

*СОСТОЯНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ  
И ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ БЕЛАРУСИ (60–90-е гг. XX в.)*

---

Изучение истории становления и совершенствования деятельности органов внутренних дел Беларуси как в прошлом, так и в настоящем невозможно без исследования состояния и укрепления законности и служебной дисциплины в этом важнейшем структурном подразделении механизма советского государства. Тот факт, что органы внутренних дел как структурно-обособленное звено механизма (аппарата) государства, наделенные властными полномочиями, участвовали в осуществлении его важнейших функций, вызывает особый интерес у отечественных и зарубежных историков, юристов, философов, представителей других научных направлений. Однако на протяжении многих лет проблема законности и служебной дисциплины, в том числе в органах внутренних дел решалась в нашей специальной литературе в основном в общей форме, при помощи нескольких цитат из сочинений классиков марксизма-ленинизма, решений съездов и пленумов правящей коммунистической партии о коренном отличии социалистической (пролетарской) законности и дисциплины от буржуазной.

Работы конца 80–90-х гг. прошлого столетия отличаются от предыдущих новизной концептуальных подходов к исследованию проблемы укрепления служебной дисциплины и законности в деятельности органов внутренних дел Беларуси, насыщенностью конкретно-историческим и статистическим материалом. Для них характерен глубокий анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность структурных подразделений органов внутренних дел [1; 2; 3, 101–108; 4 и др.].

Однако в исторической и историко-правовой литературе по сей день нет ответов на вопросы, почему в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность органов внутренних дел по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, отсутствовал четко закрепленный принцип законности, почему вплоть до начала 90-х гг. законодатель не дал однозначного определения (научной дефиниции) служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел. Остается неизученным и такой аспект истории органов внутренних дел Беларуси, как расширение демократических начал в их управлении в конце 80-х гг. и др.

Объективно освещать проблему укрепления служебной дисциплины и законности в деятельности органов внутренних дел Беларуси необходимо и в силу возросшего интереса населения к правдивой информации, повышения роли историко-правовой науки в развитии духовной культуры народа, его нравственной позиции по отношению к антиобщественным проявлениям. В настоящей статье авторы попытались восполнить, хотя бы отчасти, этот пробел.

Меры, предпринятые КПСС и Советским правительством под руководством Н. Хрущева по восстановлению законности в деятельности МВД СССР после июльского (1953) Пленума ЦК КПСС, на наш взгляд, имели двойственный характер. С одной стороны, была развернута широкая кампания по восстановлению

---

*Константин Иванович БАРВИНОК, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь;*

*Алексей Федорович ВИШНЕВСКИЙ, доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь.*

так называемых ленинских принципов законности, с другой — этот процесс совсем не означал действительного установления законности, а лишь имел целью восстановление полного контроля партии за работой органов госбезопасности, который ранее был утерян.

В начале 60-х гг. союзными органами власти и управления была предпринята попытка совершенствования деятельности ОВД страны, их правового регулирования. Так, 17 августа 1962 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли совместное постановление “О мерах по улучшению деятельности советской милиции”, а Н. Хрущев в тот же день как глава правительства подписал новое “Положение о советской милиции”. Однако принцип законности в деятельности милиции не получил в этих документах прямого правового закрепления, хотя некоторые характерные его признаки нашли свое отражение. Более конкретно были сформулированы требования по соблюдению служебной дисциплины личным составом (Архив МВД РБ. Ф. 50. Оп. 3. Д. 60. Л. 248–250).

Анализируя неудовлетворительное выполнение постановления от 17 августа 1962 г., Президиум ЦК КПБ 22 февраля 1964 г. был вынужден принять постановление “О состоянии и мерах улучшения работы с кадрами в органах и учреждениях Министерства охраны общественного порядка Белорусской ССР”, в котором вскрыл недостатки в деятельности этого министерства и впервые в решениях высших партийных органов Беларуси поставил задачу “полностью изжить факты нарушения социалистической законности”, указал конкретные меры в этом направлении (Архив МВД РБ. Ф. 50. Оп. 2. Д. 71. Л. 254–259).

Однако принимаемые в масштабах республики меры не могли дать существенной отдачи. Для решения многих проблем ОВД не хватало материальных средств, опытных и профессионально подготовленных кадров, а главное — политической воли и смелости руководства республики для постановки реальных и научно-обоснованных задач в этой сфере. Следует учитывать и то, что низкий общеобразовательный и культурный уровень значительной части сотрудников ОВД затруднял решение поставленных задач. Так, высшее и среднее специальное юридическое образование имел лишь каждый третий из числа лиц среднего и старшего начсостава. Лишь около 60 % следователей имели юридическое образование. Из лиц рядового и младшего начсостава только каждый десятый имел среднее образование, а остальные — 4–8 классов (Партийный архив Минского областного комитета КПБ. Ф. 445. Оп. 1. Д. 932. Л. 116; Д. 1006. Л. 8). Все это негативно сказывалось на состоянии культуры в работе ОВД, являлось основной причиной многочисленных нарушений служебной дисциплины и законности среди личного состава.

С целью исправления сложившегося положения 19 ноября 1968 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли совместное постановление “О серьезных недостатках в работе милиции и мерах по ее укреплению”, в котором были вскрыты негативные явления в деятельности милиции, намечены правовые, организационные, кадровые, политико-воспитательные и материально-технические меры по их устранению. В центр внимания, наряду с повышением эффективности правоохранительной работы милиции, была поставлена проблема укрепления законности среди личного состава (Архив МВД РБ. Ф. 51. Оп. 2. Д. 42. Л. 199–201).

Намечая меры по выполнению постановления от 19 ноября 1968 г. в Беларуси, Бюро ЦК КПБ обязало руководство МВД, партийные комитеты на местах обратить особое внимание на необходимость укрепления дисциплины среди работников милиции, строгого соблюдения ими правовых норм и принципов социалистической законности. Анализ указанных документов позволяет сделать вывод о том, что в 60-е гг. в политическом руководстве страны произошла переоценка места и роли органов милиции в советском обществе. От выполнения задач по “разоблачению и поимке врагов народа” МВД переориентировалось на “верное служение

своему народу”. В число приоритетных принципов деятельности милиции был включен принцип социалистической законности, причем его реализация увязывалась со всем комплексом кадровой работы: подбором, расстановкой, подготовкой и воспитанием сотрудников.

В начале 70-х гг. был принят ряд новых нормативных документов, регулирующих деятельность ОВД: Положение о Министерстве внутренних дел СССР и БССР, Дисциплинарный устав органов внутренних дел, Присяга личного состава МВД и другие, которые в значительной мере расширили ранее существующую правовую основу деятельности ОВД, укрепления служебной дисциплины среди личного состава. Наконец, указом президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. “Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью” наряду с другими в качестве основополагающего принципа деятельности МВД был впервые законодательно закреплен принцип социалистической законности. “Вся деятельность милиции, — подчеркивалось в указе, — основывается на строгом соблюдении социалистической законности” [5, 31].

В начале 70-х гг. в Беларуси состояние дисциплины и законности, пути их укрепления систематически рассматривались в местных партийных органах, в МВД, в УВД облисполкомов и Минского горисполкома, на собраниях коммунистов и общественных формирований аппарата министерства, органов и подразделений на местах. На коллегии МВД вопрос укрепления дисциплины и законности специально рассматривался 2–3 раза в год, к тому же его затрагивали буквально при обсуждении каждого второго вопроса. Этой проблеме посвящалось каждое четвертое партийное собрание, а каждое третье — в той или иной степени ее касалось.

Все же указанные мероприятия назвать эффективными нельзя. Как правило, анализ состояния дел был поверхностным, набор принимаемых мер стандартным, наказания виновных традиционными. Нередко дело заканчивалось объявлением мер дисциплинарного воздействия к сотрудникам, допустившим нарушения, предупреждением руководителей о необходимости усиления контроля за подчиненными, призывами к сотрудникам.

Документы свидетельствуют, что ЦК КПБ в первой половине 70-х гг. не ослаблял внимание к данной проблеме и настойчиво требовал от руководства МВД, местных партийных органов постоянно заниматься укреплением дисциплины и законности в деятельности ОВД. Особенно остро был поставлен этот вопрос на бюро ЦК КПБ при рассмотрении работы аппаратов БХСС МВД (июнь 1972 г.), а также в его постановлении “О работе органов внутренних дел, прокуратуры и судов республики по дальнейшему усилению борьбы с преступностью и соблюдению социалистической законности” (ноябрь 1974 г.). Бюро ЦК потребовало от руководства МВД сосредоточить усилия для решения столь важной проблемы, повысить культуру в работе личного состава, добиться чуткости и внимательного отношения к гражданам, решительно избавляться от непригодных, скомпрометировавших себя сотрудников (Национальный архив РБ. Ф. 4. Оп. 81. Д. 2417. Л. 10–14; Д. 2570. Л. 5, 7, 9–10).

Анализируя политико-моральное состояние кадров, партийные органы, руководство МВД постепенно пришли к выводу о том, что основным средством укрепления дисциплины и законности должно стать индивидуальное воспитание сотрудников. Опираясь на уже накопленный опыт в этом вопросе, состоявшаяся в 1974 г. коллегия МВД БССР взяла курс на решительное повышение роли руководителей в индивидуальном воспитании подчиненных. Было введено обязательное обучение руководителей формам и методам такой работы на семинарах при УВД облисполкомов и крупных горрайотделов. Так, в 1975 г. семинары по обучению индивидуально-воспитательной работе с подчиненными

были организованы во всех горрайотделах Минской области. В них обучались 506 руководителей.

Во второй половине 70-х гг. развитию форм индивидуального воспитания сотрудников много внимания уделялось в УВД Брестского, Гродненского, Могилевского облисполкомов, Минского горисполкома, что положительно сказалось на укреплении дисциплины среди сотрудников ОВД этих регионов.

Действенной формой решения указанной проблемы явилось внеочередное аттестование личного состава. Так, в 1973 г. в МВД, УВД, БУТМе состоялись 150 заседаний аттестационных комиссий, причем 40 из них были проведены непосредственно в органах и подразделениях. Всего было аттестовано около половины личного состава: 94,9 % сотрудников по заключению комиссий соответствовали занимаемым должностям; 9,7 % из них — включены в резерв на выдвижение; 5,1 % — не соответствовали занимаемой должности. Из числа последних 280 человек были уволены из ОВД, 84 — переведены на другую работу, 40 — понижены в должности (Архив МВД РБ. 1975. Ф. 25. Оп. 1. Д. 3. Т. 1. Л. 134; Т. 3. Л. 160 — 166). Внеочередное аттестование практиковалось и в последующие годы.

В 1974 г. для анализа состояния дисциплины и социалистической законности в работе ОВД, рассмотрения фактов нарушений сотрудников, выявления и устранения способствующих им причин в системе МВД были созданы постоянно действующие комиссии по социалистической законности. Они рассматривали все нарушения, допущенные в подчиненных им органах и подразделениях, занимались выработкой конкретных мер по их недопущению впредь (Партийный архив Минского ОК КПБ. Ф. 445. Оп. 1. Д. 1006. Л. 42).

В конце 70-х гг. важную роль в укреплении дисциплины и законности в деятельности ОВД республики сыграло повышение уровня правовой культуры сотрудников. Толчком к этой работе послужило принятие в 1977 г. Конституции СССР и в 1978 г. Конституции БССР, которые законодательно закрепили принцип социалистической законности в качестве основополагающего принципа деятельности всего государственного аппарата. В дополнение к существовавшим ранее формам правового воспитания (служебная подготовка, изучение новых приказов, инструкций и других нормативных актов на совещаниях, семинарах) стали создаваться лектории правовых знаний.

Итак, в 70-е гг. сложилась система укрепления дисциплины, основанная прежде всего на методе убеждения. Воспитательная работа с сотрудниками была ее главным содержанием, хотя она и дополнялась в необходимых случаях применением мер административного воздействия. В 1980 г. по сравнению с 1970 г. удельный вес сотрудников, наказанных в дисциплинарном порядке, сократился вдвое и составлял около 5 % от штатной численности МВД, случаи нарушения законности сократились в полтора раза, число обоснованных жалоб на неправильные действия нарядов милиции — в 3 раза. Значительно сократилось число необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел, укрытия преступлений от учета, фактов рукоприкладства (Архив МВД РБ. 1971. Ф. 34. Оп. 1. Д. 22. Т. 1. Л. 281 — 286, 309 — 313; 1980. Ф. 34. Оп. 1. Д. 21. Т. 1. Л. 313, 315 — 316).

Вместе с тем не были изжиты случаи нарушения сотрудниками норм уголовного и уголовно-процессуального права, требований ведомственных приказов и инструкций. Наибольшую известность приобрели факты нарушения законности, допущенные в так называемых Мозырском и Витебском делах. В последнем, например, начиная с 1973 г. на протяжении более десяти лет ряд сотрудников следственных аппаратов и уголовного розыска совместно с работниками прокуратуры проявляли поспешный и поверхностный подход при расследовании убийств женщин, совершенных в Витебской области, что привело к необоснованному привлечению к уголовной ответственности более десяти чело-

век. Лишь позже, в результате кропотливой работы многих сотрудников милиции и прокуратуры настоящие преступники были изобличены и понесли заслуженное наказание. Законность была восстановлена, а практически все руководители правоохранительных органов республики, в том числе и МВД были сняты со своих постов и привлечены к партийной ответственности. Непосредственные виновники допущенных нарушений были уволены из ОВД и привлечены к уголовной ответственности (Национальный архив Республики Беларусь. Ф. 4. Оп. 150. Д. 115. Л. 27—33).

Однако не следует думать, что лишь эти широкоизвестные в тот период нарушения законности подрывали авторитет органов внутренних дел республики. К сожалению, менее грубые нарушения законности, не повлекшие за собой тяжких последствий, факты недисциплинированности личного состава МВД были нередкостью. Так, в 1982 г. комиссия ЦК КПБ, проверяя состояние дел в Чечерском РОВД, награжденном незадолго до этого переходящим Красным знаменем УВД Гомельского облисполкома, обнаружила ряд фактов укрытия преступлений от учета, другие нарушения законности (Архив МВД РБ. Ф. 34. Оп. 1. Д. 59. Л. 37). В Борисовском РОВД, находившемся под постоянным контролем УВД Миноблисполкома, в том же году 33 сотрудника отсутствовали на работе без уважительных причин в общей сложности 262 дня, причем руководство нередко оставляло эти факты без внимания (Архив МВД РБ. Ф. 34. Оп. 1. Д. 59. Л. 34). Подобная обстановка была следствием низкого уровня ведомственного контроля за деятельностью органов и подразделений на местах со стороны аппаратов МВД, УВД. В 1979 г., например, силами аппарата МВД было проверено всего 6 % жалоб на неправомерные действия сотрудников милиции. Остальные материалы были направлены для проверки на места, где они, как правило, рассматривались в пользу сотрудников ОВД (Партийный архив Минского ОК КПБ. Ф. 445. Оп. 1. Д. 1171. Л. 162, 164—165; Д. 1213. Л. 2—3). Это порождало у отдельных недобросовестных сотрудников чувство безнаказанности, способствовало безответственному поведению части руководителей, которые старались скрыть нарушения дисциплины и законности своих подчиненных от вышестоящего руководства. В МВД БССР имели место те же негативные явления, что и в целом в СССР: искажение и фальсификация статистической отчетности, очковтирательство, стремление скрыть недостатки в работе и преувеличить успехи.

После смерти Л. Брежнева был отстранен от должности министра внутренних дел СССР Н. Щелоков, которого подозревали в злоупотреблении служебным положением. В декабре 1982 г. вместо него министром внутренних дел был назначен профессиональный контрразведчик с довоенным стажем работы в органах НКВД — МГБ В. Федорчук. Он, естественно, не смог изменить внутренней психологической установке, направленной на поиск врагов, мнимых предателей, которая сформировалась в нем в годы тоталитаризма. С его приходом стали насаждаться недоверие и подозрительность к сотрудникам, мелочная опека, а в центральном аппарате даже слежка за ними [6, 17—21].

Выполняя директивные указания В. Федорчука, руководство МВД Беларуси 31 января 1983 г. провело внеочередное совещание начальников горрайотделов и их заместителей по политико-воспитательной работе, на котором были даны строгие установки по укреплению дисциплины и законности. Ссылаясь на указание В. Федорчука, заместитель министра внутренних дел республики В. Майданюк поставил задачу: “Не бойтесь изгонять из своих коллективов грязь и гниль, чванство и упоение властью, сплетни и анонимки, лень и пьянство, кто бы их ни породил — рядовой работник или руководитель любого ранга... Время принятия крутых, решительных мер пришло” (Архив МВД РБ. Ф. 34. Оп. 1. Д. 59. Л. 20—22).

Это совещание послужило сигналом к изменению тактики в работе с кадрами, дало возможность для сведения счетов, увольнения и наказания неугодных сотрудников, невзирая на должности и звания, заслуги и опыт. Вплоть до ухода из МВД В. Федорчука наступил период, когда одна акция по очищению ОВД сменяла другую: то изгоняли перерожденцев-щелоковцев, то боролись с хозяйственным обрастанием, то — с пьянством и алкоголизмом.

Принятие мер по укреплению организованности и порядка в ОВД Беларуси, как мы убедились выше, было необходимым. Однако их характер был неадекватен положению дел в республике, где данному вопросу и без того уделялось много внимания. Несмотря на это метод убеждения уступил место методу принуждения. На первый план работы с кадрами вышли такие формы, как внеочередное аттестование, составление списков лиц, “склонных к нарушению дисциплины и законности”, и психологическое давление на них в ходе индивидуальных бесед и собраний, всевозможных подписок о соблюдении дисциплины и правил дорожного движения, зачетов по знанию дисциплинарного устава и т.п.

Повышение требовательности к кадрам, применение порой более строгих мер наказания, чем следовало бы, к счастью, в Беларуси не перешли ту грань, за которой бы начались массовые чистки личного состава. Все же в 1983—1984 гг. число уволенных и наказанных в дисциплинарном порядке сотрудников в ОВД увеличилось на 1/3 по сравнению с предшествующими годами (Архив МВД РБ. Ф. 25. Оп. 3. Д. 137. Л. 4—5; Ф. 34. Оп. 1. Д. 81. Л. 11).

Процесс демократизации в СССР, начавшийся в годы перестройки, сказался и на МВД. В 1986 г. на смену контрразведчику В. Федорчуку пришел партийный работник А. Власов. “Жесткому” курсу в работе с кадрами была дана команда “отбой”. Новые веяния дошли и до Беларуси. На коллегии МВД БССР, рассматривавшей итоги работы за 1987 г. и задачи по улучшению работы с кадрами, в докладе министр внутренних дел В. Пискарев подчеркнул: “До каких пор мы просчеты в работе с людьми будем прикрывать “политикой очищения” от неугодных сотрудников, кропотливую работу с подчиненными подменять администрированием”. Коллегия взяла курс на возвращение приоритета метода убеждения, на формирование у личного состава “глубокого понимания сути происходящих в стране перемен... умения действовать в условиях расширения демократизации и гласности” (Архив МВД РБ. Ф. 25. Оп. 3. Д. 129. Л. 4, 7, 13).

Конец 80-х гг. характеризуется расширением демократических начал в управлении органами внутренних дел Беларуси, гуманизацией и гибкостью в кадровой политике, что привело к росту инициативы и ответственности большинства сотрудников. Уже в 1988 г. более чем на 1/4 сократилось число нарушений законности; укрепилась дисциплина, заметно сократилось число таких проступков, как прогулы, утрата служебных удостоверений, случаи грубости к гражданам, недостойного поведения в быту, злоупотребления спиртными напитками и др. (Архив МВД РБ. Ф. 34. Оп. 1. Д. 90. Л. 68).

Проблема дисциплины и законности в деятельности ОВД, их взаимосвязи нашла развитие в принятом в конце февраля 1991 г. Верховным Советом БССР законе “О милиции”, в котором принцип законности был закреплен в качестве основополагающего и подчеркивалась приоритетность соблюдения законности по отношению к служебной дисциплине. “При получении приказов или указаний начальников и должностных лиц, противоречащих закону, работник милиции обязан руководствоваться законом” — сказано в ч. III ст. 24 закона “О милиции” [7, 26].

Таким образом, принятие названного закона создало благоприятные условия для дальнейшего укрепления дисциплины и законности в деятельности ОВД. Однако последовавшие в начале 90-х гг. кардинальные перемены в политике, эконо-

мике, идеологии, социальной и иных сферах общества внесли в этот процесс существенные коррективы.

Во-первых, распад СССР, лишение КПСС монополии на власть предопределили разрушение сложившейся в советский период системы обеспечения дисциплины и законности.

Во-вторых, устойчивая тенденция к значительному увеличению в короткие сроки штатной численности МВД отрицательно сказалась на качестве подбора кадров и их обучении. Только в 1991 г. Совет Министров республики ввел дополнительно в штаты МВД 4,8 тыс. должностей. В первой половине 90-х гг. штатная численность МВД Республики Беларусь увеличилась более чем на 1/3 (Архив МВД РБ. Ф. 25. Оп. 3. Д. 145. Л. 19–20; Оп. 1. Д. 161. Л. 41). В те же годы резко возросло количество сотрудников, увольняющихся по собственному желанию. В 1993 г., например, доля уволившихся по собственному желанию от числа всех уволенных составила почти 38 % (Текущий архив ГУК МВД РБ. 1993. Д. 20. Т. 1. Л. 3). Среди них подавляющее большинство были высокопрофессиональными и добросовестными сотрудниками. Таким образом, в первой половине 90-х гг. изменения в кадровом составе происходили в худшую сторону: из органов внутренних дел уходили проработавшие в них долгие годы и зарекомендовавшие себя положительно сотрудники; на смену им хлынул массовый поток новобранцев, среди которых было немало людей с низкими моральными и деловыми качествами.

В-третьих, в условиях резкого роста преступности значительно возросла нагрузка на сотрудников, увеличились объем и сложность выполняемых ими служебных задач, риск для здоровья и жизни. Только в 1993–1994 гг. при исполнении служебных обязанностей погибли 36 и были ранены 68 сотрудников (Архив МВД РБ. Ф. 25. Оп. 1. Д. 170. Л. 45). К такому положению дел большинство личного состава не были готовы в полной мере. Ответной реакцией многих работников ОВД стали необоснованная грубость, нарушения прав граждан.

В-четвертых, коммерциализация общества, правовая неурегулированность многих экономических отношений втягивала в сомнительную деятельность значительную часть личного состава. Некоторые сотрудники стали неофициально устраиваться на работу по совместительству, занялись бизнесом, в том числе и в ущерб интересам службы, нередко используя для этого служебное положение. Массовый характер приняли коммерческие поездки сотрудников ОВД Брестской, Гродненской, Минской областей в Польшу. А учредителями коммерческих фирм стали даже ответственные сотрудники аппарата МВД (Архив МВД РБ. Ф. 25. Оп. 3. Д. 145. Л. 238–239). Эти и другие менее значимые причины к середине 90-х гг. XX в. привели к резкому ухудшению морально-психологического климата в коллективах ОВД, вызвали бурный рост нарушения дисциплины и законности среди сотрудников. Совершаемые ими преступления все больше стали носить общеуголовный характер чаще всего корыстной направленности. Так, в 1995 г. почти в 4 раза по сравнению с 1990 г. увеличилось число сотрудников ОВД республики, осужденных за совершение преступлений, причем — 5 за убийство и покушение на убийство, 5 — за нанесение тяжких телесных повреждений, 21 — за взяточничество, 29 — за кражи, грабежи, разбойные нападения [8, 66].

Нарастание негативных явлений в деятельности ОВД Беларуси не смогли правильно проанализировать и оценить в аппарате МВД, предпринять своевременные и эффективные меры к их устранению. Дело в том, что в советский период основные направления оперативно-служебной деятельности разрабатывались в МВД СССР, а аппаратам МВД союзных республик отводилась роль трансформации принимаемых в центре управленческих решений к низовым звеньям — органам внутренних дел на местах. Так управленческие аппараты МВД, УВД и в Бе-

ларуси превратились во второстепенные звенья общей системы управления. Это мешало формированию штата высокопрофессиональных управленцев, способных самостоятельно принимать эффективные решения.

Снижение эффективности правоохранительной деятельности ОВД, неудовлетворительное состояние дисциплины и законности среди личного состава вызвали тревогу и озабоченность руководства страны. В ноябре 1995 г. главой государства был принят ряд мер для стабилизации положения. Во-первых, на совещании Президента с руководителями исполнительных комитетов Советов всех уровней 20–21 ноября А. Лукашенко в докладе дал поручение руководству МВД выработать систему мер по отбору кадров ОВД, возродив традицию приема на службу лучших работников по рекомендациям трудовых коллективов. Во-вторых, 28 ноября того же года Президент выступил с Обращением ко всему личному составу МВД, в котором среди наиболее важных задач, была определена задача укрепления служебной дисциплины и законности (Архив МВД РБ. Ф. 25. Оп. 1. Д. 169. Л. 204–205, 208).

Развернувшаяся в 1996 и последующие годы работа по выполнению этих распоряжений Президента, а также его указания “О проведении внеочередной аттестации личного состава органов внутренних дел и военнослужащих Внутренних войск МВД Республики Беларусь” дала определенный положительный результат.

Однако разработка научно-обоснованной и комплексной программы работы с кадрами МВД Беларуси по ряду причин затянулась надолго. Отсутствие в аппарате МВД адекватной поставленной задаче службы, глубоких научных разработок привели к перекосу в ее решении в сторону профессиональной подготовки как важнейшего средства укрепления дисциплины.

Итогом длительного поиска явилась утвержденная коллегией МВД 29 сентября 1999 г. Концепция подготовки и формирования кадров и программа мер по ее реализации. Правильно определив ряд существенных недостающих звеньев в осуществлении современной кадровой политики, в Концепции... в качестве главной задачи выдвинуто “создание режима наибольшего благоприятствования для реализации каждым сотрудником интеллектуально-профессионального потенциала, формирования системы морально-психологической устойчивости и социальной защищенности личного состава, последовательное создание условий комфортности служебно-корпоративных отношений” [9].

Безусловно, прогрессивным в содержании Концепции... является выделение в качестве приоритетных направлений в работе с кадрами морально-психологического обеспечения и социальной защищенности сотрудников. Однако, как нам представляется, в документе произошла подмена целей и средств в достижении стоящих перед ОВД задач. Главным, на наш взгляд, в кадровой политике остается ее способность обеспечить высококвалифицированными сотрудниками эффективную правоохранительную деятельность МВД при строгом соблюдении ими служебной дисциплины и законности. Иначе, если исходить из концепции..., система МВД будет работать в основном “на себя”, а не в интересах граждан и государства. В анализируемом документе, к сожалению, не выделяется в числе приоритетных проблема формирования высоких нравственных качеств сотрудников, от решения которой во многом зависит уровень дисциплины и законности в деятельности МВД.

Итак, отсутствие адекватных в складывающейся обстановке управленческих решений в сфере укрепления дисциплины и организованности личного состава МВД в первой половине 90-х гг., затянувшийся их поиск и апробирование на протяжении второй половины десятилетия привели лишь к запущенности проблемы. Доля сотрудников МВД, совершивших дисциплинарные проступки, в том числе и грубые, уголовно наказуемые деяния в 2000 г. достигла уровня конца 60-х гг. XX в.

Подводя итог, можно сделать следующие наиболее общие выводы.

1. Очевидно, что состояние дисциплины и законности деятельности ОВД существенным образом зависит от политико-правового режима в государстве. Однако эта зависимость не носит абсолютного характера. Так, в первой половине 90-х гг. (период демократизации политико-правового режима Беларуси) наблюдался бурный рост нарушений дисциплины и законности среди личного состава МВД.

2. Существенных положительных результатов в решении обозначенной проблемы можно добиться лишь за счет совершенствования всей системы работы с кадрами, которая включает в себя подбор, подготовку, расстановку и воспитание личного состава, морально-психологическое и материально-техническое обеспечение, его социальную защищенность.

3. Для решения поставленной задачи на уровне адекватном понятию правового государства следует наряду с командным составом использовать специально созданный профессиональный аппарат в системе МВД. Таким аппаратом, по нашему мнению, могут стать политико-воспитательные органы со специальным, по сравнению с другими службами МВД, правовым статусом. Думается, не следует отказываться от понятия “политика” в работе с кадрами МВД, так как она объективно присутствует в самой деятельности этого ведомства. Однако это понятие должно иметь в себе новое по сравнению с советским периодом содержание и означать проведение государственной политики в работе с кадрами МВД.

## Литература

1. *Вишневецкий А.Ф.* Состояние законности в деятельности органов внутренних дел СССР в 30-е годы. Мн., 1992.
2. *Ананич В.А.* Милиция и общественность на страже правопорядка: На примере Беларуси. 1968—1992 гг. Мн., 1993.
3. *Гавриленко Д.А.* Проблемы укрепления законности и дисциплины // Проблемы формирования правового государства в Беларуси: Сб. науч. тр. / Акад. МВД Респ. Беларусь. Мн., 1994.
4. *Подупейко А.А.* Служебная дисциплина в органах внутренних дел и организационно-правовые средства ее обеспечения: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акад. МВД Респ. Беларусь. Мн., 2000.
5. Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 24.
6. *Некрасов В.Ф.* МВД в лицах. От В.В.Федорчука до А.С.Куликова. 1982—1998. М., 2000.
7. Закон Белорусской ССР “О милиции”. Мн., 1991.
8. Информационный бюллетень МВД Республики Беларусь. 1996. № 18.
9. Концепция подготовки и формирования кадров МВД Республики Беларусь // На страже. 1999. 12 окт.