Кардашов Александр Александрович. Организационное и правовое обеспечение формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Кардашов Александр Александрович;[Место защиты: Академия управления МВД России].- Москва, 2014.- 178 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне .16**

1.1. Развитие правового регулирования формирования кадрового состава органов внутренних дел и подразделений уголовного розыска .16

1.2. Содержание правоохранительной деятельности и условия прохождения службы в подразделениях уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне 46

1.3. Факторы, определяющие формирование кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне 73

**Глава 2. Направления совершенствования формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне 98**

2.1 Совершенствование организационного обеспечения формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне 98

2.2. Совершенствование правового обеспечения формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне 123

Заключение .140

Библиографический список .

## Содержание правоохранительной деятельности и условия прохождения службы в подразделениях уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне

Гипотеза исследования заключается в том, что содержание правоохранительной деятельности и условия прохождения службы в аппаратах уголовного розыска органов внутренних дел обусловливают необходимость применения специальных организационно-правовых мер в ходе процесса формирования кадров данных подразделений, направленных на совершенствование профессионального отбора кадров, усиление мер социальной защиты по определенным направлениям, совершенствование организационного и правового обеспечения оперативно-служебной деятельности.

Цель диссертационного исследования. На основе изучения и анализа научной литературы, законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, данных социологических исследований, практической деятельности подразделений по работе с личным составом определить направления совершенствования организационного и правового обеспечения формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне .

Для достижения указанной цели ставились и решались следующие задачи: - сформулировать понятие «правоохранительная деятельность сотрудников уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне»; - определить правовой статус сотрудника подразделения уголовного розыска территориального органа МВД России на районном уровне; - исследовать современное состояние работы с кадрами, выявить факторы, влияющие на отрицательную динамику движения кадров в подразделениях уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне; - проанализировать особенности прохождения службы в подразделениях уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне; - сформулировать предложения о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, регламентирующие порядок прохождения службы в подразделениях уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне; - сформулировать комплекс организационных мер, способствующих совершенствованию формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне.

Методологической основой диссертационного исследования являются диалектический метод познания, а также иные общенаучные методы: анализ, индукция, дедукция, аналогия. В диссертации также использованы частнонаучные методы познания объективной действительности, основанные на диалектическом подходе к исследуемому объекту: исторический – при выявлении закономерностей и тенденций правового регулирования формирования кадров органов внутренних дел и подразделений уголовного розыска в процессе исторического развития; социологический - при анкетировании и экспертном опросе сотрудников и руководителей подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном и региональном уровне, сравнительно-правовой - при изучении нормативных правовых актов, регулирующих содержание правоохранительной деятельности и формирование кадров органов внутренних дел и подразделений уголовного розыска, формально-логический - при выявлении и исследовании элементов, составляющих структуру формирования кадров органов внутренних дел и подразделений уголовного розыска, статистический - при сборе и анализе данных о состоянии работы с кадрами подразделений уголовного розыска.

Нормативную правовую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, регулирующее осуществление правоохранительной деятельности, прохождение государственной службы и формирование кадров в органах внутренних дел и подразделениях уголовного розыска, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили решения коллегий МВД России, служебная документация (планы работ, приказы, аналитические и информационные справки, статистические и информационные отчеты) ГУУР МВД России, территориальных органов МВД России, статистические данные о состоянии работы с кадрами ДГСК МВД России за 2008–2013 гг.

Составной частью эмпирической базы исследования стали также результаты анкетирования, проведенного диссертантом в Академии управления МВД России в 2010 – 2013 гг. Было опрошено 100 слушателей, обучающихся на факультете подготовки руководящих кадров органов внутренних дел, которые ранее проходили службу в подразделениях уголовного розыска. Кроме того, основанием для выводов и предложений диссертанта стали результаты опроса 350 сотрудников уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном и региональном уровне (ГУ МВД России по г. Москва, МВД России по Удмуртской республике, УМВД России по Тверской области). Также осуществлено интервьюирование 25 экспертов из числа руководителей подразделений уголовного розыска и подразделений по работе с личным составом территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях Репрезентативность исследования, как условие достоверности и обоснованности результатов, определяется географией полученных данных, а также экспертным составом руководителей органов внутренних дел, как носителей профессионального правосознания.

## Факторы, определяющие формирование кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне

В основе любого вида человеческой деятельности лежит определенная, логически выстроенная система понятий. Более того, можно сказать, что понятийный аппарат - это своего рода азбука, при помощи которой создаются и развиваются научные теории, осуществляется их исполнение в практической деятельности.

Формирование и реализация кадровой политики государства – это сложный, противоречивый и многогранный процесс, который начинается с выявления ее теоретических, концептуальных основ. Выявление теоретических основ государственной кадровой политики, ее природы и предназначения позволяет верно определить ее цели, задачи, характерные черты, принципы и приоритеты, с научных позиций раскрыть систему формирования кадров органов внутренних дел Российской Федерации, механизмы и технологии реализации самой политики.

В теории управления персоналом (в том числе, управления персоналом органов внутренних дел) понятие «кадровая политика» исторически трактовалось целым рядом ученых неоднозначно – как «главная линия в деле подготовки кадров»; «генеральное направление в кадровой работе»; «основные направления, цели, методы и стиль работы с кадрами»; «отрасль общей политики, регулирующая процесс формирования кадров и осуществляющая контроль за их деятельностью»1.

В широком смысле под кадровой политикой понимается совокупность основных направлений, целей и методов работы с персоналом (личным составом). Она выступает средством регулирования количественного и качественного состояния кадров2. В более узком смысле некоторые авторы рассматривают кадровую политику как последовательную деятельность государства по формированию требований к государственным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных служащих3.

Отдельные ученые считают, что «кадровая политика направлена в первую очередь на привлечение квалифицированного персонала и совершенствование организационно-штатной структуры. В период ее реализации используются более прогрессивные методы привлечения и отбора, развивается подготовки персонала, совершенствуются механизмы управления, разрабатываются эффективные системы вознаграждения. Цель кадровой политики на этом этапе - достижение высокой степени приверженности сотрудников ценностям компании и формирование стабильных трудовых отношений»4. Например, С.Ф. Зыбин и А.В.

Стремоухов считают, что кадровая политика – «это органическая часть общей политики государства, представляющая собой совокупность целей, принципов, форм и методов, направлений и критериев деятельности органов государственной власти по обеспечению производственной и непроизводственной сферы высококвалифицированными кадрами в конкретных исторических условиях»1.

Предпочтительной выглядит позиция А.Я. Кибанова, который рассматривает кадровую политику государства как формирование стратегии кадровой работы, установление целей и задач, путей их достижения, определение научных принципов подбора, расстановки и развития персонала, совершенствование форм и методов работы с персоналом в конкретных исторических условиях того или иного периода развития государства2.

Формирование кадровой политики в системе МВД России на всех исторических этапах ее развития было неразрывно связано с государственной кадровой политикой. Вне этой связи кадровая политика не может полноценно осуществляться, так как ее основное назначение состоит в кадровом обеспечении достижения целей правоохранительной деятельности. Кадровая политика МВД России - составная и неотъемлемая часть государственной кадровой политики, инструмент ее реализации в деятельности органов внутренних дел. Она представляет собой определенную систему целей, задач, принципов, форм, методов, направлений работы по обеспечению органов внутренних дел кадрами (персоналом) обладающими необходимыми деловыми и нравственно-психологическими качествами для выполнения оперативно-служебных задач1.

Кадровая политика, проводимая в полиции (милиции), а после и в современных органах внутренних дел, всегда находится в тесной взаимосвязи с общеисторическими процессами, социально-экономической и политической обстановкой в государстве в конкретный период времени. По мнению диссертанта на определенные исторические отрезки времени можно разделить и процесс развития правового регулирования формирования кадров органов внутренних дел и подразделений уголовного розыска.

Безопасность личности, общества и государства от внутренних угроз в России с древнейших времен поддерживалась различными общественными структурами, военизированными формированиями, специально уполномоченными лицами. Обособленные подразделения полиции стали создаваться во время правления Петра I. До этого функции полиции осуществлялись центральными и местными органами государственной власти, а вопросы осуществления их деятельности и порядка комплектования регулировались Соборным уложением 1649 года, указными книгами приказов, а также указами царя и боярской думы2.

Непосредственное формирование полицейских органов связывают с 25 мая 1718 года, когда указом Петра I была учреждена должность генерал-полицмейстера в Петербурге. При этом остро обозначился вопрос комплектования аппарата полиции – из-за проблем с финансированием значительная доля обязанностей полиции возлагалась на население

## Совершенствование организационного обеспечения формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне

Кардинальные изменения в подходах к формированию кадрового состава милиции обозначились после Октябрьской революции 1917 г. Правовым основанием организации советской милиции явилось постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции»1 от 10 ноября 1917 г. Первоначально концепция комплектования милиции основывалась на теории Карла Маркса, согласно которой необходима деструкция прежнего государственного аппарата с обязательной ликвидацией постоянной армии и полиции с последующей передачей их функций вооруженному народу. Полная милитаризация населения – это основная идея того периода времени2. Отличительной чертой рабочей милиции в самом начале ее существования являлось сочетание государственных и общественных начал в ее функционировании, в том числе и в процессе кадрового комплектования. Организационно-правовое закрепление эта идея получила в том, что комплектование рабочей милиции происходило, как правило, на основе принципа добровольности, и лишь в частных случаях формирование проводилось путем введения повинности.

Во время замены народной милиции Временного правительства рабоче-крестьянской милицией стал активно применяться институт поручительства при приеме на службу. В большинстве случаев на службу рекомендовали членов РКП(б) и других партий левого толка, военно-революционных комитетов, советов рабочих и т.д. Основными критериями пригодности к дальнейшей службе кандидата являлись: политическая благонадежность, личная честность и ответственность. В дальнейшем поручительство стало коллективным, при этом рекомендации кандидатам на службу в милиции давались от коммунистических ячеек, профсоюзов,

1О рабочей милиции: Постановление НКВД РСФСР от 10.11 1917 г. (Утратило силу) // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 1. ст. 15.

2Ленин В.И. Полное собрание сочинений: Том 35. – М.: Политиздат, 1974. С.146. различных общественных организаций, назначение и отстранение от должности также во многом зависело от мнения рекомендующих.

Создание основных структурных звеньев советской рабоче крестьянской милиции проходило в 1918-1920 г.г. 10 мая 1918 года коллегия НКВД РСФСР приняла соответствующее распоряжение, согласно которому милиция должна существовать как постоянный штат лиц, исполняющих специальные государственные функции, при этом функции милиции и Красной армии строго разграничивались. 13 октября 1918 г. НКВД и НКЮ (Народный Комиссариат Юстиции) РСФСР совместно разработанным Постановлением утвердили Инструкцию «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции»1, которая устанавливала правовые основы функционирования советской милиции как штатного органа государственной власти, действующего на постоянной основе2.

Данная Инструкция сыграла важнейшую роль в закреплении организационных и правовых основ работы с кадрами в штатных органах и подразделениях советской милиции. В ней нашел свое отражение и юридическое закрепление принцип классового подхода при решении вопросов отбора и назначения кадров.

Единая система уголовно-разыскных органов в РСФСР возникла после учреждения 5 октября 1918 года в составе Главмилиции Центрального управления уголовного розыска (Центророзыск) на правах отдела. Имевшиеся до этого в ряде крупных городов страны органы уголовного розыска были децентрализованы и действовали под руководством местных советов на

Законодательной основой образования советского уголовного розыска стало «Положение об организации отдела уголовного розыска»2, изданное НКВД РСФСР 5 октября 1918 года, в соответствии с которым органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40-45 тыс. человек «для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом». Эта дата является днем рождения современного российского уголовного розыска.

Органы милиции укомплектовывались представителями класса трудящихся, которые явно симпатизировали и разделяли политические идеи Правительства большевиков. В процессе отбора на службу в первую очередь рассматривались политические взгляды кандидата, и только после них изучались его профессионально-деловые качества.

Значительно расширяя и конкретизируя категории лиц, которые не могли быть приняты на службу в милицию по классовому или сословному признаку, Инструкция содержала норму о категорическом запрете приема на службу бывших чинов царской полиции, несмотря на их высокие профессиональные и деловые качества. «В данном случае, - указывают Р.С. Мулукаев и Н.Н. Карташов, - политизированный подход, обусловленный как состоянием острой классовой борьбы в обществе, так и идеологическими установками большевистской партии, взял верх над здравым смыслом»3.

## Совершенствование правового обеспечения формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне

К.С. Бельский подчеркивает, что существенная особенность полицейского сыска заключается в его двойственном характере. При законном и контролируемом использовании сил и средств оперативно розыскной деятельности полицейский сыск обеспечивает эффективное решение задач правоохранительной деятельности в сфере борьбы с преступностью. При превратном использовании сотрудниками предоставленных им полномочий создается реальная угроза правам и свободам конкретных граждан, а в отдельных случаях всему обществу или государству2. При этом необходимо отметить, что процесс раскрытия преступлений состоит из решения задач различной степени сложности, разнообразных направлений деятельности и кратчайших сроков их исполнения. Сложность деятельности оперативно-розыскных подразделений уголовного розыска также заключается в том, что эти многочисленные задачи решаются в условиях постоянно меняющихся и усложняющихся оперативных и следственных ситуаций, а также активного перманентного агрессивного противодействия со стороны заинтересованных лиц. Помимо этого деятельность сотрудников уголовного розыска характеризуется социальной Для оценки условий, в которых осуществляют свою оперативно-служебную деятельность подразделения уголовного розыска, 70% штатной численности которых сосредоточено в территориальных органах МВД России на районном уровне, важное значение имеют не только и не столько общие оценки состояния преступности, но также и картина ее территориального распределения.

В настоящее время подразделения уголовного розыска обеспечивают раскрытие преступлений и оперативное сопровождение расследования уголовных дел по 178 статьям, предусмотренных Особенной частью Уголовного кодекса Российской Федерации, что составляет 69,5% от их общего числа. Наряду с этим также раскрывается значительное количество преступлений, относящихся к компетенции и других оперативных подразделений органов МВД России. Ежегодно устанавливается более 30% лиц, совершивших преступления от общего количества выявленных, а по таким тяжким видам преступлений, как убийство, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование, кража, грабеж и разбой, этот показатель составляет более 90%1.

В ходе осуществления правоохранительной деятельности сотрудники уголовного розыска несут высокую профессиональную нагрузку. Интенсивность их оперативно-служебной деятельности, как правило, не укладывается ни в какие нормативы служебного времени. При анкетировании 61% респондентов отметили, что в зависимости от складывающейся оперативной обстановки на обслуживаемой территории различными категориями преступников, при этом перманентно рискуя личной безопасностью.

Еще одним специфическим признаком, отличающим условия прохождения службы у сотрудников оперативных подразделений территориальных органов МВД России от сотрудников иных подразделений, является то обстоятельство, что свои функциональные обязанности они выполняют при помощи осуществления оперативно-розыскной деятельности. Она является особым видом правоохранительной деятельности некоторых органов исполнительной власти государства по направлению противодействия преступности и обеспечения национальной безопасности, исторически была и остается эффективным и необходимым инструментом обеспечения охраны интересов личности, общества и государства. Во многих случаях проведение оперативно-розыскных мероприятий является единственным средством противодействия различным криминогенным процессам, нейтрализация которых с помощью мер административного и профилактического характера невозможна.

С.О. Лосев, характеризуя оперативно-розыскные функции подразделений службы криминальной милиции1 в целом, подчеркивает, что они относятся к разряду специфических, принципиально отличных от иных правоохранительных функций (административно-юрисдикционных, уголовно-процессуальных) других подразделений органов внутренних дел своим особым, в подавляющем большинстве своем – конспиративно-негласным, содержанием2.

Проблемы оптимизации функций органов внутренних дел (на примере службы криминальной милиции): Дисс. … канд. юрид. наук. -М.,2004. С. 93. Своеобразие проведения оперативно-розыскной деятельности также предопределяет специфику государственной защиты лиц, ее осуществляющих. В соответствии со ст. 16 Федерального закона РФ от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»1 на сотрудников, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, распространяются гарантии социальной защиты сотрудников тех органов, в штаты которых они входят. Для сотрудников полиции они устанавливаются в соответствующих нормативных правовых актах: 1) Федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»; 2) Федеральный закон РФ от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Закон о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел). Однако данные законодательные акты не определяют статус сотрудников подразделений уголовного розыска как участников оперативно-розыскных правоотношений, как представителей власти с особыми полномочиями и специфическими обязанностями, высокой степенью риска в их деятельности, что требует их специальной защиты, принятия дополнительных мер по сравнению с теми, которые предусмотрены для сотрудников иных подразделений полиции.