции безопасности дорожного движения) не имеют возможности отработать в полном объеме встречающиеся на практике ситуации, в т.ч. связанные с пресечением правонарушений, задержанием и доставлением правонарушителей, применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Данный недостаток по тактико-специальной подготовке происходит по различным причинам, среди которых следует выделить:

1. Проведение учебных занятий после окончания времени несения службы. Эффективность проведения учебных занятий после несения службы крайне низка, поскольку это связано с усталостью личного состава, который не может воспринимать информацию в должном объеме, отрабатывать качественно различные задания в период проведения занятий.

2. Невозможность собрать группу для проведения учебного занятия в полном объеме. Сотрудники полиции не могут прибыть для проведения учебных занятий, т.к. чаще всего они находятся на службе, либо отдыхают после служ-355 бы. Часто не учитывается время проведения учебных занятий как рабочее время, в случае, если в этот день у сотрудника полиции время отдыха после службы. Это является нарушением действующего законодательства².

¹ Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации. Интернет ресурс «CONSULTANT.RU» (данные по состоянию на 29.04.2016 г.)

² Приказ МВД РФ №80 от 29.01.2008 г. «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции». Устав патрульно-постовой службы полиции п. 62. Интернет ресурс «CONSULTANT.RU» (данные по со- стоянию на 29.04.2016 г.)

3. Отсутствие квалифицированных сотрудников для проведения учебных занятий. Во многих подразделениях полиции отсутствуют сотрудники, которые могут грамотно проводить занятия по необходимым темам. Кадровые подразделения территориальных органов, на которых возложено организация служебной подготовки, крайне редко приглашают преподавателей из учебных организаций системы МВД России, а также иных подготовленных специалистов из других служб для проведения занятий, полагая, что справятся своими силами.

4. Не уделяется, при проведении занятий, должного внимания мерам личной безопасности при несении службы и в иных ситуациях. К сожалению, в Российской Федерации продолжают почти каждый день фиксироваться случаи, когда сотрудникам полиции причиняются телесные повреждения при пресечении правонарушений, преступлений, задержании и доставлении в территориальный орган внутренних дел граждан. Такие факты связаны и с несоблюдением мер личной безопасности, плохим прогнозированием полицейскими возможных вариантов развития ситуаций.

5. Малое количество часов, которое отводится на служебную подготовку. Отсутствием времени необходимого для проведения учебных занятий с личным составом наружных служб полиции, приводит к тому, что многие темы не рассматриваются вообще, либо не в полном объеме, что влияет на качество несения службы. Если по правовой подготовке сотрудник полиции может самостоятельно изучить тему, используя электронные ресурсы, то по тактико-специальной подготовке многие темы необходимо отрабатывать практически и под руководством опытных специалистов (преподавателей).

6. Отсутствие необходимой материально-технической базы для проведения учебных занятий. Во многих подразделениях органов внутренних дел отсутствуют учебные классы, тир, полигоны, с требуемыми для проведения занятий оборудованием и техническими средствами, что влияет на эффективность проводимых занятий. Кроме этого, в большинстве территориальных подразделениях существует острая нехватка специальных средств и досмотровой техники, которые используются в служебной деятельности.

7. Не использование или полное отсутствие элементов модульного обучения. При проведении занятий с отработкой практических ситуаций связанных с задержанием правонарушителей, а также по действиям в иных чрезвычайных ситуациях не учитывается психологическая и правовая составляющие, которые позволяют более успешно выполнять оперативно-служебные задачи.

Повысить профессиональный уровень сотрудников полиции позволит введение специальной методики по боевой подготовке, в которой необходимо отталкивается не от схематичных приемов, а от сложившихся в данный момент обстоятельств, так как погруженный в смоделированную реальность человек начинает в ней выживать посредством тактики перемещения, владения оружием, подручными и коммуникативными средствами. В ходе тренировок должны вырабатываться боевые алгоритмы по осуществлению силового задержания. Обучение должно имитировать ситуации связанные с повседневной деятельностью, и особенно ситуациями, связанными с внезапным нападением как одиночным, так и групповым, сопряженными с попытками завладения табельным оружием. Занятия должны проходить и в открытом и закрытом пространстве, все как в реальности: на улице, в различных помещениях, в транспорте. Необходимо обучать и отрабатывать все составляющие: безопасность обращения с различными видами стрелкового оружия, применение физической силы и специальных боевых приемов борьбы реально позволяющих обезвредить и задержать правонарушителя. Вся эта работа должна проходить и в одиночку и в составе групп (нарядов) - по два сотрудника, как пеший патруль, по три, как группы немедленного реагирования, а также в составе специальных групп. Кроме того, необходимо учиться правильному общению с различными категориями граждан: детьми, престарелыми, иностранцами, лицами, обладающими высоким статусом, а также иными социальными группами граждан. Ведь важно не только умело осуществить задержание человека, но и предотвратить возможный конфликт. Другими словами, сотрудников полиции необходимо учить смотреть и видеть, слушать и слышать, при этом мгновенно реагировать на изменяющуюся

обстановку. Все это возможно только при условии регулярных занятий, и такое поведение становится для сотрудника полиции нормой, повышается выживаемость и качество выполнения поставленных задач. При этом полицейские начнут смотреть на окружающий мир иначе, замечать те нюансы, которые обыватели не увидят. Если обычный человек может избежать опасности, просто по принципу «не лезь», то у полицейского такого выбора нет, и он вынужден идти на определенный риск. И цель данного обучения должна быть в том, чтобы научить сотрудников полиции, оказывающихся в экстремальных или иных сложных ситуациях, выходить из них с наименьшими потерями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализируя российское законодательство досоветского и советского периодов в сфере подбора кадров органов внутренних дел можно отметить тот факт, что в нормативных правовых актах, в основном, находили закрепление только требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел, процесс отбора кандидатов, его принципы и основы, нормативно урегулированы не были.

Для уяснения сущности подбора кадров органов внутренних дел необходимо рассматривать его как административную процедуру. Исследование состояния научных достижений и правоприменительной практики в области подбора кадров органов внутренних дел, а также уяснение его сущности позволило предложить определение подбора кадров органов внутренних дел как административной процедуры, заключающейся в поиске кандидатов на должности органов внутренних дел, оценке и сопоставлении их личных, моральных, физических и профессиональных качеств с квалификационными требованиями, предъявляемыми к должностям органов внутренних дел.

К правовым принципам подбора кадров в органах внутренних дел относятся: равенство – равные права кандидатов на должности органов внутренних дел с учетом квалификационных требований, независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; объективность – объективная оценка кандидатов на должности органов внутренних дел, исключающая случаи коррупционного протекционизма и направленная исключительно на выявление соответствия кандидатов предъявляемым к должности квалификационным требованиям; состязательность – замещение должностей в органах внутренних дел путем конкурсного отбора кандидатов, направленного на выявление наиболее квалифицированных сотрудников, способных на должном уровне выполнять поставленные перед Министерством внутренних дел РФ задачи; уважение прав и свобод кандидатов на должности в

органах внутренних дел, запрещение использования в процессе отбора методов, которые могут нанести моральный, материальный ущерб или физический вред кандидатам; конфиденциальность – сохранение персональных данных кандидатов, полученных в процессе сбора информации о них.

В целях улучшения качества тактико-специальной подготовки сотрудников наружных служб полиции территориальных органов МВД России следует предложить:

1. На федеральном уровне подготовить и внести изменение в нормативные документы, по увеличению количества часов на служебную подготовку сотрудников полиции территориальных органов МВД России – не менее чем в три раза. Занятия по тактико-специальной подготовке следует проводить не менее одного раза в неделю, с учетом специфики работы подразделений полиции. Больше половины занятий должны носить практический характер с использованием активных и интерактивных форм обучения.

2. При проведении занятий следует особо уделить внимание соблюдению личной безопасности сотрудника полиции в различных ситуациях.

3. Запретить, путем внесения изменений в нормативные документы на уровне органов внутренних дел субъектов Российской Федерации, проведение учебных занятий после несения службы.

4. Поставить под жесткий контроль время проведения учебных занятий и учитывать это как служебное время.

5. Чаще привлекать наиболее квалифицированных сотрудников территориальных подразделений, преподавателей образовательных учреждений системы МВД России для проведения занятий.

6. При проведении занятий активно включать элементы модульного обучения, в т.ч. по правовой подготовке, психологической подготовке, правилам оказания первой помощи в различных ситуациях. При отработке практических ситуаций, связанных с возможностью применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, включать правовое обоснование действий сотрудника полиции, что позволит более уверенно выполнять

поставленные задачи. В обязательном порядке следует рассматривать возможные варианты поведения правонарушителей и тактические действия сотрудников полиции в этих случаях.

7. Руководителям соответствующих подразделений и служб органов внутренних дел проработать и решить вопросы, связанные с обеспечением техническими средствами и оборудованием помещений и иных мест для проведения занятий по тактико-специальной подготовке. Указанные выше проблемы, связанные с обучением сотрудников полиции по месту несения службы по тактико-специальной подготовке, являются наиболее значимыми и требующими серьезного подхода к их решению заинтересованными лицами во многих субъектах Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Раздел 1 Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм.и доп. на 05 февраля 2014 г. // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.; Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст.4398.

2. О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ с изм. и доп. на 02 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2013. – № 14. – Ст.3477.

3. О государственной гражданской службе : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. на 2 апреля 2014 г. № 284-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2014. – № 14. – Ст. 1545.

4. О полиции : федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ с изм. И доп. на 21 июля 2014 г. № 185-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2011.– № 7.– Ст. 900; 2014. – № 30 (ч.1). – Ст. 4259.

5. О социальных гарантиях сотрудникам внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ с изм. и доп. на 02 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч.1). – Ст. 4595; 2013. – № 49 (ч.7). – Ст.6351. 191

6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ с изм. и доп. на 25 ноября 2013 г. № 185-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020; 2013. – № 48. – Ст. 6165.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе : федеральный закон от 06 декабря 2011 г. №395-ФЗ // Собр. законодательства РФ. –2011. –№ 50. –Ст. 7337.

8. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации : указ Президента от 01 февраля 2005 г. № 110 с изм. и доп. на 19 марта 2014 г. № 156 // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 437; 2014. – №12. – Ст.1263.

9. О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 с изм. и доп. на 10 августа 2012 г. № 1156// Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277; 2012. – № 33. – Ст. 4633.

10. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел: указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. №1468 // Собр. Законодательства РФ. – 2009. – № 52 (ч.1). – Ст. 6536.

11. О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 8. – Ст. 839.

12. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 с изм. и доп. на 01 марта 2011 г. № 254) // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 52 (ч.1). – Ст. 6536; 2011. – № 10. – Ст.1340.

13. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 01 марта 2011 г. № 248 с изм. и доп. на 06 августа 2014 г.№549) // Рос. газета. – 2011. – 2 марта; Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4467.

14. Об утверждении типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента РФ от 01 марта 2011 г. № 249 с изм. и доп. на 06 августа 2014 г. // Рос. газета. – 2011. – 2 марта; Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4467.

15. Вопросы организации полиции : указ Президента РФ от 01 марта 2011г. № 250 с изм. и доп. на 06 августа 2014 г.// Рос. газета. – 2011. – 2 марта; Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4467.

16. О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел: указ Президента РФ от 1 марта 2011 года № 251 (утратил силу) // Рос. газета. – 2011. – 2 марта.

17. Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации: утверждена президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496 // URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/59119> (дата обращения: 25.09.2016).

18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе: пояснительная записка к проекту Федерального закона от 06 декабря 2011 г. № 395-ФЗ // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=PRJ; n=88342; fld=134; dst=4294967295> (дата обращения: 25.09.2016).

19. О проекте Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах»: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 25. – Ст. 3027.

20. Постановления и распоряжения Правительства РФ О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 с изм. и доп. на 23 января 2014 г. № 53 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169; 2014. – № 5. – Ст. 506.

21. О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 с изм. и доп. на 02 июля 2014 г. № 559 // Рос. газета. – 2012. – 27 апр.; 2014. – 12 сентября.

22. О квалификационных требованиях к должностям рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел

Российской Федерации: приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 521 // Рос. газета. – 2012. – 18 июля.

23. О Рабоче-Крестьянской милиции: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – № 79. – Ст. 371. О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции: декрет ВЦИК РСФСР от 23 ноября 1922 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1922. – № 78.

Раздел 2 Литература

24. Аврутин Ю.Е. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование : монография / Ю.Е. Аврутин, В.Я. Кикоть, И.И. Сыдорук. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 456 с.

25. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

26. Административное право зарубежных стран : учебник для студентов вузов / под ред. В.Я Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 431 с.

27. Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И.Ш. Килясханова. – М. : Закон и право, 2004. – 400 с.

28. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю.С. Адушкин. – Саратов, 1986. – 128 с.

29. Акулов В.И. Полицейские силы зарубежных стран / В.И. Акулов, Е.А. Соломатина // Полицейская деятельность. – 2011. – №1. – С. 58–63.

30. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 190 с.

31. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2008. – 816 с.

32. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – 528 с.
33. Бельсон Я.М. Карательный механизм современных буржуазных государств : учебное пособие / Я.М. Бельсон.– М. : Науч.- исслед. и ред.-изд. отд. МФЮЗО при Акад. МВД СССР, 1980. –88 с.
34. Беляев А.В. Аттестация государственных служащих / А.В. Беляев, В.М. Герасимов. – М. : ИТПИ, 2001. – 150 с.
35. Быков А.В. Система обеспечения внутренней безопасности США. Конституционно-правовой аспект деятельности: монография / А.В. Быков,
36. Т.В. Кикоть-Глуходедова.– М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 137 с.
37. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие / И.А. Василенко. – М. : Логос, 2001 – 200 с.
38. Веснин В.Р. Управление персоналом : учебное пособие / В.Р. Веснин. – М. : ТК Велби Проспект, 2008. – 240 с.
39. Волкова В.В. Государственная служба : учебное пособие для студентов вузов / В.В. Волкова, А.А. Сапфирова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. –207 с.
40. Воробьев В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты) / В.А. Воробьев. – Ростов-на-Дону : Изд-во Ростов. ун-та, 1986. –224 с.
41. Государственная служба США, Германии, Франции, Великобритании (организация и регулирование) : учебно-методическое пособие / авт.-сост. В.В. Бакушев [и др.]. – М., 2001. –29 с.
42. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 476 с.
43. Гришковец А.А. Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец. – М. : Дело и сервис, 2014. – 624 с.

44. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации : учебный курс / А.А. Гришковец. – М. : Дело и сервис, 2003. – 464 с.
45. Губанов А.В. Полиция Запада / А.В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД России, 1993. – 220 с.
46. Демин А.А. Государственная служба / А.А. Демин. – М. : Книгодел, 2013. – 183 с.
47. Дуракова И.Б. Управление персоналом: отбор и найм. Исследование зарубежного опыта / И.Б. Дуракова. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998. – 160 с.
48. Занина Т.М. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел Российской Федерации информационно-психологической безопасности личности и общества : монография / Т.М. Занина, К.Д. Рыдченко. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. – 172 с.
49. Занина Т.М. Административно-правовое регулирование психологического обеспечения прохождения службы в органах внутренних дел: учебно-методическое пособие / Т.М. Занина, К.Д. Рыдченко. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2012. – 45 с.
50. Кибанов А.Я. Управление персоналом организации: отбор и оценка при найме, аттестация : учебное пособие для студентов вузов / А.Я. Кибанов, И.Б. Дуракова. – М., 2005. – 416 с.
51. Кибанов А.Я. Управление персоналом: учебник / А.Я. Кибанов, Л.В. Ивановская, Е.А. Митрофанова. – М. : РИОР, 2007. – 288 с.
52. Князев В.В. Полицейские системы ведущих зарубежных стран: пособие / В.В. Князев [и др.]. – М.: ВНИИ МВД России, 2004. – 64 с.
53. Крылов Б.С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности / Б.С. Крылов.–М. : НИиРИО ВШ МВД СССР, 1972. – 78 с.
54. Курилов В.И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве / В.И. Курилов. – Владивосток : Изд-во Дальневосточного ун-та, 1983. – 200 с.

55. Курицын В.М. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России : учебное пособие для вузов / В.М. Курицын, Д.Д. Шалягин. – М. : Академический проект, Трикста, 2004. – 496 с.
56. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации / В.М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 296 с.
57. Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 195 с.
58. Мелешко Х.Т. Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих / Х.Т. Мелешко. – Минск : Университетское, 1990. – 104 с.
59. Миндагулов А.Х. Организация и деятельность службы полиции за рубежом (социальные и психологические аспекты): лекция / А.Х. Миндагулов, Ю.И. Осипов. – М. : ВЮЗШ МВД РФ, 1992. – 45 с.
60. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
61. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие / Д.М. Овсянко. – М., 2002. – 301 с.
62. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / под ред. Ю. П. Урьяса. – М. : Прогресс, 1991. – 472 с.
63. Очерки истории органов внутренних дел Российского государства / А.А. Демин, В.Е. Иванов, А.В. Лучинин, В.П. Ляушин. – Екатеринбург: Изд-во УрЮИ МВД России, 2001. – 48 с.
64. Панова И. В. Административно-процессуальное право России / И.В. Панова. – М. : Норма, 2003. – 336 с.
65. Позднышов А.Н. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы / А.Н. Позднышов. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростов. ун-та, 2003. – 230 с.
66. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.

67. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития : монография / П.П. Сергун. – Саратов, 1997. – 236 с.
68. Симоненко А.В. Нивелирование негативных тенденций формирования высококвалифицированного кадрового состава правоохранительной службы / А.В. Симоненко [и др.]. – Воронеж : ВИ МВД России, 2010. – 69 с.
69. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс: монография / В.Д. Сорокин. – М. : Юридический центр Пресс, 2003. – 661 с.
70. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.
71. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.
72. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 144 с.
73. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы / Ю.Н. Стариков. – М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 304 с.
74. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование / Ю.Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996. – 456 с.
75. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – М. : НОРМА, 2002. – Т. II: Государственная служба.
76. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 728 с.
77. Управление персоналом государственной службы: учебно-метод. пособие / под ред. Е.В. Охотского. – М. : Изд-во РАГС, 1997. – 536 с.
78. Управление персоналом организации: учебник / под ред. А.Я. Кибанова. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 695 с.

79. Управление персоналом: учебник для вузов / под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 560 с.

80. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики : учебник для студентов / В.В. Черепанов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 679 с.

81. Шкатулла В.И. Настольная книга менеджера по кадрам / В.И. Шкатулла. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 520 с.

82. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. – М., 1979. – 136 с.

Раздел 3 Материалы правоприменительной практики

83. Об утверждении правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 6 декабря 2012 г № 1259 // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 50 (ч. 6). – Ст. 7075.