

БАЛКАРОВ Арсен Январбиевич

**ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАБОТЫ С КАДРОВЫМ РЕЗЕРВОМ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.11 –
судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор
Шамаров Вячеслав Матвеевич
- Официальные оппоненты:** **Маюров Николай Петрович**
доктор юридических наук, профессор,
АНОО ВО «Межрегиональный институт экономики и права при МПА ЕврАзЭС»,
заведующий кафедрой государственного и административного права
- Бялт Виктор Сергеевич**
кандидат юридических наук, ФГКОУ ВО
«Санкт-Петербургский университет
МВД России», доцент кафедры теории
государства и права
- Ведущая организация:** ФГКОУ ВО «Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя»

Защита диссертации состоится «21» декабря 2017 г. в «12» час. «00» мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.08, созданного на базе ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, ауд. 415-417.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Академии управления МВД России, <https://a.mvd.rf>.

Автореферат диссертации разослан: «___» октября 2017 г.

Врио ученого секретаря
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

А.М. Кустов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Реализация задач реформирования государственной службы и органов внутренних дел Российской Федерации напрямую зависит от эффективности государственного управления, и в первую очередь от качества руководящих кадров. На эту государственную задачу указал Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе расширенного заседания коллегии МВД России, состоявшегося 21 марта 2014 г.: «Важно обеспечить системность в работе при назначении руководящего звена, принципиально подходить к профессиональным и личным качествам сотрудников всех уровней. Предстоит продолжить формирование и подготовку кадрового резерва, причем как на федеральном, так и на региональном уровне. При этом должна быть повышена внутренняя дисциплина и спрос с руководителей за действия своих подчиненных»¹.

Вместе с тем анализ статистических сведений Департамента государственной службы и кадров МВД России (далее – ДГСК МВД России) о состоянии кадрового обеспечения органов внутренних дел позволяет констатировать наличие некоторых негативных моментов в данной сфере. Так, в 2013–2016 гг. наблюдался устойчивый рост нарушений служебной дисциплины и законности сотрудниками органов внутренних дел (+ 8,3 %), оставалась высокой ежегодная сменяемость руководящего звена на районном уровне (20–30 %), работа с кадровым резервом оценивалась положительно только в каждом четвертом территориальном органе МВД России. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения уровень недоверия граждан к полиции остается высоким, в этой связи можно констатировать, что в ходе реформирования МВД России результаты, ожидаемые обществом, достигнуты не в полном объеме, качество правоохранительных услуг не повысилось.

¹ Выступление на расширенном заседании коллегии МВД Президента РФ В.В. Путина от 21.03.2014 г. [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/20624> (дата обращения 20.04.2017 г.).

Сложившаяся ситуация в органах внутренних дел, по мнению диссертанта, обусловлена структурными просчетами при проведении реформирования, наличием пробелов в ведомственной нормативной базе, низкими темпами внедрения современных кадровых технологий, а также упущениями в отборе, подготовке и расстановке руководящих кадров органов внутренних дел. Низкая эффективность работы с кадровым резервом в территориальных органах МВД России отмечается и большинством опрошенных респондентов (62%).

В этих условиях объективной потребностью является поиск новых подходов и методов формирования и использования кадрового резерва в соответствии с принципом равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе, нормативное закрепление правовых механизмов и кадровых технологий в этой деятельности, в том числе реализации права сотрудника органов внутренних дел на продвижение по службе с учетом результатов служебной деятельности, стажа службы, уровня квалификации и профессионального образования. Указанные обстоятельства предопределили выбор темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. К различным аспектам прохождения службы в органах внутренних дел обращались ученые А.М. Артемьев, В.С. Бялт, М.М. Дикажев, С.Ф. Зыбин, В.Н. Казаков, В.И. Казанцев, В.Я. Кикоть, Л.М. Колодкин, Н.П. Маюров, Р.С. Мулукаев, С.Г. Ребров, Е.А. Сумина, С.И. Ушаков, В.М. Шамаров и др. Вопросы формирования и продвижения по службе (карьеры) руководящих кадров органов внутренних дел рассматривались в работах В.Н. Бушкевича, А.А. Гришковца, Е.Е. Доники, С.Г. Дырды, А.А. Прошина и др. Проблемы подготовки и профессионального обучения сотрудников органов внутренних дел, в том числе руководящего состава, рассматривались в трудах А.В. Буданова, И.В. Будило, Л.А. Гурьевой, В.В. Закатова, Н.В. Сердюк и др. Разработке психологического обеспечения работы с кадровым резервом в правоохранительных органах посвятили свои работы В.В. Вахнина, И.А. Жуков, А.И. Китов, Т.В. Лобанова, Н.Ю. Портнягина, Н.Н. Тавилова, В.А. Урываев и др. Зарубежный опыт работы

органов правопорядка был предметом научных исследований В.В. Бобырева, А.В. Быкова, Д.В. Васильева, А.В. Губанова, А.Н. Костина, И.Ф. Колонтаевской, О.Б. Мороз, В.М. Морозова, Г.К. Нурлыбаевой, Д.Д. Шалягина, И.Ч. Шушкевича и др.

В ходе диссертационного исследования использовались труды ученых Л.Л. Ивановой, Н.В. Подбельского, В.Ю. Полунина, А.В. Сороко, Е.Ю. Соломатина, Т.А. Махмудовой, А.А. Медведева, Т.А. Шавыриной, А.А. Шулуса, А.Я. Яковлева, посвященные работе с кадровым резервом в других видах государственной службы, а также в различных отраслях народного хозяйства.

Одним из последних научных исследований по проблеме кадрового резерва в органах внутренних дел является работа О.А. Галанина, в которой автор внес ряд предложений по совершенствованию работы с кадровым резервом в расчёте на принятие Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации». Однако законодатель отказался от нормативного закрепления понятия «правоохранительная служба», заменив его на «государственную службу иных видов». Таким образом правоохранительная служба как вид государственной службы исключена из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Вместе с тем анализ научных источников, современного федерального законодательства, нормативных правовых актов МВД России позволяет констатировать, что некоторые аспекты рассматриваемой проблемы ввиду существенного изменения нормативной правовой базы и практической деятельности в этой сфере породили правовые коллизии в современных условиях, что и обусловило необходимость исследования организации работы с кадровым резервом.

Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере правового и организационного обеспечения работы с кадровым резервом в органах внутренних дел Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормативные правовые акты в сфере работы с кадровым резервом в органах внутренних дел, практика их применения; формы и методы организационно-практической деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по работе с кадровым резервом.

Научная гипотеза исследования. Совершенствование работы с кадровым резервом позволит замещать вакантные должности руководящего состава подготовленными руководителями, а самим сотрудникам – реализовывать субъективное право на продвижение по службе с учетом уровня квалификации, профессионального образования и опыта служебной деятельности.

Цель исследования – провести научный анализ проблем правового и организационного обеспечения работы с кадровым резервом, обосновать теоретические выводы, разработать предложения и научно-практические рекомендации по совершенствованию предмета исследования.

Достижение поставленной цели обеспечивается решением следующих **задач диссертационного исследования:**

1. Уточнить сущность и понятие «кадровый резерв в органах внутренних дел», обосновать его роль в формировании руководящих кадров органов внутренних дел.

2. Выявить тенденции российского исторического опыта работы с кадровым резервом в органах внутренних дел с целью возможного использования в новых социально-правовых реалиях.

3. Изучить содержание работы с кадровым резервом государственных служащих (полиции) в странах Западной Европы и США и провести сравнение с аналогичной деятельностью в органах внутренних дел Российской Федерации.

4. Исследовать нормативную правовую базу, регулирующую работу с кадровым резервом в органах внутренних дел, и предложить меры по ее совершенствованию.

5. Рассмотреть организационные основы работы с кадровым резервом в органах внутренних дел на всех уровнях управления, и предложить рекомендации по ее совершенствованию.

6. Разработать научно-практические рекомендации и алгоритм деятельности субъектов работы с кадровым резервом в органах внутренних дел.

Методология и методы исследования. В диссертации использован современный методологический инструментарий, объединяющий философские, общенаучные, частнонаучные и специальные методы исследования: диалектико-материалистический, системный, структурно-функциональный, логический, сравнительный, исторический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, статистический и другие.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, решения коллегий МВД России.

Теоретической базой исследования явились труды в сфере социального и государственного управления, управления правоохранительными органами, в том числе управления прохождением службы в органах внутренних дел, следующих ученых: А.М. Артемьева, Г.В. Атаманчука, Т.Ю. Базарова, И.Н. Барцица, В.Н. Бушкевича, Б.Я. Гаврилова, И.В. Гончарова, А.А. Гришковца, А.В. Губанова, А.А. Демина, В.А. Дроздова, С.Г. Дырды, А.Г. Елагина, А.П. Ипакяна, В.И. Казанцева, А.Я. Кибанова, Е.В. Киричека, В.Я. Кикотя, В.Б. Коробова, Л.М. Колодкина, Т.А. Комиссаровой, А.М. Кустова, В.П. Лаврова, А.Ф. Майдыкова, В.Д. Малкова, В.М. Масловой, Н.П. Маюрова, Р.С. Мулукаева, Д.К. Нечевина, А.Ф. Ноздрачева, В.В. Овчинникова, С.Г. Реброва, Ю.А. Розембаума, Г.А. Туманова, А.И. Турчинова, М.П. Киреева, С.И. Ушакова, В.М. Шамарова, Е.Ф. Яськова и других.

К эмпирической базе исследования относятся: официальные статистические данные Главного информационно-аналитического центра МВД России (далее – ГИАЦ МВД России) за 2007–2016 гг.; иллюстрационно-справочные материалы ДГСК МВД России о состоянии работы с кадрами в органах внутренних дел за 2006–2016 гг.; материалы отчетов сотрудников о результатах служебных командировок по изучению кадровых вопросов, в том

числе и командировок за границу; архивные материалы по работе с кадрами; информационно-аналитические обзоры, директивы, решения коллегий, протоколы оперативных совещаний МВД России по кадровой проблематике; отечественные и зарубежные материалы периодической печати; материалы анкетирования, проведенного автором в 2014–2016 гг. В качестве респондентов выступили слушатели и адъюнкты Академии управления МВД России; сотрудники из числа среднего и старшего начальствующего состава ГУ МВД России по Нижегородской области, МВД по Карачаево-Черкесской Республике, ГУ МВД России по г. Москве, ГУ МВД России по Воронежской области, ГУ МВД России по Свердловской области, УТ МВД России по Приволжскому федеральному округу, УТ МВД России по Сибирскому федеральному округу; руководители управлений (отделов) по работе с личным составом территориальных органов МВД России, проходившие обучение по программе повышения квалификации в Академии управления МВД России в 2016 г.; сотрудники, зачисленные в федеральный кадровый резерв МВД России, проходившие обучение по программе повышения квалификации в Академии управления МВД России в 2015–2016 гг., (всего 640 респондентов).

Научная новизна заключается в том, что автором разработаны концептуальные положения, направленные на реформирование института кадрового резерва в органах внутренних дел, выявлены оптимальные пути его правового и организационного совершенствования.

Так, диссертантом сформулировано авторское понятие «кадровый резерв в органах внутренних дел» и показана его органическая взаимосвязь с кадровой политикой государства и МВД России; раскрыто научное и практическое содержание кадрового резерва и прослежено его соотношение с понятием «работа с кадрами в органах внутренних дел»; установлена прямая зависимость между возможностью зачисления в состав кадрового резерва органов внутренних дел различного уровня и реализацией субъективного права сотрудника на продвижение по службе; обоснована роль кадрового резерва в формировании стабильного ядра руководящего состава органов; на основе анализа опыта работы

с кадровым резервом в ряде стран Западной Европы и США выявлены позитивные аспекты; установлена зависимость продвижения по службе сотрудника от успешного освоения им программы подготовки в кадровом резерве Министерства внутренних дел Российской Федерации; внесены предложения и научно-практические рекомендации по совершенствованию работы с кадровым резервом в органах внутренних дел.

Положения, выносимые на защиту:

1. Институт кадрового резерва в органах внутренних дел включает в себя широкий комплекс принципов, норм, средств и методов по формированию на всех уровнях управления профессионального руководящего состава, в связи с чем, является основным инструментом реализации государственной кадровой политики МВД России.

2. Авторское определение понятия: «кадровый резерв в органах внутренних дел» – это социально-правовой институт, организационный механизм которого способствует выдвижению кандидатов на замещение должностей руководителей (начальников) в зависимости от их профессионально-личностных качеств, получению ими необходимых знаний, умений и навыков по предполагаемой должности, а также реализации субъективного права сотрудников на продвижение по службе.

3. Исследование исторических аспектов рассматриваемой проблематики позволят утверждать, что в дореволюционной России (до 1917 г.) отсутствовала система работы с кадровым резервом в органах внутренних дел, которая появилась лишь в советский период. При этом в структуре требований к кандидатам в резерв кадров на первое место выдвигались не образовательный уровень, профессионализм и добросовестность работника, а социальное происхождение, партийность, политическая лояльность по отношению к политическому режиму. Номенклатура милиции формировалась партийными органами, что ограничивало перспективу для продвижения по службе беспартийных сотрудников.

4. Объективной потребностью в работе с кадровым резервом в органах внутренних дел Российской Федерации является нормативное закрепление зависимости между уровнем профессионализма кандидата на руководящую должность, его образованием и заслугами, и гарантиями ведомства на назначение на вышестоящую должность по опыту ряда стран Западной Европы и США.

5. Авторский алгоритм деятельности субъектов, на которых возложены обязанности по формированию и дальнейшему использованию кадровых резервов в органах внутренних дел, изложенный в научно-практических рекомендациях «Организация работы с кадровым резервом в органах, организациях, подразделениях МВД России».

6. Автором сформулированы следующие предложения по совершенствованию нормативного правового обеспечения работы с кадровым резервом в органах внутренних дел, которые подробно обоснованы в диссертационном исследовании:

6.1. Статью 78 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнить частью 3.1 следующего содержания:

«3.1. К исключительным случаям, при которых может отсутствовать возможность замещения вакантной должности сотрудником органов внутренних дел, состоящим в кадровом резерве, относятся: отсутствие сформированного кадрового резерва; неудовлетворительные результаты работы по подготовке сотрудников, включенных в кадровые резервы; организационно-штатные мероприятия; необходимость трудоустройства сотрудников, находящихся в распоряжении органа внутренних дел.».

6.2. В Положении о формировании федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1653 «О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство

деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации» пункт 8 изложить в следующей редакции:

«8. Отбор кандидатов на включение в федеральные кадровые резервы федеральных государственных органов производится без конкретизации по должностям на основании решения аттестационной комиссии федерального государственного органа исключительно из числа военнослужащих и (или) сотрудников этого органа, с их согласия, по результатам изучения и оценки результатов служебной деятельности, деловых и личностных качеств кандидатов».

6.3. Порядок формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений, утвержденный приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации»:

6.3.1. Дополнить пунктом 6.1 следующего содержания:

«6.1. При отборе в кадровый резерв обязательному рассмотрению подлежат ходатайства (рекомендации) о включении сотрудников в состав резерва, поступившие на имя соответствующего руководителя от служебных коллективов, общественных советов при органах внутренних дел, советов ветеранов органов внутренних дел, профсоюзных объединений, а также рапорты сотрудников в порядке личной инициативы».

6.3.2. Пункт 9.4 изложить в следующей редакции:

«9.4. Готовность к перемещению в интересах службы в другую местность в случаях зачисления в резерв для замещения должностей в органах, организациях, подразделениях МВД России, дислоцированных за пределами административно-территориальных границ соответствующего населенного пункта, где проходит службу сотрудник».

Теоретическая значимость диссертационной работы заключается в том, что результаты, полученные в ходе исследования автором, дополняют и уточняют теоретические представления об институте кадрового резерва, определяют его

место и роль в формировании квалифицированного ядра руководящих кадров органов внутренних дел. Отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке учебников и учебно-методических пособий, а также включены в методические материалы по учебным дисциплинам: «Управление деятельностью подразделений по кадровой работе и морально-психологическому обеспечению», «Государственная служба в органах внутренних дел», «Правоохранительные органы» и др.

Практическая значимость состоит в выработке научно обоснованных предложений и практических рекомендаций по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере кадрового обеспечения органов внутренних дел, организации работы с кадровым резервом в органах и подразделениях внутренних дел. Результаты исследования могут быть использованы при проведении занятий по профессиональной служебной подготовке, а также в деятельности кадровых служб по обучению кадровых резервов территориальных органов МВД России.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обусловлена применением научной методологии, соответствующей задачам исследования, использованием значительного по объему теоретического и эмпирического материала, проведением конкретных социологических исследований.

Апробация и использование результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России. Основные положения и выводы диссертационного исследования представлены в 6 публикациях автора, три из которых – в рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры, а также апробированы на пяти научно-практических конференциях: Международная научно-практическая конференция «Психология управления в органах внутренних дел: становление методологии и помощь практике», Академия управления МВД России, г. Москва, 15 декабря 2014 г.; Межведомственная научно-практическая конференция «Состояние и перспективы работы с кадрами в органах внутренних дел»,

Академия управления МВД России, г. Москва, 21 октября 2015 г.; Международная научно-практическая конференция «Наука и образование: векторы развития в современном мире», Московский институт государственного управления и права, г. Москва, 17 ноября 2016 г.; Всероссийская научно-практическая конференция «Полицейское образование в XXI веке», Академия управления МВД России, г. Москва, 23 ноября 2016 г.; Международная научно-практическая конференция «Оптимизация деятельности органов предварительного следствия и дознания: правовые, управленческие и криминалистические проблемы», Академия управления МВД России, г. Москва, 25–26 мая 2017 г.

Результаты диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность ГУ МВД России по Нижегородской области, МВД по Карачаево-Черкесской Республике, УТ МВД России по Приволжскому федеральному округу, в образовательный процесс Орловского юридического института МВД России им. В.В. Лукьянова, Национального института имени Екатерины Великой, Московского института государственного управления и права.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения; первой главы, включающей три параграфа; второй главы, включающей два параграфа; заключения; списка литературы; приложений. Структура и объем работы соответствуют предмету и задачам исследования.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, дана оценка степени ее научной разработанности, определены его объект, предмет, цель, задачи, методология исследования, выдвинута научная гипотеза, обозначены нормативная, теоретическая и эмпирическая база исследования, охарактеризованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту,

приведены сведения об обоснованности, достоверности, апробации и использовании результатов исследования.

Первая глава диссертации – **Теоретико-методологические основы работы с кадровым резервом** – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – **Понятие, содержание и методология работы с кадровым резервом** - уточнены сущность, понятие и содержание кадрового резерва на основе исследования базового терминологического аппарата: понятий «резерв», «кадры», «карьера», «работа с кадровым резервом».

Автор отмечает, что содержание понятия «кадровый резерв» различно в зависимости от сферы его применения. Так, если в органах внутренних дел он предназначен для замещения должностей руководителей исключительно из числа сотрудников среднего и старшего начальствующего состава, то на государственной гражданской службе он обеспечивает должностной рост служащего, сохранение кадрового потенциала государственной службы, а также привлечение квалифицированных граждан на государственную службу.

В диссертации предпринята попытка раскрыть содержание кадрового резерва органов внутренних дел через его признаки. По мнению автора, его необходимо рассматривать в трех аспектах:

– как *социально-правовой институт*, обеспечивающий потребность органов внутренних дел в руководящих кадрах, а также реализацию права сотрудника на продвижение по службе с учетом результатов его служебной деятельности, стажа службы, уровня квалификации и профессионального образования;

– в качестве *кадровой технологии*, обеспечивающей формирование профессионального кадрового состава органов внутренних дел;

– как *группу сотрудников*, обладающих способностью к управленческой деятельности, отвечающую требованиям к должностям кадрового резерва и включенную в ее состав. Каждый признак имеет свое содержание.

Установлено, что, несмотря на широкую палитру в научной литературе определений термина «кадровый резерв», на сегодняшний день эта дефиниция не закреплена на законодательном уровне в Российской Федерации. Здесь же

констатируется, что понятие «кадровый резерв» необходимо рассматривать во взаимосвязи с понятием «служебная карьера» как взаимодополняющие друг друга элементы более широкого понятия «работа с кадрами».

В диссертации излагается авторская позиция о совокупности и последовательной деятельности реализации этапов работы с кадровым резервом. Таким образом, работа с кадровым резервом представляет собой комплексную систему, включающую в себя взаимосвязанные стадии, обеспечивающие процесс его формирования, подготовки кадров и дальнейшего их использования в кадровом обеспечении деятельности органов внутренних дел.

Кроме того, исследованы отечественные и зарубежные подходы к нормативному закреплению требований к качествам кандидатов в резерв кадров. В России приоритетными требованиями определены профессиональные и деловые качества этих кандидатов, в то время как в странах западной Европы и США первое место отводится личным, человеческим качествам работника: честности, мудрости, интереса к людям, коллективизма, творческим началам в характере человека и пр.

Диссертантом вводится в научный оборот авторское определение понятия «кадровый резерв в органах внутренних дел», а также констатируется, что работа с кадровым резервом является комплексной системой, включающая в себя ряд стадий: уяснение установленной номенклатуры должностей, по которым необходимо создавать резерв кадров; определение текущей и перспективной потребности в резерве, на какие должности; формирование совокупности требований к кандидатам резерва кадров; поиск кандидатур в резерв; осуществление отбора кандидатов; включение сотрудника (служащего) в кадровый резерв; организация деятельности кадрового подразделения по подготовке и функционированию резерва.

Во втором параграфе – **Кадровый резерв в органах внутренних дел: ретроспектива правовых и организационных основ** – диссертант проводит теоретические исследования генезиса изучаемого явления в ретроспективе.

На основе анализа историко-правовых работ, посвященных государственной службе в России, а также ретроспективного анализа нормативно-правовых актов в сфере становления и развития правовых и организационных основ кадрового резерва в органах внутренних дел, автор предпринял попытку выявить позитивные стороны данного направления кадровой работы для использования в новых социально-правовых реалиях.

Установлено, что государственная служба в России имеет глубокие исторические корни, и становление ее правовых и организационных основ относится к XV–XVII вв. Именно в этот период произошло выделение управленческой деятельности в важную самостоятельную профессиональную сферу государственной деятельности, появился слой государственных служащих.

Автором отмечены реформы Петра I по созданию в 1718 г. регулярной полиции и введению в 1722 г. «Табели о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных ...», определившей правовую основу государственной службы на многие десятилетия вплоть до февральской революции.

С развитием законодательства Российской империи о государственной службе правовую регламентацию получили отдельные элементы работы с кадровым резервом: требования к порядку отбора, назначения и дальнейшего продвижения служащих полиции. Автор отмечает, что этот государственный институт Российской империи продолжает существовать и в современных условиях в МВД Российской Федерации, его отдельные требования остались прежними – наличие образования, возраст, гражданство.

По мнению диссертанта, основной причиной, не позволявшей формировать качественный кадровый резерв, был низкий образовательный уровень большинства полицейских, что приводило к тому, что Министерство внутренних дел замещало многие должности лицами, не соответствующими установленным требованиям.

После Октябрьской революции формирование новой государственности привело к коренным изменениям в принципах управления страной, в том числе и в сфере государственной службы. Период становления советской милиции

характеризовался неукоснительным соблюдением в органах и подразделениях НКВД РСФСР классового подхода к кадровой политике, в том числе и в вопросе формирования, подготовки и использования кадрового резерва.

Для укомплектования ключевых должностей на разных уровнях государственного управления была создана система государственной номенклатуры, которая охватывала всю сферу управления. Ее сущностным содержанием являлась монополия правящей коммунистической партии на укомплектование всех категорий должностей руководителей. На них в преимущественном порядке назначались члены партии с пролетарским происхождением, рекомендованные партийными комитетами. При этом личностные, профессиональные, деловые качества работников, включенных в кадровый резерв, не являлись приоритетными. Исключением не стали и органы внутренних дел, что, естественно, ограничивало перспективу для продвижения по службе беспартийных сотрудников.

В современных условиях содержание понятия «резерв кадров» изменилось. Действовавшие в СССР требования о зачислении в его состав, как правило, коммунистов были сняты, в него стали включать профессионально-подготовленных, перспективных для замещения вышестоящих должностей сотрудников.

Диссертант отмечает, что в настоящее время формирование кадрового резерва осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. Особое внимание со стороны руководства государства уделяется формированию федерального кадрового резерва МВД России. Он входит в состав федерального резерва управленческих кадров, который находится под патронажем Президента Российской Федерации и регламентируется его указом.

В третьем параграфе – **Содержание работы с кадровым резервом государственных служащих (полиции) в странах Западной Европы и США** – автор проводит исследование правовых механизмов формирования кадрового резерва в зарубежных странах в целях выявления позитивного опыта работы в

этой сфере государственной деятельности и выработки оптимальных научных рекомендаций по предмету исследования.

Отмечается, что первыми странами, которые еще в период феодализма начали законодательно регламентировать государственную службу, а не «службу Государю», были Франция и Германия. Позднее появилось законодательство о государственной службе в Англии, а затем в США. В этих странах качественный отбор кадров на государственную службу и организацию их продвижения, а также отбор в корпус чиновников представителей из разных слоев общества, обеспечивался путем применения эффективных кадровых технологий, в том числе с использованием института «кадрового резерва».

Понятие «кадровый резерв» в основном употребляется в российской научной и специальной литературе. Зарубежные авторы этот термин практически не применяют, а используют синонимы: «развитие преемственности», «продвижение изнутри», «преемственность руководства системы управления (succession management system)», «группа ускоренного развития» и т.п.

В США система работы с кадровым резервом государственных служащих основана на опыте кадровой работы ведущих североамериканских коммерческих фирм, где на руководящие посты выдвигаются свои сотрудники в зависимости от их заслуг перед организацией. При этом подготовке персонала организации уделяют много внимания и выделяют значительные материальные средства. Экономить на обучении работников не принято. Считается, что расходы на повышение квалификации и образовательного уровня работников – самый эффективный вид капиталовложений, самая оптимальная инвестиционная политика.

Система продвижения государственных служащих в Германии, как и во Франции, урегулирована нормами права и основана на принципе постепенного продвижения по службе при постоянном повышении квалификации самим служащим.

В Великобритании установлены требования к государственным служащим, которые прописаны в так называемой «системе оценки компетентности», которая

мотивирует служащих к постоянной работе над повышением своего профессионализма. При этом вся система обучения и продвижения по службе организована таким образом, чтобы создать тип профессионального управленца широкого профиля.

Автор приходит к выводу, что зарубежный опыт необходимо творчески использовать при совершенствовании российской государственной службы, в частности, в работе с кадровым резервом в органах внутренних дел целесообразно нормативное закрепление прямой зависимости между уровнем профессионализма кандидата на руководящую должность, его образованием и заслугами, и гарантиями ведомства на занятие соответствующей вышестоящей должности, как это наличествует в некоторых странах Западной Европы и США.

Вторая глава диссертации – **Кадровый резерв органов внутренних дел: нормативное регулирование и организация** – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – **Функционирование кадрового резерва в органах внутренних дел как одно из направлений реализации кадровой политики МВД России** – диссертант отмечает значительную роль ДГСК МВД России в выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области кадрового обеспечения. Важным направлением его деятельности является обеспечение системности и преемственности в работе по замене и расстановке кадров руководящего звена МВД России, формирование и подготовка кадрового резерва на федеральном и региональном уровнях.

Констатируется, что государственная политика в сфере реформы государственной службы обусловила кардинальные преобразования в системе органов внутренних дел.

Вместе с тем диссертант полагает, что итоги проведенных преобразований не устраивают в полной мере ни общество, ни МВД России. К причинам сложившейся ситуации автор относит низкие темпы внедрения современных технологий в сфере работы с кадрами, упущения в формировании профессионального руководящего состава органов и подразделений внутренних дел, а также пробелы в правовом регулировании службы в органах внутренних

дел. Так, автором обоснована необходимость внесения определенной коррекции в Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в частности – устранение расширительного толкования отдельных норм, предназначенных для исключительных случаев, так как последнее обуславливало практику замещения вакантных руководящих должностей в большинстве территориальных органов МВД России не из состава кадрового резерва.

Кроме того, диссертант полагает, что в органах внутренних дел в определенной степени ущемляются субъективные права сотрудников на продвижение по службе ввиду отсутствия практики подачи инициативных рапортов о включении в кадровый резерв (как позитивную подобную инициативу оценили 81 % респондентов), а также закрепления в нормативных актах права на выдвижение сотрудника в кадровый резерв служебным коллективом, общественным советом при органе внутренних дел, советом ветеранов органа внутренних дел и профсоюзным объединением. Такой демократический способ формирования кадрового резерва, по мнению исследователя, способствовал бы снижению элементов случайности и проявлений субъективизма со стороны руководителей органов внутренних дел (данное предложение поддерживают 69 % опрошенных респондентов).

Указанные меры автор предлагает закрепить в Порядке формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений, утвержденном приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827.

В диссертации автором отмечен низкий уровень деятельности кадровых служб по организации обучения в кадровом резерве. В целом в последние годы организация работы с кадровым резервом как неудовлетворительная оценивается более чем в 2/3 территориальных органов МВД России. Такую же оценку этой деятельности дают респонденты – руководители органов внутренних дел.

Отмечается, что на протяжении ряда лет ежегодная сменяемость руководящего состава районного уровня органов внутренних дел (практических исполнителей главных функций системы МВД России) сохраняется на уровне 20–30 %, что в несколько раз превышает общую текучесть кадров. Данная негативная тенденция, по мнению автора, снижает качество управления органами внутренних дел, сказывается на увеличении количества нарушений служебной дисциплины сотрудниками (за период 2006–2016 гг. рост составил 25,3 %).

В диссертации констатировано, что в этих условиях научно обоснованная организация работы по отбору, подготовке и расстановке руководящего состава, т.е. создание действенного резерва кадров – необходимая предпосылка повышения эффективности деятельности органов внутренних дел.

Диссертант предлагает, что в случае окончания подготовки в кадровом резерве и при согласии резервиста перейти на новое место службы для замещения вышестоящей должности в другом административно-территориальном органе, одним из обязательных условий при его перемещении должно стать предоставление сотруднику и его семье служебной жилплощади.

Внедрение вышеуказанных предложений, по мнению автора, приведет к качественным изменениям работы с кадровыми резервами в органах внутренних дел.

Во втором параграфе – **Организационные основы формирования кадрового резерва органов внутренних дел: общие подходы и учет специфики его уровней** – исследуются уровни, структура, этапы, субъекты работы с кадровым резервом, требования к резервистам, а также основные проблемы практической деятельности в этой сфере.

Диссертант отмечает, что в настоящее время кадровый резерв создается в органах внутренних дел на следующих уровнях:

1) федеральный кадровый резерв – для замещения должностей высшего начальствующего состава входящих в номенклатуру Президента Российской Федерации;

2) кадровый резерв МВД России номенклатуры Министра внутренних дел Российской Федерации и его заместителей;

3) кадровый резерв органов, организаций, подразделений МВД России номенклатуры уполномоченных руководителей.

Работа с кадровым резервом автором рассматривается как управленческая деятельность, позволяющая планировать, отбирать и обучать сотрудников органов внутренних дел, способных к руководящей работе. К субъектам организации работы с кадровым резервом в органах внутренних дел автор относит Администрацию Президента Российской Федерации, ДГСК МВД России, руководителей органов, организаций, подразделений МВД России, кадровые подразделения, включая подразделения профессиональной подготовки, и сотрудников, на которых возложены обязанности по подготовке кадров.

В диссертации отмечается, что в процессе отбора в кадровый резерв важно дать справедливую оценку личностно-профессиональным качествам кандидатов. Наиболее эффективной формой оценки кадров является аттестация сотрудников. В этой связи предлагается вменить в обязанности аттестационных комиссий органов и подразделений внутренних дел рассмотрение кандидатов в кадровый резерв, с чем согласились две трети опрошенных респондентов.

Аргументируется, что в органах, организациях, подразделениях МВД России при формировании резерва необходимо создавать конкурентную среду, которая обусловит повышение требований к профессионально-личностным качествам кандидатов в кадровый резерв. Однако для включения в федеральный кадровый резерв МВД России существенным препятствием, по мнению автора, является нормативное предписание о предоставлении двух поручительств от лиц, относящихся к высшему начальствующему составу. Данное обстоятельство ущемляет субъективное право сотрудника, проходящего службу в малочисленном органе, на продвижение по службе (с таким утверждением согласилось 73,4 % опрошенных респондентов).

В диссертации отмечена особая роль Академии управления МВД России в подготовке федерального кадрового резерва и кадрового резерва МВД России. Их

обучение организовано по специально разработанным программам повышения квалификации. При этом большое внимание уделяется вопросам организаторской деятельности руководителей регионального и федерального уровней системы МВД России, взаимодействия с населением, неправительственными организациями и средствами массовой информации, выработки алгоритма разработки и принятия управленческих решений и др.

Автор констатирует, что наиболее эффективным методом подготовки лиц, включенных в кадровый резерв территориальных органов МВД России, является обучение в ведомственных образовательных организациях. Вместе с тем ежегодно от общего состава кадрового резерва в образовательных организациях проходят обучение лишь чуть более одного процента. Следовательно, возможности ведомственных образовательных организаций используются в недостаточной мере, так как на одну образовательную организацию системы МВД России с учетом их филиалов и Центров профессиональной подготовки приходится менее семи резервистов в год. Как правило, подготовка кадрового резерва, осуществляемая по месту прохождения службы, является малоэффективной.

Автор обобщает формы и методы подготовки сотрудников, включенных в кадровый резерв, по месту службы и вносит практические рекомендации. В первую очередь это касается привития психолого-педагогических навыков субъектам обучения резервистов, обеспечения их соответствующей учебно-методической базой. Отмечена первостепенная роль непосредственного руководителя в организации подготовки резервиста. Это выражается в формировании у него мотивов и потребностей самосовершенствования, оказании помощи в выборе методики самоподготовки, осуществлении контроля.

Обращено внимание на некоторые затруднения в организации подготовки резервистов ввиду отсутствия нормативного регулирования форм и методов их подготовки по индивидуальным программам обучения.

Анализ практической деятельности и результатов анкетирования сотрудников органов внутренних дел по предмету исследования свидетельствует,

что разработка и внедрение научно-методических основ организации работы по формированию и подготовке кадровых резервов – неотложная задача кадровой службы МВД России.

В **заключении** содержатся выводы и предложения диссертанта по результатам исследования:

1. Работа с кадровым резервом представляет собой комплексную систему, включающую в себя взаимосвязанные стадии, обеспечивающие процесс его формирования, подготовки и дальнейшего использования в оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

2. Ретроспективный анализ правовых и организационных основ кадрового резерва в органах внутренних дел показал, что низкий образовательный уровень большинства полицейских Российской империи не позволял формировать кадровый резерв на должном качественном уровне. В советский период назначение на руководящие должности осуществлялось партийными органами, что в свою очередь ограничивало перспективу для продвижения по службе сотрудников, не относящихся к номенклатуре.

3. Совершенствование правового и организационного обеспечения работы с кадровым резервом в органах внутренних дел обуславливает: устранение расширительного толкования отдельных норм федерального законодательства о службе в органах внутренних дел, предназначенных для исключительных случаев; исключение ограничений, создающих неравные условия для кандидатов на включение в федеральный кадровый резерв в зависимости от места службы; минимизацию проявлений субъективизма при отборе в кадровый резерв и др.

4. Определены перспективные направления дальнейшей разработки темы исследования: исследование проблем продвижения по службе сотрудников, построение их служебной карьеры; организация подготовки резервистов, применение различных кадровых технологий при формировании руководящего состава органов внутренних дел и др.

Основные положения диссертации отражены в восьми научных публикациях общим объемом – 2,25 п.л.

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК:

1. *Балкаров А.Я.* Кадровый резерв как институт реализации сотрудниками органов внутренних дел права на продвижение по службе // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 4 (36). С. 86–89. – 0,25 п.л.

2. *Балкаров А.Я.* Работа с кадровыми резервами в территориальном органе МВД России (по материалам ГУ МВД России по Нижегородской области) // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 3 (39). С. 101–104. – 0,25 п.л.

3. *Балкаров А.Я.* Правовое и организационное обеспечение института кадрового резерва для замещения должностей различных видов государственной службы в системе МВД России // Российский следователь. 2017. № 1. С. 47–49. – 0,2 п.л.

Научные статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

4. *Балкаров А.Я.* Некоторые проблемы подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России // Наука и образование: векторы развития в современном мире: материалы Международной конференции (Москва, 17 ноября 2016 г.); под ред. проф. А.Г. Чернявского. М.: КНОРУС, 2016. Т. 1. С. 82–84. – 0,25 п.л.

5. *Балкаров А.Я., Будило И.В.* Принципы формирования и использования кадрового резерва в органах внутренних дел // Состояние и перспективы работы с кадрами в органах внутренних дел: сборник материалов Межведомственной научно-практической конференции (Москва, 21 октября 2015 г.). М.: Академия управления МВД России, 2016. С. 30–34. – 0,3/0,15 п.л. (в соавторстве).

6. *Балкаров А.Я.* Становление нормативной правовой базы института кадрового резерва в органах внутренних дел на современном этапе // Трудный путь в науку: сборник материалов международной юбилейной научной конференции «Факультету подготовки научных и научно-педагогических кадров Академии управления МВД России – 30 лет: история и современность». М.: Изд-во АС-Траст, 2017. С.70–76. – 0,55 п.л.

7. Балкаров А.Я. Некоторые проблемы формирования кадрового резерва и организации работы с ним в территориальных органах МВД России // Психология управления в органах внутренних дел: становление методологии и помощь практике: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России, 2017. С. 18-21. – 0,3 п.л.

8. Балкаров А.Я. Актуальные вопросы организации подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России // Полицейское образование в XXI веке: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (23 ноября 2016 г.). М.: Академия управления МВД России. 2017. С. 27-31. – 0,3 п.л.