**Введение**

Тема данной выпускной квалификационной работы – «Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации».

Актуальность вопроса организации отдельного вида государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации определяется значением данного правового института как особого инструмента обеспечения общественной безопасности и правопорядка в жизни современного государства.

Функционирование законодательства международного характера и сближение государств по различным направлениям свидетельствуют о том, что перед мировым сообществом стоят проблемы, решение которых возможно только в тесном единстве. В этих условиях особую значимость приобретает проблема формирования государственных служащих как профессионалов, способные решать эти проблемы не только на национальном уровне, но и на межгосударственном.

Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации является разновидностью государственной службы Российской Федерации. Эту службу нельзя рассматривать как абсолютно самостоятельную категорию, оторванную от общего развития государственной службы Российской Федерации. Ей присущи как общие характеристики государственной службы Российской Федерации, исходящие из задач и функций органов внутренних дел Российской Федерации. Поэтому к изучению государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации необходимо подходить комплексно.

Государственная служба в Российской Федерации в результате проведенных реформ в новом своем виде только начинает складываться. С позиции научных исследований многие отрасли государственной службы почти не рассмотрены. Это полностью относится к государственной службе в органах внутренних дел Российской Федерации. Таким образом, за пределами правового регулирования остается огромная армия государственных служащих, являющихся таковыми, по сути. Особое место среди них занимают сотрудники органов внутренних дел. Это нарушает единство государственной службы в Российской Федерации и вызывает необходимость регулирования данного вида службы специальным законодательством. От того, какая будет создана государственная служба в этих органах, зависит решение сложных вопросов, связанных с состоянием преступности и у нас в стране, и за рубежом.

Однако, очевидно, что борьбу с преступностью в современных условиях можно эффективно вести только в случае, если в органах внутренних дел Российской Федерации будут работать высококлассные специалисты. Отсюда вытекает необходимость формирования нового корпуса государственных служащих в соответствии с реальностью настоящего времени. Поэтому требуется глубокая проработка вопросов, касающихся прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации, правового статуса государственных должностей и государственных служащих Российской Федерации.

Ныне действующее законодательство о службе в органах внутренних дел не полностью отвечает все возрастающим требованиям, предъявляемым к сотрудникам органов внутренних дел. Одной из причин этому является отсутствие Федерального закона о государственной службе в органах внутренних дел. Принятие такого закона и других правовых актов по созданию прочной законодательной базы государственной службы в органах внутренних дел позволило бы придать системе целостность. При этом должны быть приняты в расчет вероятность возникновения новых условий, где особое место отведено правам и свободам человека и гражданина, а также нельзя не учитывать то положительное, что было накоплено за последнее время, и зарубежный опыт.

Государственная служба в Российской Федерации это государственно-правовой институт, представляющий собой сложный организм с множеством взаимосвязанных элементов, которые напрямую определяют судьбу государственности в России. Без сильного государства невозможна современная цивилизация, высокая культура, правовой порядок и успешная борьба с преступностью, нравственность, развитие рыночной экономики и состояние международных отношений.

Общество напрямую заинтересовано в прочном, надежном институте государственной службы, так как благодаря ему разрешаются сложные проблемы взаимодействия государства и общества. Такой институт способствует воплощению всех принятых решений на государственном уровне в жизнь в интересах каждого члена общества. Отсюда к государственным служащим общество вправе предъявлять повышенные требования, объем которых должен возрастать по мере продвижения их по служебной лестнице. Полномочия государственных органов должны осуществлять специалисты, профессионально подготовленные и безупречные во всех отношениях, чтобы была уверенность у каждого члена общества в способности отстаивания его интересов. В силу этого актуальность совершенствования государственно-служебных отношений возрастает.

Ни один государственный орган, включая и МВД России, не добьется выполнения задач, поставленных перед ним государством и обществом, если его полномочия будут осуществлять неподготовленные служащие. Однако подготовить профессионалов можно лишь тогда, когда существует научно-обоснованная концепция такой подготовки, когда государственно-служебные отношения изучены в научно-теоретической плоскости и есть рекомендации практического характера по совершенствованию государственной службы. Такой вывод не совсем подходит к состоянию государственной службы в органах внутренних дел. Здесь на лицо дефицит научных проработок, много вопросов по правовому статусу государственно-служебных отношений, отсутствует современная законодательная база, отражающая происшедшие изменения, как на федеральном, так и на региональном уровнях в вопросах государственной службы. Речь идет о настоящем и будущем этой службы в системе МВД России и способности решать сотрудниками поставленные задачи в области государственного управления в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности. А то, каким будет этот институт, зависит многое от теоретических и практических подходов.

Целью работы является комплексное изучение правовых и теоретических основ прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации, регламентирующих правовой статус сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, а также поиск путей улучшения и совершенствования нормативного регулирования прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации.

Для достижения цели исследования в работе ставятся следующие задачи:

1. Осмысление общих вопросов теории права, касающихся государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации по составляющим элементам.

2. Определение и обозначение места государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации в общей системе государственно-служебных отношений Российской Федерации.

3. Изучение вопросов правового статуса сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации.

4. Анализ отдельных актуальных проблем государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации.

5. Подготовка предложений по совершенствованию организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при прохождении государственной службы в органах внутренних дел.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие порядок прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации и регламентирующие порядок прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации, и правовой статус сотрудников органов внутренних дел.

В работе использовались Конституция Российской Федерации [1], Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7], «О милиции» [9], Положение «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» [12] и другие нормативные акты.

Теоретическую основу выпускной квалификационной работы составили научные труды таких ученых, как: П. В. Анисимов [13], В. А. Бикмашев [18], В. Б. Гайдов [23,24], Г. И. Калмыков [31], А. И. Каплунов [32] А. С. Князьков [35], С. Ф. Милюков [32], С. Н. Мухортов [42], А. В. Никифоров [43], В. Н. Опарин [44], П. П. Сергун [50,51], А. В. Сухинин [54] и другие.

Методологическую базу дипломной работы составляют формально-логический, сравнительно-правовой, системный, конкретно-социологический методы.

Выполненная работа состоит из введения, двух глав, каждая из которых разделена на три параграфа, заключения и библиографического списка.

**Глава 1. Служба в органах внутренних дел как разновидность государственной службы российской федерации**

**1.1 Понятие и сущность государственной службы в органах внутренних дел и ее место в системе государственной службы Российской Федерации**

Государственная служба на различных исторических этапах развития России определялась не одинаково. Так, до 1917 года к государственной службе относилась служба, осуществляемая чиновниками по управлению государственными делами. Она понималась как «постоянная должность по достижению определенных целей государства, для чего лица, занимающие государственные должности, наделялись необходимыми полномочиями [16, С. 10]». Особенностью государственной службы советского периода было то, что к ней многие ученые относили «деятельность не только в органах управления, но и в иных государственных и общественных организациях (врачи, учителя) [34, С. 9]».

Действующая система государственной службы сложилась в начале 90-х годов ХХ века.

Понятие «государственная служба» в юридической литературе толкуется по-разному: как социально-правовой институт; систему органов государства; вид деятельности человека.

В качестве правового института государственная служба представляет собой совокупность норм, регулирующих государственно-служебные отношения. Являясь комплексным, он объединяет в себе нормы различных отраслей права: государственного (конституционного), административного, финансового, уголовного, трудового. «Причем наибольший удельный вес имеют нормы административного права, которые, как известно, носят организационный характер – устанавливают правовое положение государственного служащего, порядок приема на службу, условия ее прохождения и прекращения».

Как система органов государства или структурное звено организации, на которые возложены выполнение исполнительных и распорядительных функций, государственная служба представляет собой структурное образование, наделенное определенным объемом компетенции и властных полномочий, необходимых для реализации возложенных на нее задач [Там же С. 5].

Как род деятельности государственная служба есть «исполнение функции по обеспечению полномочий государственных органов на профессиональной основе и существует наравне с другими видами общественно полезной деятельности [51, С. 8]».

Таким образом, государственная служба рассматривается в различных смысловых значениях: как совокупность норм; как организационно-структурное образование; как род общественно-полезной деятельности.

Для определения места службы в органах внутренних дел в системе государственной службы Российской Федерации важно рассмотреть ее с позиции выполняемых функций и общественно полезной деятельности.

Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации, по мнению В.Б. Гайдова [24, С. 11], относится к числу наиболее урегулированных правом разновидностей государственной службы. Он ссылается при этом на Закон Российской Федерации «О милиции» [9], а также на Положение о службе в органах внутренних дел [12]. Однако ни в законе, ни в Положении не определено ни понятия государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации, ни ее место в системе государственной службы Российской Федерации.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7] устанавливает три вида государственной службы: государственную гражданскую, военную и правоохранительную службу.

В соответствии со статьей 7 указанного федерального закона, правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

На основании данной статьи можно выделить следующие признаки правоохранительной службы:

1. Служба осуществляется гражданами на должностях правоохранительной службы.

2. Осуществляется гражданами на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях.

3. Эти органы осуществляют функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

4. В процессе службы этим гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Е.Г. Бабелюк отмечает, что отечественная правовая наука с начала 50-х годов ХХ века интенсивно изучает вопросы правоохранительной деятельности. Также в работе отмечается «неоднозначность понимания правоохранительной деятельности, что основано на различных подходах к пониманию определения «правоохранительные органы [15, С. 34]».

В литературе обращалось внимание на то, что термин «государственная служба в правоохранительных органах» неудачен в данной формулировке, т.к. не существует дефиниции самих «правоохранительных органов». Понятие «правоохранительная служба» также не вполне подходящее. Ю.Н. Старилов предложил свою версию появления в законе этого термина: «правоохранительным органам нужна правоохранительная служба». Далее он определяет выдвинутый тезис: «правоохранительной службой, в широком смысле слова, можно считать любую государственно-служебную деятельность органов исполнительной власти, т.к. вся их деятельность направлена на исполнение законов и на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина. государственная деятельность российских граждан служащих традиционно не считается правоохранительной, не смотря на то, что, в Но государственная деятельность российских граждан служащих традиционно не считается правоохранительной, не смотря на то, что, в известном смысле, всякая государственная гражданская служба является правоохранительной [53, С. 19]».

В законодательстве Российской Федерации нет определений ни правоохранительной деятельности, ни правоохранительных органов. Изучение действующих нормативных актов показывает, что «однозначно правоохранительными признаны следующие органы: органы внутренних дел Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности Российской Федерации, таможенные органы… В качестве основного вида деятельности выделяется борьба с преступностью [13, С. 17]».

Ю.Н. Старилов высказывает свое мнение о том, что «определения видов службы требуют уточнения. Еще нет четкого представления об объеме правоохранительной деятельности и как следствие – правоохранительной службы. Указание же на присвоение специальных званий и классных чинов и на занятие именно должности правоохранительной службы является уточняющим и формальным признаком, указывающим на организационную особенность этого вида службы, а не на сущностную (функциональную) [53, С. 22]».

В соответствии с принципом разделения властей различается государственная служба в законодательных, исполнительных и судебных органах власти. Исходя из принципа федерализма и разграничения предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, государственная служба включает в себя федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации. Учитывая особенности построения государственно-служебных отношений, выделяются гражданская и милитаризованная государственная служба. По специфике профессиональной деятельности государственная служба подразделяется на следующие виды: таможенную, налоговую, военную, службу в органах внутренних дел и др.

Государство исторически возникает из необходимости создать в обществе порядок, чтобы жизнь людей проходила в условиях безопасности. Поэтому для федеральной государственной службы, наряду с общими функциями, свойственно выполнение специфических функций, среди которых выделяются защита прав и свобод человека, обеспечение личной и общественной безопасности, охрана общественного порядка и собственности, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений и административных правонарушений и др.

Принадлежность органов внутренних дел к исполнительной власти означает, что они осуществляют свои полномочия на основе тех принципов, которые «закреплены в Конституции Российской Федерации и относятся к организации и деятельности всех органов Российского государства. Это:

- формирование органов внутренних дел соответствующими органами власти;

- самостоятельность;

- территориальная организация структуры;

- сочетание принципов централизма децентрализации (применительно к милиции общественной безопасности);

- разграничение предметов ведения с другими правоохранительными органами и иными государственными институтами;

- осуществление государственно-властных полномочий в интересах охраны и защиты прав и свобод граждан, общества, государства и др. [49, С. 22]».

Служба в органах внутренних дел Российской Федерации осуществляется «на должностях рядового и начальствующего состава, устанавливаемых министром внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях высшего начальствующего состава, устанавливаемых Президентом Российской Федерации, по обеспечению полномочий Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности, охраны собственности и общественного порядка; предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений и административных правонарушений, а также по предоставлению услуг гражданам и организациям [29, С. 21]».

Особый порядок прохождения государственной службы в органах внутренних дел определяется специальным законодательством, а также ведомственными нормативными правовыми актами.

Служба в органах внутренних дел основывается на принципах, которые образуют определенную целостность и единство. Закрепляя основополагающие начала, принципы указывают на основные исходные положения, качественные свойства, содержание и значение данного вида государственной службы и призваны обеспечивать стабильность государственно-служебных отношений и необходимую эффективность деятельности служащих органов внутренних дел. Они либо прямо закреплены в правовых нормах, либо вытекают из них. В статье 2 Положения о службе в органах внутренних дел [12] определены следующие принципы: уважение и соблюдение прав и свобод личности и гражданина; законность; гуманизм; гласность; подконтрольность и подотчетность сотрудников органов внутренних дел соответствующим органам государственной власти и управления; соблюдение служебной дисциплины; справедливое вознаграждение за труд; продвижение по службе по результатам труда с учетом способностей и квалификации.

Кроме того, анализ законодательства позволяет относить к принципам службы в органах внутренних дел: приоритет федеральных интересов; осуществление государственно-служебной деятельности на территории всего государства; единство системы органов внутренних дел Российской Федерации; единоначалие; профессионализм и компетентность; политическую нейтральность; ответственность за принимаемые решения; социальную и правовую защищенность.

Завершая первый параграф, можно сделать следующие выводы. Нормативного определения понятия государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации на сегодня еще не сформулировано, но в научной литературе выработано два подхода: государственная служба в органах внутренних дел – профессиональная деятельность (выполнение должностных обязанностей) государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий этих органов.

Сергун П.П. [50], Гайдов В.Б. [24] предлагают рассматривать данное понятие в более широком смысле: государственная служба в органах внутренних дел – разновидность общественно полезной деятельности гражданского общества и самостоятельный вид федеральной государственной службы Российской Федерации, которая находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, носящая специальный, публичный характер функционирующая в единой системе органов внутренних дел как органов исполнительной власти за денежное вознаграждение сотрудниками, как государственными служащими, замещающими соответственные должности и осуществляющими профессиональную деятельность (выполнение должностных обязанностей) по обеспечению исполнения МВД России своих полномочий государственного управления в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, создания гарантий общественной безопасности, борьбы с правонарушениями.

Служба в органах внутренних дел Российской Федерации как разновидность федеральной государственной службы осуществляется на должностях рядового и начальствующего состава на всей территории Российской Федерации через созданные территориальные органы.

Государственные служащие органов внутренних дел, наделенные государственно-властными полномочиями, способны совершать действия, влекущие юридические последствия, в отношении субъектов, не связанных с ними служебными отношениями.

Законодательство обязывает их принимать меры по предотвращению и пресечению противоправных действий, задержанию лиц по подозрению в их совершении и другие меры, непосредственно связанные с государственным принуждением, что, несомненно, связывается на их правовом положении как представителей федеральной исполнительной власти.

**1.2 Правовой статус сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации**

Прохождение государственной службы в органах внутренних дел осуществляется на различных должностях. «Каждая должность имеет свой определенный статус, который в конечном итоге формирует основные обязательные требования к кандидату по ее замещению. С момента замещения должности кандидат обретает статус сотрудника органа внутренних дел [50, С. 14]». В связи с этим можно выделить различные подходы к определению такого правового явления как должность.

Например, Д.Н. Бахрах определяет должность как «комплексное правовое образование, состоящее из норм административного, трудового и других отраслей права. Должность – прежде всего служебные обязанности, во исполнение которых должны производиться определенные действия[16, С. 11]».

П.П. Сергун отмечает, что «должность по организационному положению является начальным элементом структуры органа внутренних дел, но в общем плане это многогранное явление. Если обобщить все процедурные и функциональные проявления, связанные с должностью, то можно выделить четыре характеризующих ее периода: учреждение, замещение, функционирование и ликвидация должности [50, С. 32]».

Учреждение должности связано с необходимостью обоснования ее возникновения. Подготавливается проект общего ее статуса, где должны быть рассмотрены вопросы социального, организационного и правового обеспечения. Для окончательного закрепления должности в официальном нормативном правовом акте, которая осуществляется специально уполномоченным на то органом, необходима и должностная инструкция, подчеркивающая непосредственные права и обязанности, а также ответственность сотрудника.

Замещение как характеризующий этап означает, что конкретное лицо принимается на должность при помощи определенного организационно-правового способа.

Период функционирования – это центральный момент, ради чего она была учреждена. Лицо, занимающее определенную должность, наделяется рядом полномочий. С этого момента происходит практическая реализация целей, задач, функций органов и подразделений МВД России.

Последний характеризующий этап – это ликвидация должности, которая означает прекращение действия не только статуса должности, но и статуса сотрудника органа внутренних дел. Ликвидация оформляется определенным актом.

П. П. Сергун [50] в вышеуказанной работе приходит к выводу, что «назрела необходимость создания обновленного Реестра государственных должностей МВД России, который должен являться частью Реестра государственных должностей Российской Федерации». Он предлагает выделить следующие классификации должностей: по месту в структуре федеральных органов исполнительной власти; по месту в системе государственной службы Российской Федерации; по специализации; по видам структурных подразделений, исходя из функции органов внутренних дел; по специфике замещения. С помощью такой классификации можно достигнуть оптимального соотношения должностей по их статусу на различных уровнях управления, целесообразного решения штатных вопросов. Также, на мой взгляд, данная реформа позволит планировать подготовку сотрудников по конкретным специальностям, по различным уровням квалификации. Важным является и то, что, таким образом, классификация поможет более целесообразному осуществлению финансового, материально-технического и иного обеспечения. Кроме того, классификация должностей обуславливает разграничение не только объема прав и обязанностей по должности, но и влияет на степень юридической ответственности каждого конкретного служащего.

Государственный служащий России, как и всякий субъект права – это гражданин Российской Федерации, который имеет права, свободы и обязанности человека и гражданина, установленные Конституцией Российской Федерации и рядом других нормативных правовых актов. Вместе с тем, «с момента замещения государственной должности он становиться субъектом государственно-служебных отношений: наделяется особыми правами и обязанностями, за исполнение которых на него возлагается ответственность [24, С. 18]».

Сотрудник органов внутренних дел выполняет обязанности и пользуется правами в пределах своей компетентности по занимаемой должности в соответствии с действующим законодательством, принимаемой Присягой и заключенным индивидуальным контрактом.

При исполнении служебных обязанностей сотрудник органов внутренних дел находится под защитой государства в соответствии с Федеральным законом «О государственной защите сотрудников органов внутренних дел» от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ [8]. Никто, кроме органов и должностных лиц, прямо уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в его деятельность.

Центральное место в статусе служащего органов внутренних дел занимают его обязанности и права.

В.Б. Гайдов предлагает следующую дифференциацию обязанностей:

1. Служебные – возведены в ранг нормативных предписаний и устанавливаются федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, актами МВД России.

Именно они характеризуют правовой статус служащего органов внутренних дел как представителя федеральной исполнительной власти. К таким обязанностям можно отнести следующие: соблюдение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных правовых актов; обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан; добросовестное исполнение должностных обязанностей и иные.

2. Должностные – определяются должностными инструкциями и положениями. К ним можно отнести такие обязанности, как, при заключении индивидуального контракта соблюдать его условия; соблюдать присягу, внутренний порядок и служебную дисциплину; в случае служебной необходимости выполнять обязанности, непредусмотренные контрактом (на срок от одного месяца в течении календарного года с выплатой должностного оклада не ниже, чем по занимаемой должности) [24, С. 19].

Права служащего органов внутренних дел сопровождают его государственно-служебную деятельность, создают условия его защищенности, как в правовой, так и в социальной сферах. Можно сказать, что служебные права носят обеспечительный характер, их объем призван создать служащему надлежащие условия для выполнения обязанностей. В. Б. Гайдов предлагает права также разделить на две группы:

1. Права, способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей. К ним можно отнести, например, право на обеспечение надлежащих условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; ознакомление с документами, регламентирующими деятельность сотрудника; право на отдых; право на оплату труда; должностной рост, в том числе переподготовку, повышение квалификации, стажировку; членство в профессиональном союзе (ассоциации) и др.

2. Права, сопровождающие государственно-служебную деятельность служащего органов внутренних дел, например, право на форменную одежду установленного образца; постоянное ношение и хранение табельного огнестрельного оружия и специальных средств (после прохождения соответствующей подготовки); предоставление всех видов довольствия; погребение.

Кроме прав и обязанностей, государственный служащий, поступая на государственную службу, добровольно принимает и ряд установленных законодательством ограничений и запретов, которые имеют своей целью обеспечить высокий моральный облик государственного служащего и свободу его действий в пределах должностных полномочий. Такие ограничения и запреты должны препятствовать злоупотреблениям, проявлениям коррупции. В. Б. Гайдов выделяет четыре основных аспекта:

1. Несовместимость государственно-служебной деятельности с другими видами оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

2. Недопустимость получения вознаграждения от третьих лиц за исполнение должностных обязанностей.

3. Строгое соблюдение государственно-должностной дисциплины.

4. Политическая нейтральность [24, С. 21].

В законодательстве к таким ограничениям относятся также: признание сотрудника недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; осуждение к наказанию, исключающее возможность исполнения должностных обязанностей, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; наличие заболевания, препятствующего поступлению на службу или ее прохождению, подтвержденное заключением медицинского учреждения; выхода из гражданства или наличия гражданства другого государства, если не предусмотрено международным договором Российской Федерации; предоставление подложных документов или заведомо ложных сведений.

За исполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником обязанностей, определенных его статусным положением, на его возлагается ответственность. Она «присуща любой его деятельности, возникающей при исполнении служебных полномочий. Следовательно, ответственность обуславливает единство полномочий, обязанностей и прав служащего и устанавливает наличие отклонений при их реализации [54, С. 164, литическая нейтральность».

В Положении о службе в органах внутренних дел основное внимание уделяется дисциплинарной ответственности.

Служебная дисциплина представляет собой «особый спектр нравственных и правовых отношений и означает соблюдение сотрудниками органов внутренних дел установленных российским законодательством, Присягой, контрактом о службе, приказами министра внутренних дел РФ, прямых начальников определенных порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей [43, С. 8]».

Служебная дисциплина достигается, в первую очередь, самосознанием сотрудников, а также с помощью методов внешнего воздействия на их сознание и поведение. К таким методам В. В. Касюлин и Ю. В. Кивич относят убеждение, поощрение и принуждение [33, С. 55].

«Основанием дисциплинарной ответственности может быть только нарушение служебных обязанностей, служебной дисциплины, степень общественной опасности которых не настолько велика, чтоб к лицам, их совершившим, применять уголовное наказание – дисциплинарный проступок, который может иметь различный характер [42, С. 24]». Такие проступки способны дискредитировать деятельность целого подразделения, подорвать авторитет, честь и достоинство сотрудников и органов внутренних дел в целом.

Положение о службе в органах внутренних дел устанавливает перечень дисциплинарных взысканий, которые можно разделить на четыре группы:

1. Дисциплинарные взыскания, которые имеют в основном морально-правовой характер и непосредственно не связаны с неблагоприятными для сотрудника материальными последствиями (изменение должностного оклада).

2. Взыскания, носящие ощутимый материальный характер (например, понижение в должности и снижение в специальном звании).

3. Взыскания, временно влекущие за собой известные лишения или ограничения для нарушителя дисциплины (назначение в наряд по службе или на работы).

4. Взыскание в виде прекращения административно-правовых отношений между органом внутренних дел и сотрудником [43, С. 11].

Выбор той или иной меры взыскания производится начальником на основе всестороннего анализа и учета всех объективных и субъективных обстоятельств, относящихся к нарушению, с обязательным учетом степени его общественной опасности, а также личности нарушителя. К применению мер дисциплинарного взыскания необходимо подходить весьма взвешенно и осторожно, т.к. наложение любого дисциплинарного взыскания (кроме объявленных устно) служит основанием для задержки в присвоении очередного специального звания, а также отказа в получении единовременного денежного вознаграждения за добросовестное выполнение должностных обязанностей по итогам календарного года.

Следует отметить, что государственными служащими могут быть совершены проступки, посягающие как на требования государственной и трудовой дисциплины, так и на требования, вытекающих из общественных правил. В этих случаях «государственные служащие, в том числе и сотрудники органов внутренних дел, привлекаются к административной ответственности, за некоторыми исключениями. Так, статья 2.5 КоАП РФ [4] содержит исчерпывающий перечень нарушений, при совершении которых сотрудники органов внутренних дел привлекаются к административной ответственности на общих основаниях. В данной статье определяются особенности привлечения к административной ответственности такого субъекта как военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, т.е. сотрудники органов внутренних дел, которые несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в данных органах [43, С. 14]».

КоАП РФ [4] закрепляет ряд составов правонарушений, за совершение которых назначенная категория лиц несет ответственность на общих основаниях (нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований дорожной безопасности, требований пожарной безопасности и др.). Но, несмотря на то, что за указанные правонарушения сотрудники органов внутренних дел привлекаются к административной ответственности в порядке, предусмотренном КоАП РФ, к ним не может быть применено административное наказание в виде административного ареста.

Также сотрудники органов внутренних дел могут привлекаться к материальной ответственности.

Данному вопросу значительное внимание уделяет В. Курочкина в статье «Материальная ответственность сотрудников внутренних дел [41, С. 12]». Автор статьи высказывает мнение о том, «сегодня у нас в государстве нет нормативного акта, регулирующего материальную ответственность сотрудников внутренних дел за ущерб, причиненный ими при исполнении служебно-трудовых обязанностей, и необходимых выходов из создавшегося положения было бы ликвидировать данный пробел внесением соответствующих изменений в законодательство, а еще лучше – принятием Федерального закона «О материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел». Но эта процедура длительная, а правоприменителю уже сейчас надо находить решение. Для таких ситуаций закон (ст. 6 ГК РФ [2], п. 4 ст. 1 ГПК РФ [3]) предусматривает два варианта их разрешения – использовать аналогию закона или аналогию права. В данном случае, как представляется, необходимо применить аналогию закона, представляющее собой решение конкретного юридического дела на основе правовой нормы, рассчитанной не на данный, а на сходный случаи».

Таким образом, сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации за причиненный ими материальный ущерб государству при исполнении служебно-трудовых обязанностей должны нести ответственность в порядке, установленным трудовым законодательством, поскольку в создавшейся ситуации (пробел в праве) приходится применять аналогию такого закона, который регулирует наиболее близкие, родственные отношения. В данном случае наиболее близкие к ним – трудовые.

Что касается привлечения сотрудников органов внутренних дел к уголовной ответственности, то данный вопрос в научной литературе наименее проработан. Здесь необходимо обратиться к Уголовному кодексу РФ [6], который устанавливает уголовную ответственность за преступления против интересов государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30) и за преступления против правосудия (глава 31).

К первой группе преступлений относятся общественно опасные деяния, посягающие на нормальную деятельность органов государственной власти и причиняющие либо создающие угрозу причинения им существенного вреда, а также вреда отдельным гражданам: получение взятки (ст. 290 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ); злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); халатность (ст. 293 УК РФ).

«Преступлениями против правосудия признаются общественно опасные деяния, посягающие на нормальную деятельность суда в осуществлении правосудия, а также иных органов, содействующих осуществлению правосудия (например, органам предварительного следствия, органов дознания): привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности (ст. 299 УК РФ); незаконное освобождение от уголовной ответственности (ст. 300 УК РФ); незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей (ст. 301 УК РФ); принуждение к даче показаний (ст. 302 УК РФ); фальсификация доказательств (части 2 и 3 ст. 303 УК РФ) [54, С. 32]».

Их отличительной чертой является то, что они совершаются специальными субъектами, т.е. сотрудниками органов внутренних дел. И благодаря занимаемому служебному положению или с использованием служебных полномочий они и совершают общественно опасные деяния.

Эти преступления имеют повышенную общественную опасность еще и потому, что характеризуются умышленной виной (за исключением халатности, которая может быть совершена и по неосторожности). При этом для отдельных составов преступлений обязательным признаком является корыстная или личная заинтересованность, например, злоупотребление должностными полномочиями, получение взятки, служебный подлог.

Совершение таких преступлений сотрудниками органов внутренних дел, которые призваны охранять общественный порядок, естественно подрывает доверие населения, что в первую очередь сказывается на отношении к органам внутренних дел и их деятельности.

Поэтому особо важную роль в обеспечении эффективности работы органов внутренних дел играют разнообразные и существенные гарантии, установленные законодательством: «определенный объем льгот и компенсаций, защищающий права и интересы персонала органов внутренних дел, чья деятельность в значительной степени связана с риском для жизни и здоровья [48, С. 19]». В связи с этим социальная защищенность сотрудника предполагает создание необходимых условий для его нормальной деятельности.

К социальным гарантиям, предоставляемым сотрудникам органов внутренних дел, можно отнести: «использование при оплате труда системы премиальных выплат; установление вещевого довольствия и продовольственного пайка или его денежного эквивалента; медицинское обслуживание и обеспечение лекарственными препаратами; государственное страхование на случай причинения ущерба жизни, здоровью и имуществу, связанного с использование служебных обязанностей, а также на случай заболевания или потери трудоспособности, наступивших в период прохождения службы; пенсионное обеспечение за выслугу лет и право для членов семьи на получение пенсии по случаю потери кормильца [38, С. 10]».

Денежные выплаты и компенсации выдаются сотрудникам органов внутренних дел: «за использование личного транспорта в служебных целях; за работу сверх установленного времени; за выполнение дополнительных обязанностей за временно отсутствующего сотрудника и по совместительству; за квалификационное звание, знание иностранных языков, ученую степень; лицам, награжденным знаком «Заслуженный сотрудник МВД РФ»; за неиспользованный отпуск; за приобретение литературы (преподавательскую ставку); за командировочные расходы; за наем временных жилых помещений [38, С. 11]».

Кроме того, сотрудникам, ежегодно, а для одного из членов семьи, проживающего совместно с ним, один раз в два года для следования к месту пребывания отпуска и обратно выдаются перевозочные документы или возмещаются расходы по проезду.

Сотрудники органов внутренних дел обеспечиваются вещевым довольствием бесплатно, за исключением отдельных предметов, которые отпускаются за плату, по нормам снабжения. Право на получение довольствия наступает при назначении сотрудника на штатную должность и со дня присвоения специального звания. Последующая выдача производится по окончании срока выданных предметов. Сотрудникам, выполняющим служебные обязанности в гражданской одежде, а также другим работникам по решению руководителя органа внутренних дел выплачивается денежная компенсация за предметы обмундирования, положенные по нормам.

Лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел обеспечиваются за счет государства продовольственным пайком, который может выплачиваться продуктами или в виде денежной компенсации в размере стоимости пайка с учетом индексации цен на продукты питания.

Сотрудники органов внутренних дел имеют право на бесплатное медицинское обслуживание и бесплатное обеспечение лекарствами в медицинских учреждения МВД России, санаторно-курортное обеспечение, ежегодную выплату денежной компенсации в размере средней стоимости путевки, а члены семей – компенсацию в размере 50%-ной средней стоимости путевки.

Серьезные государственные гарантии предоставляются семьям в случае гибели сотрудника, связанной с осуществлением служебной деятельности, либо его смерти до истечения одного года после увольнения со службы вследствие ранения или заболевания, полученного в период прохождения службы. В этом случае семье и иждивенцам сотрудника в равных долях выплачивается единовременное пособие в размере десятилетнего денежного содержания.

В качестве дополнительных гарантий по защите жизни и здоровья осуществляется «обязательное личное страхование сотрудников. В случае гибели или смерти в период прохождения службы либо до истечения одного года после увольнения со службы вследствие ранения, травмы, контузии, увечья или заболевания, имеющих место в период прохождения службы, страховая сумма составляет 25 окладов денежного содержания на каждого члена семьи. При установлении инвалидности первой, второй, третьей групп выплаты составляют соответственно 75, 50, 25 окладов денежного содержания, а при получении тяжелого или легкого увечья – 10 и 5 окладов денежного содержания [57, С. 49]».

Кроме того, учитывая особые условия прохождения службы, сотрудникам предоставляется «ежегодный оплачиваемый отдых продолжительностью 30 суток без учета времени проезда к месту проведения отпуска и обратно. В зависимости от стажа после 10, 15, 20 лет службы предоставляется дополнительный отпуск, продолжительностью соответственно 5, 10, 15 суток [57, С. 62]».

Таким образом, законодательством РФ установлен определенный объем льгот и компенсаций, формирующих правовые основы для осуществления государственных гарантий по защите прав и интересов сотрудников органов внутренних дел.

В завершении данного параграфа можно сделать следующие выводы.

Занимая должность и становясь государственным служащим, сотрудники органов внутренних дел приобретают необходимые полномочия выступать от имени государства. Правовое положение сотрудников, обладая общими чертами с правовым статусом иных субъектов, характеризуются рядом особенностей. Эти особенности выражаются через должности рядового начальствующего состава, служебные права и обязанности, объем государственно-властных полномочий.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что особенности административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел выражаются в следующем:

1. Особый порядок нормативно-правового регулирования;

2. Индивидуальное принятие Присяги на верность населению России;

3. Назначение на должность рядового и начальствующего состава;

4. Наличие форменной одежды;

5. Постоянное ношение и хранение табельного огнестрельного оружия и специальных средств;

6. Наделение правом применять меры государственного принуждения;

7. Наличие запретов и ограничений;

8. Установление специальных званий и возрастных ограничений;

9. Установление дополнительных правовых и социальных гарантий.

**1.3 Стадии прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации**

Правовую основу службы в органах внутренних дел в соответствии со статьей 3 Положения о службе в органах внутренних дел [12] «составляют Конституция Российской Федерации [1], законы и иные правовые акты Российской Федерации, конституции, законы и правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, настоящее Положение и индивидуальный контракт о службе в органах внутренних дел». Так, в статье 37 Конституции РФ закреплено: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию». В статье 3 Трудового кодекса РФ [5] записано: «Каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника». Поэтому порядок приема на службу в органы внутренних дел в своих основных положениях совпадает с общим порядком приема на работу.

Тем не менее, особый характер службы в этих органах предопределяет повышенные по сравнению с другими сферами общественно полезной деятельности требованиям к личным требованиям кандидата.

Закрепляя право поступления на службу в органы внутренних дел, законодательство устанавливает ряд реализации этого права [22, С. 29]:

1. На службу в органы внутренних дел могут быть приняты в добровольном порядке граждане Российской Федерации, возраст которых соответствует минимальному и предельному требованиям – граждане не моложе 18 и не старше 40 лет (на службу в милицию не старше 35 лет).

2. Владение государственным языком – обязательное условие для поступления на службу в органы внутренних дел.

3. Общеобразовательная и специальная подготовка лиц, поступающих на службу в органы внутренних дел, должна соответствовать той должности, на которую их принимают.

4. Специфика службы в органах внутренних дел требует от сотрудников высокой физической выносливости, в связи с чем должности рядового и начальствующего состава должны комплектоваться лицами, способными по состоянию здоровья переносить нагрузки, связанные с характером службы.

Основанием для отказа в приеме является наличие у кандидата различного рода заболеваний, препятствующих прохождению службы в органах внутренних дел. Годность к службе по состоянию здоровья определяется военно-врачебными комиссиями в соответствии с Положением о Военно-врачебной экспертизе, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123 [11], а также Инструкцией о порядке проведения военно-врачебной экспертизы в органах внутренних дел и внутренних войсках МВД России.

Кроме того, учитываются интеллектуальные, личностные и другие качества кандидатов, выявляемые психофизическими диагностическими подразделениями медицинской службы органов внутренних дел.

«Одним из условий, по которому гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел, является вступившее в силу решение суда о признании его недееспособным или ограничено дееспособным [50, С. 13]».

Другое основание для отказа в приеме на работу в органы внутренних дел – судимость гражданина, причем здесь учитываются как вступившие в законную силу решения суда, так и прежняя судимость гражданина, которая по истечению определенного срока была снята или погашена.

При приеме граждан на службу в органы внутренних дел принимается во внимание правило, запрещающие лицам, состоящем в близком родстве или свойстве, проходить службу в одном и том же органе, если она связана с непосредственной подчиненностью, «хотя в исключительных случаях по согласию с руководителями соответствующих главных управлений, управлений Министерства внутренних дел разрешается назначать близких родственников на должность рядового и начальствующего состава (кроме должностей, связанной с материальной и финансовой деятельностью) в органах внутренних дел, находящихся в отдаленных районах, где отсутствуют другие органы внутренних дел [50, С. 14]».

Препятствием для приема на службу в органы внутренних дел могут быть следующие причины [39, С. 24]:

а) отказ гражданина пройти процедуру оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемым законом тайну, если исполнение его должностных обязанностей будет связано с использованием таких сведений

б) наличие гражданства иностранного государства, за исключением, если двойное гражданство признано официально, право поступать на государственную службу лиц, имеющим двойное гражданство, прямо не урегулировано на взаимной основе межгосударственным соглашением;

в) отказ кандидата от предоставления в органы государственной налоговой службы сведений о доходах и имуществе, принадлежащих ему на праве собственности, и являющихся объектом налогообложения.

При отсутствии причин, препятствующих приему кандидата на службу, и признание его военно-врачебной комиссией годным к службе руководитель органа внутренних дел принимает решение в форме письменного приказа о приеме кандидата на службу в органы внутренних дел, который объявляется сотруднику под расписку.

Должности рядового и начальствующего состава органов внутренних дел замещаются: путем заключения на добровольной основе индивидуальных контрактов; по конкурсу; посредством назначения на должность.

Контракт о службе – новая форма в процессе комплектования должностей рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Контракт, с одной стороны, «способствует демократизации процесса приема на службу в органы внутренних дел и тем самым создает определенные гарантии правовой защищенности сотрудников [23, С. 24]», а другой – «повышает взаимную ответственность участников за выполнение принятых на себя обязательств и договоренностей. Гражданин, поступающий на службу, заключая контракт, принимает обязательство прослужить определенный срок, выполняя возложенные на него обязанности [50, С. 19]». Министерство внутренних дел Российской Федерации в лице начальника органа внутренних дел обязуется назначить гражданина на должность, соблюдать его права, предоставить ему социальные гарантии.

Проведение конкурса на замещение должностей в органах внутренних дел призвано способствовать реализации права каждого гражданина на равный доступ к службе в органах внутренних дел, а также подбору на службу таких граждан, которые способны по своим нравственным, профессиональным, деловым качествам выполнять возложенные на них обязанности. «Перечень должностей, замещаемых на конкурсной основе, порядок и условия назначения на должность по конкурсу определяет министр внутренних дел Российской Федерации в соответствии с законодательством [58, С. 34]».

Назначение – самый распространенный способ замещения должностей в органах внутренних дел. Оно осуществляется путем издания письменного приказа начальника внутренних дел. «Приказ о назначении на должность служит официальным закреплением правоотношений между сотрудником и органом внутренних дел и объявляется сотруднику под расписку не позднее трех дней с момента его поступления в подразделение соответствующим начальником согласно требованиям российского законодательства [50, С. 20]».

До присвоения специального звания и зачисления в кадры МВД России лица, назначенные на должность среднего, старшего и высшего начальствующего состава, исполняют служебные обязанности в качестве гражданского персонала органов внутренних дел. Льготы, установленные для сотрудников, предоставляются им после присвоения специального звания.

Для лиц, впервые поступающих на службу в органы внутренних дел, может устанавливаться испытательный срок продолжительностью от трех месяцев до одного года. В соответствии со статьей 19 Закона «О милиции» [9] испытательный срок для сотрудников, поступающих на службу в милицию, обязателен и ограничен шестью месяцами. Решение об установлении испытательного срока и его продолжительность принимает начальник, имеющий право назначать на должность.

В период испытания стажер, наряду с выполнением основных обязанностей и поручений по должности, проходит индивидуальное обучение по месту службы под руководством непосредственного начальника и наставника, назначаемого приказом из числа опытных работников. При прохождении испытательного срока стажеру не разрешается ношение и хранение табельного огнестрельного оружия и специальных средств. Запрещено использовать стажера в оперативных мероприятиях, когда может возникнуть угроза его жизни либо его самостоятельные действия в силу профессиональной неподготовленности могут привести к нарушению законности, ущемлению прав, свобод и законных интересов граждан.

По окончании испытательного срока руководитель органа внутренних дел дает заключение, которое служит основанием для издания приказа о назначении стажера на должность либо увольнении как не выдержавшего испытательного срока.

Прохождение службы в органах внутренних дел – сложное, многогранное явление, охватывающие довольно широкий круг проблем [50, С. 22].

Под прохождением государственной службы в органах внутренних дел А. Н. Позднышев понимает «совокупность определенных юридических фактов, характеризующих служебно-правовое положение сотрудников, отражаемых в их личных делах. К таким фактам относятся: замещение вышестоящей вакантной должности, присвоение очередного специального звания, увеличение размера денежного содержания, аттестация, зачисление в списки резерва кадров для выдвижения, направление на переподготовку и повышение квалификации, направление на стажировку и др. [46, С. 28]».

Ключевыми элементами прохождения государственной службы являются: принятие присяги, присвоение специальных званий, перемещение по службе [50, С. 21].

Смысл присяги заключается в тождественной клятве служить закону и народу, что подчеркивает особое положение и характер деятельности сотрудника органов внутренних дел. Ее текст содержит правовые и этические нормы – беззаветно служить Родине, ее гражданам, охранять их жизнь, здоровье, честь и достоинство, личную неприкосновенность от противоправных посягательств, соблюдать права и свободы граждан.

Лицам, находящимся на службе в органах внутренних дел, с учетом их квалификации, образования, отношения к службе, выслуги лет, занимаемой должности и иных условий, предусмотренных Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, персонально присваиваются специальные звания милиции, внутренней службы или юстиции.

В зависимости от последовательности присвоения специального звания подразделяются на первые и очередные.

Первые специальные звания рядового состава присваиваются лицам, принятым на службу в органы внутренних дел на должности рядового и младшего начальствующего состава или зачисленным на учебу в образовательные учреждения МВД России, если они не имеют по запасу воинского звания сержантского и офицерского состава, а также специального звания начальствующего состава органов внутренних дел.

Первое специальное звание младшего начальствующего состава присваивается лицам, принятым на службу в органы внутренних дел на должности рядового или младшего начальствующего состава, а также зачисленных на учебу в системе МВД России и имеющим по запасу воинское звание сержантского состава.

Лица, назначенные на должность среднего, старшего или высшего начальствующего состава, могут быть представлены к присвоению первого специального звания сразу после назначения их на должность.

Очередные специальные звания начальствующего состава присваиваются в последовательном порядке при условии, если соответствующее звание предусмотрено по занимаемой должности и по истечении установленного срока выслуги в предыдущем звании.

За достижение высоких результатов в службе и образцовое выполнение служебных обязанностей сотрудникам в порядке поощрения может быть присвоено очередное специальное звание досрочно или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности.

«Сотрудникам органов внутренних дел может быть задержано присвоение очередного специального звания в следующих случаях»:

- при прохождении сотрудника в распоряжении соответствующего органа внутренних дел – до назначения на должность;

- если сотрудник имеет дисциплинарное взыскание, кроме объявленных устно – до его снятии;

- когда в отношении сотрудника проводится служебная проверка по фактам нарушения служебной дисциплины – после ее окончания, если проверка дала положительные результаты;

- при возбуждении уголовного дела – до его прекращения по реабилитирующим основаниям [26, С. 15].

О задержки представления к присвоению специального очередного звания по установленной министром форме оформляется решением, которое объявляется сотруднику, в отношении которого представление к присвоению специального очередного звания задержано, под расписку и приобщается к материалам его личного дела.

Если сотруднику не правомерно задержано присвоение специального звания, то «начальник органа внутренних дел, виновный в этом, несет дисциплинарную ответственность, а сотруднику компенсируется денежное и вещевое довольствие, которое он получал бы при своевременном присвоении специального звания [29, С. 36]».

При прекращении гражданства Российской Федерации или при осуждении за совершенное преступление сотрудники органов внутренних дел могут быть лишены специальных званий. При этом они исключаются из списков личного состава органов внутренних дел и подлежат увольнению в соответствии с трудовым законодательством.

«Особенностью службы в органах внутренних дел является изменение служебного положения сотрудника, предусмотренное перемещением по службе и перемещением в другую местность. Поскольку перемещение может быть связано с существенным изменением объема служебных обязанностей, а также денежного содержания сотрудника, оно должно производиться только в соответствии с законодательством [25, С. 12]».

Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации предусмотрены следующие виду перемещения:

1. На вышестоящую должность – в порядке продвижения по службе – осуществляется с согласия сотрудника. Основанием для перемещения на высшую должность должны быть исключительно деловые и нравственные качества сотрудника, проявленные в служебной деятельности.

2. На равнозначную должность – с согласия сотрудника органов внутренних дел при необходимости замещения другой должности либо для более целесообразного его использования, а также по семейным обстоятельствам, состоянию здоровья или возрасту.

3. На нижестоящую должность – при сокращении штатов в случае невозможности перемещения на равнозначную должность – с согласия сотрудника; по состоянию здоровья – в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии; по личной просьбе; по служебному несоответствию – в соответствии с выводами аттестации; в порядке дисциплинарного взыскания.

4. При поступлении на учебу с освобождением от занимаемой должности, а также при назначении на должность после окончания учебы.

5. В порядке прикомандирования к представительным органам государственной власти и органам государственного управления.

В крайних, не терпящих отлагательств, случаях допускается временное отстранение от службы. Причинами такого отстранения от должности могут послужить: привлечение сотрудника в качестве обвиняемого в совершении преступления; грубое нарушение служебной дисциплины, делающее невозможным исполнение им своих обязанностей.

«При проведении организационно-штатных мероприятий сотрудник может быть освобожден от занимаемой должности с зачислением его в распоряжение органа внутренних дел на срок не более двух месяцев, по истечении которых должен быть решен вопрос о его трудоустройстве. При временном освобождении от должности и нахождении в распоряжении органа внутренних дел сотруднику в полном размере выплачивается денежное довольствие [28, С. 31]».

«В целях укомплектования органов внутренних дел высококвалифицированными специалистами МВД России осуществляет профессиональную подготовку сотрудников, которая заключается в организованном и целенаправленном процессе овладения и постоянного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых для успешного выполнения задач, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации [39, С. 43]».

Основными задачами профессиональной подготовки сотрудников являются:

1. Подготовка квалифицированных кадров для органов внутренних дел Российской Федерации в соответствии с требованиями современной правоохранительной деятельности;

2. Обучение сотрудников умелым и эффективным действиям, обеспечивающим успешное выполнение оперативно-служебных и служебно-боевых задач;

3. Совершенствование навыков руководящего состава по управлению, обучению и воспитанию подчиненных, по внедрению в практику оперативно-служебной деятельности достижение науки и техники, передовых форм и методов работы, основ научной организации труда;

4. Формирование профессионального самосознания сотрудников, чувство ответственности за свои действия, стремление к постоянному совершенствованию своего профессионального мастерства, с учетом специфики деятельности, в конкретных подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации;

5. В поддержании у сотрудников в постоянной готовности решительно и умело пресекать различные противоправные проявления, используя физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие;

6. Формирование высокой психологической устойчивости личности сотрудника, развитие у них наблюдательности, бдительности, памяти, мышления и других профессионально-психологических качеств и психических процессов [50, С. 32].

Профессиональная подготовка сотрудников органов внутренних дел включает в себя:

1. Специальное первоначальное обучение.

2. Обучение в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования МВД России.

3. Повышение квалификации и переподготовка.

4. Обучение в процессе оперативно-служебной деятельности.

Лица, впервые принятые на службу в органы внутренних дел на должности рядового или начальствующего состава, в обязательном порядке проходят специальное первоначальное обучение – процесс ускоренного приобретения знаний, умений, навыков и норм поведения, необходимых для выполнения служебных обязанностей по конкретной должности в органах (подразделениях, учреждениях) внутренних дел до самостоятельного исполнения служебных обязанностей. Продолжительность, структура и содержание специального первоначального обучения для каждой должностной категории сотрудников определяются соответствующими учебными, тематическими планами и программами, разрабатываемыми МВД России [51, С. 36].

Слушателям-стажерам по должности во время специального первоначального обучения в учебном центре устанавливается испытательный срок продолжительностью три месяца, по окончании которого кадровыми подразделениями комплектующих органов внутренних дел совместно с учебным центром на основании решения аттестационной комиссии готовится заключение о соответствии стажера занимаемой должности.

Организация обучения в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования МВД России регламентируется соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства образования России и МВД России и осуществляется в соответствии с государственными образовательными стандартами, примерными учебными планами и программами учебных дисциплин [49, С. 43].

Повышение квалификации и переподготовка проводятся в целях непрерывного пополнения и обновления профессиональных знаний сотрудников, приобретение новых умений и навыков.

Повышение квалификации по конкретной должности осуществляется в обязательном порядке не реже одного раза в три года на основе ежегодных планов, которые разрабатываются кадровыми подразделениями органов внутренних дел по каждой должностной категории сотрудников.

«Внеочередное повышение квалификации по конкретной должности осуществляется при назначении на вышестоящую должность (от начальника отделения, им равных, и выше) в образовательных учреждениях МВД России, других федеральных органов исполнительной власти, на курсах (сборах), в учебных центрах [33, С. 64]».

Органы внутренних дел на основе плана МВД России составляют пофамильные списки сотрудников, направляемых на обучение, доводят их до сведения соответствующих руководителей и кандидатов на учебу. «Непосредственные начальники должны заблаговременно спланировать отпуск кандидатов на учебу, контролировать процесс изучения ими законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, подготовку рефератов по заданию образовательных учреждений».

По прибытии на учебу с сотрудниками, направленными на повышение квалификации, проводится собеседование или тестирование по знанию законодательных актов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих деятельность подразделений органов внутренних дел по направлениям оперативно-служебной деятельности. Образовательные учреждения на основании этих данных анализируют уровень подготовленности сотрудников, при необходимости вносят изменения и дополнения в учебные программы, направляют предложения в органы внутренних дел по улучшению качества обучения сотрудников в процессе служебной деятельности.

«По окончании сборов повышения квалификации сотрудники сдают зачеты и экзамены, после чего им выдается удостоверение установленного образца [33, С. 68]».

Переподготовка проводится в целях приобретения знаний, умений и навыков для выполнения служебных обязанностей по новой должности, осуществляется в обязательном порядке при перемещении их на другую новую должность и организуется на базе образовательных учреждений МВД России, других федеральных органов исполнительной власти, учебных центров и по месту жительства сотрудников.

«Стажировка проводится по месту службы или в иных органах внутренних дел по занимаемым должностям либо по должностям, на которые сотрудники зачислены в резерв кадров для выдвижения, а также в других федеральных органах исполнительной власти и иностранных государств».

Сотруднику, проходящему стажировку, назначается руководитель. Планы и руководители стажировки утверждаются соответствующими руководителями органов внутренних дел.

По итогам стажировки руководителем составляется справка-отзыв, в которой указываются: орган внутренних дел, где проводилась стажировка, время ее проведения, а также намеченные и выполненные мероприятия. Данную справу-отзыв вместе с отчетом о стажировке направляют по месту службы сотрудника для приобщения к его личному делу.

Самостоятельная подготовка сотрудника, как форма непрерывного, систематического пополнения и углубления знаний, закрепление практических умений и навыков, включает в себя: изучение текущих и вновь принятых законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, актов субъектов Российской Федерации, актов МВД России с обязательным конспектированием в служебных тетрадях основных положений и требований данных документов применительно к специфике оперативно-служебной деятельности конкретного сотрудника; регулярное ознакомление с новой юридической, общественно-государственной и специальной литературой, материалами средств массовой информации; практическую работу по совершенствованию навыков владения специальной техникой и специальными средствами; формирование профессионально важных психологических и физических качеств, а также другие вопросы самостоятельного повышения своего профессионального мастерства.

Для периодической проверки квалификации сотрудника, его служебного соответствия, деловых и моральных качеств, а также выявления компетентных и высокопрофессиональных сотрудников с последующим выдвижением на должности, соответствующие их способностям, в органах внутренних дел проводится аттестация личного состава.

Аттестация может носить как плановый, так и внеплановый характер [37, С. 14]. В первом случае сотрудник, заключивший контракт о службе в органах внутренних дел на определенный срок, проходит аттестацию при его продлении; сотрудники, заключившие контракт на неопределенный срок или проходящие службу без заключения контракта, - каждые пять лет службы. Плановая аттестация проводится и по окончании сотрудником учебного заведения.

Внеплановая аттестация осуществляется: при представлении сотрудника к назначению на вышестоящую должность; при перемещении на нижестоящую должность, в другую службу или подразделение органов внутренних дел, кроме случаев понижения в порядке дисциплинарного взыскания; при увольнении по служебному несоответствию за грубое либо систематическое нарушение служебной дисциплины, за совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми личным нравственным качествам сотрудника органа внутренних дел и в связи с осуждением за преступления, после вступления обвинительного приговора в законную силу.

Не подлежат аттестации сотрудники, проработавшие в занимаемой должности менее одного года, кроме лиц, представляемых к увольнению по дискредитирующим мотивам, а также сотрудники – женщины в период их беременности и ухода за детьми в возрасте до трех лет, которые проходят аттестацию не ранее чем через год после выхода их на службу.

Основные задачи аттестации:

1. Объективная оценка нравственных, деловых и профессиональных качеств, знаний, умений и навыков аттестуемых на основе глубокого и всестороннего их изучения.

2. Определение степени соответствия аттестуемых сотрудников занимаемым должностям и перспективы их служебного использования.

3. Исключение возможности проявления кадрового протекционизма, создание условий для формирования высококвалифицированного кадрового потенциала органов внутренних дел.

4. Создание стимулов для развития профессиональной активности аттестуемых [37, С. 16].

Для утверждения плана проведения аттестации необходимо знать, кто и в какие сроки подлежит аттестации. План утверждается начальником органа внутренних дел. В нем отражается наименование органа внутренних дел, дата и время проведения аттестации, дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов.

Процедура рассмотрения аттестацией включает в себя: изучение предоставленных документов; сообщение непосредственного начальника, составившего аттестацию; сообщение аттестуемого сотрудника; обсуждение членами комиссии аттестации и сообщений начальника и аттестуемого.

На основе всестороннего и объективного рассмотрения деловых, нравственных и личных качеств аттестуемого, его отношения к выполнению служебных обязанностей аттестационная комиссия делает один из следующих выводов: соответствует занимаемой должности; соответствует занимаемой должности при условии улучшения работы и выполнения рекомендаций комиссии с повторной аттестацией через шесть месяцев или один год; не соответствует занимаемой должности.

Если сотрудник не согласен с выводами аттестационной комиссии, он вправе подать жалобу на имя прямого начальника лица, утвердившего аттестацию, а также в установленном законом порядке. «Рассмотрение жалобы должно быть закончено в месячный срок со дня подачи. В случаях признания жалобы обоснованной и в аттестацию вносятся соответствующие изменения или составляется новая аттестация, а прежняя уничтожается. Измененная или новая аттестация подлежит рассмотрению на аттестационной комиссии [23, С. 31]».

Положительные результаты аттестации могут служить основанием для включения аттестуемого в резерв кадров для выдвижения, который «создается с целью своевременного и объективного комплектования руководящими кадрами соответствующих должностей [37, С. 16]».

Основанием для прекращения службы в органах внутренних дел могут служить увольнение, прекращение гражданства, признание сотрудника безвестно отсутствующим или его смерть.

В соответствии с Положением о службе сотрудник органов внутренних дел может быть уволен:

а) по собственному желанию.

б) по достижении предельного возраста.

в) по выслуге срока службы, дающего право на пенсию.

г) по окончании срока службы, предусмотренного контрактом.

д) в связи с нарушением условий контракта.

е) по сокращению штатов – при ликвидации или реорганизации органа внутренних дел.

ж) по болезни увольнение производится на основании постановления военно-врачебной комиссии о негодности к службе и может быть связано как с противопоказаниями для самого сотрудника, так и с опасностью для окружающих его лиц.

з) по ограниченному состоянию здоровья.

и) по служебному несоответствию в аттестационном порядке.

к) за грубое или систематическое нарушение дисциплины.

л) за совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми к личным, нравственным качествам сотрудника.

м) в связи с осуждением за преступление после вступления обвинительного приговора в законную силу.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О милиции» сотрудник милиции может быть уволен и в связи с восстановлением на должность сотрудника, ранее занимавшего эту должность.

Во всех случаях прекращения службы в органах внутренних дел оформляется приказами соответствующих начальников об увольнении сотрудников из органов внутренних дел либо исключения из списков личного состава лиц, прекративших гражданство Российской Федерации или признанных судом безвестно отсутствующими, а также умерших или погибших сотрудников.

«О предстоящем увольнении со службы сотрудники ставятся в известность непосредственными начальниками путем официального уведомления не позднее, чем за два месяца до увольнения, за исключением увольнения по подпунктам «д», «к», «м» статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел [23, С. 37]». Кроме того, с ним проводится беседа, в ходе которой сообщаются основания увольнения, разъясняются льготы, преимущества по трудовому устройству и материально-бытовому обеспечению и другие вопросы.

До представления к увольнению сотрудники направляются для освидетельствования на военно-врачебную комиссию с целью установления степени годности к военной службе. Заключения комиссии учитываются при определении основания увольнения.

Сотрудники органов внутренних дел, уволенные со службы, снимаются со специального учета МВД России и «передаются на воинский учет в военные комиссариаты по месту жительства для зачисления в запас Вооруженных Сил Российской Федерации, если они не достигли предельного возраста, либо в отставку, если достигли предельного возраста пребывания в запасе Вооруженных Сил Российской Федерации или признаны негодными к военной службе по состоянию здоровья либо для призыва на военную службу [50, С. 29]».

Сотрудники органов внутренних дел имеют право в месячный срок со дня вручения приказа об увольнении обжаловать его в суд. Документом для такого обращения является копия приказа об увольнении, вручаемая сотруднику под расписку. Кроме того, до направления жалобы в суд они могут обратиться в вышестоящий орган внутренних дел за разъяснением или решением вопроса о восстановлении на службе.

Сотрудникам, восстановленным на службе в органах внутренних дел, в непрерывный стаж службы, учитываемый при исчислении выслуги лет для присвоения очередного специального звания, выплаты процентной надбавки и назначения пенсии, засчитывается время с момента их увольнения до даты подписания приказа о восстановлении на службе.

Должностное лицо органов внутренних дел, принявшее соответствующее решение несет дисциплинарную ответственность и возмещает ущерб, причиненный органу внутренних дел в связи с выплатами сотруднику, произведенными по причине незаконного или необоснованного перемещения по службе, понижения в должности либо снижения в специальном звании, увольнения из органов внутренних дел, в размерах, установленных законодательством о труде Российской Федерации.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Прохождение государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации – процесс, протекающий во времени, связанный с зачислением на должность, ее прохождением и прекращением.

Таким образом, процесс прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации состоит из таких стадий, как прием на службу, прохождение службы, включающая в себя аттестацию, повышение квалификации, присвоение чинов, и прекращение службы. Факультативными стадиями являются перевод на другую должность или в другую местность, поощрение и привлечение к ответственности.

Следовательно, служба в органах внутренних дел Российской Федерации по своему содержанию не существенно отличается от государственной службы в иных государственных органах. Специфика же ее проявляется в отличительных званиях и установленных законодательством требованиях для их получения.

**Глава 2. Некоторые проблемы прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации**

**2.1 Проблемы осуществления кадровой политики в органах внутренних дел Российской Федерации**

служба орган внутренний дело

Кадровую политику в органах внутренних дел, так же как и государственную службу в правоохранительной сфере, нельзя рассматривать в отрыве от государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. Она представляет собой «составную часть государственной кадровой политики [58, С. 29]».

Как полагают некоторые исследователи, «государственная кадровая политика – это органическая часть общей политики государства, представляющая собой совокупность целей, принципов, форм и методов, направлений и критериев деятельности государственных органов по обеспечению производственной и непроизводственной сферы высококвалифицированными кадрами в конкретных исторических условиях [29, С. 38]».

Цель государственной кадровой политики – проведение в жизнь общей политики государства, следовательно, «сохранение целостности и обеспечение национальной безопасности путем организации и оптимизации профессиональной деятельности персонала всех сфер государственного управления. Государственная кадровая политика имеет свои отраслевые и региональные особенности, отражающие специфические условия отраслей государственного управления. Но такие особенности должны работать на достижение заявленных общих целей кадровой политики государства [39, С. 16]».

Под кадровой политикой в органах внутренних дел понимают систему научно обоснованных и закрепленных в официальных документах целей, задач, принципов, приоритетов деятельности органов внутренних дел по установлению и регулированию кадровых отношений в конкретно-исторических условиях развития системы органов внутренних дел. Центральным компонентом этой политики являются стратегия Министерства внутренних дел Российской Федерации по формированию, подготовке, развитию и рациональному использованию кадрового потенциала органов внутренних дел, мобилизации его на решение стоящих перед Министерством задач, обеспечению правовой и социальной защиты сотрудников и членов их семей [19, С. 16].

Кадровую политику в МВД России определяют и как систему целей, задач, принципов, форм, методов, направлений работы по обеспечению органов внутренних дел кадрами, обладающими необходимыми деловыми и моральными качествами [56, С. 24]. Направленность, содержание и характер кадровой политики МВД России при этом обусловлены следующими факторами:

1) жесткими ресурсными, в том числе и финансовыми ограничениями проводимого реформирования органов внутренних дел;

2) сложной криминогенной обстановкой, изменением качественных характеристик преступности;

3) усилением угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

4) снижением престижа службы в органах внутренних дел и военной службы, уровня материального обеспечения и социальной защищенности сотрудников органов внутренних дел, лиц, уволенных со службы, и членов их семей, а также работников органов внутренних дел и гражданского персонала МВД России;

5) снижением уровня профессиональной подготовки личного состава, размыванием кадрового ядра органов внутренних дел;

6) ухудшением качественных характеристик кандидатов на службу в органы внутренних дел;

7) затянувшимся процессом формирования новой нормативной правовой базы деятельности органов внутренних дел.

Наиболее полное определение государственной кадровой политики органов внутренних дел дает Л.М. Колодкин: «Кадровая политика – это сложнейшая, многофакторная и многоярусная система. Она объективно включает в себя все кадры органов внутренних дел, систему и культуру их взаимоотношений и взаимодействия, морально-психологический климат, нравственный облик этой специфической группы государственных служащих, традиции и правовые нормы деятельности, общую и правовую культуру личного состава. Это и конечный результат, и содержание кадровой политики, и важнейшее условие ее успешной реализации [36, С. 121]».

А.Н. Позднышев определяет кадровую политику органов внутренних дел как «стратегию конституционных государственных органов по формированию, развитию и рациональному использованию кадрового потенциала Министерства внутренних дел Российской Федерации в интересах обеспечения общественной безопасности государства. Кадровая политика органов внутренних дел включает в себя систему научно-теоретических знаний, идей, взглядов, принципов, отношений, направленных на установление целей, задач, и комплекс организационно-практических мероприятий, обеспечивающих разработку форм, методов, механизмов, технологий подбора, распределения, оценки, мотивации эффективного профессионального использования специалистов, формулирование профессиональных требований к сотрудникам органов внутренних дел [46, С. 113]».

Целью кадровой политики органов внутренних дел является формирование высокопрофессионального, стабильного, оптимально сбалансированного кадрового корпуса, способного эффективно решать правоохранительные задачи, поставленные перед МВД России обществом и государством.

Исключительная важность достижения заявленной цели определяется тем, что от уровня профессионализма и компетентности, дисциплины и законности, служебной этики сотрудников во многом зависят решение всего комплекса проблем по обеспечению правопорядка и безопасности, престиж и авторитет органов внутренних дел в обществе.

Данный подход служил доминантой при разработке концептуальных основ совершенствования работы с кадрами в органах внутренних дел, которые, в свою очередь, вошли самостоятельным разделом в Концепцию развития системы МВД России до 2005года:

1) кадровая политика в системе МВД России должна быть единой для всех органов внутренних дел;

2) вся система работы с кадрами должна строиться с учетом необходимости поддержания баланса прав и интересов сотрудника, с одной стороны, и ведомства – с другой;

3) кадровая политика в системе МВД России является составной частью государственной кадровой политики и инструментом ее реализации. Работа с кадрами призвана обеспечить реализацию последней в органах внутренних дел.

В качестве приоритетных направлений кадровой политики в органах внутренних дел можно определить следующие:

- создание новой системы научно-аналитического и информационного обеспечения регулирования кадровых процессов;

- обеспечение органов внутренних дел высококвалифицированными и компетентными кадрами;

- развитие новой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;

- реформа духовно-нравственных устоев службы в органах внутренних дел, воспитание у личного состава гражданственности, патриотизма, неукоснительного соблюдения законов, присяги и этических норм.

Существует несколько направлений реализации кадровой политики. Большинство ученых отдают предпочтение оптимизации подготовки кадров для государственной службы.

Профессионализм служащего – это «не только высокая эффективность труда, но и непременно наличие психологических компонентов – внутреннего отношения человека к труду, состояние его психических качеств [48, С. 21]». Поэтому при оценки профессионализма работника имеет значение то, движет человеком в профессии, из каких ценностных ориентиров он исходит.

Профессиональную подготовку в системе государственной службы можно охарактеризовать как «процесс овладения государственными служащими конкретным видом профессиональной деятельности, приобретение требуемых личностных характеристик, а также внутренней готовности к выполнению служебных задач на должном уровне [46, С. 188]».

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих призвана повысить эффективность государственного управления. Эту задачу она может решить только путем подготовки государственных служащих, профессиональный уровень которых отвечает квалификационным требованиям к соответствующим государственным должностям.

Однако, мы считаем, это не единственное и далеко не исчерпывающее направление. Решение данной задачи непосредственно связано и с таким направлением, как формирование резерва кадров.

Формирование резерва – это сложный и длительный процесс. Он представляет собой «приоритетное направление государственной кадровой политики, является элементом механизма ее реализации. Подготовка резерва для государственной службы выступает необходимым условием преемственности в развитии кадрового корпуса, что, в свою очередь, обеспечивает стабильность всего государства [46, С. 188]».

Работа по формированию и подготовке резерва кадров государственных служащих строится в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской федерации» и указом Президента РФ от 11 января 1995 года № 33 «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих [10]».

Источниками резерва являются перспективные государственные служащие, наиболее подготовленные в профессиональном отношении выпускники образовательных учреждений.

Работа с сотрудниками, включенными в состав реестра, обычно проводится по плану, в котором предусматриваются «конкретные мероприятия по приобретению необходимых теоретических и практических умений и навыков [36, С. 119]».

В теории не раз указывалось на особое место стажировки в системе дополнительного профессионального образования как основного вида практической подготовки резерва кадров на выдвижение. Ее основной целью является формирование и закрепление на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подготовки. Она может быть как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования, так и одним из разделов учебного плана при повышении квалификации и переподготовке сотрудника.

А. Н. Позднышев предлагает начать совершенствование профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел в частности и государственных служащих вообще с совершенствования образовательной системы в сфере государственной службы. И начальным моментом должно стать создание единого федерального органа управления образованием именно в сфере государственной службы. Одной из функцией предлагаемого государственного органа могла бы стать работа по формированию общего для всей государственной службы Табеля кадрового резерва, куда заносились бы данные о наиболее перспективных государственных служащих, а также план-график их переподготовки, повышения квалификации и назначения на должность. И реформирование системы образования государственных служащих целесообразно начать с внедрения механизма государственного заказа [46, С. 200].

Кардинальные изменения в сфере функционирования органов внутренних дел, резкое усложнение правоохранительной деятельности, интернационализация преступной среды определяют необходимость совершенствования также и ведомственного образования, в первую очередь, управленческих кадров в качестве приоритетного направления в организации борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности.

На роль образовательной системы влияет также и фактор оснащения органов внутренних дел новыми специальными средствами и вооружением, изменения в характере действий при чрезвычайных ситуациях и тактике боевых действий при проведении специальных операций обуславливают возрастание требований к профессиональной подготовке сотрудников органа внутренних дел.

На наш взгляд, совершенствование системы подготовки и переподготовки кадров для органов внутренних дел целесообразней развивать в следующих направлениях:

1. Прогнозирование кадровой потребности различных структурных подразделений органов внутренних дел и, следовательно, потребности в соответствующих образовательных услугах.

2. Оценка возможностей образовательных учреждений в осуществлении объемов и задач обучения.

3. Разработка направлений подготовки и переподготовки, создание учебных планов и программ с учетом должностных уровней, видов деятельности, отраслевой специфики.

Вместе с тем, данные меры следует рассматривать как дополнительные к более существенной проблеме – разработке единой концепции подготовки кадров и единых требований к содержанию профессионального образования.

**2.2 Проблемы соблюдения служебной дисциплины и законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации**

В правовом государстве, ориентированном на личность, ее права и свободы, на строгое определение форм и границ вмешательства в сферу гражданского общества, законность становится прерогативой государственных учреждений и общественных объединений. Говоря об идее правового государства применительно к современной России необходимо отметить, что она формально закреплена в действующей Конституцией, но это начальный этап ее реализации и до полного воплощения, гарантирующего невозможность возврата к любой форме антидемократического режима, требуется время и усилия.

С точки зрения законности государство является правовым, если его нормативные установки, выраженные в действующем законодательстве, демократичны и строго обязательны для исполнения теми, к кому они обращены; если законы гарантируют реализацию и защищают права человека от произвола самой власти, ее должностных лиц. Законность как принцип деятельности государственных учреждений и их должностных лиц призвана обеспечить безопасность личности и оградить общество от опасных деяний.

Данный принцип исходит из того, что все органы исполнительной власти и их должностные лица надлежащим образом реализуют свои права и обязанности, обеспечивают государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 45 Конституции РФ) [1].

Принцип законности в органах внутренних дел может рассматриваться в трех плоскостях:

1) принцип законности означает само ее содержание, так как определяет правовую основу деятельности сотрудников, их права, обязанности, ответственность и правовую защиту;

2) он определяет содержание работы сотрудников с позиции следования ими в своей деятельности духу и букве закона;

3) законность выступает результатом деятельности органа внутренних дел и их сотрудников, мерой ее эффективности.

«В механизме реализации сотрудниками органов внутренних дел отводится особая роль, так как они реализуют представленные им права и обязанности при охране правопорядка и обеспечивают реализацию гражданами своих прав и законных интересов [30, С. 201]». При этом многие задачи обеспечения нормальных условий реализации гражданами своих прав решаются намного успешнее при знании тех правовых последствий, которые влекут за собой действия сотрудников милиции.

Правопорядок складывается в процессе реализации правовых норм – это результат осуществления законности. Устойчивости, стабильность правового порядка обеспечивается реальным существований требований законности. Законность и правопорядок – тесно связанные между собой явления.

Нужно заметить, что, с одной стороны, правопорядок выступает в качестве непосредственного объекта охраны милиции, с другой – правомерное поведение сотрудников милиции является важным компонентом содержания правопорядка. В качестве отличительных черт правомерного поведения сотрудника органа внутренних дел как должностного лица является «не столько выражение воли государства и общества в целом в форме активных правомерных действий, сколько понимание ответственности и долга перед обществом [30, С, 201]».

В настоящее время много говорится об ответственности граждан, но практически не затрагивается вопрос юридической ответственности государственных органов и их должностных лиц, наделенных властью и действующих от имени государства. Именно в их деятельности зачастую наблюдается потеря чувства ответственности, без которого невозможна государственная служба, и даже прямое злоупотребление своим положением, теми полномочиями, которыми их наделило государство, и именно некомпетентные решения могут причинить ущерб общественным отношениям, что в итоге ведет к нарушению государственной дисциплины.

«Служебная дисциплина сотрудников органов внутренних дел является одной из разновидностей государственной дисциплины, так как складывается в государственной сфере деятельности и необходимым элементом ее организации. Ее можно рассматривать в двух аспектах: как совокупность нравственно-правовых норм, устанавливающих служебные обязанности и права сотрудников, и как практическое соблюдение этих правил или фактическое поведение сотрудников при выполнении ими служебных полномочий [47, С. 19]».

В Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации служебной дисциплины посвящено 9 статей (статья 34 - 42), которые содержат определение служебной дисциплины, перечень поощрений и взысканий и порядок их применения, а также права и ответственность начальников органов внутренних дел по применению поощрений и наложения дисциплинарных взысканий, обязанности начальника по поддержанию служебной дисциплины и другие аспекты.

Появление отдельной главы, регулирующие вопросы дисциплины, в таком правовом акте необходимо рассматривать как новое направление в развитии правового статуса сотрудника органа внутренних дел и, в первую очередь, как защиту государственным служащим своих прав и свобод.

Л. М. Ведерников определяет служебную дисциплину как систему общественных отношений, субъектами которой являются сотрудники внутренних дел, строго и точно исполняющие в соответствии с порядком и правилами, установленные законодательством Российской Федерации, прямых начальников, должностные обязанности, реализующие полномочия и соблюдающие ограничения по должности в процессе своей профессиональной деятельности [21, С. 9].

Служебная дисциплина выступает основополагающим фактором повышения эффективности и оптимальности деятельности органов внутренних дел и требует постоянного осуществления мер по ее укреплению. В свою очередь, укрепление дисциплины требует комплексного подхода, заключающегося в точном учете и соблюдении организационно-правовых, социальных и моральных факторов, влияющих на ее состояние, к которым относятся:

1. Совершенствование правового регулирования отношений в сфере служебной дисциплины.

2. Совершенствование системы мер по осуществлению кадровой политики.

3. Повышения уровня научной организации труда, его оплаты и стимулирования.

4. Решения социальных проблем.

5. Усиление индивидуально-воспитательной работы с личным составом.

Важным фактором осуществления служебной дисциплины следует считать повышение социального статуса сотрудников органов внутренних дел. «Механизм реализации данного фактора можно кратко сформулировать как «интерес – квалификация - перспектива», который может создать условия к искоренению проявления нарушений дисциплины [48, С. 24]».

Сотрудники правоохранительных органов в последние годы несут службу «на фоне разрыва между стремительно возросшими нагрузками и низким уровнем материальной обеспеченности, постоянным расширением предпринимательского сектора, нуждающегося в большом количестве специалистов по безопасности своей деятельности. Не имея возможности обеспечить сотрудникам высокий уровень денежного содержания, реализовать в полной мере предусмотренные законодательством социальные гарантии и льготы, государственные структуры «уступили» и продолжают «уступать» негосударственным свои лучшие кадры [56, С. 17]». Это объективно не могло не привести к оттоку значительной части профессионалов, ощутимому размыванию кадрового потенциала, резкому снижению престижа службы в органах внутренних дел.

Материальные права и привилегии имеют важное значение для социального статуса. Размеры зарплаты определяются значимостью того или иного вида деятельности и тем, как соотносятся потребности и предложения специалистов соответствующего профиля и квалификации. «Денежное содержание государственных служащих является платой не только за труд, но и за лояльность к существующей системе власти и готовности защищать ее [48, С. 26]».

Следует признать, что в современных условиях система гарантий для сотрудников органа внутренних дел и других государственных служащих столь незначительна по сравнению с возможностями, предоставляемыми не государственными секторами, что в условиях социальной значимости их деятельности коррупционное преступление становится основным источником доходов служащего, мотивом его деятельности.

Таким образом, правовой кризис проявляется в несовершенстве самого законодательства, регулирующего и обеспечивающего в правовом отношении профессиональную деятельность сотрудников, а также нарушение законности и служебной дисциплины.

«Существенную роль играет анализ информации правоприменительной деятельности [36, С. 134]». Именно он может дать сведения об устаревании нормативных актов, о влиянии их качества на законность и обоснованность принимаемых решений. В этих целях возможно использование информации, содержащейся в материалах о работе органов внутренних дел, которые имеются в прокуратуре, судах, иных государственных органах, общественных организациях, в письмах и жалобах граждан.

Правовое регулирование достигает своей цели лишь в том случае, если структура органа соответствует выполняемым функциям. Правильность определения структуры, функций, распределения функциональных обязанностей играет важную роль в укреплении законности [47, С. 16].

«В настоящее время в России существует три вида надзора за деятельностью государственных органов: судебный, прокурорский и административный [59, С. 36]».

«Немаловажное значение в укреплении законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел имеет контроль за их деятельностью со стороны общественности [56, С. 38]». В последние годы особое внимание уделяется вопросам, связанных с построением доверительных отношений органов внутренних дел с населением, а также с использованием позитивного потенциала общественного мнения для выявления и решения внутриорганизационных проблем, включая укрепление состояния законности и служебной дисциплины. В связи с этим проводится политика установления модели взаимодействия граждан и органов внутренних дел на основе социального партнерства, которая преследует цель создания необходимых условий, как для роста правовой активности людей, так и для их большей правовой защищенности.

Однако в социальных отношениях между населением и органами внутренних дел все еще существует устойчивая напряженность и разобщенность, сформировавшаяся в течении длительного времени. При этом в глазах значительной части населения не только неэффективно выполняет свою функцию гаранта безопасности и защитника прав граждан, но и сама зачастую выступает в роли их нарушителя. В связи с этим в настоящее время не вызывает сомнений, что восстановление авторитета органов внутренних дел среди населения невозможно без жесткой и бескомпромиссной борьбы с нарушениями законности, преступностью и коррупцией внутри системы МВД России.

Поэтому необходимо, прежде всего, на законодательном уровне выработать стандарты поведения должностных лиц и государственных служащих, которые должны корреспондировать с ответственностью, что могло бы существенно ограничить возможность мотивировать применение решения корыстными интересами.

Следует отметить, что в настоящее время борьба с коррупцией в государственном аппарате осуществляется преимущественно с помощью уголовно-правовых средств, а административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы явно недооценивается [40, С. 35].

Низкий уровень профессиональной культуры и профессионального правосознания как ее элемента является существенной причиной нарушения законности. Каждому сотруднику необходимо устойчиво положительное отношение к праву и к практике его применения. Наличие профессиональных умений, приемов и навыков образует стержень профессиональной культуры и профессионального правосознания.

Основными этапами формирования правовой культуры сотрудников органов внутренних дел можно назвать следующие:

1. Знание действующего законодательства.

2. Соответствие личностных качеств сотрудника органа внутренних дел тем квалификационным требованиям, которые предъявляются к соответствующей должности.

3. Уважение правовых требований, убеждение в правильности и необходимости правовых предписаний.

4. Привычное отношение к соблюдению закона.

Принцип законности имеет основополагающие значение для функционирования и развития любого демократического общества и государства и никакими объективными причинами нельзя оправдать любой факт нарушения законности в работе сотрудников органов внутренних дел, так как это приводит к необратимым последствиям, отражающимся на судьбе граждан. «Нейтрализация и устранение данных негативных явлений в органах внутренних дел должны быть неотъемлемым условием обеспечения правопорядка и общественной безопасности, повышения авторитета и престижа всей государственной службы в целом [46, С. 147]».

Анализ причин нарушений законности и служебной дисциплины лицами, находящимися на государственной службе в системе МВД России, позволяет предположить, что природа этих негативных явлений в той или иной степени связана с профессиональной деформацией личности сотрудника правоохранительных органов.

Под деформацией личности, как правило, понимают «изменение профессиональных возможностей и личности человека в социально-негативную сторону [20, С. 106]».

По наличию тесных контактов с различными категориями людей, многофункциональности обязанностей и разнообразию социальных отношений многочисленные должности, специальности, профессии в государственной службе следует отнести к сложным видам профессиональной деятельности.

Сотрудникам правоохранительных органов приходится иметь дело с наиболее трудным в социальном отношении контингентом, для которого характерно наличие асоциальных установок.

Спецификой государственной службы является такой фактор, как регламентированный характер деятельности служащих, означающий необходимость руководствоваться определенно фиксированными и заранее предписанными правилами. Положительным здесь является возможность выработки волевых качеств, аккуратности, четкости. Но чрезмерное их проявление ведет к возникновению соответствующих шаблонов поведения, что влечет за собой поверхностную оценку сотрудником конкретной правовой ситуации и стремление как можно быстрее ее разрешить «по шаблону», не вникая глубоко в ее содержание.

В случае, когда сотрудники органов внутренних дел сталкиваются с недостаточно продуманными с правовой точки зрения, а зачастую с противоречивыми моментами службы, возникает ситуация, приводящая к появлению формального отношения к своим функциональным обязанностям, ориентацией на отчет, а не на улучшение содержательной стороны профессиональной деятельности. «Не четкий перечень служебных функций ставит сотрудников в уязвимую позицию в отношении с гражданами. Если они не вмешиваются в ситуацию, то это может быть истолковано как бездействие; если же проявляют и инициативу, то в отдельных случаях это воспринимается как превышение полномочий. Частота возникновения таких противоречий сказывается отрицательно и ведет к изменению профессиональных возможностей и личностных особенностей сотрудника [52, С. 6]».

Низкая социальная оценка деятельности сотрудника органов внутренних дел как следствие недостаточного денежного и технического обеспечения системы «препятствуют качественному выполнению функциональных обязанностей сотрудников, вызывая ощущение профессионального бессилия и неудовлетворенности трудом [52, С. 7]».

Тенденция снижения уровня жизни сотрудников правоохранительных органов побуждает их искать дополнительные доходы вне системы МВД и идти на совершение различных проступков и преступлений.

Оказывает свое влияние и корпоративность, присущая государственным органам. Так, деятельность органов внутренних дел многие года рассматривалась как самодостаточная, замкнутая на решении остросоциальных проблем. Это отчуждение от общества, от имени которого они выступают, способствует, с одной стороны, формированию отрицательного имиджа МВД, с другой – иерархичности и авторитарности. Таким образом, отрицательные моменты корпоративности оказывают свое влияние на формирование профессиональной документации сотрудников.

«Деятельность правоохранительных органов предоставляет властные полномочия, которые предоставлены для более полной реализации должностных обязанностей, направленных на обеспечение безопасности, благополучия и спокойствия граждан. Они проявляются в возможности применения мер принуждения, выяснения подробных обстоятельств личной жизни людей, ограничения свободы отдельных граждан, применение силы и др.» Опасность заключается в том, что у сотрудников может выработаться склонность к чрезмерному использованию названных методов работы. Недостаточная профессиональная подготовка и отсутствие должностных специальных знаний и умений так же побуждают действовать с позиции силы и ведут к профессиональной деформации личности сотрудника органов внутренних дел.

Специфика службы в органах внутренних дел отличаются повышенной ответственностью за характер и результаты своих действий, когда успехи могут оказаться незамеченными, но почти каждая ошибка становится объектом пристального внимания руководства и может быть наказуема законом. Сотрудники большинства подразделений ориентированы на граждан, обратившихся за профессиональной помощью. Осознание сотрудником важности принимаемых решений и учет возможных отрицательных последствий вызывает состояние напряженности и тревоги. В результате степень ответственности и нагрузке по службе возрастает, что создает предпосылки для формирования дезадаптивных характеристик личности [45, С. 41].

Деятельность сотрудников органов внутренних дел характеризуется эмоциональной насыщенностью при дефиците позитивных впечатлений. Постоянное пребывание в эмоциональных условиях приводит к потере психической энергии и физических сил. В одних случаях преобладает снижение трудоспособности, затруднения в концентрации внимания и принятия самостоятельных решений, эмоциональная неустойчивость и быстрая утомляемость, в других – агрессивные тенденции [17,С. 36].

Особое значение в возникновении предпосылок к развитию профессиональной деформации имеет период профессиональной адаптации. Наиболее сложной в этот период является сфера служебного взаимодействия начальника и подчиненного, так как руководитель представляет собой объект подражания для молодого сотрудника, и если он является носителем профессиональной деформации, это обязательно найдет отражение на личности подчиненного.

Кроме того, у сотрудника органа внутренних дел возможны «нереалистично высокие требования, трудиться в полную силу, но недоволен результатом. При этом он может сформулировать точные критерии оценки своего успеха, с одной стороны, и собственных усилий, с другой [55, С. 14]».

Таким образом. На основе всего вышесказанного можно сделать вывод, что профессиональная деформация сотрудников органов внутренних дел – явление достаточно реальное, которое требует к себе достаточного внимания с целью его объяснения и разрешения.

В общем виде профилактика профессиональной деформации представляет собой систему предупредительных мероприятий, направленных на снижение вероятности развития предпосылок и проявлений данного явления и включающих в себя проведение мер аналитического, организационно-управленческого, воспитательного и психологического характера.

Серьезную профилактическую роль играет правосознание, а в его формировании довольно значимое место отводится воспитанию и формированию духовно-нравственных качеств у сотрудников органов внутренних дел. Материальным подкреплением воспитательного процесса является меры по укреплению социальной защищенности сотрудников, которые должны распространяться также на ветеранов и пенсионеров. Такая забота рождает у сотрудников сегодня чувство уверенности в будущем.

Действенным средством улучшения кадрового состава государственного аппарата является организация государственной службы на принципах служебной карьеры [27, С. 27].

Первоначальное присвоение того или иного звания, дальнейшее продвижение сотрудника по служебной лестнице должны завесить только от объективных факторов: образовательного уровня, способностей, стажа работы, ее результативности. Стремление к успешной карьере необходимо стимулировать всей системой официальных и не официальных норм, существующих в обществе.

При действии данного механизма на решении о поступлении на службу в правоохранительные органы будет влиять не только желание защищать закон и обеспечивать безопасность граждан, а также возможность сделать карьеру, повысить социальный статус и материальное положение.

Самостоятельным аспектом выступает профессиональная деформация, связанная с личностными особенностями сотрудников правоохранительных органов. Здесь важным моментом выступают знания и умения сотрудников применять различные методы коррекции личностных качеств. Не каждый может выдержать длительные интенсивные эмоциональные нагрузки, но каждый способен научиться регулировать свое эмоциональное состояние.

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать вывод, что феномен профессиональной деформации является сложным по своей природе, поэтому решение данной проблемы также должно иметь комплексный характер и не ограничиваться одним лишь направлением.

Таким образом, государственная политика должна быть нацелена на устранение факторов, приводящих к развитию профессиональной деформации сотрудника внутренних дел и на ее коррекцию.

**2.3 Проблемы применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации**

Выполняя конституционную обязанность по защите прав человека и гражданина, государство наделяет сотрудников ряда правоохранительных органов правом применения огнестрельного оружия, как составной частью их полномочий по противодействию совершению общественно опасных деяний. Исходя из этого, законодатель предусматривает случаи, при которых разрешается применять огнестрельное оружие с причинением вреда здоровью посягающим или лишением его жизни.

Вместе с тем невозможно предусмотреть в законе все вероятные ситуации, в которых может оказаться сотрудник милиции во время несения службы и вне ее. Но научить его тактике применения оружия в различных условиях несения службы возможно и просто необходимо, как необходимо и теоретическое осмысление положений закона, основанное на анализе правоприменительной практики, и совершенствование правовой базы применения и использования оружия сотрудниками органов внутренних дел.

Защита прав и законных интересов граждан в определенных случаях невозможна без использования государственного принуждения, среди мер которого особое место занимает право на применение огнестрельного оружия, так как эта мера затрагивает право на жизнь, но настоящее развитие общества не позволяет отказаться от данной меры пресечения.

«Природа права применения огнестрельного оружия исходит из природы принуждения и по методу воздействия является методом психического и физического воздействия на правонарушителя. Психическое воздействие заключается в воздействии на психику правонарушителя под угрозой причинения физического вреда понудить прекратить совершение общественно опасного деяния. Физическое воздействие заключается в непосредственном причинении физического вреда правонарушителю и в этом случае с одной стороны право на применение огнестрельного оружия вторгается в сферу личной неприкосновенности личности и ставит под угрозу жизнь или здоровье правонарушителя, а с другой стороны – иногда только с помощью огнестрельного оружия можно обеспечить неприкосновенность личности от противоправных деяний правонарушителя [31, С. 10]». При правомерном применении огнестрельного оружия, таким образом, тяжкие последствия для правонарушителя не следует связывать с каким-либо нарушением прав неприкосновенности личности. «В этом нет правового противоречия, так как правонарушитель, делая вызов общеустановленным нормам, сам ставит государство в условия, когда для осуществления гарантии по защите прав и свобод человека и интересов общества у государства нет выбора и оно вынужденно прибегать к крайней, не имеющей альтернативы в конкретных условиях, мере принуждения – применения огнестрельного оружия [31, С. 14]». Таким образом, применение огнестрельного оружия представляет собой «выражение необходимости – немедленно пресечь, прекратить противоправное деяние – и средство ее реализации. Кроме того, ввиду непредвиденности и внезапности возникновения общественно опасного правонарушения, быстроты его совершения, высокой степени опасности и необходимости немедленного пресечения, применение огнестрельного оружия не требует какой-либо дополнительной формализации, кроме как закрепления оснований применения оружия в нормативно-правовом акте, в соответствии, с чем применение огнестрельного оружия должно иметь самостоятельный юридический состав [31, С. 15]».

Таким образом, применение огнестрельного оружия – ограниченная пределами необходимости мера воздействия государства на лица, совершающих общественно опасные деяния, имеющая целью немедленно пресечь противоправное деяние и задержать правонарушителя, когда применение других мер пресечения не обеспечит прекращение противоправного деяния.

Характерным и отличительным признаком оснований для применения огнестрельного оружия является именно явная опасность нарушения права, которое выражается в прямом посягательстве на него и ведет к тяжелым последствиям. Такое посягательство должно быть пресечено немедленно, так как малейшее промедление может привести к необратимым последствиям. Одна из особенностей права применения огнестрельного оружия как раз и заключается в молниеносной реализации принуждения.

Исходя из степени опасности совершаемых преступлений и правонарушений, действующее законодательство определяет, что к таким противоправным деяниям относятся: посягательство на жизнь, свободу, здоровье, общественную и государственную безопасность, посягательство на частную и другие формы собственности, побег из мест изолирования от общества лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении общественно опасных деяний, а равно и их насильственное освобождение. Таким образом, «применение огнестрельного оружия социально необходимо и устанавливается в интересах всего общества [18, С. 18]».

«Органы внутренних дел наделены государственно-властными полномочиями и правоприменительной компетенцией для осуществления правоохранительной функции, обеспечения законности и правопорядка [35, С. 22]». Сотрудники этих органов реализуют право на применение огнестрельного оружия исходя из своей компетенции. Сотрудники органа внутренних дел, применяя огнестрельное оружие, по отношению к объекту применения действует от имени государства и применяет оружие в критических ситуациях, когда меры исчерпаны или применение их для ликвидации опасности невозможно.

При этом применение оружия не требует согласования с каким-либо должностным лицом. Сам факт совершения общественно опасного деяния является основанием для сотрудника исполнить свою обязанность заставить правонарушителя отказаться от совершения противоправного деяния.

«Неправомерное применение или неприменение огнестрельного оружия нередко происходит и потому, что сотрудники органов внутренних дел не знают или неверно толкуют положения действующего законодательства [18, С. 20]».

Усиливает проблему и то, что как ни был совершенен закон по применению оружия, он постоянно обрастает ведомственными документами, способствующие в основном только дезориентации и нерешительности сотрудников в применении оружия, фальсификации и сокрытию начальниками городских районных органов внутренних дел фактов применения оружия ввиду волокиты разбирательства.

Боязнь предвзятой оценки со стороны прокуратуры — одна из наиболее значимых причин, которые, даже при наличии законных оснований, удерживают сотрудников милиции от применения огнестрельного оружия. К другим причинам можно отнести:

- недостаток времени для правильной оценки складывающейся обстановки;

- невозможность полностью контролировать пределы поражающего действия огнестрельного оружия и предугадать последствия его применения или использования;

- отсутствие достаточного опыта и тренировок по применению и использованию оружия в сложных ситуациях;

- психологическая неподготовленность к применению оружия;

- соображения гуманности.

«На лицо слабое знание сотрудниками органов внутренних дел тактических приемов применения оружия или самонадеянном пренебрежении ими, зачастую оружие применяется безграмотно. Тактически неграмотные действия особенно проявляются в сложной оперативной обстановке при задержании преступника, когда необходимо обеспечить личную безопасность не только сотрудника, но и граждан, оказавшихся в непосредственной близости от места задержания [44, С. 11]».

И если другие вышеназванные причины вполне устранимы путем проведения систематических психологических и физических тренировок в условиях, максимально приближенных к боевым, то избежать порой неоднозначной оценки или предвзятого отношения должностных лиц, проводящих проверку правомерности действий сотрудника милиции, весьма трудно, если не изучить и объяснить те нормы, которые могут быть истолкованы двояко.

Основной проблемой в данной сфере является соотношение понятий применения и использования огнестрельного оружия. Зачастую сотрудники органов внутренних дел не видят разницы в содержании этих понятий. Тем не менее, данные понятия в научной литературе различаются.

«Применение огнестрельного оружия – производство сотрудником органа внутренних дел, находящимся в состоянии необходимой обороны или при задержании лица, совершившего преступление, либо в состоянии крайней необходимости, прицельного выстрела из огнестрельного оружия на поражение посягающего, в том числе в случаях, перечисленных в частях 1 статьи 15 Закона «О милиции».

Использование огнестрельного оружия – производство сотрудником милиции, находящегося в состоянии крайней необходимости, либо необходимой обороны или при задержании лица, совершившего преступление, выстрела из огнестрельного оружия, в том числе в случаях, предусмотренных в статье 15 Закона «О милиции» без намерения причинить ранение человеку [32, С. 276]».

Все иные факты производства сотрудником органов внутренних дел выстрелов из огнестрельного оружия или вредные последствия произведенных выстрелов должны влечь самостоятельную юридическую оценку в соответствии с действующим законодательством.

«При исследовании порядка действий сотрудников органа внутренних дел при применении огнестрельного оружия особое внимание уделяется минимизации вреда, причиненного правонарушителю [14, С. 17]». Однако здесь нередко встает проблема соотношения вреда, причиненного правонарушителю, и вреда, предотвращенного сотрудником милиции. Целесообразно не создавать шаблонов решения данной проблемы, а оценивать результат применительно к каждой конкретной ситуации. Следует обратить внимание на правила хранения и сбережения оружия.

«…ношение огнестрельного оружия подразделяется на два вида: право ношения табельного огнестрельного оружия в служебное время; право постоянного ношения табельного оружия [44, С. 29]».

Г. И. Калмыков, например, высказывает точку зрения о том, что «целесообразно запретить выдачу табельного огнестрельного оружия сотрудникам, не сдавшим соответствующие зачеты, систематически нарушающих служебную дисциплину, находящимся в каком-либо стрессовом эмоционально-психологическом состоянии. Руководству целесообразно исключить формализм в закреплении огнестрельного оружия, строго подходить к контролю условий хранения табельного огнестрельного оружия по месту службы и жительству сотрудников [31, С. 19]».

Таким образом, можно сделать следующий вывод. По-прежнему имеют место обе крайности: с одной стороны, нерешительность, боязнь прибегнуть в надлежащих случаях к табельному оружию, с другой – поспешное или чрезмерное его применение или использование, приводящее к неоправданным жертвам. Причины этому разные, в том числе неумение сотрудников быстро ориентироваться в экстремальных ситуациях и действовать тактически правильно, недостаточная подготовка, грубое нарушение мер безопасности при обращении с огнестрельным оружием, а также слабая оснащенность альтернативными средствами принуждения.

**Заключение**

Несмотря на активные меры, предпринимаемые правоохранительными органами России, преступность остается серьезным фактором, оказывающее негативное, отрицательное влияние на дальнейшее развитие страны, а также успешному осуществлению государственных реформ.

Сегодня можно наблюдать столкновение корыстных интересов при распределении зон влияния между криминальными структурами, осложнение криминальной ситуации, тенденцию роста преступности. В соответствии с этим возрастает объем и трудность задач, которые должны будут решаться органами внутренних дел. Успешное выполнение данных требований будет возможно только при наличии соответствующих благоприятных условий, которые должны быть созданы для работы органов внутренних дел.

В своей работе мы попытались определить некоторые проблемы прохождения государственной службы в органах внутренних дел, которые, требуют по возможности наиболее быстрого решения. К таким проблемам можно отнести следующие.

1. Государственные служебные отношения в Российской Федерации находятся в стадии становления. Законодательство, регулирующее эти отношения, еще до конца не сформировано. Поэтому его эффективность будет во многом зависеть от состояния научных разработок и их практического применения.

В связи с этим должна быть разработана единая государственная политика в области регулирования деятельности правоохранительной системы с целью поднятия престижа государственной службы в органах внутренних дел, социальной и правовой защищенности сотрудников.

При этом необходимы не только разработки и принятие правовых актов, регламентирующие данные вопросы, но и теоретические разработки всех элементов государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации.

2. Многие службы и подразделения органов внутренних дел Российской Федерации работают практически в экстремальных условиях – реальные нагрузки на сотрудников значительно превосходят допустимые. Правоохранительные органы испытывают острый дефицит кадров. Это объясняется тем, что государство не имеет возможности обеспечить своим служащим достойный уровень денежного содержания, реализовать в полной мере предоставленные им и закрепленные в законодательстве социальные гарантии и льготы.

Выход из сложившейся ситуации можно найти в использовании внутренних резервов системы МВД РФ, перераспределении существующих ресурсов. Важное значение могло бы иметь совершенствование организационной структуры органов внутренних дел Российской Федерации, но данный вопрос также является достаточно проблемным.

3. Существующая организационная структура системы МВД России считается громоздкой и дорогостоящей. Особенно это относится к аппарату управления.

Реорганизация структуры органов внутренних дел должна основываться на рациональном распределении Функций как по вертикали (по уровням управления), так и по горизонтали (между подразделениями и службами). Для каждого уровня управления должны быть четко определены целевая направленность деятельности структур и функциональное содержание.

Также важным направлением совершенствования организационных структур, является более четкое разграничение компетенции между подразделениями, улучшение координации их деятельности, существенное сокращение количества должностей руководящего состава.

4. Важное место в повышении эффективности деятельности органов внутренних дел Российской Федерации занимает система ее оценки.

Оценка деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, достаточно близка с контролем над ней. Следовательно, оценка, как и контроль, должна иметь три разновидности уровня: оценка и контроль, осуществляемые вышестоящими органами; внутриведомственная оценка и оценка населения.

Каждый из названных уровней имеет свои естественные особенности, которые будут отражаться и на произведенных им оценках.

Важное значение, при этом, приобретает осторожность и профессионализм тех субъектов, которые будут осуществлять оценку деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Оценивающие должны не только детально знать специфику деятельности системы органов внутренних дел, но и за короткое время глубоко вникнуть в суть проблемы, объективно оценить количество и качество проделанной работы. При этом важно не допускать субъективизма и тенденции к занижению результатов.

Необходимо пересмотреть и сам критерий оценки – процент раскрытия преступлений, так как в результате его использования может возникнуть, а нередко и реально возникает, тенденция работы на показатели.

В качестве одного из критериев оценки деятельности органов внутренних дел активно используется показатель «отношения населения к деятельности органов внутренних дел». Следовательно, это обоснованно и естественно, так как целью деятельности правоохранительных органов является правовая защита граждан, поэтому их мнение о том, удовлетворительны ли результаты деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, конечно, должно входить составной частью в оценку деятельности правоохранительных органов. Без опоры на население, на институты гражданского общества нельзя решить и столь значимую задачу, как профилактика экстремизма и преступности в целом.

Таким образом, самым оптимальным вариантом является комбинированная оценка, которая должна будет содержать в себе данные, полученные на всех трех уровнях.

5. Особое внимание привлекает к себе проблема нормативного регулирования применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации.

Проанализировав Закон Российской Федерации «О милиции» можно сделать вывод, что необходимо внести дополнения в те нормы, которые могут быть истолкованы двояко, сделать их понятными и четкими посредством внесения в Закон «О милиции» соответствующих поправок.

Законодатель, разграничивая основания «применения» и основания «использования » огнестрельного оружия, не счел нужным также четко разграничить и порядок его применения и использования, ограничившись лишь нормативным закреплением порядка применения оружия, целесообразно, например, в качестве примечания внести соответствующие определения, так как данная статья является правовым основанием для применения сотрудниками правоохранительных органов огнестрельного оружия:

Применение огнестрельного оружия - производство сотрудником органа внутренних дел, находящегося в состоянии необходимой обороны или при задержании лица, совершившего преступление, либо в состоянии крайней необходимости, прицельного выстрела из огнестрельного оружия на поражение посягающего, в том числе в случаях, перечисленных в частях 1 статьи 15 Закона «О милиции».

Использование огнестрельного оружия – производство сотрудником милиции, находящегося в состоянии крайней необходимости, либо необходимой обороны или при задержании лица, совершившего преступление, выстрела из огнестрельного оружия. В том числе в случаях, предусмотренных в статье 15 Закона «О милиции» без намерения причинить ранение человеку.

Данное примечание позволит различать содержание понятий «применение» и «использование».

Нельзя не согласиться с Каплуновым А. И., что «разнообразие жизненных ситуаций, вызывающих необходимость применения оружия в установленных законом случаях, определяет для сотрудников милиции возможность выбора различных приемов и способов его применения». Другими словами, даже при доскональном правовом урегулировании оснований и порядка применения огнестрельного оружия у сотрудников милиции должна оставаться возможность на свое усмотрение выбирать в зависимости от конкретной ситуации тактику действий при применении оружия. Часто именно от тактики действий сотрудника милиции при пресечении преступного деяния во многом зависит успех операции по задержанию опасного преступника, а иногда и жизнь не только самого сотрудника милиции, но и окружающих его людей.

Некоторых уточнений требует и статья 16 Закона РФ «О милиции» - гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника милиции. В соответствии с абзацем 2 данной статьи сотрудник милиции имеет право применить огнестрельное оружие только в двух случаях: при попытке задерживаемого лица приблизиться к сотруднику, сократив при этом указанное им расстояние, или прикоснуться к оружию сотрудника. Следовательно, при совершении иных действий задерживаемым лицом, которые могут быть истолкованы сотрудником милиции в качестве реальной угрозы насилия, он уже не имеет права применять оружие.

Поэтому, целесообразно, внести в данную статью соответствующие поправки: сотрудник милиции с обнаженным огнестрельным оружием при попытке нападающего или задерживаемого лица приблизиться к нему, сократив при этом указанное им расстояние, прикоснуться к его оружию, а также достать что-либо из одежды без команды сотрудника милиции или совершить другие подобные действия, которые могут быть истолкованы сотрудником милиции как реальная угроза насилия, имеет право применения огнестрельного оружия.

Во избежании произвола, применения огнестрельного оружия можно ограничить, например, уточнить, что прицел ведется в первую очередь по рукам нападающего или задерживаемого.

В Законе РФ «О милиции» употребляется выражения: «вооруженное нападение» и «вооруженное сопротивление», при этом не дается определений данных понятий. На основе изученной научной литературе можно попытаться их обозначить, например:

«нападение» или «сопротивление» – это действия, которое оказывается с использованием не только огнестрельного или холодного оружия, но и любых предметов и веществ, способных причинить телесные повреждения (палка, камень, бутылка, баллончик со слезоточивым газом и т.п.), с помощью которых может быть причинена смерть, нанесен вред здоровью человека либо причинен значительный материальный ущерб.

Так, в частности, применительно к ответственности за причинение вреда охраняемым законодательством интересам дополнить ст. 12 Закона «О милиции» следующего содержания:

«Сотрудники милиции не несут ответственности за моральный вред, убытки и вред охраняемым уголовным законом интересам, причиненные ими в связи с применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, если при этом не было допущено превышение пределов необходимой обороны либо крайней необходимости, или превышение мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление.

Сотрудники милиции не несут ответственности за любой моральный, материальный и физический вред, причиненный правонарушителю в связи с применением или использованием в предусмотренных настоящим Законом случаях огнестрельного оружия, если они действовали в соответствии с положениями настоящего Закона, предусматривающими порядок его применения и использования ».

Что позволит конкретизировать в случаях применения и использования сотрудниками милиции огнестрельного оружия положения ст. 24 Закона «О милиции», которая закрепляет обстоятельства, исключающие преступность деяния сотрудника милиции.

При применении физической силы, специальных средств, применении или использовании огнестрельного оружия сотрудник милиции в соответствии с данной статьей, должен уведомить прокурора обо всех случаях смерти или ранения. По моему мнению, для сотрудника милиции проще будет доложить первоначально по подчиненности о применении или использовании огнестрельного оружия, а затем уже соответствующее должностное лицо органов внутренних дел должен незамедлительно уведомить прокурора о происшедшем.

В итоге вышеизложенного отметим, что система МВД РФ нуждается в достаточно серьезном реформировании, начало которому может быть положено разработкой и принятием Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации».

Названные проблемы в данной работе являются далеко не исчерпывающими, но на сегодняшний день наиболее актуальными. Они тесно связаны между собой, поэтому, удачное решение хотя бы одной из них повлечет по цепочке решение других проблем, что в итоге привлечет к созданию наиболее оптимальной системы МВД России.

**Библиографический список**

1. Конституция РФ от 12. 12. 1993г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Гражданский кодекс РФ. Часть первая // Российская газета. 1994. 08 декабря.
3. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002г. № 138-ФЗ // Российская газета. 2002. 20 ноября.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001г. № 197-ФЗ // Российская газета. 2001. 31декабря.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июля 1996г. № 63- ФЗ // Российская газета. 1996. 18 июня.
7. Федеральный закон от 27 мая 2003г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 31 мая.
8. Федеральный закон от 6 января 1999г. № 11-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» в связи с принятием Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 13 января.
9. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991г. № 1026-I «О милиции» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. 22 апреля. № 16. Ст. 503.
10. Указ Президента Российской Федерации от 11 1995г. № 33 «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» // Российская газета. 1995. 25 января.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003г. № 123 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» // Российская газета. 2003. 13 марта.
12. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992г. № 4202-I «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. 14 января. № 2. Ст. 70.

13. Анисимов П. В. Органы внутренних дел и российское общество: этические и правовые аспекты обучения сотрудников милиции. Волгоград, 2001.

14. Антипов В. Г. Применение милицией физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. М., 1998.

15. Бабелюк Е. Г. О видах государственной службы Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. 2004. № 1.

16. Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, её составляющие, содержание и принципы // Государство и право. 1996. № 12.

17. Белослудцев В. И. проблемы психологического обеспечения профилактика профессиональной деформации у сотрудников исправительных учреждений // Психопедагогика в правоохранительных органах. М., 1997. № 2 (6).

18. Бикмашев В. А. Уголовно-правовые аспекты применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1997.

19. Бойко В. Н. Правовое обеспечение государственной службы в органах внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. Наук. М., 2000.

20. Буданов А. В. К вопросу профессиональной деформации сотрудников органов внутренних дел // Морально-психологическая подготовка сотрудников ОВД к действиям в экстремальных условиях. М., 1994.

21. Ведерников Л. М. Служебная дисциплина в органах внутренних дел и средства её обеспечения: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1996.

22. Водяный Ю. В., Ярцев О. В. Первоначальная подготовка милиционеров / Учебный центр УВД Омской области. Омск, 1998.

23. Гайдов В. Б. Служба в органах внутренних дел. Омск, 2000.

24. Гайдов В. Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск. 2001.

25. Глушков А. И., Тернова С. В. Сотрудники милиции об организационных и правовых аспектах деятельности органов внутренних дел // Вестник МВД РФ. 1994. № 3.

26. Горшков В. К. Основы управления в органах внутренних дел // Следователь. 2003. № 12.

27. Гришковец А. А. Право государственного служащего на продвижение по службе // Государство и право. 1998. № 10.

28. Зубов И. Н., Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел РФ. Теория и практика. М., 1999.

29. Зыбин С. Ф., Стремоухов А. В. Научные основы организационно-правовой работы с кадрами ОВД. СПб, 1994.

30. Казаков В. Н. Правомерное поведение сотрудников милиции как элемент правопорядка // Проблемы борьбы с преступностью в современных условиях российского общества: Материалы научно-практической конференции. М., 1999.

31. Калмыков Г. И. Правовые, организационные и тактические основы применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003.

32. Каплунов А. И., Милюков С. Ф. Применение и использование боевого ручного стрелкового, служебного и гражданского огнестрельного оружия. СПб, 2003.

33. Касюлин В. В., Кивич Ю. В. Государственная служба в органах внутренних дел. М., 2003.

34. Каюмов Р. К. Органы внутренних дел в системе Советского государственного аппарата. Ташкент, 1975.

35. Князьков А. С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Томск, 1998.

36. Колодкин Л. М. Становление и развитие управления персоналом в органах внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ в деятельности органов внутренних дел. М., 1999.

37. Кормильцев Л. Т. Аттестация сотрудников органов внутренних дел // Российская юстиция. 2003. № 4.

38. Крупно С. М. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Московская академия МВД России. М., 2001.

39. Кудрявцев А. В., Ильясов С. Г. Государственная служба в органах внутренних дел: Справочник. М., 1996.

40. Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9.

41. Курочкина В. Материальная ответственность сотрудников органов внутренних дел // Российская юстиция. 1997. № 3.

42. Мухортор С. Н. Характеристика должностных преступлений, совершаемых сотрудниками службы криминальной милиции / под. общ. ред. А. В. Горожанина. Самара, 2002.

43. Никифоров А. В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Омский государственный университет. Омск, 1998.

44. Опарин В. Н. Применение милицией физической силы и специальных средств: Лекция / Омский юридический институт. Омск, 1996.

45. Павлевин В. С. К проблеме психологической детерминации профессиональной деформации у сотрудников органа внутренних дел // Проблемы кадровой и воспитательной работы с личным составом органов внутренних дел Российской Федерации. Тюмень, 1997.

46. Позднышев А. Н. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы. Ростов н /Д, 2002.

47. Примак Т. К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1998.

48. Роша А. Н. Стимулирование служебной деятельности работника милиции / Академия МВД СССР. М., 1991.

49. Салтыков К. Г. Конституционно-правовые основы государственной службы в органах внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003.

50. Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел РФ: состояние и теория развития. Саратов, 1998.

51. Сергун П. П. Служба в органах внутренних дел. Справочник. М., 1997.

52. Соловей Ю. П. Приоритет закона в правовом регулировании деятельности милиции // Актуальные проблемы теории борьбы с преступностью и правоприменительной практики. Тюмень, 1997.

53. Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9.

54. Сухинин А. В. Делинкветное поведение (правонарушения) и юридическая ответственность сотрудников милиции / Академия управления МВД России. М., 2000.

55. Такасаева К. Р. Морально-психологические проявления профессиональной деформации у сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. псих. наук. М., 2001.

56. Чекалин А. Г. Актуальные проблемы кадровой работы в органах внутренних дел РФ. / Проблемы кадровой и воспитательной работы с личным составом органов внутренних дел Российской федерации. Тюмень, 1997.

57. Шамаров В. М. Государственное обеспечение работников милиции / Академия МВД России. М., 1995.

58. Шамаров В. М. Организация работы с личным составом органов внутренних дел. М., 1997.

59. Яскалин А. Г. Актуальные проблемы кадровой работы в органах внутренних дел Российской федерации / Проблемы кадровой и воспитательной работы с личным составом органов внутренних дел РФ. Тюмень, 1997.