

Хотя сложившийся порядок, или образ деятельности при обыкновении непосредственно и не закреплён в правовых нормах, т. е., по сути, лежит вне нормативно-правовой реальности (может закрепляться только в методических рекомендациях, письмах и пр.), тем не менее, он не должен противоречить нормам права. Напротив, он всегда должен соотноситься с достижением правоприменительных целей.

В контексте правоприменительного обыкновения важнейшее значение приобретают антрополого-правовые свойства правоприменителя – конкретного сотрудника органов внутренних дел. Несмотря на то что при обыкновении как вненормативном способе регулирования для сохранения целевой ориентации того или иного порядка деятельности предельным ориентиром выступают принципы правоприменения в той или иной отрасли права, законодательства или юридической процедуры (принципы оперативно-розыскной, криминалистической, административно-процессуальной деятельности и т. д.), нередко на практике их недостаточно. В правотолковательной деятельности, особенно в случае коллизии между нормами, позициями вышестоящих органов по разъяснению того или иного локального правового предписания правоприменители руководствуются своими личностными правовыми свойствами, среди которых главное место занимают личностные правовые ценности. Они, по сути, являются почти единственными пределами и гарантиями правильного толкования правовых норм. Именно личностное ценностное позиционирование является в этом случае практически единственным гарантом соблюдения пределов и адекватности толкования права в контексте правовой неопределённости, а главной личностной правовой ценностью в этом случае является справедливость. Разумеется, последняя не есть обыденное представление лица с позиции его общегражданских притязаний, не говоря уже о политических, экономических и иных притязаниях, а формируется в контексте профессионального юридического опыта и связанных с ним ценностных коннотаций.

Помимо нормативной системы права и сопровождающих её правоприменительных обыкновений, в деятельности органов внутренних дел важнейшее значение имеет и юридическая дискурсивная практика (юридический дискурс), в контексте которой происходит толкование права. В традиционной общеправовой теории в связи с этим обычно ведут речь о юридической практике, однако это понятие не раскрывает всей сложности правотолковательной деятельности. На неё оказывает влияние не только собственно сложившаяся практика толкования правовых норм как составная часть процесса правоприменения, но, в соответствии с методологией дискурс-анализа: а) язык юридической рациональности, т. е. способы интерпретации юридических понятий и право-

вых актов; б) сопровождающее его юридически значимое поведение; в) агент юридического дискурса; г) включённая в дискурс нормативная система права (Павлов, В.И. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / В.И. Павлов. Минск, 2017. С. 183–187). В этой связи отсутствие учёта таких факторов может приводить к неверному толкованию права. В качестве примера следует привести сложность понимания ст. 205 «Кража» Уголовного кодекса Республики Беларусь в контексте проблемы разграничения краж и присвоений найденного имущества. Новый подход к толкованию данной статьи в связи с указанной проблемой начал применяться примерно с 2015 г. в связи с необходимостью защиты прав собственников утерянного имущества, прежде всего дорогостоящих мобильных устройств, почти всегда поддающихся идентификации при их последующем использовании завладевшим. Ранее в практике квалификации указанной статьи такой подход не применялся, содержание знаково-текстуального уровня правовой нормы, отражённой в ст. 205 Уголовного кодекса Республики Беларусь, осталось неизменным. Однако неопределённость правового смысла нормы нередко приводила к неверному толкованию даже при наличии разъяснений компетентных государственных органов.

Таким образом, постклассическая методология права имеет важнейшее значение для совершенствования теории толкования права. Несмотря на то что в деятельности органов внутренних дел, связанной с применением норм охранительных отраслей права, используются максимально формально-определённые и детально регламентированные юридические средства (правовые нормы, процедуры и т. д.), тем не менее, понимание толкования права как простого отражения нормативного материала является недостаточным. Не только появление новых правоотношений, связанных с усложнением верного понимания защиты нарушенного права и соответствующей квалификации деяния, но и новая методология правового познания определяют разработку новых подходов к правотолковательной деятельности.

УДК 351.74:65

А.Н. Какора

СТАНОВЛЕНИЕ КАДРОВЫХ АППАРАТОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Эффективное функционирование органов внутренних дел зависит от многих факторов, наиболее значимым из которых является наличие высокопрофессионального, стабильного, нравственно и психологиче-

ски устойчивого кадрового состава, способного качественно решать государственные задачи по обеспечению безопасности личности, выявлению и раскрытию преступлений, охране общественного порядка. Активная деятельность кадровых аппаратов способствует воспитанию опытных и квалифицированных кадров. В связи с этим становится актуальным исследование истории возникновения и развития кадровых аппаратов, а также специфики и направлений их деятельности.

Первым правовым основанием организации советской милиции явилось постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции», изданное 28 октября 1917 г. В данном постановлении не предусматривались организационные формы милицейского аппарата. Вместе с тем п. 2 постановления гласил, что рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов. Организационно-правовое выражение этой идея получила в том, что формирование рабочей милиции происходило, как правило, на основе добровольности.

С первых месяцев работы милиции наиболее остро стал вопрос о создании определенной системы учета личного состава, так как без анализа качественной характеристики кадров, укомплектованности штатов нельзя было принимать необходимые правовые и управленческие решения, вести разработку перспективных программ и планов отбора, обучения и профессиональной подготовки личного состава милиции. В этот период самостоятельных кадровых аппаратов в милиции еще не существовало, а функции подбора, расстановки, перемещения и увольнения кадров на уездном уровне возлагались на начальников уездных милиций, на губернском уровне – на губернские исполкомы Советов. Первые шаги создания органа, занимающегося кадровым сопровождением служебной деятельности, были предприняты 1 июля 1918 г., когда был создан «стол личного состава» для решения вопросов приема, увольнения, перемещения и командирования служащих.

12 октября 1918 г. НКВД и НКЮ РСФСР утвердили Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции, которая юридически закрепила создание милиции в масштабе страны как постоянного штатного государственного органа, построенного на профессиональных началах. Данная Инструкция стала исходным нормативным правовым актом в создании и налаживании деятельности кадровых аппаратов советской милиции. В ней были сформулированы основные принципы комплектования, обучения и прохождения службы в милиции, заложены основы формирования целостной системы кадрового обеспечения органов милиции.

Важной вехой в налаживании работы с кадрами стало образование в 1924 г. Учетно-распорядительного отдела НКВД РСФСР. Объявленное приказом НКВД РСФСР от 20 октября 1924 г. № 141 «Положение об Учетно-распорядительном отделе НКВД и материалах по учету ответственных работников». Положение не предполагало создания в губернских административных отделах специальных аппаратов для проведения учетной работы, а возлагало ее осуществление на одного из сотрудников общего подотдела.

14 марта 1927 г. НКВД была утверждена Инструкция по делопроизводству личного состава и персональному учету ответственных работников НКВД и его местных органов. Согласно Инструкции общий учет всех постоянных сотрудников и временных работников центрального аппарата НКВД сосредоточивался в Общем отделе Общего управления НКВД, а личного состава его местных органов и учреждений – в общих подотделах, канцеляриях или соответствующих им делопроизводствах по принадлежности.

В октябре 1928 г. отдел милиции был преобразован в управление милиции, а в ноябре 1929 г. было принято Положение об управлении милиции НКВД РСФСР. На управление милиции НКВД РСФСР возлагались, кроме организационных и кадровых задач, разработка штатных норм милиции и типовых штатов ее местных органов; руководство и разработка мероприятий в области комплектования милиции личным и конским составом; разработка и проведение мероприятий по улучшению материально-бытового положения работников милиции; изучение и учет опыта работы милиции; подготовка работников милиции по повышению их профессионального мастерства; руководство политико-воспитательной работой среди личного состава милиции; рассмотрение жалоб на действия местных органов милиции и проведение расследований по ним.

Создание управления кадров потребовало централизованного ведения делопроизводства личного состава и персонального учета ответственных работников НКВД и его местных органов, поэтому циркулярным распоряжением от 2 августа 1930 г. № 402 вводится в действие Инструкция по изучению, учету всего личного состава НКВД, административных и коммунальных органов.

8 декабря 1936 г. был создан отдел кадров НКВД РСФСР. В предвоенные годы происходило дальнейшее совершенствование структуры кадровых аппаратов органов НКВД, как в центре, так и на местах, повышалась их роль и ответственность за работу с кадрами. 3 мая 1939 г. приказом НКВД СССР было объявлено Положение об отделе кадров

НКВД СССР, в соответствии с которым отдел кадров являлся центральным аппаратом НКВД СССР, созданным в целях осуществления возложенных на него задач по вопросам подбора, подготовки, расстановки, перемещения и увольнения работников НКВД. Согласно штатному расписанию отдел кадров состоял из трех отделений: службы комплектования и учета; учебной части; особой инспекции.

В марте 1946 г. НКВД СССР было преобразовано в Министерство внутренних дел (МВД) СССР. В феврале 1947 г. в Главном управлении милиции МВД СССР был создан отдел кадров, а на местах, в республиканских и областных управлениях милиции – отделения кадров.

22 марта 1947 г. на базе особой инспекции управления кадров МВД СССР была организована особая инспекция МВД СССР для расследования правонарушений, совершенных сотрудниками МВД как при исполнении служебных обязанностей, так и вне служебного времени.

В послевоенное время в подборе, расстановке и воспитании кадров, повышении их профессионального мастерства, укреплении законности и служебной дисциплины участвовали политорганы и областные партийные организации ВКП(б). Советское правительство требовало повышения внимания к организации политико-воспитательной работы с личным составом милиции. Вследствие этого 12 апреля 1949 г. в городских и районных отделах милиции были введены должности заместителей начальников по политчасти. Введение этой штатной единицы позволило укрепить руководство политико-воспитательной работы, поднять ее уровень и эффективность, максимально приблизить ее к решению служебных задач милиции.

В целях дальнейшего совершенствования работы с рядовым и начальствующим составом, повышения роли и ответственности руководителей органов внутренних дел, подразделений и кадровых аппаратов за подбор, обучение и воспитание личного состава приказом МВД СССР от 15 июня 1975 г. № 150 было введено в действие Руководство по работе с кадрами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Этим нормативным актом регламентировалась организация работы кадровых аппаратов, основные направления работы с кадрами, порядок их учета, а также работа с письмами, жалобами и заявлениями.

Указанные нормативные правовые акты определили структуру кадровых подразделений милиции, которая с незначительными изменениями просуществовала до распада СССР в 1991 г.

В условиях начавшегося распада СССР, дезорганизации государственного управления 27 июля 1990 г. Верховный Совет Белорусской ССР принял Декларацию о государственном суверенитете. Это положи-

ло начало и создало условия для подготовки целого ряда нормативных правовых актов, регулирующих государственное управление. Осенью того же года началась работа над проектом закона «О милиции», который был принят 26 февраля 1991 г. и введен в действие с 1 марта 1991 г. В законе были закреплены основные положения правового статуса сотрудника органов внутренних дел – определены основные требования к лицам, принимаемым на службу, предусмотрены гарантии правовой и социальной защиты работников, в том числе и уволенных на пенсию, закреплены презумпция доверия работнику милиции. Закон «О милиции» 1991 г. положил начало плодотворной работе по формированию органов внутренних дел Республики Беларусь на современном этапе развития.

Важной вехой в становлении кадровых аппаратов стало издание приказа МВД Республики Беларусь от 27 мая 2013 г. «Об утверждении положений о главном управлении кадров Министерства внутренних дел Республики Беларусь и его структурных подразделениях». В соответствии с приказом главное управление в пределах своей компетенции осуществляет реализацию в органах внутренних дел, соединениях и воинских частях внутренних войск МВД государственной кадровой политики, направленной на формирование высокопрофессионального, стабильного, оптимально сбалансированного кадрового потенциала, способного эффективно решать поставленные перед органами внутренних дел задачи.

Исходя из проведенного анализа, в процессе формирования кадровых аппаратов можно выделить четыре периода:

1. Октябрь 1917 г., когда было образовано Советское государство и советская милиция – 1923 г., начало административной реформы. В данный период были заложены основы кадровой работы и началось формирование кадровой функции рабоче-крестьянской милиции.

2. 1924 г., создание в структуре НКВД Учетно-распределительного отдела – конец 1930-х гг., принятие Положения об Отделе кадров НКВД СССР от 3 мая 1939 г. В этот период последовало законодательное закрепление опыта кадрового сопровождения служебной деятельности, накопленного в предыдущий период, и факта создания кадровых аппаратов как самостоятельных структурных элементов советской милиции.

3. 1940 – 1991 гг., шла дальнейшая эволюция кадровых аппаратов, основы функционирования которой были заложены ранее.

4. 1991 г. – настоящее время, становление и развитие кадровых аппаратов на современном этапе развития Республики Беларусь.