

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Казанский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и управления органов внутренних дел

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**на тему: «Кадровая политика в органах внутренних дел»**

Выполнил:

Нуртдинов Рафис Рамисович  
Правоохранительная деятельность,  
2015 г. набора, 051 учебная группа  
младший лейтенант полиции

Руководитель:

Старший преподаватель кафедры  
административного права, административной  
деятельности и управления ОВД,  
канд. юрид. наук, подполковник полиции  
Валиев Айдар Минеахметович

Рецензент:

Начальник ОУР ОП № 15 «Танкодром»  
УМВД России по г. Казани  
подполковник полиции  
Гаязов Ринат Ривгатович

Дата защиты: « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г. Оценка \_\_\_\_\_

Казань 2020



## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
<b>ГЛАВА 1. КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ .....</b>	<b>7</b>
§ 1. Сущность и структура кадровой политики .....	7
§ 2. Принципы формирования кадровой политики .....	17
<b>ГЛАВА 2. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И ОСНОВЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ .....</b>	<b>29</b>
§ 1. Историко-правовой анализ кадрового обеспечения органов внутренних дел .....	29
§ 2. Правовые и организационные основы кадровой политики в системе МВД России .....	40
<b>ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ .....</b>	<b>54</b>
§ 1. Актуальные вопросы профессионального отбора кадров на службу в органы внутренних дел в РФ .....	54
§ 2. Совершенствование кадрового обеспечения в условиях реформирования правоохранительной системы .....	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	72

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в стране продолжает складываться такая ситуация, при которой преступность стала не только социально-правовой проблемой, но и превратилась в реальную угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Криминальная обстановка требует решительных целенаправленных, последовательных и эффективных государственных мер противодействия превентивно-карательного характера, которые с одной стороны обеспечивали бы предупреждение дальнейшего ухудшения состояния общественного порядка и законности в стране, а с другой стороны – создали условия реальной неотвратимости наказания каждого, кто посмел совершить преступления.

Для того, чтобы поиск необходимых сил, средств и методов борьбы с преступностью был наиболее удачным, крайне необходимо глубокое исследование всего комплекса проблем, связанных с обеспечением безопасности человека, общества и государства.

В центре внимания находится изучение актуальных проблем укрепления законности, правопорядка в Российской Федерации, организационно-правовых основ деятельности органов внутренних дел и их кадровое обеспечение.

Особенно актуальна роль органов внутренних дел в последние годы, когда Российская Федерация пошла по пути коренных изменений экономических отношений, реформирования законодательства, переоценки общественно-значимых ценностей, утверждения демократических порядков и других кардинальных перемен.

Актуальность также обусловлена тем, что происходящие в Российской Федерации процессы и изменения в социальной, экономической, политической, правовой сферах затронули институты государственной власти. В условиях административной реформы правовое регулирование государственной службы является одним из приоритетных направлений, государственного строительства, связи государственного аппарата с населением, повышения

престижа и авторитета государственных служащих. Законодательством Российской Федерации предусмотрено формирование системы государственной службы России, как целостного государственно-правового института, включающего все виды государственной службы (гражданскую, военную и правоохранительную), внедрение на государственной службе эффективных кадровых технологий, современных методов кадровой работы, повышение результативности служебной деятельности работников государственного аппарата.

Кроме того, в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что правоохранительная служба является видом федеральной государственной службы России, которая осуществляется в виде профессиональной служебной деятельности сотрудников, в том числе сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Служащие правоохранительной службы осуществляют государственную службу специального характера, отличающуюся от гражданской и военной. Эти особенности проявляются в процессе реализации функций правоохранительных органов.

Все это требует решения ряда проблем организационно-правового обеспечения формирования и прохождения правоохранительной службы персоналом органов внутренних дел, тем более, что в силу ряда причин кадровый корпус органов внутренних дел не только не адаптировался к новым социально-экономическим условиям, но и во многом утратил профессионализм и позитивную мотивацию служебной деятельности.

Продолжается процесс оттока квалифицированных сотрудников и как следствие этому падает качественный состав кадров. Кроме того, значительное число сотрудников привлечено к ответственности за совершение уголовных преступлений. Население выражает недовольство бюрократизацией, коррумпированностью сотрудников органов внутренних дел.

Формирование кадрового состава органов, подразделений и учреждений Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России) осложняется тем, что персонал органов внутренних дел включает в себя группы служащих всех видов системы государственной службы, осуществляющих служебные и трудовые функции в органах внутренних дел на основе различных правовых актов Российской Федерации. Такая особенность в системе МВД России сложилась исторически и определяет специфические особенности формирования кадров для органов внутренних дел.

Отставание правового регулирования прохождения правоохранительной службы в органах внутренних дел от законодательства о государственной гражданской службе препятствует применению новых кадровых технологий и методов работы с личным составом. Это негативно отражается на результатах оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности, отрицательно сказывается на престиже службы в органах внутренних дел. Успешное решение всего комплекса вопросов по кадровым проблемам органов внутренних дел предполагает в первую очередь формирование современной правовой базы прохождения службы в органах внутренних дел, как особого вида государственной службы.

Цель выпускной квалификационной работы: исследовать особенности кадровой политики в органах внутренних дел.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- охарактеризовать сущность и структуру кадровой политики;
- проанализировать принципы формирования кадровой политики;
- представить историко-правовой анализ кадрового обеспечения органов внутренних дел;
- изучить правовые и организационные основы кадровой политики в системе МВД России;
- исследовать актуальные вопросы профессионального отбора кадров на службу в органы внутренних дел в РФ;

– представить рекомендации по совершенствованию кадрового обеспечения в условиях реформирования правоохранительной системы.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе формирования кадров органов внутренних дел на современном этапе развития Российской государственности.

Предметом исследования являются правовые и организационные аспекты совершенствования кадровой политики в органах внутренних дел Российской Федерации.

Нормативную базу исследования составили – Конституция Российской Федерации, Федеральные конституционные и Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам государственной службы, нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти по теме исследования, ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие прохождение службы в органах внутренних дел.

Теоретической основой работы послужили труды ученых: Антошиной Н.М., Заниной Т.М., Егоршина А.П., Кобозева А.А., Ноздрачева А.Ф., Янтбухина Р.М. и других.

Структура работы: введение, три главы, разделенные на параграфы, заключение и список литературы.

## ГЛАВА 1. КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

### § 1. Сущность и структура кадровой политики

Государственная кадровая политика – действенный фактор мобилизации и сосредоточения усилия государственных и общественных институтов на решении задач устойчивого развития и эффективного использования кадрового потенциала страны, комплектования и профессионального развития кадров<sup>1</sup>.

В узком смысле – государственная кадровая политика выступает как стратегия, политический курс работы с кадрами, обоснованный и закреплённый в официальных документах, определяющих деятельность государственных структур по установлению и регулированию кадровых отношений в конкретно исторических условиях развития общества.

Центральный компонент этой политики – стратегия федеральных органов по формированию, развитию и рациональному использованию трудовых ресурсов Российской Федерации, мобилизации и профессиональному использованию кадрового потенциала рабочей силы (персонала)<sup>2</sup>.

Кадровая политика государства служит той исходной базой, без которой невозможны взаимодействие и координация работы с персоналом всех государственных и негосударственных структур. Именно она может выступать интегрирующим фактором продуктивного использования трудовых ресурсов страны. Это будет достигнуто, когда, опираясь на богатые национальные традиции, российский менталитет, стремление людей к демократическому обновлению общества, современная кадровая политика государства вберет в себя достижения мирового опыта формирования и регулирования кадровых отношений.

---

<sup>1</sup> Турчинов А.И. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и труд. – 2015. – № 7. – С. 19.

<sup>2</sup> Там же. – С. 20.

Государственный аппарат стал источником и чуть ли не основным поставщиком высококвалифицированных кадров в негосударственные структуры. Очень часто казенный подход к людям по-прежнему остается приоритетным методом в системе отношений «администрация – работник».

Государственная кадровая политика заключается – в определении стратегии работы с кадрами на общегосударственном уровне, целью которой является формирование, развитие и рациональное использование трудовых ресурсов страны.

Среди множества задач российского государства первостепенное значение имеет разработка эффективной системы кадровой работы. Ее актуальность и сложность определяют следующие обстоятельства:

- кадры, персонал являются творцами и производителями материальных и духовных ценностей, субъектами управления общественными процессами;

- многоаспектность кадровой проблемы, необходимость учета и использования для ее решения организационно-управленческих, социально-экономических, правовых, нравственных и психологических знаний и умений;

- необходимость применения новых подходов в соответствии с обновлением всей политики Российской Федерации, учета отечественного и зарубежного опыта<sup>1</sup>.

Понятием «кадры» принято обозначать основной (штатный) и квалифицированный состав работников. В последние годы в научной литературе и практике часто используется более емкое понятие «персонал», которое включает весь личный состав работающих. Наряду с кадровыми работниками к персоналу относятся временные, совместители, стажеры, проходящие испытательный срок и другие категории. На основе кадровой

---

<sup>1</sup> Хруцкий В.Е. Оценка персонала: современные системы и технологии. – М.: Финансы и статистика, 2014. – С. 36.

политики строится кадровая работа, теория и практика управления персоналом<sup>1</sup>.

Кадровая работа – деятельность государственных органов, органов управления отдельных организаций, кадровых служб и должностных лиц, направленная на реализацию кадровой политики. Направлениями кадровой работы являются:

- формирование системы управления персоналом и ее стратегии;
- планирование кадровой работы,
- найм, отбор и прием кадров;
- деловая оценка, профориентация и адаптация персонала;
- обучение, управление карьерой и продвижением кадров;
- организация, организация труда и обеспечение безопасности деятельности персонала;
- создание нормальной психологической обстановки в коллективе и т.п.<sup>2</sup>.

В настоящее время кадровая политика разрабатывается и реализуется на разных уровнях управления. На федеральном (общегосударственном) и региональном (субъектов Федерации) уровне осуществляется государственная кадровая политика. Через законодательство, систему подготовки кадров, государственный контроль она оказывает воздействие также на кадровую политику муниципалитетов и трудовых организаций.

Структура государственной кадровой политики в науке рассматривается неоднозначно. По мнению одних ученых в кадровую политику должны быть включены:

- ценности и принципы кадровой политики;
- перспективные (стратегические) цели и задачи;
- основные этапы реализации стратегических целей и задач;

---

<sup>1</sup> Там же. – С. 38.

<sup>2</sup> Хруцкий В.Е. Оценка персонала: современные системы и технологии. – М.: Финансы и статистика, 2014. – С. 39.

- субъекты кадровой политики;
- эффективные средства и методы организации социальных сил для достижения целей кадровой политики;
- ресурсное обеспечение деятельности субъектов кадровой политики;
- политическая деятельность по использованию ресурсов кадровой политики;
- основные направления политической деятельности в сфере кадровой политики;
- политическая культура<sup>1</sup>.

Профессор А.И. Турчинов к базовым элементам кадровой политики относит: психологию профессиональной деятельности, экономику труда, экономическую социологию, теорию управления, теорию государства и права, государственной службы<sup>2</sup>.

Другие ученые под содержанием кадровой политики на государственной гражданской службе понимают систему механизмов мотивации и социальной защиты кадров<sup>3</sup>.

В целом же, в структуре государственной кадровой политики выделяются следующие основные компоненты:

- официально признанные цели, задачи и принципы деятельности государства по регулированию кадровых процессов и отношений;
- главные критерии оценки кадров;
- направления и формы совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала;
- формы и способы рационального использования кадрового потенциала страны<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Сурмин Ю.П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политики // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2015. – № 1 (2). – С. 56.

<sup>2</sup> Турчинов А.И. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и труд. – 2015. – № 7. – С. 21.

<sup>3</sup> Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // Viesoji politika ir administravimas. – 2016. – № 18. – С. 34.

К числу важнейших социальных функций государственной кадровой политики относятся следующие:

- повышение эффективности государственного управления и общественного производства;
- укрепление государственной целостности и социально-политической стабильности общества;
- вовлечение трудовых ресурсов в государственное управление и местное
- самоуправление в интересах государства, общества и человека<sup>2</sup>.

Государственная кадровая политика является частью, определенной сферой социальной политики, через которую она включается в общий комплекс внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Приоритеты и цели государственной кадровой политики определяются в зависимости от государственного устройства, уровня развития и состояния общества.

В условиях кардинального изменения подходов к государственному управлению, общественному развитию Российской Федерации главными целями государственной кадровой политики являются:

- обеспечение государственных органов и структур, где предусмотрена государственная, военная и специальная службы, высоко подготовленными кадрами, способными во всей полноте реализовать профессиональные способности в условиях нового этапа государственного строительства;
- обеспечение высокого профессионализма государственных служащих, занятых в сфере государственного управления и всех направлений народно-хозяйственного комплекса, а также руководителей других ведомств, где предусмотрена государственная, военная и специальная службы;

---

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – С. 40.

<sup>2</sup> Анисимов В.М. Кадровая служба и управление персоналом организации, Учебник: Кадровая служба и управление персоналом организации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uchebnik.biz/book/85-kadrovaya-sluzhba-i-upravlenie-personalom-organizacii/3-vvedenie.html> (дата обращения: 10.04.2020).

– максимально эффективное использование интеллектуальных возможностей всего кадрового потенциала страны, его бережное сохранение и перманентное развитие, опережающее использование научных достижений и знаний о человеке;

– создание условий для проявления каждым государственным служащим своих творческих способностей, достижения вершин служебной карьеры в зависимости от личных профессиональных заслуг и достижений, повышения эффективности его деятельности в целом, всемерное стимулирование его профессионального развития и др.<sup>1</sup>.

Цели государственной кадровой политики достигаются посредством решения соответствующих задач. Важнейшей задачей государственной кадровой политики является формирование высокопрофессионального корпуса государственных служащих Российской Федерации. При этом важно, чтобы организационно-правовые средства, предназначенные для институционализации решения стратегических проблем, и имеющийся кадровый состав соответствовали бы целям и задачам развития государства.

Основными задачами государственной кадровой политики также являются:

– повышение эффективности института Президента Российской Федерации, совершенствование кадровой структуры его органов, прежде всего Администрации Президента Российской Федерации как важнейшего президентского органа, обеспечивающего укрепление вертикали федеральной власти в стране;

– сохранение стабильного, высококвалифицированного профессионального ядра кадров государственной службы, обладающих богатым опытом служебной деятельности, истинных носителей лучших традиций аппаратной работы;

---

<sup>1</sup> Анисимов В.М. Кадровая служба и управление персоналом организации, Учебник: Кадровая служба и управление персоналом организации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uchebnik.biz/book/85-kadrovaya-sluzhba-i-upravlenie-personalom-organizacii/3-vvedenie.html> (дата обращения: 10.04.2020).

- укомплектование органов управления, государственных учреждений инициативными, профессионально компетентными, надежными и добросовестными кадрами;
- создание наиболее благоприятных условий и гарантий для проявления каждым работником своих способностей, повышения качества и эффективности выполнения служебных обязанностей, всемерного стимулирования их профессионального и служебно-должностного роста;
- достойное и рациональное отношение к кадрам после прекращения ими государственной службы (предоставление им государственных социальных гарантий, обеспечение социально-правовой защитой, привлечение в качестве экспертов наиболее опытных работников для решения вопросов государственного строительства, федерального управления и т.д.)<sup>1</sup>.

Внимание к вопросам формирования и принятия принципиальной государственной кадровой политики объясняется тем, что она является тем эффективным средством, которое способно оказать решающее влияние на весь процесс происходящих перемен, связанных с проведением крупномасштабных реформ и модернизаций в государстве.

Согласно Конституции Российской Федерации первосульъектом государственной кадровой политики является многонациональньй народ России, выступающий первоисточником государственной власти. Свою роль он выполняет как непосредственно, так и опосредованно<sup>2</sup>.

К объектам государственной кадровой политики относятся трудовые ресурсы страны, отдельные группы и категории населения, кадровые процессы и отношения, на которые направлена деятельность субъектов кадровой политики. Многообразии объектов государственной кадровой политики

---

<sup>1</sup> Анисимов В.М. Кадровая служба и управление персоналом организации, Учебник: Кадровая служба и управление персоналом организации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uchebnik.biz/book/85-kadrovaya-sluzhba-i-upravlenie-personalom-organizacii/3-vvedenie.html> (дата обращения: 10.04.2020).

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. - № 237. – 25.12.1993.

побуждает вводить определенное «разделение труда» среди субъектов, включая в их компетенцию соответствующие категории кадров, процессы и отношения. Лишь государство как главный субъект кадровой политики в качестве объекта своего воздействия имеет все кадры общества, все трудовые ресурсы, многие процессы в кадровой политике.

Атрибутами государственной кадровой политики являются:

- единство целей, задач, принципов, функций и технологий управления трудовыми и кадровыми ресурсами, непосредственной работы с персоналом (кадрами);

- законность и правовая обоснованность, создающие юридические гарантии для решения всего комплекса кадровых вопросов на основе справедливости и гуманистической целесообразности;

- правовая, социальная и научная обусловленность, объективность, учитывающие национальный характер и европейские традиции развития и использования людских ресурсов;

- перспективность, предсказуемость кадровых процессов на ближайшую и отдаленную (среднесрочную и долгосрочную перспективы);

- демократичность по целям и результатам реализации кадровых стратегий, механизмам и способам решения кадровых проблем;

- инновационный характер развития кадровых процессов, придающий кадровой политике актуальность и эффективность;

- открытость, широкая информированность общественности через средства массовой информации по всем ключевым вопросам принимаемых перспективных и текущих кадровых решений;

- гуманистическая направленность в развитии кадровых ресурсов и реализации творческих способностей работников учреждений и организаций всех форм собственности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Турчинов А.И. Субъекты управления государственной службой России: проблемы формирования // Государственная служба. – 2016. - № 1. – С. 12-13.

В настоящее время регулирование отношений, связанных с государственной кадровой политикой и государственной гражданской и муниципальной службой, осуществляется:

- 1) Конституцией Российской Федерации;
- 2) Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>1</sup>;
- 3) Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup>;
- 4) Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>3</sup>;
- 5) другими федеральными законами, в том числе Федеральным законом «О полиции»<sup>4</sup>;
- 6) указами Президента Российской Федерации, в том числе Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>5</sup>, и Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»<sup>6</sup>;
- 7) постановлениями Правительства Российской Федерации;
- 8) нормативно-правовыми актами федеральных органов исполнительной власти;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 02.06.2003. - № 22. – Ст. 2063.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 02.08.2004. - № 31. – Ст. 3215.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 16.12.2019 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. - № 10. – Ст. 1152.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020 г.) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. - № 7. – Ст. 900.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // СПС «КонсультантПлюс».

9) конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;

10) нормативными правовыми актами государственных органов и органов местного самоуправления, решениями, принятым на сходах граждан, и иными правовыми актами<sup>1</sup>.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Государственная кадровая политика – действенный фактор мобилизации и сосредоточения усилия государственных и общественных институтов на решении задач устойчивого развития и эффективного использования кадрового потенциала страны, комплектования и профессионального развития кадров.

В структуре государственной кадровой политики выделяются следующие основные компоненты:

- официально признанные цели, задачи и принципы деятельности государства по регулированию кадровых процессов и отношений;
- главные критерии оценки кадров;
- направления и формы совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала;
- формы и способы рационального использования кадрового потенциала страны.

К числу важнейших социальных функций государственной кадровой политики относятся следующие:

- повышение эффективности государственного управления и общественного производства;
- укрепление государственной целостности и социально-политической стабильности общества;
- вовлечение трудовых ресурсов в государственное управление и местное

---

<sup>1</sup> Кузнецов А.М. Аттестация – кадровая технология роста // Государственная служба. –2015. – № 5. – С. 27.

– самоуправление в интересах государства, общества и человека.

Государственная кадровая политика является частью, определенной сферой социальной политики, через которую она включается в общий комплекс внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Приоритеты и цели государственной кадровой политики определяются в зависимости от государственного устройства, уровня развития и состояния общества.

Субъектом государственной кадровой политики принято называть активного участника кадровых процессов, наделенного правами и ответственностью, т.е. компетенцией вырабатывать и осуществлять государственную кадровую политику.

К объектам государственной кадровой политики относятся трудовые ресурсы страны, отдельные группы и категории населения, кадровые процессы и отношения, на которые направлена деятельность субъектов кадровой политики.

## **§ 2. Принципы формирования кадровой политики**

При выявлении принципов государственной кадровой политики и их анализе следует иметь в виду, что кадровая политика не может быть оторвана от процессов качественного изменения содержания и характера трудовой деятельности человека, а также перспектив развития общества. Она, в конечном счете, нацелена на то, чтобы обеспечить разумное использование всех профессиональных возможностей каждого человека, формируемых у него с учетом достигнутого уровня развития и разделения общественного труда.

Выработка, обоснование и функционирование принципов государственной кадровой политики зависят от многих факторов: исторических, политических, административных, социально-экономических, научных. Особое значение имеет политический режим.

Так, в советскую эпоху главным принципом государственной кадровой политики являлся принцип партийного руководства. Кадровая политика была, по сути, не государственной, а партийно-государственной. Формирование государственной кадровой политики и механизм ее реализации находились в руках правящей партии – Коммунистической партии Советского Союза. Она активно использовала государственную кадровую политику как мощный рычаг сохранения и упрочнения своей власти и руководящей роли в обществе, для внедрения своей идеологии и методов хозяйствования<sup>1</sup>.

Не менее важным принципом кадровой политики советского государства был номенклатурный принцип подбора, отбора и расстановки руководящих кадров во всех сферах управления и народного хозяйства. Он обеспечивал партии расстановку проверенных людей на ключевых участках политической, военной, правоохранительной, хозяйственной, культурной и иной деятельности, как в центре, так и на местах, обеспечивал проведение партийной политики в жизнь.

Вместе с тем при всех своих недостатках советская государственная кадровая политика с четко выраженными принципами имела положительные черты. Так сложилась стройная многоступенчатая система работы с управленческими кадрами – партийными, советскими, комсомольскими, профсоюзными. Особенно это касалось профессиональной подготовки и переподготовки руководящих кадров. Заслуживает внимания работа с кадровым резервом – его поиск, отбор, подготовка. Следует отметить стабильность и целенаправленность государственной и партийно-комсомольской работы, меры контроля и стимулирования работы кадров – привлечение к партийной или комсомольской ответственности за совершение проступка, общественные суды<sup>2</sup>.

Государственная кадровая политика должна базироваться на общих, базисных принципах, регулирующих кадровые процессы в целом,

---

<sup>1</sup> Кузнецов А.М. Аттестация – кадровая технология роста // Государственная служба. –2015. – № 5. – С. 27.

<sup>2</sup> Там же.

специфических принципах, регулирующих кадровый потенциал в отдельной сфере, и частных принципах, регулирующих функционирование отдельных элементов кадрового процесса.

Общие (базисные) принципы – это принципы, регулирующие кадровые процессы в целом: научность, конкретно-исторический подход, профессионализм и компетентность, нравственность, законность, демократизм, преемственность, сменяемость, равная социальная доступность, открытость, профессионализм, компетентность и др.

Специфические принципы – принципы, действующие в отдельной кадровой сфере, например, в государственной службе.

Частные принципы, регулирующие отдельные элементы кадрового процесса, способствуют активизации человеческого фактора.

Их классическую формулировку дал в 1912 г. американский ученый Г. Эммерсон. По Эммерсону частные принципы – точно поставленные идеалы или цели; здравый смысл; компетентная консультация; дисциплина; справедливое отношение к персоналу; быстрый, надежный, полный, точный и постоянный учет; нормализация условий; нормирование операций; писанные стандартные инструкции; вознаграждение за производительность<sup>1</sup>.

Реализуя общие, специфические и частные принципы кадровой политики, государство может обеспечить конструктивность своей роли в решении кадровых проблем, но при этом не выступать монополистом. Оно призвано создавать условия, которые всемерно способствовали бы развитию инициативы, предприимчивости, ответственности кадров, давали бы им большую свободу в выборе вариантов реализации своего кадрового потенциала.

---

<sup>1</sup> Михалкина Е.В, Писанка С.А. Принципы, механизмы и эффекты современной системы пенсионного обеспечения // Terra Economicus. – 2013. – № 3-2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-mehanizmy-i-effekty-sovremennoy-sistemy-pensionnogo-obespecheniya> (дата обращения: 10.04.2020).

В освещении принципов государственной кадровой политики нет единообразия, что показывает сложность, альтернативность и не разработанность проблемы.

Учет многообразия принципов государственной кадровой политики и их успешное применение возможно в том случае, если кадровая политика формируется на основе изучения тенденций социального развития и представлена социальными институтами государства, носит обязательный характер для всех субъектов кадровой политики, в качестве объекта выступают человеческие ресурсы, в частности, кадровый потенциал всех сфер общества.

Соответственно с этими объективными условиями должны формироваться принципы государственной кадровой политики, основополагающие подходы государства к процессу воспроизводства и рационального использования кадрового потенциала общества.

Цели государственной кадровой политики реализуются через систему функций. Если цели и задачи ориентированы на конечный результат деятельности субъекта, то функция – на процесс достижения цели и решения задач. Сущность функций государственной кадровой политики определяется той ролью, которую играет управляющая система в целом или ее отдельные элементы для достижения поставленных целей.

Конкретизацию общих принципов кадровой политики представляют собой специфические принципы, которые целесообразно рассмотреть в сфере государственного управления.

Остановимся на краткой характеристике отдельных, наиболее, на наш взгляд, важных общих и специальных принципах кадровой политики и кадровой деятельности.

Принцип законности государственной кадровой политики и практики:

- соблюдение и исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов в кадровой работе;
- соблюдение правовых требований и процедур в решении кадровых вопросов;

- знание управленческими кадрами норм административного, трудового, гражданского, уголовного и других отраслей права и их правильное применение;

- соблюдение и защита прав и свобод работников при приеме на работу (службу) и в ходе их профессиональной деятельности<sup>1</sup>.

Принцип законности также предполагает добротную правовую подготовку государственных служащих и управленческих кадров в отраслях государственного, административного, гражданского, трудового, хозяйственного, уголовного права.

Принцип демократизма:

- коллегиальное решение кадровых назначений с учетом общественного мнения (совет с трудовым коллективом);

- отсутствие дискриминации работников;

- подотчетность и подконтрольность руководителей органов, организаций и учреждений, кадровых служб по вопросам кадровой работы общественности;

- рациональное соотношение выборности и назначения лиц на государственные и другие должности;

- обязательность проведения конкурса при наличии альтернативных кандидатур в процессе назначения на должности государственной службы и иные должности, а также при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва и т.д.<sup>2</sup>

Принцип гуманизма:

- уважение к личности человека;

- стремление к социальной справедливости при решении кадровых вопросов;

---

<sup>1</sup> Михалкина Е.В, Писанка С.А. Принципы, механизмы и эффекты современной системы пенсионного обеспечения // Terra Economicus. – 2013. – № 3-2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-mehanizmy-i-effekty-sovremennoy-sistemy-pensionnogo-obespecheniya> (дата обращения: 10.04.2020).

<sup>2</sup> Там же.

- гарантированные условия для развития инициативы, таланта творческих способностей работников;
- оказание помощи в получении профессионального образования. в профессиональной подготовке, профессиональной переподготовке и повышении квалификации;
- максимальное удовлетворение информационной потребности персонала
- предоставление права на соблюдение религиозных традиций;
- создание возможностей и условий для должностного роста работника в соответствии с его заслугами<sup>1</sup>.

Принцип гласности:

- максимально возможная открытость информации о работе государственного или иного органа и управляющих лиц по вопросам их кадровой деятельности;
- периодическая отчетность кадров всех уровней власти перед персоналом, в том числе и по кадровым вопросам;
- выборность должностных лиц там, где это установлено законом;
- проведение открытых конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций работников и т.д.

Принцип гласности придает кадровой работе открытость, прозрачность, а принимаемым решениям – обоснованность и ясность. Полнее всего он реализуется в процедурах выборности, конкурсного отбора, аттестации персонала и других коллегиальных решениях. К сожалению, действие данного принципа в настоящее время ограничивается отстранением советов трудовых коллективов, профсоюзных и других общественных организаций от кадровой работы в государственных, муниципальных и частных фирмах<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кибанов А.Я. Основы управления персоналом. – М.: «Инфра М», 2017. – С. 118.

<sup>2</sup> Михалкина Е.В, Писанка С.А. Принципы, механизмы и эффекты современной системы пенсионного обеспечения // Terra Economicus. – 2013. – № 3-2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-mehanizmy-i-effekty-sovremennoy-sistemy-pensionnogo-obespecheniya> (дата обращения: 10.04.2020).

Принцип сочетания систематического обновления кадров и их преемственности:

- взвешенный и объективный подход руководителей к вопросам приема и увольнения персонала;
- периодическое обновление и омоложение кадров, привлечение к управленческим должностям новых, энергичных, профессионально подготовленных людей;
- активное использование кадровых технологий – ротации, кооптации, выборности кадров, увольнения и отставки (в том числе принудительной) в рамках действующего законодательства;
- кадровая стабильность, сохранение опытных кадров в интересах службы (производства);
- поддержание в трудовом коллективе разумного баланса молодости с ее энергией и инициативой и опыта с его знанием и мудростью<sup>1</sup>.

Функционирование и развитие государственного управления невозможно без систематического обновления кадров и преемственности руководства. Однако этот принцип кадровой политики способствует прогрессу при том условии, что новые кадры превосходят своих предшественников по уровню образования, профессиональным качествам и творческим способностям. К сожалению, это требование выполняется далеко не всегда, свидетельством чего является быстрый рост аппарата государственной службы за счет значительного числа неподготовленных и инертных людей. В этих условиях должны активнее использоваться такие методы управления персоналом, как ротация кадров, кооптация, регулярная аттестация, профессиональная переподготовка, отставка, принудительная отставка, введение контрактной системы найма, а также строгое соблюдение статьи 25 Федерального закона № 79 «Об основах государственной службы РФ», регламентирующей выход на пенсию государственных служащих.

Принцип профессионализма и компетентности:

---

<sup>1</sup> Кибанов А.Я. Основы управления персоналом. – М.: «Инфра М», 2017. – С. 119.

- постоянство профессии работника государственной службы;
- наличие специального образования, знаний, навыков и умений, связанных с характером профессиональной деятельности;
- умение прогнозировать, планировать, организовывать, координировать, контролировать работу в рамках своей профессии и должности;
- стремление к постоянному повышению своего профессионального уровня и компетентности в сфере своей деятельности<sup>1</sup>.

Принцип подбора кадров по их профессиональным, деловым и нравственным качествам:

- выдвижение кадров только с учетом их профессионального мастерства, компетентности и личных заслуг;
- объективный подход руководителей к определению уровня профессионализма и компетентности работников;
- выбор критериев оценки профессиональных, деловых и нравственных качеств при подборе и расстановке кадров;
- неприятие субъективизма и протекции при назначениях;
- активное использование легитимных кадровых технологий оценки персонала – конкурсов, испытаний, аттестаций, квалификационных экзаменов.

Этот принцип также предполагает оценку и учет уровня общеобразовательной подготовки, специальных знаний и практических навыков в избранной сфере деятельности, а также умение ставить конкретные цели, находить оптимальные средства их достижения. Не меньшую значимость имеют способности организовать и участвовать в совместной деятельности, вносить свой вклад в создание благоприятного морально-психологического климата в коллективе, в формирование организационной культуры, соответствующей целям государственной службы<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кибанов А.Я. Основы управления персоналом. – М.: «Инфра М», 2017. – С. 120.

<sup>2</sup> Михалкина Е.В, Писанка С.А. Принципы, механизмы и эффекты современной системы пенсионного обеспечения // Terra Economicus. – 2013. – № 3-2 [Электронный ресурс]. Режим

Принцип внепартийности и политически нейтральности:

- право каждого на свободу мысли и выражение своих политических взглядов;
- отстаивание государственных, а не партийных интересов в кадровой политике и кадровой деятельности;
- объективное отношение к работникам при отборе и назначении их на должность, при прохождении службы, увольнении и к оценке выполнения возложенных на них должностных обязанностей независимо от их политических убеждений и взглядов;
- возможность участвовать в работе общественных (политических) объединений в неслужебное время;
- запрет пропаганды в рабочее время программ и идеи той или иной партии, использования административного, информационного и организационно-технического ресурса в партийных целях;
- запрет на создание в органах, учреждениях и на производстве первичных партийных организаций<sup>1</sup>.

К принципам государственной кадровой политики относится также равный доступ граждан к работе в государственном управлении в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой. Он означает недопустимость дискриминации кандидатов на должности по полу, социальному положению, вероисповеданию, а также по партийной принадлежности.

Принцип контроля и подотчетности кадров в настоящее время реализуется крайне редко, хотя потребность в нем резко возросла в условиях экономического и политического кризиса, роста коррумпированности и снижения ответственности среди должностных лиц. Отсутствие эффективного

---

доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-mehanizmy-i-effekty-sovremennoy-sistemy-pensionnogo-obespecheniya> (дата обращения: 10.04.2020).

<sup>1</sup> Михалкина Е.В, Писанка С.А. Принципы, механизмы и эффекты современной системы пенсионного обеспечения // Terra Economicus. – 2013. – № 3-2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-mehanizmy-i-effekty-sovremennoy-sistemy-pensionnogo-obespecheniya> (дата обращения: 10.04.2020).

контроля и обязательной отчетности как в государственной сфере, так и в сфере частного предпринимательства привело страну на грань анархии и хаоса<sup>1</sup>.

Вышеизложенные принципы кадровой политики не исчерпывают основных правил и положений, регулирующих работу с кадрами государственного управления. Выработка новых положений должна сочетаться с последовательной и повсеместной реализацией указанных принципов, что требует создания эффективного механизма кадровой политики.

Кадровые принципы составляют единую систему — целостную, взаимодействующую и взаимозависимую. Общие, специальные и частные принципы государственной кадровой политики соотносятся как принципы разного уровня. Система принципов кадровой политики и кадровой деятельности динамична и открыта для дополнений, изменений, основанных на новых реалиях.

При этом:

– принципы нельзя использовать выборочно, отдельно, отдавая предпочтение одним и игнорируя другие. Результат достигается тогда, когда они в руках руководителя действуют системно — во взаимодействии и взаимосвязи;

– отбор и подбор кадров на всех уровнях должен осуществляться исключительно по профессиональным, деловым и нравственным качествам, в рамках законности, на основе демократизма и гласности, с соблюдением конституционной нормы равного доступа к государственной службе или работе, с рациональным сочетанием преемственности и обновляемости кадров;

– за подбор и расстановку кадров, работу с персоналом должен отвечать руководитель трудового (служебного) коллектива лично, а не кадровая служба;

---

<sup>1</sup> Михалкина Е.В, Писанка С.А. Принципы, механизмы и эффекты современной системы пенсионного обеспечения // Terra Economicus. – 2013. – № 3-2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/printsiyu-mehanizmy-i-effekty-sovremennoy-sistemy-pensionnogo-obespecheniya> (дата обращения: 10.04.2020).

– руководитель трудового (служебного) коллектива должен четко представлять, что управление персоналом и кадровыми процессами – это сложнейшая работа, это наука и искусство, которым надо учиться<sup>1</sup>.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Государственная кадровая политика должна базироваться на общих, базисных принципах, регулирующих кадровые процессы в целом, специфических принципах, регулирующих кадровый потенциал в отдельной сфере, и частных принципах, регулирующих функционирование отдельных элементов кадрового процесса.

Принципы государственной кадровой политики – это фундаментальные, научно обоснованные и в большинстве случаев законодательно закрепленные положения, на основе которых строится и функционирует государственная кадровая политика. Они гораздо более стабильны, чем механизмы и технологии кадровой политики.

В освещении принципов государственной кадровой политики нет единообразия, что показывает сложность, альтернативность и не разработанность проблемы.

К основным принципам государственной кадровой политики относятся:

- принцип законности государственной кадровой политики и практики,
- принцип демократизма,
- принцип гуманизма,
- принцип гласности,
- принцип сочетания систематического обновления кадров и их преемственности,
- принцип профессионализма и компетентности,
- принцип подбора кадров по их профессиональным, деловым и нравственным качествам,
- принцип внепартийности и политически нейтральности,

---

<sup>1</sup> Кибанов А.Я. Основы управления персоналом. – М.: «Инфра М», 2017. – С. 122.

– принцип равного доступа граждан к работе в государственном управлении в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой,

– принцип контроля и подотчетности кадров.

Вышеизложенные принципы кадровой политики не исчерпывают основных правил и положений, регулирующих работу с кадрами государственного управления. Выработка новых положений должна сочетаться с последовательной и повсеместной реализацией указанных принципов, что требует создания эффективного механизма кадровой политики.

## ГЛАВА 2. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И ОСНОВЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ

### § 1. Историко-правовой анализ кадрового обеспечения органов внутренних дел

В условиях реформирования российского образования в прессе продолжают дискуссии о путях развития, системе, структуре образовательных организаций, формах и методах, применяемых в образовательном процессе. В том числе активно обсуждается вопрос о необходимости существования и перспективах ведомственных образовательных организаций, соотношении их с общеобразовательными профессиональными организациями, пробелах, связанных с подготовкой кадров для органов внутренних дел.

Среди прочих мер, принимаемых в процессе реформы органов внутренних дел, производится сокращение штатной численности сотрудников, а также количества учебных заведений системы МВД Российской Федерации.

В связи с этим все чаще высказываются предложения о ликвидации ведомственных образовательных организаций высшего профессионального образования и осуществлении подготовки специалистов для системы органов внутренних дел на базе гражданских вузов. Подобная позиция обосновывается опытом зарубежных стран, например, Австралии, США, где на службу в полицию принимаются лица, имеющие образование, полученное в гражданских вузах, и дополнительно прошедшие полицейскую подготовку в специализированных учебных центрах.

Таким образом, подготовка специалистов для системы органов внутренних дел возможна на основе обучения их в ведомственных образовательных организациях, а также в гражданских вузах. Проведем анализ – какой из способов является наиболее перспективным, действенным и оптимальным, позволяющим обеспечить систему органов внутренних дел

стабильными, обученными современным методам полицейской работы кадрами, способными эффективно выполнять поставленные перед ними задачи.

Набор специалистов для службы в органах системы МВД Российской Федерации, окончивших гражданские вузы, обходится государству значительно дешевле, поскольку стоимость подготовки специалиста в ведомственном вузе гораздо выше. Кроме того, комплектование кадров органов внутренних дел за счет гражданских специалистов позволяет сократить количество ведомственных учебных заведений, и, соответственно, общую штатную численность сотрудников органов МВД Российской Федерации, что в конечном итоге приведет к экономии бюджетных средств.

Однако, несмотря на столь привлекательную перспективу, необходимо отметить, что решение кадровой проблемы органов внутренних дел исключительно с помощью гражданских специалистов стало бы непростительной ошибкой.

Исторически сложилось, что в России, как и в других странах на протяжении длительного периода сохраняется практика подготовки кадров для органов МВД с помощью специальных образовательных программ, а также ведомственных учебных заведений. Системы подготовки специалистов для службы в органах внутренних дел в иностранных государствах имеют свою специфику и обусловлены конкретными историческими реалиями и национальными традициями. Вместе с тем общей тенденцией является то, что признается необходимость специальной, отличной от общегражданских учебных заведений, подготовки кадров, способных осуществлять функции по охране общественного порядка, обеспечению безопасности населения, сохранности имущества граждан и государства.

В Российской империи в конце XIX – начале XX века полицейские кадры подготавливались посредством функционирования специальных школ курсов

для сотрудников среднего и низшего состава. В 1910 году такие школы действовали в 14 губерниях<sup>1</sup>.

Наряду со специальными школами и курсами сотрудники МВД получали образование в учебных заведениях юридического профиля. Это прежде всего относилось к подготовке руководящего состава полиции. Так, будущие сотрудники полиции обучались на юридических факультетах Московского, Петербургского, Казанского и других университетов.

Однако юридическое образование, полученное в общегражданских учебных заведениях, не всегда служило гарантией последующей успешной службы в органах МВД.

Например, выпускники Александровского (Царскосельского) лицея не были востребованы на практической работе в департаментах МВД<sup>2</sup>. Несмотря на то, что была предпринята попытка специализировать учебное заведение на подготовке кадров для МВД. Данный опыт не удался, и в 1851 году Александровскому (Царскосельскому) лицейю было разрешено распределять выпускников по другим министерствам.

Тем не менее, следует констатировать, что специальные школы и курсы, осуществлявшие подготовку кадров для МВД, сыграли большую роль в развитии и реформировании полицейских органов Российской империи, поскольку до появления в России организаций специального полицейского образования, штаты МВД комплектовались либо лицами, практически не имеющими образования, либо бывшими военными, не имевшими опыта полицейской работы. Все это негативным образом отражалось на эффективности деятельности полиции и жандармерии, а также дискредитировало эти органы в глазах общества.

---

<sup>1</sup> Кольцова М.В. Профессиональная подготовка полицейских кадров Российской империи в период с 1907 г. до февраля 1917 г.: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 12.

<sup>2</sup> Кобозев А.А. Профессиональная подготовка полицейских кадров в период образования и становления МВД Российской империи [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regiment.ru/> (дата обращения: 10.04.2020).

В первые годы советской власти продолжалась традиция подготовки кадров для системы органов внутренних дел в специализированных учебных заведениях и на курсах. В 1918 году подобные учебные заведения функционировали в Москве, Петрограде, Владимире, а затем и в других губерниях и стали основой совершенствования системы подготовки кадров для милиции в последующие годы<sup>1</sup>.

История свидетельствует, что к 1930 году в молодой советской республике уже сформировалась централизованная специализированная система подготовки кадров младшего и среднего начальствующего состава милиции на курсах и в специализированных школах. Данная система развивалась и совершенствовалась в соответствии с политическими, идеологическими взглядами высшего руководства страны, а также определялась экономическими ресурсами РСФСР.

В послевоенный период для системы милицейского образования была характерна тенденция сокращения специальных учебных заведений, что объяснялось недостатком бюджетного финансирования, с одной стороны, и установкой партийных органов на полную ликвидацию преступности в СССР в ближайшие годы — с другой. Нехватку сотрудников в милиции было решено компенсировать посредством укрепления ее кадров партийно-комсомольскими кадрами, не имевшими опыта оперативно-следственной работы.

Однако такой опыт не привел к заметным положительным результатам. Например, в Ивановской области в период немногим более года из органов внутренних дел было уволено 775 сотрудников (около 20% всего личного состава), большинство из которых составляли коммунисты и комсомольцы, принятые в органы после партийно-комсомольского набора<sup>2</sup>.

Новый этап формирования системы подготовки кадров для органов внутренних дел связан с образованием в 1966 году Союзно-республиканского

---

<sup>1</sup> Нарбутов Р.В. Полиция Российской империи (1862-1917 гг.): историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – С. 58.

<sup>2</sup> Кожевина М.А. Милицейское образование в Советской России: организация и правовое регулирование: автореф дис. д-ра юрид наук. – М., 2005. – С. 35.

министерства охраны общественного порядка СССР, переименованного в 1968 году в Министерство внутренних дел СССР. В рамках данного министерства получила дальнейшее развитие система ведомственного образования, направленного на подготовку профессиональных кадров для органов внутренних дел.

В настоящее время в Российской Федерации сохраняется система ведомственной подготовки кадров для органов внутренних дел.

Критериями эффективности подготовки специалистов в ведомственных образовательных организациях МВД России являются отзывы практических работников о выпускниках, статистика карьерного роста выпускников, эффективность их служебной деятельности.

Однако в последние годы особую актуальность приобретает проблема текучести кадров в органах внутренних дел, отток молодых сотрудников. Анализ данной ситуации закономерно становится объектом научных социологических исследований. Соответствующие исследования проводились и в области кадровых проблем органов внутренних дел. Так, анализируя текучесть кадров, М.С. Шуклин делает вывод о том, что выпускники ведомственных образовательных организаций МВД России более адаптированы к условиям службы и соответственно, гораздо реже увольняются в первые ее годы, чем другие категории граждан, поступивших в органы внутренних дел. Это, по мнению автора, объясняется целенаправленной морально-психологической подготовкой курсантов и слушателей и целым рядом других факторов, обусловленных специфичным учебным процессом ведомственных вузов<sup>1</sup>.

Несмотря на указанные положительные моменты, процесс подготовки специалистов в ведомственных образовательных организациях не лишен недостатков, о чем делаются выводы как на уровне руководства МВД России, так и в рамках научных исследований.

---

<sup>1</sup> Шуклин М.С. Проблемы трудовой адаптации и текучесть молодых кадров органов внутренних дел в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2016. – С. 54.

Так, С.Ю. Миронченко отмечает снижение уровня профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел<sup>1</sup>.

В.М. Морозов связывает улучшение работы правоохранительных органов с необходимостью поиска новых подходов к качеству подготовки сотрудников. В качестве решения указанных проблем С.Ю. Миронченко предлагает, в частности, в гражданских вузах, финансируемых из государственного бюджета, создавать специальные факультеты и кафедры государственной правоохранительной службы<sup>2</sup>.

При этом делается вывод что это «способствует повышению качества обучения слушателей (курсантов)».

Данное суждение недостаточно обоснованно, с нашей точки зрения, прежде всего потому, что предлагаемые специальные факультеты и кафедры государственной правоохранительной службы еще не созданы в гражданских вузах и делать вывод об их эффективности преждевременно.

Кроме того, говоря о подготовке кадров для органов внутренних дел, слезет помнить, что обучение будущих сотрудников имеет существенную специфику, включающую в том числе первоначальную подготовку, практические стрельбы, специальную физическую подготовку, режим секретности, морально-психологическую подготовку, служебную дисциплину и другие обязательные атрибуты становления профессиональных качеств сотрудников органов внутренних дел.

Обеспечение подобного учебного процесса в гражданских вузах потребует вложения значительных финансовых средств для создания необходимой учебно-материальной базы, при том, что результат подобного эксперимента не гарантирован и может оказаться гораздо хуже ожидаемого.

---

<sup>1</sup> Миронченко С.Ю. Правовые и организационные основы подготовки кадров органов внутренних дел в условиях реформы системы государственной службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – С. 65.

<sup>2</sup> Морозов В.М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта: дис. ... д-ра социол. наук. – М., 2015. – С. 75.

В то же время необходимо подчеркнуть, что современные ведомственные вузы МВД России обладают достаточной учебно-материальной базой для того, чтобы успешно решать поставленные передними задачи подготовки кадров.

Кроме того, принимая во внимание тот факт, что приоритетным для сотрудников органов внутренних дел является юридическое образование и определенная часть правовых дисциплин может преподаваться гражданскими специалистами, другую большую часть дисциплин учебного плана возможно объединить в рамках одной специальной (или специализированной) кафедры, осуществляющей подготовку специалистов для органов внутренних дел.

Конечно, в рамках факультета «государственной правоохранительной службы» возможно объединение необходимого количества кафедр, однако и в этом случае могут возникнуть проблемы. Перечень правоохранительных органов не определен законодательно, однако если принять во внимание те государственные органы, которые прямо в законодательных актах называются правоохранительными, то правомерно сделать вывод о том, что этот перечень достаточно широк и направления правоохранительной деятельности этих органов характеризуются особой спецификой и разноплановостью.

В связи с этим возникает вопрос о том, как более грамотно и методически верно объединить подготовку сотрудников полиции, МЧС, ФСИН, таможенных органов, прокуратуры и других органов в одном учебном процессе? Это сделать весьма непросто. Кроме того, необходимо ответить на вопрос: а нужно ли такое объединение? Например, в Воронежском институте МВД России в течение 12 лет подряд осуществлялась подготовка специалистов для системы ФСИН на основе межведомственного договора. Объективно процесс подготовки будущих сотрудников полиции и сотрудников ФСИН существенно отличается сообразно задачам, стоящим перед этими ведомствами. Поэтому в институте были оборудованы специализированные учебные кабинеты, согласован с ФСИН учебный план, подготовлены сотрудники из числа профессорско-преподавательского состава специализирующиеся на обучении курсантов и слушателей для системы ФСИН. Тем не менее руководство ФСИН

пришло к выводу о целесообразности подготовки кадров в ведомственных вузах этой системы, и, поскольку в Воронеже был учрежден институт ФСИН России, обучение специалистов для этой системы в Воронежском институте МВД России было прекращено.

Таким образом, 12-летний эксперимент межведомственной подготовки кадров для правоохранительных органов показал, что предпочтение было отдано все-таки ведомственной подготовке.

Данный подход соответствует концепции подготовки кадров, закрепленной в законодательстве. Так, п. 2 статьи 76 Федерального закона от 30 ноября 2011 года «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> предусматривает обучение кадров для системы органов внутренних дел преимущественно в образовательных организациях МВД России.

Вместе с тем, как показывает практика проблема комплектования органов внутренних дел, однозначно не может быть разрешена с помощью лишь выпускников ведомственных образовательных организаций, прежде всего в силу их малочисленности.

В настоящее время в системе МВД России (функционирует 17 образовательных организаций)<sup>2</sup>.

Количество ежегодно выпускаемых ими специалистов покрывает потребности органов внутренних дел примерно на десять процентов. Такое положение вещей, естественно, не может удовлетворять заказчика, то есть МВД России.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 16.12.2019 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.12.2011. - № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

<sup>2</sup> Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2012. – С. 83.

Существует также проблема «сезонности» выпускников. Как известно, государственная аттестация и вручение дипломов происходят в образовательных организациях МВД России в июле-августе.

Соответственно, в этот же период выпускники прибывают по месту распределения в территориальные органы для прохождения службы. Однако потребность в кадрах в территориальных органах не может быть на сто процентов согласована с цикличностью учебного процесса и зависеть от окончания учебного года.

При возникновении необходимости в кадрах в течение учебного года практические органы вынуждены осуществлять поиск потенциальных сотрудников, используя другие источники.

Наряду с подготовкой кадров в образовательных организациях МВД России Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» допускает возможность обучения специалистов для органов внутренних дел в гражданских образовательных организациях. С этой целью на основании статьи 77 названного закона допускается подготовка кадров для органов внутренних дел на основе размещения государственного заказа в гражданских образовательных организациях.

Идея подготовки кадров на основе государственных заказов далеко не оригинальна в системе профессионального образования, поскольку широко использовалась в советское время.

Тем не менее, редакция статьи 77 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вызывает ряд вопросов.

Итак, статья 77 рассматриваемого закона имеет название «Государственный заказ на подготовку кадров для органов внутренних дел». Государственный заказ в данном случае – это договор на оказание образовательных услуг, финансируемых из государственного бюджета.

Субъектами государственного заказа выступают, с одной стороны, государство в лице уполномоченных органов, с другой – образовательные организации, не входящие в систему МВД России. Однако сам механизм размещения государственного заказа статьей не регламентируется. В п. 3 статьи 77 закона указывается, что размещение государственного заказа происходит в учебных заведениях, «имеющих государственную аккредитацию по соответствующим образовательным программам». Возникает вопрос о том, из каких источников должны финансироваться эти учебные заведения?

Ответ на этот вопрос содержится в Положении о заключении договора на обучение между Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом на окружном, межрегиональном или региональном уровне) и гражданином Российской Федерации, предусматривающего обязательство последующего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2013 г. № 221.

В данном нормативном акте закреплено, что образовательная организация должна быть государственной, имеющей аккредитацию. Однако такую редакцию можно считать расширительным толкованием закона в одном случае и противоречием закону – в другом, так как в самом законе категория собственника образовательной организации не указана.

Далее, в целях реализации статьи 77 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел вправе заключать договор на подготовку специалиста с гражданином, обучающимся в

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 14.01.2013 г. № 21 (ред. от 01.07.2014 г.) «О подготовке кадров для органов внутренних дел Российской Федерации по договорам на обучение» (вместе с «Положением о заключении договора на обучение между Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом на окружном, межрегиональном или региональном уровне) и гражданином Российской Федерации, предусматривающего обязательство последующего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 21.01.2013. - № 3. – Ст. 172.

образовательной организации. Каким же требованиям должен отвечать гражданин, чтобы с ним был заключен такой договор?

В соответствии с п. 2 Положения о заключении договора на обучение между Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом на окружном, межрегиональном или региональном уровне) и гражданином Российской Федерации, предусматривающего обязательство последующего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, гражданин должен: достигнуть 18 лет: владеть русским языком: иметь соответствующее здоровье; получать первое образование по дневной форме обучения: обучаться за счет средств из федерального бюджета.

Представляется, что условие обучения гражданина только за счет средств федерального бюджета существенно ограничит сферу применения государственного заказа на подготовку кадров для органов внутренних дел, и соответственно, возможность более широкого конкурентного отбора кандидатов из числа обучающихся.

Как известно, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> образование может быть получено как за государственный счет, так и на платной основе, при этом условия платного обучения регламентируются локальными нормативными актами образовательных организаций и законодательством Российской Федерации.

Правилами приема в вузы предусмотрено, что не менее десяти процентов мест в вузах на бюджетных отделениях должны быть зарезервированы для абитуриентов-инвалидов, инвалидов-военнослужащих и других категорий граждан, желающих получить образование.

Эти лица по состоянию здоровья не могут служить в органах внутренних дел. Если принять во внимание тот факт, что среди современной молодежи

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 01.03.2020 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 31.12.2012. - № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

наблюдается негативная тенденция распространения наркомании, употребления спиртных напитков и общего ухудшения состояния здоровья, то выбор кандидатов для заключения договора с органами внутренних дел окажется не так широк, как хотелось бы.

Возможно, в этой ситуации целесообразнее расширить контингент потенциальных субъектов договора за счет лиц, обучающихся на платной основе в государственных образовательных организациях. Ориентация на студентов, обучающихся за государственный счет, имеет и другую сторону – данный подход ограничивает в правах тех лиц, которые оплачивают учебу из собственного кармана. Это, в свою очередь, противоречит принципу равного доступа граждан к службе в органах внутренних дел предусмотренному статьей 4 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

## § 2. Правовые и организационные основы кадровой политики в системе МВД России

Кадровая политика – это искусство. Искусство, а также системная, тщательная, подчас кропотливая работа с людьми и ради людей, работа, которая должна учитывать множество самых разнообразных нюансов, связанных с прохождением государственной службы и организацией четкого функционирования государственного аппарата.

Именно из этого следует исходить и применительно к проблеме реализации кадровой политики в системе МВД России. Как отмечал Р.В. Нагорных, «...синтез терминов «кадры» и «политика», объединяемых в понятие «кадровая политика», связан с реализацией деятельности

политической власти по формированию кадрового потенциала и рациональному его использованию в государстве»<sup>1</sup>.

Неслучайно, что практически все структурные преобразования, которые проводились в МВД на протяжении всей его истории, также в той или иной степени касались кадровых вопросов. Реформы последних лет это направление также не обошли своим вниманием.

Последняя реформа системы МВД России вскрыла целый ряд правовых и организационных проблем по самому широкому спектру вопросов деятельности органов внутренних дел. В процессе ее проведения были приняты принципиальные решения, заложившие добротный правовой фундамент деятельности органов внутренних дел на многие годы вперед.

В частности, в ходе кардинальных преобразований в системе МВД России были приняты Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»<sup>2</sup>, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 19 июля 2011 г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup>. На основании и в развитие перечисленных законодательных актов весьма активно развивается ведомственная нормативная правовая база, которая и определяет содержательную часть кадровой политики в системе МВД России.

Кадровая политика, осуществляемая в МВД России, это составная часть системы управления в сфере внутренних дел, от ее качества, системности и

---

<sup>1</sup> Нагорных Р.В. Правовые и организационные основы кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 16.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020 г.) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. - № 7. – Ст. 900.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 19.07.2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 01.03.2020 г.) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 25.07.2011. - № 30 (ч. 1). – Ст. 4595.

последовательности зависит эффективность деятельности органов внутренних дел в целом, а также качество работы полиции в частности. Вопросы кадровой политики напрямую связаны с обеспечением правопорядка, законности, а также прав и свобод граждан.

Неслучайно вопросы кадровой политики в системе МВД России находятся в центре внимания руководства страны, а также Министра внутренних дел Российской Федерации.

Несмотря на, казалось бы, устоявшиеся точки зрения на проблему работы с кадрами и кадровую политику, злободневность рассматриваемого вопроса объективно требует обратиться к понятию кадровой политики в системе МВД России, а также определить приоритетные направления ее реализации в сфере внутренних дел.

Кадровая политика, где бы она ни осуществлялась, это всегда работа с людьми, но работа особого свойства, связанная с их подбором, обучением, расстановкой, перемещением в целях достижения определенного результата. В этой связи Ю.А. Розенбаум в свое время отмечал, что кадры - это «категория лиц, которые занимают должности в органах управления, в связи с чем они участвуют, согласно их правовому статусу, в процессе управления, направленном на реализацию управленческих функций, обусловленных компетенцией данного органа»<sup>1</sup>.

Х.Х. Лойт, напротив, определял кадры как «постоянный (штатный) состав работников, то есть трудоспособных граждан, состоящих в трудовых отношениях с государственными учреждениями, предприятиями с различными организационно-правовыми формами собственности, имеющих определенную профессиональную подготовку и обладающих специальными

---

<sup>1</sup> Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров: организационно-правовые вопросы. – М., 1981. – С. 17.

познаниями, трудовыми навыками и опытом работы в избранной сфере деятельности»<sup>1</sup>.

Как с первым, так и со вторым определением вполне можно согласиться, в принципиальных положениях они весьма похожи. Кадры – это категория людей, имеющих специальный правовой статус: работники, служащие, сотрудники, которые имеют определенную правовую связь со своим работодателем в форме трудового договора, служебного контракта и выполняющие согласно ему определенную трудовую или служебную функцию. Также представляется правильной характеристика кадров как людей, имеющих необходимую профессиональную подготовку. Для кадров органов внутренних дел это весьма существенная характеристика, поскольку замещение всех без исключения должностей в системе МВД России требует определенного образования и профессиональной подготовки. Исходя из этого кадры МВД России – это постоянный состав сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников, состоящих на службе либо в трудовых отношениях с органами, организациями и подразделениями системы МВД России.

А.Ф. Ноздрачев под кадровой политикой на государственной службе понимает общий курс и последовательность действий государства по формированию требований к государственным служащим, по их отбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных служащих<sup>2</sup>.

Такая трактовка кадровой политики представляется вполне удачной, поскольку кадровая политика должна учитывать определенные перспективы государственного строительства и своевременно обеспечивать его

---

<sup>1</sup> Лойт Х.Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект): Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – С. 102.

<sup>2</sup> Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. – М., 1999. – С. 296.

качественными управленческими кадрами, причем самого различного характера.

Также отметим, что для повышения эффективности кадровой политики вообще и реализуемой в сфере внутренних дел в частности вполне целесообразно учитывать гендерную составляющую, а также возрастной характер кадров. Относительно последнего компонента необходимо сказать, что всегда целесообразно в работе с кадрами разумное сочетание государственных служащих различных возрастных групп.

Это дает возможность молодым, в нашем случае – сотрудникам органов внутренних дел (полиции), набираться необходимого профессионального опыта, а сотрудникам старшего возраста готовить себе добротную смену, а также оказывать положительное, а в некоторых случаях и воспитательное воздействие на сотрудников, только что пришедших на службу в органы и организации системы МВД России.

Говоря непосредственно о кадровой политике в общих чертах, можно сказать, что это управленческая деятельность по распоряжению кадровым потенциалом, существующим в настоящее время. Помимо этого, рассматриваемый вид политики должен учитывать и дальнейшие перспективы появления и профессионального роста кадров.

Таким образом, кадровая политика вообще и реализуемая конкретно в системе МВД России должна учитывать, как настоящее, так и будущее развитие кадрового потенциала, только такой подход может придать кадровой политике определенную стабильность и перспективность развития. Кадровая политика, реализуемая в сфере внутренних дел, достаточно сложный феномен, который определяется объектом, предметом, а также спецификой статуса субъектов.

Следует согласиться с Т.В. Щукиной, которая определяет, что кадровая политика «...явление сложное, многогранное и имеющее множество целей и задач. Отметим, что государство не может существовать без кадровой политики. В этой связи верен тезис о том, что... государство не может

функционировать без разумного использования интеллектуальных, физических и духовных ресурсов населения, а население не может обеспечивать собственную самоорганизацию без эффективного государственного воздействия»<sup>1</sup>.

Как уже отмечалось, понятие кадровой политики не ново, по данному вопросу существуют различные точки зрения, исходя из этого представим краткий анализ некоторых точек зрения по рассматриваемой дефиниции. Зарубежные авторы, в частности, такие, как Р. Гербер и Г. Юнг, определяют кадровую политику как основополагающую линию в деле подготовки кадров, основанную на объективной необходимости<sup>2</sup>.

В свою очередь, А.П. Егоршин считает, что кадровая политика – это «...мероприятия по работе с персоналом на длительную перспективу, она формируется государством и находит конкретное выражение в виде административных и моральных норм поведения людей»<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что в приведенном определении кадровой политики акцент сделан на том, что она формируется государством, находится под воздействием различных регуляторов, основным из которых являются правовые нормы. А точнее, нормы административного права. Действительно, если мы говорим о государственной кадровой политике, то она регламентируется именно нормами административного права. В частной сфере вопросы кадровой политики регулируются трудовым законодательством.

Однако, несмотря на то что основы кадровой политики определяются правовыми нормами, тем не менее в ее реализации также задействованы и сугубо управленческие технологии. Без этих технологий представить себе работу с кадрами в сфере внутренних дел практически невозможно. Отметим,

---

<sup>1</sup> Щукина Т.В. Кадровая политика в системе гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2011. – С. 22.

<sup>2</sup> Гербер Р., Юнг Г. Кадры в системе социального управления. – М., 1970. – С. 11.

<sup>3</sup> Егоршин А.П. Основы менеджмента: учебник. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – С. 31.

что в механизме работы с кадрами органов внутренних дел (полиции) используется совокупность правовых и организационных (управленческих) средств.

Еще один аспект, который нельзя забывать в вопросах работы с кадрами государственного управления, это сугубо политический аспект. Политика так или иначе воздействует на жизнедеятельность людей, не обходит она и работу с кадрами.

Поэтому неслучайно сочетание терминов «кадры» и «политика», объединяемых в понятие «кадровая политика». Как писал в свое время уже цитируемый ранее Ю.А. Розенбаум, связано это как раз с «реализацией деятельности политической власти по формированию кадрового потенциала и рациональному его использованию в государстве. Понятие «государственная кадровая политика» имеет ряд знаковых употребительных значений, в частности, таких, как: «главная линия в деле подготовки кадров, основанная на объективной необходимости», «генеральное направление в кадровой работе», «основные направления работы с кадрами, система работы с кадрами»<sup>1</sup>.

Н.М. Антошина, в свою очередь, также отмечает, что «...реализация кадровой политики на государственной службе связана с решением важнейших задач по подбору и расстановке кадров, их обучению, профессиональному росту, организации планомерной работы с государственными служащими на разных стадиях прохождения государственной службы»<sup>2</sup>.

Кадровая политика МВД России является неотъемлемой составной частью государственной кадровой политики, реализуемой в том или ином органе исполнительной власти через работу с личным составом. Кадровая

---

<sup>1</sup> Розенбаум Ю.А. Кадровая политика: понятие, содержание, принципы // Конституция СССР и правовые проблемы совершенствования руководства народным хозяйством. – М., 1979. – С. 19.

<sup>2</sup> Антошина Н.М. Кадровая политика на государственной службе / Н.М. Антошина. – Саратов, 2016. – С. 280.

политика Министерства внутренних дел Российской Федерации представляет собой комплекс идей, принципов и норм, регулирующих деятельность руководителей органов, организаций и подразделений МВД России по формированию кадрового состава, управлению сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими, работниками органов внутренних дел.

Кадровая политика в системе МВД России осуществляется на императивных предписаниях, определяющих направления ее реализации в сфере внутренних дел. Такими императивами должны выступать принципы правового регулирования кадровой работы в системе МВД России.

В научной литературе на данную проблему ранее обращалось некоторое внимание, в этой связи было бы уместно рассмотреть одну из точек зрения. Так, Л.М. Колодкин к принципам работы с кадрами органов внутренних дел относил: подбор, расстановку и продвижение кадров по моральным и профессиональным качествам; коллегиальность и единоначалие, обновление и сменяемость кадров, сочетание общественных интересов, интересов коллектива и личности; соблюдение законности, контроль и проверку исполнения<sup>1</sup>.

Следует заметить, что многие из этих принципов востребованы и в настоящее время. Так, традиционно к принципам кадровой работы в системе МВД России относится принцип законности. Такой подход носит объективный характер, поскольку кадровая работа, осуществляемая в сфере внутренних дел, должна основываться на положениях Конституции России и давать возможность гражданам реализовать себя на государственной службе, в частности, в таком ее сегменте, как служба в правоохранительной сфере.

Принцип законности применительно к кадровой политике, реализуемой в системе МВД России, должен рассматриваться весьма широко, поскольку включает учет в работе не только законов, но и иных нормативных правовых

---

<sup>1</sup> Колодкин Л.М., Фатула А.В. Организация работы с кадрами в органах внутренних дел: Учебное пособие. – М.: Акад. МВД СССР, 1990. – С. 19.

актов, а также судебных решений, что способствует более полному учету принципа законности в сфере внутренних дел вообще, а также в сфере кадровой политики МВД России, в частности.

Также к числу принципов кадровой политики, реализуемой в системе МВД России, должен относиться принцип демократизма и гуманности. Российская Федерация – федеративное, демократическое государство, в этой связи институты гражданского общества в установленном порядке могут и должны участвовать в управлении многими общественными процессами, в т.ч. протекающими в системе МВД России.

При МВД России функционирует общественный совет, на котором обсуждаются самые разнообразные вопросы деятельности МВД России, в т.ч. и актуальные проблемы кадровой политики.

Это дает общественному совету в определенных случаях возможность влиять на кадровые решения, принимаемые в системе МВД России. Подчеркнем, что в ходе реализации кадровой политики в системе МВД России учитывается и принцип гуманизма, этот принцип должен быть, как предполагается, основополагающим для деятельности органов внутренних дел (полиции).

Исходя из этого отметим, что в ходе непосредственного осуществления кадровой политики не должны допускаться действия (решения), которые могут принижать честь, достоинство личности, а также не должны приниматься решения, направленные на дискриминацию сотрудников и служащих системы МВД России по каким-либо объективным и субъективным признакам.

К числу методологических принципов кадровой политики, осуществляемой в системе МВД России, относятся такие принципы, как научная обоснованность, рациональность и реалистичность.

Известно, что в различных направлениях деятельности МВД России используются достижения науки и техники. Кадровая политика, осуществляемая в системе МВД России, в этом контексте исключением не

является. Однако наука как система накопленных знаний о природе, обществе и человеке используется в деятельности кадровых аппаратов системы МВД России, к сожалению, не в полном объеме.

В настоящее время у российской науки имеется достаточно большой потенциал, который можно использовать для улучшения кадровой работы в системе МВД России. В этой связи представляется целесообразным усилить внедрение в кадровую работу лучших научных достижений, касающихся кадровой политики и кадровых технологий.

Различные направления научного знания могут помочь сделать кадровую политику более реалистичной, а также позволят более рационально использовать личный состав органов внутренних дел в решении тех задач, которые стоят перед МВД России.

Кадровая политика должна также носить плановый характер, в кадровой работе недопустимы спонтанность, случайность. Плановости кадровой политики могут способствовать сформированные кадровые резервы, а также мероприятия по популяризации службы в органах внутренних дел. Как и любому направлению деятельности МВД России, кадровой политике присуща активность и целеустремленность.

Целью кадровой политики является формирование кадрового корпуса органов внутренних дел, который может эффективно достигать цели, стоящие перед органами и организациями системы МВД России.

Все перечисленные принципы, при их системной реализации, как представляется, помогут оптимально сформировать кадровый состав органов внутренних дел, который будет оптимален как по количеству, так и по качеству. Такое сочетание позволит не только избежать необоснованных сокращений личного состава, но и предупредит излишнее «раздувание» штатов органов внутренних дел.

Работа МВД России во многих своих аспектах носит гласный характер, деятельность Министерства открыта для общественного контроля. Руководство МВД России в установленном порядке информирует высших

должностных лиц нашей страны о проблемах и успехах в деятельности органов внутренних дел.

Также МВД России на своем официальном сайте и периодических печатных изданиях публикует актуальную информацию, касающуюся основных направлений деятельности органов внутренних дел, в этих изданиях помещается информация, касающаяся кадровой политики. Необходимо отметить, что кадровые подразделения МВД России всех уровней стремятся привлечь на службу наиболее подготовленных и способных людей, сформировать кадровый состав таким образом, чтобы он был устойчив от негативного воздействия криминальной и антисоциальной среды.

Нужно подчеркнуть, что кадровая политика в системе МВД России должна быть направлена на удовлетворение потребностей МВД России в человеческих ресурсах и, соответственно, на обеспечение профессиональными кадрами оперативно-розыскной, административной, а также процессуальной деятельности органов внутренних дел (полиции).

Кадровая политика в системе государственной службы призвана отражать интересы личности, общества и государства, создавать добротные условия для реализации государственным служащим его профессиональных амбиций.

В этой связи Ю.Н. Стариков неслучайно отмечает, что «...государственная кадровая политика призвана обеспечить гармоничное сочетание интересов личности и государства, создать условия для полного раскрытия творческого потенциала индивидуальности, направлять способности человека на реализацию задач укрепления и развития государства. Главная цель этой политики – достижение сбалансированного функционирования государства»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Стариков Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – С. 119.

Для того чтобы кадровая политика, осуществляемая в нашей стране, «замкнулась» и вовлекла в свой круг как можно больше способных и подготовленных людей, представляется вполне возможным вовлечение в этот процесс и наиболее эффективных представителей бизнеса, которые, добившись результата в сфере предпринимательства, смогли бы реализовать свои знания и опыт на государственной службе, в т.ч. осуществляемой в системе МВД России.

Кстати, это также может способствовать и снижению уровня коррупции в системе государственной службы – государственная служба получит обеспеченных и финансово независимых людей.

Для подготовки кадров в системе МВД России используются самые современные образовательные и информационные технологии. В системе МВД созданы и успешно функционируют образовательные организации высшего и дополнительного профессионального образования, сформирована система различных учебных центров и др. Все это самым положительным образом сказывается на уровне законности и дисциплины среди личного состава органов и организаций системы МВД России.

Отметим, что система управления МВД России имеет определенные особенности, заключающиеся, например, в централизации управления. Это отражается и на процессе управления кадровой политикой, в этой связи вполне объективен принцип сочетания единоначалия и коллегиальности при принятии кадровых решений на всех уровнях управления.

Следует иметь в виду, что кадры МВД России – это не застывшая категория, люди в силу объективных причин утрачивают свою профессиональную пригодность, находят себя в иных сферах государственного управления, хозяйственной деятельности и т.п.

Поэтому кадровая политика должна основываться на сочетании преемственности. Старшие и, соответственно, более опытные поколения сотрудников должны передавать свой положительный опыт молодым сотрудникам, делиться с ними навыками и профессиональным мастерством. В

МВД России поддерживаются династии, и это, на наш взгляд, совершенно правильно, т.к. помогает укрепить основы кадровой политики в органах МВД России, а также сформировать коллектив единомышленников.

Весомый вклад в кадровую политику могут внести ветеранские организации. Опора на ветеранов, безусловно, укрепит кадровую работу, осуществляемую в сфере внутренних дел.

В завершение рассмотрения принципов кадровой политики обратим внимание на принцип социальной справедливости при принятии кадровых решений. Суть этого принципа состоит в том, что он должен способствовать принятию кадровых решений, понятных личному составу органов МВД России, в ходе реализации данного принципа, на руководящие должности должны назначаться достойные сотрудники, этот принцип должен противодействовать кадровому коррупционному протекционизму.

В настоящее время, как никогда, следует добиваться, чтобы кадровая политика, реализуемая в различных органах государственной власти и управления Российской Федерации, была направлена на принятие правовых и организационных мер, максимально полно раскрывающих профессиональный и творческий потенциал сотрудников.

Для этого необходимо использовать средства по рациональной организации управленческого труда, внедрение в процесс управления информационных технологий, а также реализацию различного рода служебных процедур, направленных на комплектование кадров органов государственной власти и управления, в соответствии с необходимым уровнем их квалификации, опытом и профессиональной подготовкой<sup>1</sup>.

Именно на решение этих, в числе ряда других, проблем должна быть направлена государственная кадровая политика. Сегодня обращает на себя внимание такой факт, что о кадровой политике говорят самые различные должностные лица.

---

<sup>1</sup> Кадровый потенциал государственной службы: оценка и аттестация / Под ред. А.А. Деркача. – М.: Изд-во РАГС при Президенте РФ, 2002. – С. 4.

Тем не менее реальных действий и решений в деле ее реализации принимается не так уж и много. Можно видеть, что в различных органах государственной власти приняты или существуют проекты кадровой политики.

Однако имеющиеся документы между собой не связаны ни логически, ни организационно, следовательно, практический толк в этих документах для реализации государственной кадровой политики невелик. Данное обстоятельство делает кадровую политику в ряде случаев нестабильной, непредсказуемой.

Подобное положение вещей нередко выносит на повестку дня тезисы «некого назначать», «нет достойных кадров» и т.д. Исходя из этого на руководящей должности зачастую продолжает долгое время оставаться малоэффективный, а порой и коррумпированный руководитель. Все это в конечном счете сказывается на эффективности различного рода реформ, четкости работы того или иного органа государственной власти и управления Российской Федерации. В этой связи весьма актуальными являются развитие и нормативное закрепление основ государственной кадровой политики, и МВД России, как мы считаем, должно принять самое непосредственное участие в содержательном наполнении обозначенных документов.

В настоящее время департаментам и кадровым управлениям органов государственной власти необходимо находиться в постоянном поиске честных, подготовленных и квалифицированных управленческих кадров. Вполне обоснованно, что их следует выявлять в той или иной профессиональной среде.

Профессиональный чиновник – это прекрасно, однако руководитель должен быть специалистом и в той сфере, в которой он управляет. Это позволит руководителю иметь авторитет в профессиональной среде, а также поможет исключить необдуманные и непрофессиональные решения, которые могут навредить соответствующей системе.

Именно такой подход, на наш взгляд, наиболее оптимален в деле реализации кадровой политики вообще и осуществляемой в системе МВД России в частности.

Подводя итог рассмотрению перечисленных выше проблем, необходимо подчеркнуть, что проблемы кадровой политики имеют весьма принципиальное значение для эффективной деятельности МВД России, для решения тех задач, которые перед МВД сегодня поставлены, поэтому они должны постоянно находиться в центре внимания как руководителей различного уровня Министерства, так и институтов гражданского общества России.

### ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

#### § 1. Актуальные вопросы профессионального отбора кадров на службу в органы внутренних дел в РФ

В условиях обострения борьбы с организованной преступной деятельностью и коррупцией в органах внутренних дел (ОВД) просматриваются утрата отдельными сотрудниками профессионализма и снижение уровня их общей культуры.

В связи с этим одна из наиболее важных проблем заключается в надлежащем кадровом обеспечении процесса обновления ОВД. Следует пересмотреть критерии оценки кандидатов на службу в ОВД в целях ужесточения требований к их морально-нравственным качествам, уровню образования, а также степени психологической устойчивости и физической подготовки.

Необходимо вернуть доверие населения к ОВД, т.к. в настоящее время 34% респондентов заявляют, что не доверяют полиции в обеспечении своей личной и имущественной безопасности, а 54% – доверяют. Притом подавляющее большинство россиян (88%) в той или иной степени полагают, что следует помогать полиции. По их мнению (40% опрошенных), органы внутренних дел - это одна из наиболее эффективных структур по защите интересов граждан от преступных посягательств<sup>1</sup>35.

Вместе с тем полиция, проводя в жизнь непопулярные, недостаточно продуманные законы, вызывает раздражение и недовольство граждан. И вся вина сотрудника заключается в последовательном исполнении соответствующих правовых предписаний. Вот почему несоответствие законов требованиям общественного развития, их несовершенство и бездействие, в

---

<sup>1</sup> Васина А. Факторы мотивации студентов и качественное юридическое образование // Юридический мир. – 2016. – № 11. – С. 8-9.

том числе и регулирующих работу полиции, вполне понятно, отражается на общей оценке деятельности ОВД.

Сравнительный анализ результатов опроса граждан и работников полиции по вопросу о факторах, снижающих авторитет полиции, выявил следующие моменты. Сотрудники полиции практически, как и граждане, в числе первых и основных факторов, способствующих снижению авторитета полиции, называют нарушения дисциплины и законности, грубость, бестактность, низкую культуру общения, вымогательство, поборы, взяточничество.

На это обращает внимание и руководство МВД России, которое, как и граждане РФ, в качестве действенного средства укрепления общественного порядка и усиления борьбы с преступностью указывает на фактор повышения качества отбора сотрудников и противодействие коррупции в органах внутренних дел (55% и 53% соответственно). Третье из широко разделяемых мнений – это необходимость улучшения профессиональной подготовки и повышения квалификации действующих сотрудников полиции (46%)<sup>1</sup>.

В кратчайшие сроки в ОВД необходимо повысить эффективность механизма работы с кадрами, основными элементами которого являются: подбор (отбор) и расстановка кадров; воспитание и обучение кадров.

Под термином «отбор кадров» следует понимать выделение какого-либо кандидата из числа других, наиболее соответствующего характеру и содержанию предстоящей трудовой функции.

Профессиональный отбор предполагает именно выбор лучшего из нескольких кандидатов, который может оптимально осуществлять в будущем профессиональную деятельность. Научно обоснованный отбор должен строиться не на выборе наиболее способного кандидата из всех, а на основе соответствия качеств кандидата необходимым требованиям.

---

<sup>1</sup> Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. Популярно-правовой альманах МВД России. – 2016. – № 1. – С. 25-31.

Качества, необходимые работнику ОВД, могут быть выявлены только путем современных научных методик. В своей повседневной служебной деятельности сотрудник должен обладать интуицией, приобретенным опытом, различными творческими способностями, творческим нешаблонным мышлением, объемом и скоростью памяти, вниманием, волевыми компонентами, выдержкой, самообладанием, эмоциональной зрелостью, быстротой умственной ориентировки, переключением внимания и т.д.

Требования, предъявляемые к сотруднику ОВД, изложены в ст. 9 Федеральном законе «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», а также в Кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих<sup>1</sup>.

Законодательством установлены определенные критерии в отношении лиц, принимаемых на службу в ОВД. Возрастной критерий для поступающих на службу – от 18 до 35 лет (п. 1, п. 3 ч. 1 ст. 17 вышеуказанного ФЗ), однако в п. 2 ст. 17, если говорить о нижнем пределе, следует учесть, что в образовательные учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме вправе поступать в том числе граждане, не достигшие возраста 18 лет и не старше 25 лет (п. 2, п. 3 ч. 2 ст. 17 вышеуказанного ФЗ).

Второй критерий для поступающих на службу – уровень образования. Квалификационные требования к должностям в органах внутренних дел предусматривают наличие для должностей рядового состава и младшего начальствующего состава среднего (полного) общего образования, для должностей среднего начальствующего состава – образования не ниже среднего профессионального, соответствующего направлению деятельности,

---

<sup>1</sup> Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. - № 36. – декабрь, 2011.

для должностей старшего и высшего начальствующего состава – высшего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности (п. 2 ст. 9 вышеуказанного ФЗ).

Третий критерий – личные и деловые качества, позволяющие выполнять возложенные на сотрудника обязанности. Однако расплывчатость и неопределенность данного требования не позволяют объективно подойти к отбору кадров.

Четвертым критерием является физическая подготовка будущего сотрудника.

Отбор кандидатов для службы в ОВД требует переноса центра тяжести на подбор нужных людей, т.е. кадровые и воспитательные аппараты, руководители горрайорганов должны сами выбирать и всесторонне проверять каждую кандидатуру и лишь затем ходатайствовать о ее направлении для дальнейшего изучения.

Некоторые руководители, стараясь в количественном отношении выполнить утвержденную разрядку, рекомендуют в ряде случаев на работу в ОВД недостойных кандидатов, которые не могут устроиться в других отраслях. В результате поверхностного изучения деловых и моральных качеств вновь принятых в ОВД проникают случайные люди, политически незрелые, склонные к нарушениям служебной дисциплины.

Задача, таким образом, состоит в том, чтобы в отборе кадров самое непосредственное участие принимали руководители и оперативный состав заинтересованных служб, т.е. нельзя считать подбор людей монополией кадрового аппарата.

Возможности для реализации этой задачи предоставлены действующим порядком отбора кадров на службу в ОВД, установленным соответствующим ведомственным нормативным актом. Данный порядок отбора положительно скажется на уровне организаторской работы по комплектованию органов, значительно повысится требовательность, будут тщательно изучаться

моральные и деловые качества кандидатов, их поведение в быту, состояние здоровья.

Закрепление кадров ОВД, стабилизация их профессионального ядра во многом зависят от способности конкретного сотрудника переносить большие физические и психологические нагрузки.

Поэтому необходимо проведение тщательного медицинского освидетельствования лиц, принимаемых на службу, ибо работа в ОВД в силу ее специфичности и повышенной ответственности за каждое действие практически противопоказана в среднем каждому третьему. При этом следует учитывать и виктимологические аспекты службы.

Некоторые категории лиц в определенных условиях имеют предрасположенность чаще других нести ущерб от правонарушений. Существование фактора повышенной виктимности требует научно обоснованного определения психологических свойств личности сотрудника, специфических качеств профессиональной пригодности к службе в ОВД. Сотрудник, обладающий отрицательными психологическими свойствами, нередко собственными действиями провоцирует ответную реакцию отдельных людей против себя, что приводит к нарушениям законности, влекущим увольнение из органов.

Кроме того, граждане, поступающие на службу в органы внутренних дел, проходят в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, психофизиологические исследования (обследования), тестирование, направленные на выявление потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами (п. 6. ст. 17 ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в законодательные акты РФ»).

В настоящее время в МВД России приняты дополнительные меры по совершенствованию механизмов, не позволяющих поступить на службу людям, имеющим корыстные мотивы, связанным с криминальной средой,

обладающим рядом других качеств, исключающих возможность службы в полиции.

Однако существовавшая до сих пор и во многом сохранившаяся практика подбора кадров не способствовала выполнению в полной мере главной задачи – комплектованию ОВД людьми, способными в короткий срок стать высокими профессионалами.

Причиной данных обстоятельств могут быть «анкетный» подход к кандидатам, невысокий престиж сотрудника правоохранительных органов в обществе, недостаточность социальных гарантий и правовой защищенности сотрудников, высокий уровень правового нигилизма в обществе. Все это приводило к тому, что в органы, утрированно говоря, брали не того, кто нужен, а того, кто сам пришел. В результате порой до 50% должностей начальствующего состава ОВД укомплектовано лицами, имеющими среднее специальное и высшее неюридическое образование<sup>1</sup>.

Немаловажную роль в комплектовании кадров ОВД должны играть высшие юридические учебные заведения РФ и в первую очередь качество подготовки современного юриста, которое непосредственно зависит от качества организации учебного процесса, куда входит наличие в вузе научно-педагогической «школы», высокий уровень профессорско-преподавательского состава, учебно-методического, научно-исследовательского, материально-технического обеспечения и т.п.<sup>2</sup>

Порой формальное выполнение разрядки комплектуемыми органами; поверхностное изучение кандидатов на учебу; слабая разъяснительная работа о профиле подготовки специалистов; уделение незначительного внимания подбору кадров и оформлению личных дел абитуриентов; отсутствие продуманной долговременной

---

<sup>1</sup> Янбухтин Р.М. Институт полиции: социально-политические основы повышения эффективности деятельности: монография. – Уфа: УЮИ МВД РФ, 2015. – С. 61-65, 69, 137, 143.

<sup>2</sup> Климкина Е.В., Курбатова О.В., Малахова Н.В., Ольшевская А.В., Сакулина Л.Л., Сизов И.Ю. Организационно-правовые основы работы с кадрами органов внутренних дел: учебное пособие. – М.: Моск. ун-т МВР РФ им. В.Я. Кикотя, 2017. – С. 126.

профориентационной работы, способности выявить подготовленных во всех отношениях кандидатов, имеющих склонности к работе в правоохранительных органах, – все это позволяет сделать вывод о том, что с таким подходом абитуриенты по своим моральным качествам и социальной ориентации не будут соответствовать требованиям, предъявляемым к сотрудникам ОВД.

Отбор кандидатов на обучение необходимо проводить не только по результатам собеседования и приемных экзаменов, но и строгого тестового контроля (профессионального, интеллектуального и физического), т.е. в определенной степени нужно проводить диагностику их профессиональной пригодности.

При Департаменте государственной службы и кадров МВД России функционирует Управление организации морально-психологического обеспечения и сформированы соответствующие подразделения на местах. Установление соответствия этих качеств и свойств личности кандидата, поступающего на службу в органы внутренних дел или на учебу в образовательные учреждения системы МВД России, нормативно одобренным требованиям является основной задачей профессионального психологического отбора.

Важным является и тот факт, что отказ в приеме на службу или учебу по результатам этого отбора защищает как самого кандидата от непосильной по психоэмоциональным и психофизическим параметрам деятельности, снижая риск возникновения у него психосоматических заболеваний, так и общество от негативных последствий его профессиональной несостоятельности.

Одновременно профессиональный психологический отбор обеспечивает правовую обоснованность назначения на должность наиболее подходящего кандидата, определяет качества и характеристики, проявления которых следует учитывать, контролировать, корректировать в процессе профессионального становления, предотвращая тем самым профессиональную деформацию.

Для успешного проведения профессионального отбора кадров необходим научно обоснованный системный подход, т.к. определенная трудовая деятельность имеет свои условия и организацию.

Человек, претендующий на конкретную профессию, должен соответствовать по психологическим и физиологическим характеристикам модели специалиста. Создание моделей специалистов является одним из важных направлений для определения программы обучения в учебных заведениях МВД РФ.

Создание такого рода моделей в значительной степени позволит поставить всю профориентационную деятельность в системе МВД РФ на научную основу. Так, требования к кандидатам на службу в ОВД можно выразить четырьмя уровнями профессиональной модели.

1. Требования, предъявляемые к кандидату всей системы МВД РФ. Все работники системы ОВД должны отвечать требованиям, перечисленным в Присяге, в основных нормативных документах ОВД. Репутация кандидата, его прошлое, окружение кандидата должны быть безупречными. Требования в основном касаются морально-психологических качеств кандидата.

2. Профессиональные требования. Работник ОВД должен обладать способностью в любой момент быстро принимать решения, действовать организованно и целесообразно в сложных ситуациях и при этом обладать эмоциональной устойчивостью и зрелостью.

3. Требования к кандидату по конкретным специальностям. Каждая специальность ОВД имеет «набор» требований, предъявляемых к кандидату. Одни требования присущи участковым уполномоченным, другие - работникам ГИБДД и т.д.

4. Соответствие кандидата конкретной должности.

Работник полиции – всегда и всюду представитель государственной власти, олицетворение закона, его справедливой и гуманной силы. На грубость и дерзость он не только не должен, но и не имеет права отвечать

грубостью и дерзостью. Он всегда и всюду должен своим обликом, своей манерой поведения внушать доверие людям.

В нормативных актах МВД России достаточно четко и подробно регламентированы процедура и критерии отбора кадров на службу в ОВД. Однако даже тщательный отбор не может твердо гарантировать, что принятые люди смогут эффективно выполнять свои профессиональные задачи. Такой отбор может быть эффективным при наличии в ОВД системы профессиональной ориентации и адаптации кадров.

Особое место в профессиональной ориентации занимают руководители учебных заведений и подразделений, которые помогают будущему сотруднику получить первоначальные профессиональные навыки и адаптироваться в коллективах.

Под профессиональной адаптацией понимается система мероприятий по оказанию помощи лицу, только что поступившему на работу, в быстрейшем приспособлении к условиям труда, в успешном овладении профессией и специальностью. Психологи выделяют четыре этапа профессиональной адаптации.

1. На первом этапе молодой работник должен усвоить основные нормативные акты, должностные инструкции и элементы своей деятельности.

2. На втором этапе работник должен перейти к самостоятельной деятельности.

3. На третьем этапе работник эффективно исполняет свои функциональные обязанности.

4. Этап профессионального мастерства, высокой степени служебной деятельности – этап, требующий продвижения сотрудника.

Необходимо заметить, что по многим причинам профессиональная адаптация не для всех молодых работников заканчивается хорошо. Порой неудовлетворенность работой приводит их к разочарованию, желанию сменить место работы, а то и вовсе уволиться из ОВД.

Думается, что введение испытательного срока для лиц рядового и младшего начальствующего состава ОВД, когда решением специальной комиссии служба может быть прекращена именно по профессиональным мотивам, снимет многие современные проблемы.

Руководство Министерства внутренних дел пришло к выводу, что практика экстенсивного подхода к комплектованию подразделений ОВД фактически себя исчерпала. Кадровая политика Министерства требует модернизации.

Необходимо сосредоточить усилия на подборе кадров, обеспечить привлекательность и престиж полицейской службы, гарантировать карьерный рост тем, кто будет добросовестно исполнять свои обязанности, совершенствовать и развивать систему социальной политики, проводимой в ОВД, которая должна быть адекватной жизни современного общества, способной воздействовать на мотивы и стимулы к повышению служебной деятельности<sup>1</sup>.

Это задача не только для МВД, это задача для всего государства. В этом контексте органам внутренних дел необходимо иметь долгосрочную концепцию кадровой политики и конкретные меры по ее реализации, которые способствовали бы улучшению работы с кадрами, повышению уровня профессионализма, исполнительской дисциплины и научной организации труда.

## § 2. Совершенствование кадрового обеспечения в условиях реформирования правоохранительной системы

На современном этапе реформирования органов внутренних дел Российской Федерации основной и первоначальной целью является выведение системы МВД России на новый, более качественный уровень

---

<sup>1</sup> Быковская Ю.В. Реформа системы социальных гарантий сотрудников полиции и основные направления дальнейшего развития социальной политики в органах внутренних дел Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. – 2016. – № 3. – С. 14-15.

развития, т.к. взаимоотношения, основанные на контроле и приоритете государственного принуждения, себя исчерпали. Существующее российское общество требует высокопрофессионального подхода к защите жизни, здоровья, имущества, а также прав и свобод граждан и их близких, в связи с чем в рамках проводимой реформы МВД России должен был быть реализован комплекс мер по реорганизации и оптимизации структуры кадрового управления и обеспечения и в первую очередь профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел.

В 2010-2011 гг., в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup>, руководство РФ и МВД России в рамках проводимой реформы органов внутренних дел РФ предусмотрело кадровые преобразования, смысл которых состоял в продуманном и последовательном омоложении кадрового ядра органов внутренних дел на всех уровнях, создании эффективных механизмов выдвижения и продвижения талантливой и высокопрофессиональной молодежи. И здесь большая роль должна была принадлежать кадровой составляющей, и в первую очередь ведомственному образованию, которое в процессе обучения и воспитания могло бы формировать востребованных страной и службой сотрудников МВД России нового типа, в связи с чем необходим был пересмотр подходов к развитию системы профессиональной подготовки кадров системы МВД России.

В связи с изложенным 4 февраля 2013 г. члены расширенной рабочей группы при Министерстве внутренних дел Российской Федерации по дальнейшему реформированию органов внутренних дел представили «дорожную карту» с предложениями по дальнейшему реформированию органов внутренних дел Российской Федерации, направленными на то, чтобы сделать российскую полицию государственным институтом, пользующимся

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 18.02.2010 г. № 208 (ред. от 04.04.2014 г.) «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 22.02.2010. - № 8. – Ст. 839.

высоким доверием граждан, способным дать адекватный ответ угрозам и вызовам XXI в.

При этом главным звеном дальнейшего реформирования системы МВД России определена работа с кадрами, рассматриваемая прежде всего с позиций закрепления профессионального кадрового ядра полиции, очищенного от коррупционеров, нарушителей дисциплины и людей случайных для полиции.

Реформа органов внутренних дел должна была обеспечить реальное внедрение в правоохранительную практику самых передовых достижений науки и техники, в том числе новейших информационных технологий.

Согласно представленной «дорожной карте», проведение действенной кадровой политики МВД России должно было являться неотъемлемой составляющей и неременным условием реформирования системы МВД России, в ходе реализации которой должны были быть реализованы следующие приоритетные задачи:

- формирование и закрепление профессионального кадрового ядра сотрудников органов внутренних дел по всем направлениям оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности, в т.ч. кадровые резервы на всех уровнях управления;

- повышение эффективности системы подбора кадров для органов внутренних дел РФ;

- корректировка работы образовательных учреждений МВД России в направлении повышения их профессионализации и создания единой многоуровневой системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров, увязанной с порядком прохождения службы в органах внутренних дел;

- создание условий, при которых система подготовки кадров должна была стать постоянной и многоступенчатой;

- использование современных методик организации учебного процесса, введение эффективного контроля за уровнем знаний обучаемых,

систематическое проведение государственных аттестаций образовательных учреждений МВД России;

– развитие системы ранней профессиональной ориентации молодежи на основе оптимизации деятельности полицейских колледжей, лицеев, специализированных классов (групп) общеобразовательных школ, позволяющей обеспечить сознательную готовность юношей и девушек связать свою жизнь с правоохранительной деятельностью, формирование у молодого поколения позитивного образа сотрудника органов внутренних дел;

– предусмотреть механизм замещения должностей руководящего состава только лицами, прошедшими соответствующую подготовку в Академии управления МВД России, других научных и высших образовательных учреждениях МВД России.

Однако все указанные задачи по формированию современной кадровой политики в системе МВД России так и остались отраженными только в рассматриваемой и не принятой «дорожной карте» или в виде отдельных поручений.

К сожалению, в ходе реформирования системы МВД России результаты, ожидаемые обществом, достигнуты далеко не в полном объеме. Нарушения законности и дисциплины в органах внутренних дел продолжают иметь место. Качество правоохранительных услуг существенно не повысилось, уровень доверия граждан к полиции по-прежнему остается невысоким.

Аттестация, в ходе которой 5,6 тыс. сотрудников не рекомендованы для прохождения дальнейшей службы, сама по себе не могла решить задачу принципиального обновления и повышения профессионализма кадрового ядра. В основном на службу в полицию были переведены те же сотрудники милиции, с их положительными и отрицательными качествами.

Повышение уровня материального стимулирования службы в полиции стало важным фактором, но его значение должно максимально проявиться в процессе принципиального обновления кадров, которые еще предстоит

подыскать, обучить и адаптировать к новым социальным требованиям и задачам в практических подразделениях.

Проводимое реформирование системы МВД России является закономерной реакцией руководства страны на потребность российского общества в повышении доверия к органам внутренних дел и качественном улучшении их деятельности.

В связи с этим необходимо отметить, что в свете реализации Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»<sup>1</sup> и Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»<sup>2</sup> все вышеперечисленные вопросы следовало бы отразить в новой Концепции профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров правоохранительных органов Российской Федерации, которую целесообразно было бы предварительно обсудить в практических подразделениях силовых ведомств, а затем рассмотреть и утвердить на уровне федеральных властей, однако до настоящего времени это не сделано.

Принятие и утверждение новой Концепции кадровой политики в правоохранительных органах Российской Федерации на ближайшие 5 - 6 лет позволило бы определить официальную стратегию кадровой политики и в первую очередь по формированию высокопрофессионального, стабильного, оптимально сбалансированного кадрового корпуса, наиболее полно соответствующего современным условиям среды их функционирования, способного эффективно решать задачи, поставленные обществом и государством.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 157 (ред. от 17.06.2019 г.) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 11.04.2016. - № 15. – Ст. 2072.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 18.03.2020 г.) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 04.07.2016. - № 27 (Часть I). – Ст. 4159.

Проработанная и научно обоснованная стратегия развития системы профессиональной подготовки на среднесрочный период, в т.ч. в части, касающейся ведомственных образовательных организаций, позволит обеспечить подготовку необходимого количества специалистов для правоохранительных органов с требуемым набором квалификационных характеристик, позволяющих им эффективно решать поставленные задачи, т.к. успешно выполнять служебные обязанности способен лишь высококвалифицированный сотрудник, который прочно владеет комплексом специальных знаний и практических умений и навыков, приобретенных в результате общей и специальной профессиональной подготовки, в процессе соответствующей работы. Реализация основных положений Концепции должна быть основана на открытости, эффективном управлении и оптимизации правоохранительной деятельности, обеспечении надлежащего внутреннего и внешнего взаимодействия и разумной экономии ресурсов.

Только подготовленные и обученные сотрудники правоохранительной системы могут оперативно реагировать на все заявления и сообщения о преступлениях и иных правонарушениях, быстро и качественно решать иные вопросы в пределах своей компетенции, реализуя весь комплекс правоохранительных услуг.

Это одно из важнейших направлений получения и удержания доверия и уважения среди граждан и общества.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Служба в органах внутренних дел претерпела ряд важных изменений. Был принят Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции», и обновлена нормативно-правовая база в сфере регулирования служебных отношений.

До 2011 г. действовал подзаконный акт – Положение о службе в органах внутренних дел 1992 г. В настоящее время прохождение службы регламентируется Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятым 30 ноября 2011 г.

На основании новых законов издаются внутренние акты МВД России, которые регламентируют отдельные стороны прохождения службы – от зачисления на службу и присвоения специального звания до увольнения – и в том числе кадровое делопроизводство.

Отличительным признаком правоохранительной службы являются, прежде всего, ее задачи, которые состоят в обеспечении безопасности личности, защите ее прав, свобод и законных интересов, защите интересов общества и государства от противоправных посягательств.

Обозначенные особенности правоохранительной службы налагают дополнительные функции на кадровые подразделения органов МВД России. Среди них оформление документов, удостоверяющих личность сотрудников органов внутренних дел; своевременная выдача служебных удостоверений и жетонов, ведение их учета в специальных журналах; контроль за прохождением обязательных стажировок и аттестаций; участие в проведении служебных проверок и др.

Кадровую политику в органах внутренних дел, также 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».

Кадровая работа в органах внутренних дел – ответственное и многогранное направление деятельности, которое требует комплексного решения управленческих, экономических, социальных, нравственных, правовых, психологических и иных задач. Одним из главных показателей организации кадровой работы выступает ее системность, поэтому она должна строиться с учетом необходимости поддержания баланса интересов сотрудников, с одной стороны, и органов внутренних дел в целом – с другой. Все это обеспечивает эффективную реализацию конституционных прав и свобод сотрудника как профессионала, гражданина и личности в единстве с интересами органов внутренних дел.

Практика показывает, что непрофессионализм, который проявляют некоторые сотрудники органов внутренних дел, их пренебрежительное отношение к букве закона, приводят к тому, что у населения создаются негативные стереотипы отношения ко всей системе органов внутренних дел, в том числе возможности утверждения режима законности, принципов неприкосновенности личности, защиты ее чести и достоинства.

В результате изложенного, сформулируем некоторые предложения по совершенствованию кадрового обеспечения ОВД:

- 1) Необходимо принятие и утверждение новой Концепции кадровой политики в правоохранительных органах Российской Федерации на ближайшие 5-6 лет позволило бы определить официальную стратегию кадровой политики и в первую очередь по формированию высокопрофессионального, стабильного, оптимально сбалансированного кадрового корпуса, наиболее полно соответствующего современным

условиям среды их функционирования, способного эффективно решать задачи, поставленные обществом и государством;

2) Необходимо использовать средства по рациональной организации управленческого труда, внедрение в процесс управления информационных технологий, а также реализацию различного рода служебных процедур, направленных на комплектование кадров органов государственной власти и управления, в соответствии с необходимым уровнем их квалификации, опытом и профессиональной подготовкой;

3) Необходимо ввести испытательный срок для лиц рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел.