Мирзорустамов Мирзоалишер Мирзокосимович. Деятельность руководителя территориального органа МВД Республики Таджикистан по предупреждению дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Мирзорустамов Мирзоалишер Мирзокосимович;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с организацией управленческой деятельности по предупреждению дисциплинарных правонарушений и преступлений, совершаемых сотрудниками территориальных органов МВД Республики Таджикистан, как одного из важнейших условий обеспечения законности и правопорядка, предупреждения коррупции, минимизации негативных последствий от общественно опасных деяний, допускаемых в процессе осуществления правоприменительной деятельности в сфере внутренних дел.

Президент Таджикистана потребовал укрепления дисциплины в органах внутренних дел и очищения рядов от недостойных сотрудников, которые порочат имя таджикской милиции. На недопустимость нарушений прав и свобод граждан, правонарушений и преступлений, корыстных злоупотреблений должностными полномочиями со стороны сотрудников органов внутренних дел неоднократно указывал Министр внутренних дел республики.

Однако, несмотря на все принимаемые меры, с каждым годом фактов дисциплинарных правонарушений и преступлений, прежде всего корыстного характера, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел республики, регистрируется все больше при очевидно высоком уровне их латентности.

Постоянный рост преступлений, актов коррупции, нарушений дисциплины и законности, совершаемых сотрудниками милиции как при осуществлении оперативно-служебной (боевой) деятельности, так и вне ее, свидетельствует об отсутствии в системе МВД Республики Таджикистан эффективной ведомственной системы патриотического, гражданского, а главное правового и нравственного воспитания, а также малоэффективной организационной и управленческой деятельности руководителей территориальных органов внутренних дел по предупреждению дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава.

Предупреждение дисциплинарных правонарушений и преступлений, совершаемых сотрудниками территориальных органов внутренних дел, борьба с коррупцией и укрепление служебной дисциплины как важнейшие управленческие задачи определяются Законом Республики Таджикистан «О милиции», приказами и иными директивными документами МВД Республики Таджикистан, а также «Стратегией реформы милиции Республики Таджикистан на 2013–2020 годы».

Совершение сотрудниками органов внутренних дел дисциплинарных правонарушений и преступлений крайне негативно сказывается на доверии граждан к милиции и всей правоохранительной системе, понижает ее легитимность и стремление населения содействовать проводимым оперативно-служебным (боевым) мероприятиям, что подтверждают результаты социологического опроса (на это указали 67 % респондентов). В этих условиях объективной потребностью является поиск новых форм и методов деятельности руководителей территориальных органов МВД Республики Таджикистан по предупреждению дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Исследование обозначенной темы имеет важное значение для совершенствования организационной и управленческой деятельности основного субъекта системы органов внутренних дел Республики Таджикистан – руководителя территориального органа внутренних дел по предупреждению преступлений, актов коррупции, дисциплинарных и иных правонарушений, совершенных подчинёнными ему сотрудниками.

Различные аспекты проблемы социологии уголовного права впервые нашли отражение в научных исследованиях первой половины 20 столетия в публикациях М. Н. Гернета, А. А. Герцензона, М. И. Исаева, Н. М. Коркунова, В. П. Куваева и др. Они положили начало исследованию различных форм делинквентного (право-нарушающего) поведения.

Разработку теории и методологии профилактики отклоняющегося поведения осуществляли юристы-криминологи, административисты и социологи А. И. Алексеев, Г. А. Аванесов, Ю. М. Антонян, М. М. Бабаев, С. Е. Вицин, Я. И. Гилинский, Н. Л. Гранат, А. И. Гуров, А. И. Долгова, К. Е. Игошев, В. Н. Кудряв-

цев, Н. Ф. Кузнецова, Л. М. Колодкин, В. В. Лунеев, В. Д. Малков, И. Б. Михайловская, Г. М. Миньковский, В. С. Нерсесянц, Д. В. Ривман, А. Р. Ратинов, А. Н. Роша, В. И. Ремнев, В. С. Чернявский, В. М. Шамаров, В. Е. Эминов и др.

Специально проблемы предупреждения преступлений и иных правонарушений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, исследовались А. С. Алпатовым, С. А. Алтуховым, В. С. Бялт, М. А. Гликиным, Н. Н. Дьяченко, М. В. Королевой, Ю. А. Мерзловым, А. В. Пахомовым, А. Д. Сафроновым, А. В. Сухининым, В. М. Шамаровым, А. Д. Шестаком и др.

Исследования данных авторов, несомненно, имеют большую теоретическую и практическую значимость. Однако их работы не учитывают особенностей административно-политической сферы и условий оперативно-служебной (боевой) деятельности, сложившихся в настоящее время в сфере внутренних дел Центрально-азиатского региона, а также специфическую ментальность государственных служащих правоохранительных органов стран, расположенных в этом регионе.

**Объектом исследования выступают** правоотношения, складывающиеся в сфере организационно-управленческой деятельности руководителя территориального органа внутренних дел Республики Таджикистан по предупреждению преступлений, актов коррупции, дисциплинарных и иных правонарушений, совершенных подчинёнными ему сотрудниками.

**Предмет исследования** – нормативные правовые акты, регулирующие организационно-управленческую деятельность руководителя территориального органа внутренних дел по выявлению, предупреждению, организации общей и индивидуальной профилактики нарушений законности, правопорядка и служебной дисциплины, а также содержание дисциплинарных правонарушений и преступления среди личного состава территориальных органов внутренних дел.

**Научная гипотеза исследования.** Предметный анализ состояния, видов, способов, условий совершения дисциплинарных проступков и преступлений со стороны сотрудников милиции, а также форм и методов реагирования на это руководителей территориальных органов внутренних дел позволяет предложить си-

стему организационных, кадровых и воспитательных мер профилактического воздействия по недопустимости противоправного поведения личного состава.

**Цель исследования** состоит в разработке предложений, направленных на совершенствование организационной и управленческой деятельности руководителей по предупреждению неправомерных действий подчиненных в процессе реализации ими должностных полномочий в сфере внутренних дел, а также в условиях, не связанных с оперативно-служебной деятельностью.

Названная цель обусловила постановку и решение в исследовании следующих **задач**:

– изучение текущего состояния, структуры и динамики дисциплинарных правонарушений и должностных преступлений, совершаемых в системе МВД Республики Таджикистан;

– анализ причин и условий социально-правового, экономического, организационно-управленческого и психолого-педагогического характера, детерминирующих совершение нарушений дисциплины, законности, актов коррупции и преступлений в сфере внутренних дел Республики Таджикистан и Российской Федерации;

– изучение состояния практической реализации системы правовых и социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел с позиций детерминации коррупционного и иного противоправного поведения сотрудников органов МВД Республики Таджикистан;

– изучение деятельности руководителя органов МВД в сфере профилактики, предупреждения и пресечения дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава и предложения по совершенствованию этой деятельности;

– разработка рекомендаций по совершенствованию организационно-управленческой деятельности руководителей территориальных органов Республики Таджикистан в сфере предупреждения дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава;

– разработка теоретических положений и конкретных практических рекомендаций по совершенствованию нравственных, правовых и организационно-управленческих основ нравственно-правового профессионального воспитания, предупреждению нарушений законности и дисциплины, актов коррупции и должностных преступлений сотрудников территориальных органов МВД Республики Таджикистан.

**Методологическую основу исследования** составляет всеобщий метод познания – материалистическая диалектика и общенаучные методы исследования – исторический и логический, анализ и синтез, дедукция и индукция. Для сбора эмпирического материала использованы и методы конкретного социально-правового исследования: наблюдения (не включенного), изучения официальных документов (решений коллегий и оперативных совещаний, приказов руководителей территориальных органов МВД, материалов служебных проверок, архивных уголовных дел), письменного и устного опроса сотрудников-правонарушителей и руководителей территориальных органов и подразделений МВД Республики Таджикистан.

**Нормативную базу исследования составили:** Конституция Республики Таджикистан, законодательство по гражданскому, административному и уголовному праву Республики Таджикистан, а также нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность органов внутренних дел:

– закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 41 «О милиции»;

– закон Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г. № 233 «О государственной службе»;

– Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Республики Таджикистан от 5 апреля 2005 г. № 137;

– Положение о Министерстве внутренних дел Республики Таджикистан, утвержденное постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 г. № 592;

– Дисциплинарный Устав органов внутренних дел Республики Таджикистан, утвержденный постановлением Правительства Республики Таджикистан от 7 сентября 2006 г. № 424;

– Стратегия реформы милиции на 2013–2020 годы, утвержденная указом Президента Республики Таджикистан от 19 марта 2013 г. № 1438 и др.

**Теоретическую основу исследования** составили идеи, концепции, подходы теоретического и методологического характера, нашедшие отражение в трудах виднейших ученых-правоведов: Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьева, С. В. Бажа-нова, И. С. Баженова, И. Л. Бачило, В. П. Божьева, Н. А. Бурнашева, Р. С. Белкина. В. В. Васильева, С. В. Валова, С. Е. Вицина, Б. Я. Гаврилова, Д. М. Гвишиани, И. Ф. Герасимова, В. Д. Граждана, В. Д. Зеленского, Г. Г. Зуйкова, А. Г. Елагина, Е. В. Емельяновой, А. П. Ипакяна. С. А. Капитанова, В. А. Козбаненко, М. П. Ки-реева. Е. В. Киричёка, И. И. Колесникова, Л. М. Колодкина, А. П. Коренева, А. И. Кравченко, А. М. Ларина, А. Е. Лунева, В. Д. Малкова, А. Ф. Майдыкова,

A. А. Модогоева, Л. Н. Суворова, Ю. И. Тихомирова, В. И. Терещенко,

B. Т. Томина, И. О. Тюрина, Г. А. Туманова, Р. С. Хакимова, Е. В. Цыпленкова,  
В. Е. Чиркина, А. В. Шмонина, Е. Ф. Яськова и др.

**К эмпирической базе исследования** относятся официальные статистические данные Главного информационно-аналитического центра МВД (далее – ГИАЦ) Республики Таджикистан за 2011–2017 гг.; справочные материалы Управления кадров и работы с личным составом (далее УК и РЛС) МВД Республики Таджикистан о состоянии работы с кадрами в органах внутренних дел за 2006– 2017 гг.; материалы служебных проверок УК и РЛС и других управлений МВД республики о фактах нарушения законности, правопорядка и служебной дисциплины среди личного состава; архивные материалы по работе с кадрами; информационно-аналитические обзоры, директивы, решения коллегий, протоколы оперативных совещаний МВД Республики Таджикистан по кадровой и организационно-управленческой проблематике; отечественные и зарубежные материалы периодической печати; материалы анкетирования, проведенного автором в 2014– 2017 гг., в которых в качестве респондентов выступили руководители территориальных органов внутренних дел Республики Таджикистан и их заместители, сотрудники из числа среднего и старшего начальствующего состава управлений аппарата МВД Республики Таджикистан и по г. Душанбе, Горно-Бадахшанской АО,

Согдийской и Хатлонской областям и Раштской группе районов и районам республиканского подчинения.

**Научная новизна** заключается в том, что автором разработаны концептуальные положения, направленные на реформирование института организационно-управленческой деятельности руководителя территориального органа внутренних дел Республики Таджикистан в части предупреждения дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава, выявлены оптимальные пути его правового и организационного совершенствования.

Так, диссертантом сформулировано авторское понятие «правонарушае-мость», в которое включены все виды правонарушений, в том числе дисциплинарные проступки и преступления среди личного состава органов внутренних дел; раскрыто научное и практическое содержание организационно-управленческой деятельности руководителя территориального органа внутренних дел по предупреждению дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава; установлена прямая зависимость между профессиональным уровнем руководителя, его управленческим опытом и состоянием законности, правопорядка и служебной дисциплины среди подчиненного ему личного состава; обоснована роль руководителей территориальных органов внутренних дел в обеспечении соблюдения законности, правопорядка и служебной дисциплины среди личного состава; на основе анализа опыта организационно-управленческой деятельности и работы с кадрами в сфере внутренних дел Российской Федерации по обеспечению законности, правопорядка и служебной дисциплины выявлены позитивные аспекты, которые были учтены при разработке теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию данной сферы в МВД Республики Таджикистан; установлена зависимость состояния соблюдения законности среди личного состава от уровня индивидуально-воспитательной работы руководителя с подчиненными сотрудниками; внесены предложения и научно-практические рекомендации по совершенствованию деятельности руководителя территориального органа внутренних дел в данной сфере.

Рекомендации адаптированы к современным условиям управления личным составом, а также могут содействовать реформированию системы МВД Республики Таджикистан, в частности, организационной и управленческой деятельности руководителей территориальных органов внутренних дел, что позволит максимально охватить все приоритетные сферы кадроведения, включая обеспечение подразделений специалистами, обучение, воспитание сотрудников органов внутренних дел, предупреждение дисциплинарных правонарушений актов коррупции, должностных преступлений, а также социальную защиту личного состава.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Обострение криминальной обстановки в Республике Таджикистан в сово  
купности с деградацией многих публичных институтов привели к утечке высоко  
квалифицированных кадров из сферы внутренних дел и одновременному их за  
мещению некомпетентными и порой безответственными лицами, в том числе с  
криминальным прошлым. В целом данные обстоятельства привели к дестабили  
зации и дезорганизации деятельности территориальных органов внутренних дел, в  
первую очередь за счет совершения их сотрудниками административных право  
нарушений и преступлений и недостаточного управления руководителями терри  
ториальных органов внутренних дел личным составом.

1. Факторами, влияющими на совершение правонарушений сотрудниками территориальных органов МВД Республики Таджикистан, являются: организационно-структурное несовершенство органов внутренних дел, недостаточное материально-техническое снабжение их оперативно-служебной деятельности; дефектное нравственно-правовое сознание, а также недостаточное социально-экономическое обеспечение сотрудников этих органов, что в совокупности образует причинно-следственный комплекс совершения ими дисциплинарных правонарушений и различного рода преступлений (должностных, корыстных, бытовых и пр.).
2. Доказано, что широко распространенное в практике проведения служебных проверок объективное вменение, ориентирующее на установление лишь элементов объективной стороны совершенного дисциплинарного проступка, приво-

дит к игнорированию мотивов и целей совершенного деяния, задачи установления характера и степени вины сотрудника, утрате полноты, всесторонности и объективности проверки и, как следствие, назначение необоснованного и неправомерного взыскания.

1. Установлено, что в отличие от законодательства Российской Федерации, в действующих нормативных правовых актах Республики Таджикистан о привлечении к дисциплинарной ответственности сотрудников территориальных органов внутренних дел отсутствуют нормы, конкретизирующие виды дисциплинарных взысканий, применяемых к лицам, совершившем коррупционные правонарушения. Без создания таких антикоррупционных новелл невозможно совершенствование организационно-управленческой деятельности руководителя территориального органа внутренних дел по предупреждению дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава.
2. Выявлено, что от места прохождения службы и других факторов зачастую зависят особенности формирования личности сотрудника органов внутренних дел, характер его профессионального становления, а также положительное и негативное влияние среды жизнедеятельности. В этой связи важное значение приобретает расстановка сотрудников руководителями территориальных органов внутренних дел с учетом степени их лояльности к менталитету местного населения, от которого в последующем будет зависеть эффективность их деятельности, что также будет влиять на организацию и управление личным составом.

6. По результатам диссертационного исследования и учета российского  
опыта разработаны и предложены для практического внедрения рекомендации  
(инструкция) начальнику территориальных органов внутренних дел Республики  
Таджикистан по предупреждению дисциплинарных правонарушений и преступ  
лений среди личного состава. Меры, предусмотренные в данных рекомендациях,  
автор подразделил на следующие направления:

1) организационно-структурные меры совершенствования деятельности органов внутренних дел, которые принимаются в следующих сферах: а) кадровая политика;

б) регулирование структуры подразделений территориальных органов внут  
ренних дел (количество подразделений, штатная численность и т. п.);

в) организация оперативно-служебной (боевой) деятельности территориаль  
ных органов внутренних дел;

г) материально-техническое обеспечение служебно-оперативной деятельно  
сти территориальных органов внутренних дел;

2) меры совершенствования оперативно-служебной и процессуальной дея  
тельности подразделений по предупреждению, пресечению и раскрытию право  
нарушений и преступлений, обеспечению охраны общественного порядка и без  
опасности;

3) меры социально-экономического обеспечения сотрудников территори  
альных органов внутренних дел и членов их семей.

7. В целях предупреждения дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава, предлагается:

– разработать правовой механизм дисциплинарного производства, который, в частности, включал бы норму о проведении служебной проверки сотрудниками иных служб, не заинтересованных в её результатах.

– в нормативных актах функциональные обязанности руководителя территориального органа внутренних дел подразделить на внутриорганизационные и внешнеорганизационные виды. Первые характеризуют деятельность руководителя по поддержанию законности, правопорядка и служебной дисциплины среди личного состава, вторые направлены на обеспечение материально бытовых условий для личного состава, для поддержания оперативно-служебной готовности и повышения профессионального уровня подчиненных сотрудников;

– дополнить Дисциплинарный устав органов внутренних дел Республики Таджикистан следующими положениями:

одним из методов достижения у лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел высокой дисциплинированности является система государственного патриотического нравственно-правового воспитания (п. 4 Устава);

повседневное обучение подчиненных и личная примерность руководителей в добросовестном исполнении служебного долга, поведении на службе и в быту (п. 6 Устава);

формирование служебных коллективов, обладающих здоровым социально-психологическим климатом, товарищеской поддержкой и взаимовыручкой, высокой требовательностью к профессиональной деятельности и поведению вне службы сослуживцев (п. 6 Устава).

8. Разработаны научно-практические рекомендации руководителям территориальных органов МВД Республики Таджикистан в сфере организационно-управленческой деятельности по предупреждению дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что результаты, полученные в ходе исследования, дополняют и уточняют теоретические представления о характере и содержании нарушений законности и дисциплины, актов коррупции и преступлений, в том числе должностных, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел. Отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке учебников и учебных пособий, а также при проведении занятий по дисциплинам «Управление персоналом органов внутренних дел», «Правоохранительные органы», «Государственная служба».

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут использоваться в дальнейших научных разработках проблем управления и работы с кадрами в системе МВД Республики Таджикистан. Помимо этого, теоретическая значимость определяется выводами и обобщениями, относящимися к существующему в органах внутренних дел Республики Таджикистан состоянию дисциплины и законности, они расширяют и дополняют знания в сфере управления персоналом органов внутренних дел, а также позволяют эффективно использовать их в образовательном процессе, профессиональной служебной подготовке руководителей территориальных органов внутренних дел и сотрудников специализированных субъектов

внутриорганизационной превентивной деятельности – подразделений внутренней безопасности и инспекций по личному составу.

**Практическая значимость** диссертационного исследования заключается в том, что содержащиеся в нем анализ, выводы и предложения по вопросам состояния соблюдения законности и правопорядка среди личного состава органов внутренних дел, организационно-управленческих основ профессионального нравственно-правового воспитания, предупреждения нарушений законности и дисциплины, актов коррупции, должностных и общеуголовных преступлений, совершаемых сотрудниками милиции, совершенствования организационной и управленческой деятельности руководителей территориальных органов внутренних дел и сотрудников кадровых служб по подбору и расстановке личного состава, обеспечения эффективной оперативно-служебной (боевой) деятельности и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел могут быть использованы в практической деятельности органов внутренних дел Республики Таджикистан.

Сформулированные выводы имеют значение для развития общей концепции государственной службы, совершенствования деятельности руководителей территориальных органов внутренних дел МВД Республики Таджикистан по предупреждению дисциплинарных правонарушений и преступлений среди личного состава, а также для оптимизации и упорядочения внутриведомственных нормативных документов МВД в сфере работы с кадрами.

**Обоснованность и достоверность диссертационного исследования** обусловливаются применением научной методологии, отвечающей задачам исследования, использованием значительного по объему теоретического и эмпирического материала, проведением конкретных социологических исследований.

**Апробация и использование результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России. Основные положения и выводы диссертационного исследования представлены в 6 публикациях автора, 4 из которых – в рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России. Основ-

ные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры.

Результаты исследования внедрены в образовательный процесс Академии управления МВД России, Академии МВД Республики Таджикистан, Института изучения проблем законности, правопорядка, преступности и повышения квалификации работников органов прокуратуры Республики Таджикистан, Российско-таджикского (славянского) университета, а также в служебную деятельность организационно-инспекторского управления МВД Республики Таджикистан.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений. Структура и объем работы соответствуют предмету и задачам исследования.