

На правах рукописи



Яндовский Александр Николаевич

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**
(на материалах Министерства внутренних дел Российской Федерации)

Специальность: 22.00.08 – социология управления

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
социологических наук

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters. The signature appears to be 'A. N. Yandovskiy'.

Москва – 2007

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель - кандидат философских наук, доцент
Панин Игорь Николаевич

Официальные оппоненты - доктор социологических наук, профессор
Василенко Людмила Александровна

кандидат социологических наук, доцент
Ромашова Людмила Олеговна

Ведущая организация: **Московский университет МВД РФ, кафедра социологии и политологии.**

Защита состоится «05» апреля 2007 года в 16⁰⁰ час. на заседании диссертационного совета Д-502.006.19. при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84, корп. 1, ауд. 2200

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан «02» марта 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Панин И.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется рядом обстоятельств.

В настоящее время в рамках административной реформы в России осуществляются коренные преобразования механизмов государственного управления, формируется современная система государственной службы. Одним из ее видов является правоохранительная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан на соответствующих должностях в государственных органах, призванная осуществлять функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью.

Правоохранительная служба организуется в различных государственных органах. Формирование нового вида государственной службы, прежде всего, является насущной задачей Министерства внутренних дел России. В последние годы данный государственный орган находится в рейтинге доверия к государственным и общественным институтам на одном из низших мест. Президент Российской Федерации В.В.Путин прямо связал низкий рейтинг доверия населения к этому ведомству с общим падением в нем уровня профессионализма и существенными изъянами в кадровой работе. Вследствие этого общество нередко сталкивается не просто с равнодушием или даже откровенным произволом, но и прямым нарушением прав граждан со стороны сотрудников МВД¹.

¹ Выступление Президента РФ на расширенном заседании коллегии МВД России, посвященное итогам деятельности министерства в 2005 году // Официальный сайт Президента РФ // http://www.kremlin.ru/text/themes2006/02/101837_shtm1

Работа по укреплению кадрового потенциала правоохранительной службы в органах внутренних дел сталкивается с комплексом проблем, требующих искоренения недостатков и дальнейшего развития положительных сторон в сложившейся системе управления персоналом. Насущной выступает необходимость разработки комплекса мер по совершенствованию данной системы в интересах формирования и всестороннего развития кадрового состава правоохранительной службы, обладающего необходимыми качествами государственного и общественного служения. Решение данной задачи возможно на базе осуществления комплекса научно обоснованных действий по совершенствованию организационной, кадрово-технологической и иных составляющих системы управления персоналом.

Специфика правоохранительной службы не исключает, а наоборот предполагает широкое использование принципов, методов, технологий и иных достижений в различных научных сферах, прежде всего – в социологии управления. В последние годы актуализируется сама эта проблематика, так как в обществе существует устойчивая тенденция спроса на профессиональные кадры в качестве индивидуализированного социального капитала. Одним из наиболее эффективных путей выявления проблем и выработки продуктивных решений по совершенствованию указанной деятельности в интересах общества, государства и отдельной личности выступает системный подход.

Указанные обстоятельства обуславливают актуальность и практическую значимость комплексного социологического исследования проблемы развития системы управления персоналом правоохранительной службы.

Состояние научной разработанности темы исследования.

Теоретические разработки, касающиеся предмета диссертации, представлены в ряде исследовательских направлений. Это, во-первых, исследования общества, в том числе социального управления, опирающиеся на системный подход – общую теорию систем. Согласно этой теории, общество представляет сложную систему, прежде всего, управления. Именно сторонники системного подхода к анализу общественных процессов обосновывают не просто важность, но ключевой характер управленческой проблематики. Работы В.Г.Афанасьева, Л.Берталанфи, И.Пригожина, В.Н.Садовского, А.А.Давыдова, Э.Г.Юдина и др.,² формируют фундаментальную теоретико-методологическую базу социологии управления.

Во-вторых, исследованиями, имеющими важное теоретическое и методологическое значение в отношении предмета диссертации, можно считать работы непосредственно в области социологии управления, причем такие, где управленческие проблемы ставятся широко в теоретическом плане, имеют высокую степень обобщения, что важно для прикладных выводов, особенно актуальных в переходных состояниях общества. К отечественным и зарубежным исследованиям такого рода относятся работы А.В.Гофмана, П.Дракера, А.Кравченко, Н.Смелзера, М.В.Удальцовой, С.С.Фролова и др.³

В-третьих, это - отечественные и зарубежные исследования по проблематике управления персоналом. Данная проблематика становится важной составной частью исследовательского поля социологии управления.

² Афанасьев В.Г. Системность и общество. – М., 1980; Берталанфи фон Л. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. - М., 1969; Давыдов А.А. Системная социология.- М., 2006; Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса.- М., 1986; Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Исследования по общей теории систем.- М., 1969.

³ Гофман А.Б. Семь лекций по истории социологии. – М., 1998; Дракер П. Задачи менеджмента в XXI веке. – М., 2000; Кравченко А. Социология управления.- М., 2005; Смелзер Н. Социология. – М., 1997; Фролов С.С. Социология. – М., 1997; Удальцова М.В. Социология управления. – М., 2001.

Среди исследований по управлению персоналом выделяются работы, в которых эти проблемы анализируются с опорой на "управление человеческим (социальным) капиталом", которое предполагает новый взгляд на "кадры" как особый капитал, который необходимо беречь и приумножать ради роста в обществе интеллекта, морали, профессионализма, компетентности. Указанные проблемы изучались Р.Акоффом, Д.М.Гвишиани, М.Месконом, Ю.Г.Одеговым, С.Янгом и др.⁴

В-четвертых, важнейшими исследованиями в рамках социологии управления выступают работы, посвященные государственной службе, в том числе: теории государственной службы, современным тенденциям эволюции государственной службы; специально институту государственной службы в условиях социальных реформ; управлению кадрами государственной службы; технологиям обучения государственных служащих; определению стандартов профессиональной деятельности в государственной службе. Все эти вопросы, поставленные в теоретическом или/и прикладном ключе, можно найти в работах Г.В.Атаманчука, М.Вебера, В.Е.Гимпельсона, В.Д.Граждана, А.В.Оболонского, И.Н.Панина, Б.Т.Пономаренко, В.А.Сулемова, А.И.Турчинова и др.⁵

Теоретическую базу данного исследования составляют также работы, посвященные проблемам управления персоналом в органах внутренних дел, имеющие прямое отношение к предмету диссертации. Это работы

⁴ Акофф Р. Планирование будущего корпорации. М.,1985; Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения - М., 1990; Гвишиани Д.М. Организация и управление, М., 1998; Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф Основы менеджмента. - М.,2006; Янг С Системное управление организацией. - М,1972; Управление человеческими ресурсами / Под ред. М Пула, М. Уорнера. -- СПб., 2002

⁵ Атаманчук Г.В Теория государственного управления Курс лекций 2-е изд - М, 2004; Гимпельсон В.Е, Магун В С. На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. - М., 2004; Граждан В Д Государственная гражданская служба. - М., 2005; Оболонский А.В Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. Россия, США, Англия, Австралия - М, 2002; Панин И.Н. Государственная служба как специфическая деятельность // Государственная служба России проблемы становления и развития -- М.,2001; Турчинов А И Целостность государственной службы в системе государственного управления России // Государственная служба в современной России. -- М, 2003

В.А.Минаева, В.В.Смирнова, В.Н.Смирнова, А.В.Хребтова, В.И.Федорова⁶ и ряда других авторов.

Предметное изучение теоретических источников по указанным научным направлениям явилось весьма плодотворным для обоснования методологической базы и осуществления комплексного социологического анализа проблем развития системы управления персоналом правоохранительной службы.

Объект исследования: правоохранительная служба в органах внутренних дел Российской Федерации.

Предмет исследования: развитие системы управления персоналом правоохранительной службы в МВД России.

Цель исследования: состоит в раскрытии сущности, структуры, тенденций развития системы управления персоналом в органах внутренних дел России, а также в разработке предложений и рекомендаций по ее совершенствованию.

Задачи исследования:

- показать системный характер управления персоналом как вида деятельности;
- выявить специфику и функции управления персоналом правоохранительной службы;
- раскрыть организационную структуру управления персоналом правоохранительной службы;
- определить результативность кадровых технологий, применяемых в правоохранительной службе;

⁶ Минаев В.А. Кадровые ресурсы органов внутренних дел: современные подходы к управлению. - М., 1991; Основы управления персоналом (кадрами) в органах внутренних дел. 2-е изд. / Под ред. З.З. Абубакирова. - М., 2003; Смирнов В.В., Смирнов В.Н., Хребтов А.В. Работа с личным составом ОВД: воспитательные и психологические аспекты. - М., 2000, Федоров В.И. Кадровое обеспечение системы МВД России: современные проблемы. - СПб, 2000.

- обосновать необходимость совершенствования технологий профессионально-должностного развития персонала в органах внутренних дел России;

- охарактеризовать систему профессионально-квалификационного развития персонала правоохранительной службы.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили труды по общим проблемам социологии управления, методологии, методике и технике социологических исследований, различным аспектам государственного управления, организационно-институциональным вопросам развития систем управления персоналом, ведущих отечественных и зарубежных ученых.

Диссертантом на разных этапах исследования использовались системный, структурно-функциональный и статистический методы изучения проблем управления. Характер исследования обусловил необходимость применения репрезентативного опроса работников правоохранительных органов, экспертных оценок, контент-анализа документов.

Источниковую базу диссертации составили федеральные законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти по проблемам государственной, в том числе правоохранительной службы⁷, а также такие международные правовые акты, как «Всеобщая декларация прав человека», Резолюция ООН «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» 1979г., Рекомендации Совета Европы

⁷ Автор опирался на Конституцию РФ, ежегодные Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ, Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), федеральные законы "О системе государственной службы Российской Федерации", "О государственной гражданской службе Российской Федерации", Концепцию реформирования системы государственной службы Российской Федерации, Федеральную программу "Реформирование государственной службы Российской Федерации", федеральные законы "О милиции", Федеральные целевые программы "Развитие единой информационно-образовательной среды Российской Федерации в 2002-2006 гг.", "Создание и развитие информационно-коммуникационной системы специального назначения в интересах органов власти на 2001-2007 годы".

«Европейский кодекс полицейской этики» 2001г. Кроме того были использованы материалы периодической печати.

Эмпирической базой сформулированных в диссертации теоретических положений и практических рекомендаций стали материалы государственной статистики, а также результаты осуществленного автором исследования по теме: «Управление персоналом правоохранительной службы в органах внутренних дел» (январь-февраль 2006 г.). Руководитель исследования доцент Панин И.Н. Опрошено 1857 человек, представляющих различные уровни правоохранительной службы системы МВД РФ в различных регионах, различные категории персонала этих служб. Индекс в диссертации: УППСОВД-06.

В работе также проведен вторичный анализ материалов следующих социологических исследований:

- «Бюрократия и власть в новой России» (2005 г.) – социологическое исследование, проведенное Институтом социологии РАН совместно с Представительством Фонда Ф.Эберта (Германия). Опрошено 1500 респондентов, представляющих 11 социальных групп населения, в том числе сотрудников МВД, во всех федеральных округах РФ. Индекс: БВНР-05.

- «Осведомленность о работе милиции». Социологический опрос проведен лабораторией экономической социологии ИСЭПН РАН в 1999-2001 гг. в 8 регионах страны. Опрошено 2009 человек, включая работников милиции в 8 регионах страны. Индекс: ОРМ-2001.

- «Население Красноярского края о милиции». Социологический опрос проведен Сибирским юридическим институтом МВД России совместно с ГУВД Красноярского края с 1998 по 2004 годы: выборка репрезентативна по основным социально-демографическим группам и социально-географическим зонам региона⁸. Индекс: НККМ-04.

⁸ Невирко Д.Д., Шинкевич В.Е., Горбач Н.А. Деятельность милиции в зеркале общественного мнения // Социологические исследования - 2006. - № 2. - С.76-84.

- «Милиционеры о проблемах милиции: произвол правоохранительных органов, взаимоотношения милиции и общества» (2005г.). Социологический опрос проведен Аналитическим центром Ю. Левады. Опрошено 634 сотрудника рядового и среднего состава правоохранительных органов в 41 городе РФ. Индекс в диссертации: МПМ-05.

- «Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола» (2005г.). Комплексный социологический опрос проведен Центром содействия проведению исследований проблем гражданского общества (Демос). Опрошены бывшие и действующие сотрудники правоохранительных органов в 10 регионах России (руководители, рядовой состав, преподаватели учебных заведений МВД). Индекс: РПО-05.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их новизна состоят в следующем.

1. Обобщены теоретические подходы, позволяющие осуществить комплексное социологическое исследование проблем развития системы управления персоналом правоохранительной службы. На основе применения различных системообразующих признаков управление персоналом может быть рассмотрено в таких аспектах как: функциональная система, система организационная, система технологическая, система деятельностная, каждая из которых также представляет собой совокупность взаимосвязанных, взаимообусловленных, взаимодополняемых элементов.

2. По итогам анализа функций такого государственного органа как МВД России, выявлена зависимость качества их реализации от состояния кадрового корпуса. Обосновано положение о необходимости приведения функций управления персоналом правоохранительной службы России в соответствие с системным характером задач, стоящих перед этим министерством. На основе анализа результатов социологических исследований автором предложены рекомендации по формированию перспективной системы функций управления персоналом правоохранительной службы, позволяющие минимизировать выявленные в процессе ее развития негативные тенденции.

3. Доказано, что организационная система управления персоналом правоохранительной службы должна быть приведена в соответствие с современной структурой функций органов внутренних дел. Сделан вывод о том, что при наличии мощного кадрового подразделения в центральном аппарате МВД система управления персонала имеет слабые звенья. Обоснована необходимость организационного усиления кадровых подразделений низовых органов внутренних дел и формирования отлаженного механизма взаимодействия всех звеньев организационной системы управления персоналом МВД России как внутри данного государственного органа, так и с иными государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями и отдельными гражданами. Доказана необходимость введения показателей оценки эффективности работы отдельных подразделений органов внутренних дел, сотрудников милиции, в том числе с использованием таких средств, как общественные слушания, социологические опросы и т.п.

4. Осуществлен анализ содержания и результативности кадровых технологий, применяемых в правоохранительной службе. Сформулированы предложения по повышению их действенности, нацеленности на успешную реализацию функций органов внутренних дел на основе принципов: системности и взаимосвязанности их применения; гибкого реагирования на сигналы как внутренней, так и внешней среды; разработки и внедрения технологий, кардинально повышающих, социальный и моральный статус всех категорий сотрудников правоохранительных органов, престиж службы в целом и авторитет каждого служащего, а также технологий обеспечения гражданского содействия службе и контроля над ней.

5. Охарактеризованы проблемы профессионально-должностного состояния персонала, такие как: низкий уровень профессионализма личного состава милиции, а также руководителей и специалистов кадровых служб; неуверенность персонала в наличии возможностей для должностного роста; доминирование принципа «команды» при принятии кадровых решений;

несоъективность оценки профессиональных качеств и др. Предложено предусмотреть в механизме профессионально-должностного развития персонала правоохранительных органов внедрение комплекса объективных показателей результативности деятельности личного состава, учитывающих реальную динамику преступлений и реальные затраты времени на их раскрытие, основанные на мониторинге "общественного мнения" о состоянии и динамике правоохранительной службы, разработке единых процедур и методов его учета, а также оценках органов местного самоуправления, различных институтов гражданского общества.

6. Обоснованы предложения по совершенствованию процессов профессионально-квалификационного развития персонала правоохранительной службы, включающие: создание системы непрерывной профессиональной подготовки и эффективного механизма государственного и общественного управления ею; обновление содержания образовательных программ с учетом актуальных для общества проблем; укрепление научно-методической, информационной и материально-технической базы образовательных учреждений; введение современной системы внутреннего и внешнего контроля качества обучения; развитие полноправного партнерства системы профессионального образования в правоохранительной службе с иными учебными и научными учреждениями страны, с системами образования зарубежных стран.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что основные теоретико-методологические положения, выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в практике работы руководителей и кадровых служб правоохранительных органов по реализации основных направлений политики управления персоналом, при подготовке ведомственных концептуальных

документов, программ профессионального развития персонала и локальных нормативных актов.

Материалы исследования могут быть использованы при подготовке учебно-методических материалов в процессе профессионального образования персонала правоохранительной службы.

Апробация работы. Основные теоретические положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ, изложены в выступлениях автора на Конференции руководителей кадровых и воспитательных аппаратов МВД, ГУВД, УВДТ и образовательных учреждений МВД России Центрального и Северо-Западного федеральных округов на тему: «Актуальные проблемы по организации работы с кадрами, прохождению службы личным составом, совершенствованию профессиональной подготовки и укреплению служебной дисциплины» (г. Санкт-Петербург) 23 июня 2005 года; на конференции «Актуальные вопросы совершенствования системы подготовки и повышения квалификации кадров для гостиничного комплекса» (г. Москва) 31 марта 2006 года; на третьей научно-практической конференции Ассоциации вузов туристского образования «Образование в РФ: практика, проблемы, перспективы» (г. Москва) 18 мая 2006 года, а также отражены в научных публикациях автора по рассматриваемой проблеме.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников, литературы и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновываются актуальность, новизна и практическая значимость исследования, формулируются объект, предмет, цель, задачи и методология исследования, дается представление о степени научной разработанности предмета диссертации.

Первая глава **«Методологические подходы к исследованию проблем управления персоналом правоохранительной службы»** посвящена раскрытию системного характера управления персоналом как вида деятельности, определению специфики и функций управления персоналом правоохранительной службы, анализу организационной структуры системы управления персоналом.

В первом параграфе **«Системный анализ управления персоналом правоохранительной службы»** обоснована необходимость применения системного подхода к анализу управления персоналом.

В нем показано, что управление персоналом – это важнейший компонент общей системы управления организацией, поскольку основным ресурсом данной системы является их социальный капитал: люди, работники, служащие и этот социальный капитал управления не пассивный "объект" управленческого воздействия, а главный субъект развития общества. В современном обществе главенствующую роль играют не естественные ресурсы или материальный капитал, а именно социальный (индивидуально-субъектный) капитал, который реализует себя в институтах социальной самоорганизации, выстраивая общество в целом как систему самоуправления.

В диссертации отмечено, что управление персоналом опирается на понимание системного характера среды управления, которая представляет собой взаимодействие ряда подсистем – материальной, технической, социально-психологической, притом, что каждая подсистема входит не

только в систему данной организации, но и в систему внешней среды. Система управления персоналом, в свою очередь, может рассматриваться как система функциональная, организационная, технологическая, деятельностная. Системный подход позволяет учитывать все факторы – как внешние, так и внутренние – в процессе принятия управленческих решений, отслеживать состояние подсистем организации в их динамической взаимосвязи, а также состояние динамической взаимосвязи организации с внешней средой. Структурируя пространство управления на подсистемы, системный подход позволяет представить это пространство договорным, многосубъектным, в котором осуществляется согласование множества целей и интересов.

В работе доказывается, что системный подход к управлению персоналом позволяет учитывать непрерывно возрастающую роль личности работника в обеспечении эффективного функционирования современной организации, главенство человеческого ресурса как творческого, интеллектуального потенциала свободных людей, а не «винтиков», выполняющих распоряжения руководства. Такой подход особо актуален для правоохранительных органов, индивидуализация функций которых в процессе профессиональной деятельности персонала всегда было одной из самых сложных и трудных задач. Эти задачи существенно усложнились в связи с необходимостью переориентации правоохранительных органов на социально обслуживающую функцию.

В диссертации акцентируется внимание на том, что деятельность милиции в демократическом правовом обществе требует сочетания функций легитимного насилия и социального сервиса. Правоохранительные органы призваны обеспечивать эффективность своих силовых, действий, не нарушая прав личности, поддерживать

общественный порядок, не ограничивая избыточно свободу действий граждан. Естественно, что такая милиция нуждается в кадрах, обладающих необходимыми профессиональными и духовными качествами, навыками принятия правильных решений, способных действовать самостоятельно, берущих на себя всю полноту ответственности за результаты выполнения возникающих задач. Пути решения данной проблемы лежат в области совершенствования управления персоналом правоохранительной службы как системы.

Диссертант определяет управление персоналом на основе системного подхода как такое целенаправленное воздействие на персонал и условия службы, при котором ее функциональная, организационная и технологическая составляющие соответствуют всему многообразию внутренних и внешних связей органов внутренних дел и обеспечивают эффективное выполнение поставленных перед ними задач.

Во втором параграфе "**Специфика и функции управления персоналом правоохранительной службы**» рассматриваются основные функции управления персоналом правоохранительной службы, определяемые ее общественным назначением.

В работе показано, что социальный заказ органам внутренних дел, отраженный в ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, в Концепции национальной безопасности, в решениях Совета безопасности, ведомственных актах, включает необходимость переориентации функции на социально обслуживающую, создание партнерских отношений с населением; защиты законных прав и интересов личности; оперативного и адекватного реагирования на складывающуюся в стране криминальную обстановку; обеспечения безопасности граждан перед угрозой преступности; участия в

эффективной реализации миграционной политики, в том числе в решении проблем, связанных с ростом преступлений на почве ксенофобии, расовой, национальной и религиозной неприязни; обеспечения безопасности дорожного движения; развития международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, организованной преступностью внутри страны и трансграничной преступностью.

На основе анализа социологических данных автор показывает, что отечественная правоохранительная служба пока не справляется с выполнением этого социального заказа.

Согласно результатам опросов в действиях самих представителей правоохранительных органов наибольшую обеспокоенность у граждан вызывают: преступления против личности (39% респондентов); криминальное поведение - 17%; невозможность регулирования деятельности правоохранительных органов - 33%; поборы с автомобилистов и мигрантов - 21%; вмешательство представителей правоохранительных органов в неподотчетные им сферы жизни граждан - 13%; использование правоохранительных органов в политических целях - 9%⁹. Уровень общественного недовольства работой современной милиции коррелируется с уровнем поддержки обществом идеи реформирования милиции. На вопрос: «Как Вы считаете, нужно ли проводить реформу милиции?» 35% респондентов уверенно ответили «Да», а 31% - скорее поддержат реформу, чем нет¹⁰.

В работе показано, что системный подход к анализу управления персоналом правоохранительной службы позволяет уточнить профессиональные задачи этой службы в новых социально-

⁹ Индекс: МПМ-05.

¹⁰ Индекс: РПО-05

экономических и политических условиях страны. Требуется модернизация традиционных направлений работы с персоналом, надежное кадровое обеспечение новых функций, таких как: переориентация милиции на социальное обслуживание, предполагающее установление партнерских отношений с населением; разработка технологий укрепления доверия общества к милиции, технологий открытости и прозрачности органов внутренних дел; разработка законодательной базы функционирования муниципальной милиции, участия населения в охране правопорядка и др.

В третьем параграфе «**Организационная структура системы управления персоналом правоохранительной службы**» отражен анализ функционирования организационной подсистемы управления персоналом МВД.

Автором исследованы основные элементы организационной структуры управления персоналом правоохранительной службы. При этом отмечено, что федерализм как принцип организационного построения системы органов внутренних дел, предполагающий сочетание вертикальной федеральной подчиненности с относительной самостоятельностью субъектов РФ и местных органов, предоставляет большие возможности для гибкого и эффективного управления кадрами.

Диссертант доказывает, что организационная структура системы управления персоналом правоохранительной службы разбалансирована. Верхние уровни управленческой иерархии не всегда адекватно реагируют на проблемы низовых звеньев. Наиболее слабым звеном являются кадровые службы городских, районных и линейных органов внутренних дел, а именно эти звенья управления несут основную практическую нагрузку по кадровому обеспечению борьбы с

преступностью и охраны общественного порядка; и именно на этом уровне сосредоточена основная часть личного состава. Данные структуры плохо укомплектованы квалифицированными кадрами, имеют крайне низкий уровень материально-технического и информационного обеспечения, личный состав слабо знаком с действующим законодательством и ведомственной нормативной правовой базой и пр.

Элементы организационно-управленческой структуры органов внутренних дел не нацелены на решение самых насущных для персонала вопросов. Материалы социологических исследований показывают, что наибольший интерес сотрудники проявляют к следующим направлениям деятельности служб управления персоналом: анализу денежного содержания - 50,3%; контролю и механизмам реализации социальных гарантий персонала - 30,9%; соблюдению законности должностными лицами при решении кадровых вопросов - 22,3%. По мнению большинства опрошенных, кадровые службы занимаются преимущественно не вопросами профессионального развития персонала, а кадровым делопроизводством, решением отдельных задач в области служебного права, организацией обучения¹¹.

В диссертации обоснована необходимость определения принципиально новых подходов к организационной структуре управления персоналом. Целесообразной является разработка организационных технологий, регулирующих служебное поведение сотрудников, позволяющих выявлять и устранять причины, условия возникновения коррупции и иных негативных явлений, формировать эффективные механизмы взаимодействия с институтами гражданского общества. Крайне актуальным является обеспечение функционирования

¹¹ Индекс УПСОВД-06

механизмов взаимодействия с региональными органами власти, что позволит минимизировать существующее радикальное неравенство социальных статусов различных категорий персонала.

Вторая глава **«Кадровые технологии в системе управления персоналом правоохранительной службы»** посвящена анализу кадровых технологий, применяемых в правоохранительной службе, раскрытию проблем управления профессионально-должностным и профессионально-квалификационным развитием персонала органов внутренних дел.

В первом параграфе **«Анализ кадровых технологий, применяемых в правоохранительной службе»** автор считает, что успех реализации функций по управлению персоналом правоохранительной службы предопределяется тем, насколько организационная система управления способна последовательно и творчески применять на практике в качестве кадровой методологии системный подход.

На основе социологического анализа практики управления персоналом правоохранительной службы диссертант показал, что арсенал кадровых технологий, реализация которых предусмотрена в органах внутренних дел, довольно широк. В него входят: открытый кадровый конкурс, формирование и использование кадрового резерва, аттестация, квалификационный экзамен, различные образовательные технологии, технологии мотивации и стимулирования на основе оценки результатов деятельности, упорядочение служебной деятельности на основе должностных регламентов и др. Все технологии обеспечены нормативными механизмами реализации.

Однако результаты конкретных социологических исследований показывают, что указанные технологии применяются бессистемно,

формально, фрагментарно, особенно в низовых подразделениях органов внутренних дел. Активно используются аттестации, квалификационные экзамены, но практически не работают технологии отбора персонала в органы МВД. Так на вопрос: «Какие процедуры при приеме на работу Вы проходили?» - 87% опрошенных ответили, что не проходили ни одной из указанных в анкете процедур¹². Другие исследования подтверждают, что набор низового состава без конкурса является общей проблемой правоохранительной службы, что «берут не того, кто нужен, а того, кто сам пришел, практически каждого, кто пожелает»¹³. Отсутствие эффективных технологий отбора персонала в органы МВД связано, прежде всего, с низким социальным статусом и престижем данной деятельности. Согласно опросам, в настоящее время профессию работника правоохранительных органов к числу престижных причисляют только 1,2% жителей России, а к числу доходных - 2,1%¹⁴.

Диссертант доказывает, что первоочередной задачей в управлении персоналом является работа по повышению конкурентоспособности милицейской профессии на рынке занятости. Особого внимания требует методическое обеспечение системного применения современных кадровых технологий, активизация деятельности по повышению социального статуса и морального облика сотрудников правоохранительных органов. Неиспользованным резервом является целенаправленное применение технологий для формирования профессиональной морали. Предлагается ускорить принятие профессионального этического кодекса правоохранительной службы, по образцу стандартов деятельности правоохранительных органов, разработанных Европейским Союзом и ООН.

¹² Индекс: УППСОВД-06.

¹³ Индекс: РПО-05.

¹⁴ Индекс: МПМ-05

Во втором параграфе «Технологии профессионально-должностного развития персонала в органах внутренних дел» осуществлен анализ результатов функционирования и действенности механизмов профессионально-должностного развития персонала.

В МВД РФ управление профессионально-должностным развитием основывается на нормативно-правовой базе, регламентирующей процессы присвоения, задержки, снижения, лишения специальных званий рядового и начальствующего состава, а также назначения на должности. По результатам аттестации принимается решение: об изменениях должностного оклада, о поощрении за успехи по службе; о направлении на учебу; о перемещении по службе; о заключении повторного контракта на прохождение службы; о направлении на освидетельствование; о назначении служебной проверки; об освобождении от занимаемой должности.

Изучение реального процесса профессионально-должностного развития выявило, что у большинства работников милиции отсутствует нацеленность на долговременную карьеру в органах внутренних дел и уверенность в том, что их должностной и социальный статус будут расти в зависимости от роста профессионализма и стажа службы. Ответы на вопрос: «Есть ли, на Ваш взгляд, у молодого человека возможность продвинуться на службе в ОВД до уровня начальника отделения, начальника отдела, начальника управления?» показали, что только половина респондентов верит в возможность для себя долговременной карьеры в своей организации; а те, кто видит некоторые возможности честного карьерного продвижения для себя и своих коллег, понимают, что «потолок» этого продвижения расположен достаточно низко – едва ли выше уровня начальника отделения. На

вопрос: «Что, по Вашему мнению, прежде всего обеспечивает продвижение по службе в вашей организации?» - респонденты отмечают «принадлежность к группе единомышленников, к «команде» (на него указали 75,8% респондентов), умение нравиться руководству (36,8%), покровительство начальника (38,8%). И эта доля существенно выше той, которую получил фактор «профессиональный опыт, стаж по специальности» (31,1%)¹⁵. Следовательно, проблема в том, что критерием оценки сотрудника руководством и «командой» является не только профессионализм.

Анализ действенности сложившегося механизма карьерного продвижения позволил диссертанту сделать вывод о том, что функционирование данного механизма не способствует профессионализму и закреплению персонала в органах внутренних дел; вынуждает наиболее квалифицированных сотрудников искать иные альтернативы занятости; способствует аккумуляции наименее конкурентоспособных на рынке труда работников; создает благоприятные условия для коррупции и иных негативных явлений.

Диссертантом предложено в основу работы по профессионально-должностному развитию персонала органов внутренних дел положить объективные показатели деятельности милиции, которые учитывают фактическую динамику правонарушений и соотносятся с реальными затратами времени на их раскрытие. Целесообразно ввести в этот показатель качественный параметр, учитывающий общественное мнение о деятельности МВД, разработать единые процедуры и методы замера мнения населения, органов местного самоуправления, неправительственных организаций и других представителей гражданского общества. Данные меры позволят преодолеть

¹⁵ Индекс УППСОВД-06.

доминирующий в настоящее время субъективистский акцент в кадровой политике, действие принципа личной преданности тому или иному начальнику.

В третьем параграфе «Подсистема профессионально-квалификационного развития персонала правоохранительной службы» анализируется состояние и организация профессиональной подготовки сотрудников МВД РФ.

Исследование процесса функционирования данной подсистемы показало, что она не обеспечивает потребности правоохранительной системы в квалифицированных кадрах. Наиболее распространенным видом профессионального образования сотрудников являются краткосрочные курсы повышения квалификации. Однако почти половина опрошенных сотрудников за время службы никогда не была на курсах повышения квалификации. При этом почти половина респондентов (47,6%), испытывает потребность в повышении своей квалификации, а около трети - в профессиональной переподготовке (29,4%)¹⁶. Только 24,5% опрошенных имеют юридическое образование, что, по их мнению, существенно ограничивает выполнение профессиональных функций, снижает качество службы.

Качество образовательных программ, возможности материально-технической и информационной базы системы профессиональной подготовки кадров МВД РФ не удовлетворяют требованиям подготовки профессионалов «новой формации», которые должны решать правоохранительные задачи в обществе XXI века.

В связи с этим система профессиональной подготовки кадров в органах внутренних дел нуждается в серьезной модернизации, что, по мнению диссертанта, должно предусматривать:

¹⁶ Индекс. УППСОВД-06.

- создание системы непрерывной профессиональной подготовки; расширение интеграционных схем обучения, в которых начальное профессиональное и последующее обучение тесно связаны между собой; достижение взаимодополняемости и взаимосочетаемости элементов обучения (модульная система);

- обновление и обогащение содержания программ обучения новыми научными разработками; в связи с переориентацией милиции на социально обслуживающую функцию необходимо ввести в учебный процесс элементы педагогики, связанные с эмоциональными и социальными аспектами поведения; улучшение преподавания психологических знаний, полезных как для сближения с населением, так и для конструктивных разрешений конфликтов. Внедрение новых моделей защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности требует усиления внимания к подготовке в области экономики и управленческой деятельности. Необходимо акцентировать внимание на теоретической и практической подготовке по таким актуальным для общества проблемам, как права человека, ксенофобия, коррупция, другие виды преступлений;

- направленность системы подготовки персонала как на получение знаний, так и на формирование навыков конкретных действий (на формирование у сотрудников милиции готовности противостоять конфликту, брать на себя ответственность за решение профессиональных задач и пр.) путем обогащения процесса обучения конкретными ситуациями и моделями;

- использование в системе подготовки кадров современных средств информатизации и новых образовательных технологий, позволяющих актуализировать ее содержание, осуществлять постоянный контроль над процессом обучения, сделать его более интересным и эффективным;

- укрепление научно-методической, информационной и материально-технической базы преподавания;

- обеспечение учебных заведений системы органов внутренних дел стабильным, ориентированным на выполнение поставленных задач бюджетом; предоставление большей свободы действий для улучшения качества и изменения профиля преподавания;

- осуществление постоянного внутреннего и внешнего контроля качества обучения; регулярное выявление степени удовлетворенности студентов методами преподавания;

- развитие полноправного партнерства системы профессионального образования МВД РФ с соответствующими учебными и научными учреждениями страны; международного сотрудничества в областях подготовки кадров: обмен программами, регулярные обучающие поездки, стажировки.

В **Заключении** представлены основные выводы, вытекающие из результатов проведенного исследования. Ставится ряд проблем, требующих дальнейшей научной разработки.

Приложения содержат информационные материалы проведенного автором в рамках работы над диссертацией социологического исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1. Яндовский А.Н. До каждого районного отдела // *Милиция*. 2003. - № 6. - 0,3 п.л.

2. Яндовский А.Н. Профессионально - значит достойно // *Милиция*. 2006. - № 8. - 0,5 п.л.

3. Яндовский А.Н. Внутрифирменная подготовка персонала как основа залога успеха работы организации // *Материалы третьей научно-практической конференции Ассоциации вузов туристского образования*. - М., 2006. - 1 п.л.

4. Порядок применения дисциплинарных взысканий в разъяснениях Пленума Верховного суда РФ от 17.03.2004 г. // *Труды ВШПК МВД России*. Вып. 9: Актуальные проблемы кадрового обеспечения и управления персоналом ОВД: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Под общей редакцией В.В.Мотина.- Домодедово: ВШПК МВД России, 2006.- С.161-166. (в соавт.).

5. Яндовский А.Н. Влияние профессионализма сотрудников на уровень престижа органов и подразделения МВД РФ // *Вестник Московского университета МВД РФ*.-2006.- № 6. - 1 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

ЯНДОВСКОГО АЛЕКСАНДРА НИКОЛАЕВИЧА

Тема диссертационного исследования:

**«РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
(на материалах Министерства внутренних дел Российской Федерации)»**

Научный руководитель:

ПАНИН ИГОРЬ НИКОЛАЕВИЧ

Кандидат философских наук, доцент

Изготовление оригинал-макета:

Яндовский Александр Николаевич

Подписано в печать _____ Тираж 80 экз.

Усл. п.л. _____

Российская академия государственной службы
при президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № _____

119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84.