



1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ОВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН К УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сегодня мы являемся свидетелями того, как различные общественные процессы и сферы деятельности все теснее взаимодействуют между собой. Это наглядно видно при исследовании социальных явлений в нашем обществе, где необходимость системного подхода диктуется самой жизнью, прежде всего высокой степенью интеграции общественных процессов, где как никогда ранее «все связано со всем», когда решение одной проблемы зависит от решения множества других, когда сами проблемы приобретают системный, комплексный характер.

Изменение политического курса Казахстана обусловило быстрый и бурный переход к новой общественно-экономической формации, что в свою очередь вызвало необходимость активной правотворческой деятельности, основанной на глубоком изучении сложившейся правоприменительной практики, ее научном анализе, с целью приведения норм права в соответствие с изменяющимися и порождающимися новыми общественными отношениями.

Так, формирование демократического, правового государства должно сопровождаться созданием эффективно действующих органов внутренних дел, направленных на защиту прав, свобод и законных интересов граждан, что также немыслимо без подготовки специалистов, способных решать управленческие задачи в соответствии с новыми реалиями, происходящими изменениями в обществе.

Смена политического строя в постсоветском пространстве, в том числе и в Казахстане повлекла за собой необходимость проведения правовой реформы. Коренное изменение политического курса потребовало в той же степени существенного изменения в системе и структуре ОВД, при этом отказа от многих стереотипов деятельности и разработки новых подходов в профессиональной подготовке сотрудников в условиях реформирования.

Так, глава нашего государства Н. А. Назарбаев на расширенном совещании руководителей правоохранительных структур подверг серьезной критике кадровую политику правоохранительных органов, где отметил: «Надо себе отдавать отчет в том, что ни один закон не сработает, если его не будут претворять в жизнь честные, порядочные работники, настоящие профессионалы»¹. Президент страны определил в качестве важнейшего стратегического направления в деятельности правоохранительных органов формирование правильной кадровой политики.

Работа же в органах внутренних дел — это специализированная или осуществляемая наряду с выполнением других функций постоянная исследовательская, познавательная деятельность сотрудников, связанная с оперированием правовой информацией и обеспечивающая целенаправленное управление правоохранительной системой. Следовательно, от всех сотрудников органов внутренних дел требуется серьезная психологическая перестройка, творческое, инициативное отношение к делу, организованность и дисциплинированность, строгое соблюдение законности, непримиримость к недостаткам.

С целью определения требований к уровню подготовки слушателей вузов МВД РК для осуществления функциональных обязанностей нами проанализированы содержания нормативных документов, определяющие сферы деятельности сотрудников ОВД. Тем более, что современные условия требуют «подготовки специалиста новой формации, обладающими фундаментальными знаниями, инициативного, адаптированного к меняющимся рынкам труда и технологии, умеющего работать в команде»².

Согласно требованиям, представленным по специальности «Юриспруденция», по которому осуществляется подготовка будущего сотрудника ОВД МВД РК, сотрудник правоохранительных органов должен:

- знать роль и место правоохранительных органов в системе государственных органов Республики Казахстан;
- знать особенности правоохранительной деятельности, её роль и место в укреплении законности и правопорядка;

¹ *Назарбаев Н. А.* Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана // Казахстанская правда. 1997. 11 октября.

² Проект «Концепция развития образования Республики Казахстан до 2015 года» // Наука высшая школа Казахстана. — 2004. — № 1. С. 6-7.



- знать правовые и организационные основы правоохранительной деятельности в соответствии с профилем подготовки;
- уметь осуществлять защиту безопасности личности, общественного порядка и общественной безопасности, пресекать противоправные действия, в том числе с применением и использованием физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- уметь в сложных условиях, экстремальных ситуациях, связанных с выполнением служебных обязанностей, принимать правильные управленческие решения; организовывать собственную работу и работу исполнителей на основе современных представлений о научной организации труда сотрудников правоохранительных органов;
- уметь использовать специальную технику, применяемую в деятельности правоохранительных органов, а также средства вычислительной техники;
- систематически повышать свою профессиональную квалификацию, анализировать и обобщать положительный опыт деятельности правоохранительных органов и использовать его в своей профессиональной деятельности;
- обладать гражданской зрелостью и высокой общественной активностью, профессиональной этикой, правовой и психологической культурой, глубоким уважением к закону и бережным отношением к социальным ценностям правового государства, чести и достоинству гражданина, высоким нравственным сознанием, гуманностью, твердостью моральных убеждений, чувством долга, ответственностью за судьбы людей и порученное дело, принципиальностью и независимостью в обеспечении прав, свобод и законных интересов личности, ее охраны и социальной защиты, необходимой волей и настойчивостью в исполнении принятых правовых решений, чувством нетерпимости к любому нарушению закона в собственной профессиональной деятельности;
- понимать сущность и социальную значимость своей профессии, четко представлять сущность, характер и взаимодействие правовых явлений, знать основные проблемы дисциплин, определяющих конкретную область его деятельности, видеть их взаимосвязь в целостной системе знаний и значение для реализации права в профессиональной деятельности.

Издавая нормы права, государство содействует зарождению и развитию общественных отношений, ограничению и вытеснению других. В данном случае правотворчество является необходимым процессом организации государственного управления обществом, для регулирования общественных отношений³, к тому же оно является одним из важнейших направлений государственной деятельности.

Так, по мнению И. Н. Сенякина, правотворчество представляет собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене правовых норм, основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества⁴.

Правотворчество — это деятельность компетентных государственных органов, направленная на создание, изменение или отмену правовых норм путем принятия нормативно-правовых актов. Оно также является одним из важнейших направлений государственной деятельности.

В юридической литературе правотворчество понимается в двух аспектах. В узком смысле — это процесс создания правовых норм компетентными органами, а в широком — это процесс, который начинается с момента правотворческого замысла и до практической реализации правовой нормы (подготовка, принятие, опубликование и так далее).

Несмотря на различие в подходах к пониманию правотворчества, это всегда деятельность управомоченных органов по разработке, переработке и изданию определенных нормативных актов.

Как отмечают А. С. Ибраев и Н. С. Ибраева: «Правотворчество — это особая форма государственной деятельности по созданию, изменению и отмене правовых норм, основанная на познании объективных социальных потребностей и интересов общества. Правотворческий процесс основывается на определенных принципах, к числу которых можно отнести следующие: демократизм, гласность, профессионализм, законность, связь с правоприменительной практикой»⁵.

В данном процессе определенное и можно сказать главное место отводится сотруднику управомоченных органов. Поскольку деятельность сотрудника является, по сути своей,

³ Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: Учебник для вузов. — М.: Спарк, 2001. С. 277.

⁴ Сенякин И. Н. Теория государства и права. — М.: Юрист, 2001. С. 345.

⁵ Ибраев А. С., Ибраева Н. С. Теория государства и права. — Алматы: Жеті жарғы, 2003. С. 85.



правоохранительной (осуществление профилактических работ по обеспечению законности и укреплению правопорядка, ведение пропаганды правовых знаний среди населения, защита безопасности личности, общественного порядка и общественной безопасности, пресечение противоправных действий в сложных условиях, экстремальных ситуациях, связанных с выполнением служебных обязанностей), то их основные функции сходны с функциями руководителя, работающего в любой управленческой системе. Практика показывает, что в правоохранительной деятельности сотрудник ОВД для успешного осуществления государственных полномочий должен иметь не традиционное гуманитарно-правовое образование, а управленческо-правовое.

Конкретное содержание профессиональной деятельности сотрудника ОВД можно раскрыть через два основных показателя: государственные правотворческие функции, выполняя которые он достигает намеченного результата, и виды деятельности, необходимые для осуществления этих функций. Под государственной правотворческой функцией следует понимать ту роль, которую выполняет определенная профессиональная группа и каждый ее представитель по отношению к целому, в данном случае к правоохранительной системе.

Исследования показали, что повседневная работа сотрудника ОВД есть систематическое и повторяющееся выполнение следующих функций правоохранительной системы: планирование, организация, распорядительство, мотивация, руководство, контроль, координация, коммуникация, исследование, оценка, принятие решений, регулирование. Это все те функции, реализация которых непосредственно приведет сотрудника ОВД к достижению его главной профессиональной цели — решение задач правотворческой деятельности.

Все вышеуказанные функции являются типичными для управленческой деятельности. Следовательно, необходимо взаимопроникновение, тесное переплетение и насыщение каждой функции другой. Это возможно реализовать при подготовке сотрудника ОВД нового типа, который способен совмещать и функции правотворца и функции руководителя.

В связи с этим представляется актуальным исследование проблем подготовки кадров правоприменительной практики, способных анализировать, обрабатывать информацию и принимать управленческие решения. Как следствие — определение возможных направлений развития подготовки выпускников учебных заведений МВД РК к управленческой деятельности. Исследование проблем, направлений его дальнейшего совершенствования целесообразно начать с всестороннего анализа сложившегося на данный период положения дел в государственной кадровой политике правоохранительных органов, оценки проделанной работы. Это, в свою очередь, позволит установить причины допущенных ошибок, недостатков и наметить конкретные меры, направленные на повышение эффективности деятельности органов ОВД Республики Казахстан.

Решение задач по совершенствованию кадровой политики правоохранительных и специальных органов, повышение квалификации и профессионализма их сотрудников являются одними из приоритетных, как указано в Постановлении Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2002 г. за № 1430⁶.

К сожалению, на данный момент сохраняется высокий уровень нарушений законности сотрудниками правоохранительных органов и ущемления ими конституционных прав граждан. Поэтому, актуальными остаются проблемы профессионального кадрового обеспечения деятельности правоохранительных органов страны. При этом велика еще текучесть кадров правоохранительных органов.

В связи с чем предстоит пересмотреть систему повышения уровня подготовки специалистов в ведомственных учебных заведениях, с ориентацией на максимальную связь с потребностями практики по конкретным направлениям деятельности.

В научных коллективах, занимающихся проблематикой профессионального образования, на сегодня уже выработаны научно-обоснованные и практически подкрепленные подходы к методологии профессиональной адаптации, переподготовке и повышению квалификации кадров. Анализ исследований по проблемам совершенствования образования в ведомственных учебных заведениях позволил сделать акцент в раскрытии содержания понятий «кадры», «кадровые функции», «работа с кадрами», «система работы с кадрами», «кадровое обеспечение».

Если обратиться к первоначальному понятию «кадры», то оно означало профессиональное ядро вооруженных сил в мирное время, главным образом, офицерский

⁶ Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2002 г. № 1430.



корпус⁷. В этом смысле данное понятие применяется и в настоящее время.

Мы поддерживаем определение, данное А. П. Корневым, который под термином «кадры органов внутренних дел» понимает совокупность лиц, в качестве основной профессии или специальности выполняющих определенные нормативно-служебные обязанности в установленных рамках штатной численности органа внутренних дел и получающих за это вознаграждение в виде денежного содержания⁸. В основу этого определения положены следующие критерии: функциональный подход: содержание выполняемых работником служебных обязанностей; фактор времени: постоянное или временное выполнение; правовой аспект: выполнение нормативно определенных служебных обязанностей в рамках штатной численности органа или подразделения внутренних дел; профессиональный: выполнение служебных обязанностей в качестве основной профессии и специальности; возмездный характер: служебные обязанности выполняются возмездно, то есть за них сотрудник получает определенное постоянное вознаграждение в виде денежного содержания⁹.

Ю. А. Розенбаум определяет, что: «Кадры — это состав работников той или иной отрасли деятельности или производства»¹⁰. Кроме того, понятие «кадры», по его мнению, может выражать совокупность людей, обладающих общностью рода занятий, например кадры механизаторов, технические кадры. В узком смысле слова можно говорить о кадрах определенного предприятия, организации и учреждения. Термин «кадры» может отражать объективные признаки личности работников (например, молодые и старые кадры), профессиональную принадлежность (например, инженерно-технические кадры, медицинские кадры) и функциональную роль в процессе управления (руководящие кадры, кадры исполнителей)¹¹.

По мнению А. П. Корнева, кадровое обеспечение любой организации осуществляется путем набора специалистов, то есть лиц, «овладевших основами профессии, требуемой данной организации. По профессиональному признаку реализуется и весь комплекс работы с кадрами — отбор кадров, их расстановка, обучение и воспитание. Исходя из необходимости профессионального обеспечения кадровой функции, осуществляются прогнозирование и планирование потребностей в кадрах, обучение, переподготовка, повышение квалификации и переквалификация, перемещение кадров»¹².

Система органов внутренних дел, выполняя сложные и многообразные задачи, нуждается в значительном профессиональном разнообразии, как для выполнения этих задач, так и для обеспечения своей деятельности кадрами. Необходимо обратить внимание, что выполнение кадровой функции в органах внутренних дел требует наличия специального звания.

Следовательно, можно сделать вывод, что в кадры органов внутренних дел входят лица, имеющие специальные звания начальствующего и рядового состава, курсанты и слушатели специальных учебных заведений МВД РК.

Исходя из содержания понятия «работа с кадрами», можно определить кадровую функцию как обеспечение нормальной деятельности органов и подразделений внутренних дел по выполнению возложенных на них обязанностей посредством подбора, расстановки, обучения и воспитания кадров, отвечающих определенным требованиям.

По мнению О. Туманова, это понятие включает в себя следующие характеристики:

- постоянное или временное выполнение человеком определенной трудовой функции;
- выполнение трудовой функции в официальных рамках конкретной социальной системы;
- выполнение трудовой функции в качестве основной профессии или специальности независимо от должностного положения;
- возмездное выполнение трудовой функции¹³.

Исходя из сказанного, кадровая функция системы органов внутренних дел может быть

⁷ *Корнев А. П.* Основы управления в ОВД. — М., 1991. С. 8.

⁸ Там же. С. 10.

⁹ Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан № 1 Об утверждении Инструкции «О порядке применения Положения о прохождении службы лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Казахстан» от 1 января 2001 г.

¹⁰ *Розенбаум Ю. А.* Подготовка управленческих кадров. — М.: Наука, 1981. С. 55.

¹¹ Там же. С. 56.

¹² *Корнев А. П.* Указ. раб. С. 28-29.

¹³ *Туманов О.* Кадры в системе управления ОВД: Лекция. — М., 1974. С. 32.



определена как выполняемая задача социального обеспечения систем и процессов управления в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью посредством включения отвечающих определенным требованиям людей в реализации трудовых функций в организационных рамках МВД РК и его структурных подразделений.

Так, определяя содержание понятия «кадры», А. Н. Роща считает, что под термином «подбор кадров» следует понимать процесс выбора соответственно потребности кандидатов на службу, их изучения и оценки с целью выяснения пригодности для выполнения служебных обязанностей по соответствующим должностям в отраслевых, функциональных и штабных подразделениях органов внутренних дел¹⁴.

Исходя из вышеуказанного определения, можно выделить следующие основные этапы процесса подбора кадров:

- изучение контингента лиц того или иного источника комплектования с целью выявления кандидатов, отвечающих предъявляемым требованиям;
- выбор кандидата или нескольких кандидатов;
- сбор информации о политических, деловых и личных качествах кандидата на службу;
- обработка, систематизация и осмысливание полученной информации;
- оценка качеств кандидата по его прошлой трудовой деятельности и прогноз успешной работы на новой должности с учетом содержания, характера и специфики служб;
- сопоставление совокупности качеств кандидата и тех требований, которые необходимы для успешного выполнения служебных обязанностей на той должности, на которую отбирается кандидат;
- сравнение нескольких кандидатов на одну и ту же должность и выбор того, кто больше других подходит для выполнения служебных обязанностей по должности;
- назначение кандидата на должность и зачисление его в кадры МВД.

Такое деление этапов процесса подбора кадров считается распространенным в теории основ управления¹⁵, и, по нашему мнению, наиболее приемлемо. В связи с чем, необходимо дать определение термину «отбор кадров», под которым следует понимать выделение какого-либо кандидата из числа других по признаку наибольшего соответствия по характеру и содержанию предстоящей трудовой функции. В системе органов внутренних дел применяется профессиональный отбор по социальным, медицинским критериям и образовательному цензу.

Такие критерии в органах внутренних дел установлены и регламентированы специальной инструкцией порядка изучения и проверки лиц, принимаемых на службу в органы внутренних дел.

Эти мероприятия призваны обеспечить отбор для органов внутренних дел морально выдержанных, наиболее подготовленных (в интеллектуальном и психологическом плане) кадров, способных успешно выполнять возложенные на них обязанности, строго хранить государственную и служебную тайну. Их организуют и осуществляют руководители кадровых аппаратов или начальники органов внутренних дел при отсутствии специального кадрового подразделения.

Отбор по медицинским показателям проводится военно-врачебными комиссиями МВД, которые осуществляют медицинское освидетельствование лиц, принимаемых на службу или поступающих на учебу в высшие и специальные средние учебные заведения МВД РК. Кадровые аппараты в процессе подбора и расстановки кадров обязаны учитывать личные качества кандидата, его характер, темперамент. Учет этих обстоятельств дает возможность говорить о большей или меньшей пригодности того или иного кандидата на конкретную должность в том или ином органе или подразделении внутренних дел. Кроме того, необходимо учитывать не только индивидуальные, но и межличностные факторы, обуславливающие психологический климат в коллективе.

Ведомственные акты устанавливают, что кадры органов внутренних дел комплектуются путем назначения на должности. Решение о назначении принимает руководитель. По нашему мнению, чтобы избежать субъективизма в оценке людей, психологически присущего отдельной личности, следует широко применять коллегиальное принятие решений по кадровым вопросам.

Так, например, А. М. Столяренко указывает, что психологи рекомендуют использовать для оценки политических, личных и деловых качеств людей так называемый метод независимых

¹⁴ *Роща А. Н.* Профессиональное ориентирование и профессиональный отбор в ОВД. — М., 1990. С. 58.

¹⁵ *Колодкин Л. М.* Организационные и правовые основы работы с кадрами в ОВД. — М., 1979.



характеристик, заключающийся в том, что несколько человек независимо друг от друга, но по стандартной схеме характеризуют кандидата на работу¹⁶.

Необходимо отметить, что сущность подбора кадров состоит в пополнении органов внутренних дел кадрами, укомплектовании имеющихся вакантных штатных должностей людьми, подготовленными, отвечающими предъявленным требованиям. Расстановка кадров заключается в целесообразном распределении сотрудников подразделения аппарата управления. О подборе кадров идет речь, когда решается вопрос укомплектования должностей, а о расстановке, — когда осуществляется рациональное распределение сил.

Прежде всего, необходимо определиться с понятием кадровой работы в ОВД. Под кадровой работой или политикой в ОВД, как отмечает А. П. Корнев, «понимается определение стратегической и тактической линии, выявление научных принципов подбора, расстановки и воспитания кадров, установление целей, задач, характера, направления, форм и методов работы с сотрудниками ОВД»¹⁷. Кадровая работа в ОВД, по его утверждению, осуществляется в двух направлениях:

1. Организационное направление.
2. Социально-психологическое направление.

Организационное направление представляет собой основанный на демократических формах и методах оценки поиск конкретных людей по личным, деловым качествам, система мер поощрения и наказания, профессиональное обучение и воспитание подчиненных.

Социально-психологическое направление связано с регулированием межличностных отношений, предупреждение конфликтов, сплочением коллектива на деловой основе¹⁸.

¹⁶ *Столяренко А. М.* Психологическая подготовка юриста в условиях перестройки образования и демократизации общества // Вопросы психологии. — М., 1989. № 4. С. 20.

¹⁷ *Корнев А. П.* Указ. раб. С. 38.

¹⁸ Там же. С. 40.