

СООТНОШЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ И КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

О.З. Рыбаключева

*Белорусский государственный университет
ул. Ленинградская, 8, 220030, г. Минск, Беларусь, O.Malikova@rambler.ru*

В статье представлен анализ теоретических аспектов государственной кадровой политики как научно-теоретического обоснования кадровой доктрины и стратегии данной политики в Республике Беларусь. Проводится анализ понятий «государственная кадровая политика» и «кадровая политика в органах внутренних дел». Определяется их сущность, содержание, уровни применения, а также принципы, функциональное назначение и субъекты управления. Проведенное исследование позволило установить взаимосвязь и взаимозависимость государственной кадровой политики и кадровой политики в органах внутренних дел.

Ключевые слова: государственная кадровая политика; кадровая политика в органах внутренних дел; органы внутренних дел; работа с кадрами в органах внутренних дел; служба в органах внутренних дел

THE RATIO OF PERSONNEL POLICY IN THE INTERNAL AFFAIRS AND STATE PERSONNEL POLICY

O.Z. Rybakliuchava

*Belarusian State University
Leningradskaya st., 8, 220030, Minsk, Belarus, O.Malikova@rambler.ru*

The article presents an analysis of the theoretical aspects of the state personnel policy as a scientific and theoretical substantiation of the personnel doctrine and strategy of this policy in the Republic of Belarus. The analysis of the concepts "state personnel policy" and "personnel policy in the internal affairs bodies" is carried out. Their essence, content, levels of application, as well as principles, functional purpose and subjects of management are determined. The study made it possible to establish the relationship and interdependence of the state personnel policy and personnel policy in the internal affairs bodies.

Keywords: state personnel policy; personnel policy in the internal affairs bodies; internal affairs bodies; work with personnel in the internal affairs bodies; service in the internal affairs bodies

Органы внутренних дел Республики Беларусь (далее – органы внутренних дел) созданы для решения таких сложных задач как защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений [1]. Несомненно, эффективность выполнения возложенных на органы внутренних дел задач напрямую зависит от кадрового состава органов внутренних дел.

Основной целью кадрового обеспечения органов внутренних дел является формирование высокопрофессионального, стабильного, оптимально сбалансированного кадрового корпуса, наиболее полно отвечающего современным и прогнозируемым социально-политическим, экономическим, криминогенным и другими условиям, способного эффективно решать поставленные перед органами внутренних дел задачи [2]. Реализуя государственную кадровую политику, Министерство внутренних дел Республики Беларусь (далее – Министерство внутренних дел) должно обеспечивать повышение качества кадрового потенциала как одного из важнейших ресурсов интенсификации и повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, а также выражать стратегию работы с кадрами в системе органов внутренних дел.

Реализация государственной кадровой политики является одной из функций, а организация работы с кадрами выступает в качестве одной из задач Министерства внутренних дел [3]. Учитывая возложенные на Министерство внутренних дел функции и задачи, а также в рамках реализации Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь (далее – Концепция государственной кадровой политики) Министерством внутренних дел, начиная с 2003 года, разрабатываются и реализовываются программы кадрового обеспечения органов внутренних дел на 2003-2005 гг., 2006-2010 гг., 2011-2015 гг., 2016-2020 гг. и 2021-2025 гг. Данные программы являются отраслевым механизмом реализации государственной кадровой политики в органах внутренних дел и определяют основные цель, задачи и направления деятельности по совершенствованию работы с кадрами в органах внутренних дел. Однако стратегический документ, позволяющий обеспечить системный подход к реализации государственной кадровой политики в органах внутренних дел, в том числе единую, последовательную и комплексную деятельность по формированию, развитию и эффективному использованию кадрового потенциала органов внутренних дел, до настоящего времени не разрабатывался. Кроме того, в целях разработки действенных и эффективных механизмов реализации государственной кадровой политики в органах внутренних дел необходимо обосновать

соотношение государственной и отраслевой кадровой политики, выявить в них общие и отличительные черты, разграничить компетенции и определить предмет совместного ведения.

Вопросы кадровой политики исследуются в различных отраслях науки (философии, социологии, политологии, права, психологии и др.) как зарубежными, так и белорусскими учеными. Исследованию кадровой политики в качестве составляющей государственного управления посвящены работы ряда советских ученых административно-правовой науки, таких как Б. М. Лазарев, Б. Д. Лебин, М. Н. Перфильев, М. И. Пискотин, В. И. Ремнев, Л. А. Сергиенко, В. А. Яцков и др., в результате чего разработаны положения, относящиеся к кадрам органов государственной власти, требования, предъявляемые к государственным служащим, исследованы вопросы административно-правового регулирования работы с кадрами, в большей степени – управленческими. В свою очередь реализации государственной кадровой политики на отраслевом уровне посвящены лишь отдельные работы, а организация работы с кадрами в органах внутренних дел исследовалась, как правило, в учреждениях образования и научных учреждениях системы Министерства внутренних дел СССР (В. А. Ананич, В. Я. Кикоть, Л. М. Колодкин, С. М. Крылов, В. Г. Кутушев, Г. А. Туманов и др.).

Современный период развития административной науки обозначился научными трудами, посвященными проблемам разработки и правовой регламентации организации работы с кадрами в государстве и различных сферах деятельности общества. Указанные вопросы затрагивались в работах В. А. Анисимова, И. Н. Барциц, А. А. Гришковца, В. В. Лобанова, Г. П. Лозавицкой, А. В. Нефедьева, А. Ф. Ноздрачева, А. В. Оболонского, Ю. В. Ростовцева, В. А. Сулеманова, В. В. Черепанова, Т. В. Щукиной и др.

Отличительная особенность белорусской правовой школы в области кадровой политики заключается в том, что основные исследования посвящены теоретическим подходам к развитию и реализации государственной кадровой политики, государственной службе, формированию управленческих кадров, системы работы с ними, правовой регламентации управленческого труда (Л. В. Вечер, С. Г. Дырда, К. И. Кеник, А. П. Леонов, Л. М. Рябцев, А. Г. Тиковенко, О. И. Чуприс, А. Г. Шрубенко, В. И. Яковчук и др.). В последние годы отдельным вопросам реализации государственной кадровой политики на отраслевом уровне посвящены исследования С. Ю. Дегонского, Е. Н. Мазаник, И. Д. Носкевича, А. И. Шведа. Однако комплексный системный анализ особенностей реализации государственной кадровой политики на отраслевом уровне, в том числе административно-правового обеспечения реализации государственной кадровой политики в органах внутренних дел, не осуществлялся.

В данной статье будут рассмотрены вопросы соотношения государственной кадровой политики и кадровой политики в органах внутренних дел, поскольку именно соотношение государственной и отраслевой кадровой политики, выявление в них общих и отличительных черт позволяет разграничить компетенции и определить предмет совместного ведения, что в дальнейшем будет способствовать разработке действенных и эффективных механизмов реализации государственной кадровой политики в органах внутренних дел и, как следствие, позволит эффективно, рационально и результативно совершенствовать систему управления органами внутренних дел.

Термины «кадровая политика» и «государственная кадровая политика» достаточно многозначны и их определение зависит от отрасли науки, в которой они используются. Анализ понятия «государственная кадровая политика», выработанных учеными-юристами и практиками кадровой деятельности, позволяет выделить преобладающий системный подход к определению государственной кадровой политики: и как системы официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию всех кадровых процессов и отношений в стране, и как выражение стратегии государства по формированию, профессиональному развитию и востребованию трудовых ресурсов (кадрового потенциала) страны [4, с. 6; 5, с. 3-4; 6, с. 92-93; 7, с. 349-350; 8, с. 6; 9, с. 10 и др.].

Заслуживает внимания наиболее полное определение государственной кадровой политикой В.М. Анисимова, который под ней понимает «интегрированную функционально организованную систему научных знаний, идей, взглядов, принципов, приоритетов, установок, государственно-служебных отношений, направленных на установление целей, задач, характера этой политики (теоретико-методологический компонент), комплекс государственно-правовых и организационно-практических мероприятий, регулирующих разработку и применение механизмов, форм, методов, функций, технологий кадровой деятельности (подбор, распределение, обеспечение должностного роста, ротация, обучение, формирование и профессиональное использование кадрового резерва, мотивация, оценка, социально-правовая защита персонала и т.д.), установление профессиональных критериев, стандартов и квалификационных требований к кадрам, обеспечивающих их эффективную профессиональную реализацию в конкретно-исторических условиях развития страны» [10, с.50].

Вместе с тем понятие государственной кадровой политики в Республике Беларусь закреплено на законодательном уровне. Так, согласно Концепции государственной кадровой политики, под государственной кадровой политикой понимается деятельность республиканских и местных органов управления по созданию целостной системы формирования и

эффективного использования трудовых ресурсов, развития кадрового потенциала органов государственного управления и самоуправления, различных отраслей экономики и сфер деятельности, ориентированного на эффективное решение актуальных экономических, социальных и политических задач [11].

Формирование государственной кадровой политики осуществляется в рамках Конституции Республики Беларусь, поскольку именно в ней в значительной мере регулируются наиболее важные, стратегические вопросы государственной кадровой политики и отражаются полномочия субъектов, определяющих государственную кадровую политику: Президента Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь. Именно в соответствии с Конституцией Республики Беларусь определяются основные направления внутренней и внешней политики государства, следовательно, и государственной кадровой политики.

Принятая в 2001 году Концепция государственной кадровой политики явилась научно-теоретическим обоснованием, фундаментом, определением кадровой доктрины и стратегии данной политики в Республике Беларусь, а также носителем общегосударственных начал в регулировании кадровых отношений на всех уровнях государственной власти, включая региональную кадровую политику и кадровую политику в соответствующих отраслях экономики и социальной сферы.

В свою очередь, являясь видом кадровой отраслевой политики, кадровая политика в органах внутренних дел должна быть направлена на обеспечение развития и наиболее эффективное использование профессиональных, деловых и личностных способностей сотрудников с учетом задач, возложенных на органы внутренних дел, особенностей прохождения службы в органах внутренних дел. На сегодняшний день в органах внутренних дел существует и в определенной степени действует кадровая политика, но, на наш взгляд, она требует дальнейшего развития и совершенствования.

Служба в органах внутренних дел представляет собой самостоятельный социально-правовой институт – совокупность правовых норм, предписаний, затрагивающих права и обязанности сотрудников органов внутренних дел, особенности прохождения службы в органах внутренних дел. Необходимо отметить, что термин «государственная служба в органах внутренних дел» используется крайне редко, хотя пункт 2 Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь (далее – Положение о прохождении службы в органах внутренних дел), определяет службу в органах внутренних дел видом государственной службы в

Республике Беларусь [12]. Все указанное свидетельствует об институциональном характере службы в органах внутренних дел.

При реализации сотрудниками органов внутренних дел задач, возложенных на органы внутренних дел, немаловажное значение принадлежит принципам службы в органах внутренних дел. Учитывая, что в настоящее время в Законе Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее – Закон об органах внутренних дел) [2] и Положении о прохождении службы в органах внутренних дел не сформулированы ни принципы кадровой политики в органах внутренних дел, ни принципы службы в органах внутренних дел [12], можно предположить, что служба в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с основными принципами построения и функционирования системы государственной службы в Республике Беларусь.

Вместе с тем, принципы государственной службы не в полной мере отражают особенности прохождения службы в органах внутренних дел, а закрепленные в статье 4 Закона об органах внутренних дел принципы деятельности органов внутренних дел (законности; уважения и соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан; гуманизма; единства системы органов внутренних дел и централизации управления ими; сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности; независимости от деятельности политических партий и других общественных объединений) не отражают всех принципов кадровой политики в органах внутренних дел, а также особенностей службы в органах внутренних дел. Все это предопределяет необходимость разработки и законодательного закрепления единых правовых, организационных и функциональных принципов кадровой политики в органах внутренних дел и принципов службы в органах внутренних дел.

Соотношение государственной кадровой политики и кадровой политики в органах внутренних дел проводится по следующим позициям:

1) по сущности

одной из сущностных черт государственной кадровой политики является ее единое содержание (стратегические цели, предмет, задачи, принципы и др.) и многоуровневый характер реализации. Государственная кадровая политика закладывает основы для разработки и реализации региональной кадровой политики и кадровой политики в соответствующих отраслях экономики и социальной сферы;

кадровая политика в органах внутренних дел выступает кадровой стратегией в органах внутренних дел, но при этом должна выражать и обеспечивать реализацию общегосударственных интересов с учетом условий и возможностей органов внутренних дел, способствовать сохранению и наиболее рациональному использованию имеющихся кадровых ресурсов;

2) по содержанию

государственная кадровая политика является комплексным и стратегическим подходом к кадровому обеспечению, к развитию кадрового потенциала государства в целом;

кадровая политика в органах внутренних дел носит конкретизирующий характер – это управление формированием, развитием и использованием профессионально-личностных способностей сотрудников с учетом задач, возложенных на органы внутренних дел.

По нашему мнению, важно четко определить именно содержательную часть кадровой политики государства всех уровней (общегосударственной, региональной, отраслевой, в конкретных организациях), разграничив их между собой. При этом региональные и отраслевые кадровые политики, в том числе и кадровая политика в органах внутренних дел, должны выражать в равной мере и общегосударственные, и региональные (отраслевые) интересы, обеспечивать их баланс на основе стратегии общегосударственного развития;

3) по уровню

государственная кадровая политика является стратегией формирования, развития и востребованности потенциала государственного управления на общегосударственном уровне;

кадровая политика в органах внутренних дел – это механизм реализации государственной кадровой политики в рамках отдельной отрасли экономики и (или) социальной сферы – органов внутренних дел, как составной части системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь;

4) по принципам

главным принципом государственной кадровой политики является выражение государственного интереса, обеспечение и защита конституционных прав и свобод гражданина в сфере труда;

кадровая политика в органах внутренних дел должна обеспечить реализацию в органах внутренних дел конституционных прав и свобод гражданина в сфере труда с учетом требований, предъявляемых к службе в органах внутренних дел. Кроме того, необходимо выработать частные принципы кадровой политики в органах внутренних дел, которые будут регулировать функционирование отдельных элементов кадровой работы в органах внутренних дел (принципы профессионального отбора, принципы прохождения службы, принципы продвижения по службе, принцип ротации и др.);

5) по функциональному назначению и субъектам управления

государственная кадровая политика – это результат управленческой и правотворческой деятельности государства как главного субъекта управления;

кадровая политика в органах внутренних дел – это компонент и механизм реализации государственной кадровой политики, составная часть управления.

Государственная кадровая политика и работа с кадрами в органах внутренних дел регулируются посредством нормативных правовых актов – официальных документов установленной формы, принятых (изданных) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции, который направлен на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение [13]. Следует отметить, что с момента утверждения в 2001 году Концепции государственной кадровой политики в области нормативного правового обеспечения работы с кадрами в органах внутренних дел сделано немало [14, с.13], однако до настоящего времени в Министерстве внутренних дел отсутствует концепция кадровой политики в органах внутренних дел в качестве программного документа.

Государственная кадровая политика и кадровая политика в органах внутренних дел тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. При этом кадровая политика в органах внутренних дел опирается на стратегические ориентиры, заложенные в государственной кадровой политике, и выступает в качестве отраслевой составляющей государственной кадровой политики в Республике Беларусь. Выявленные общие и отличительные черты государственной кадровой политики и кадровой политики в органах внутренних дел позволят разграничить компетенции и определить предмет совместного ведения указанных социально-правовых институтов, обеспечить разработку действенных и эффективных механизмов реализации государственной кадровой политики в органах внутренних дел. Учитывать эти черты принципиально важно для формирования, корректировки, а главное – для реализации кадровой политики в органах внутренних дел. Правовое оформление постулатов кадровой политики в органах внутренних дел в единый стратегический документ позволит эффективно, рационально и результативно совершенствовать систему управления в органах внутренних дел.

Библиографические ссылки

1. Об органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

2. Программа кадрового обеспечения органов внутренних дел Республики Беларусь на 2016-2020 гг. : утв. Министром внутр. дел Респ. Беларусь 2 февраля 2016 г. – Мн. – 18 с.

3. Положение о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 4 декабря 2007 г., № 611 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

4. Вечер, Л. В. Государственная кадровая политика и государственная служба : учебник / Л. В. Вечер – Минск : Вышэйшая школа, 2020. – 383 с.

5. Носкевич, И.Д. Следственный комитет Республики Беларусь как субъект реализации государственной кадровой политики в системе органов предварительного следствия: административно-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И. Д. Носкевич ; БГУ. – Минск, 2021. – 30 с.

6. Сулемов, В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии / В. А. Сулемов ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М. : Изд-во РАГС, 2005 (ОП ИЦ РАГС). – 388, [1] с.

7. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов – М. : ЮНИТИ–ДАНА, Закон и право, 2008. – 575 с.

8. Формирование кадровой политики и управление персоналом государственной службы : учебное пособие / [Сердюк Н. В. и др. ; под общей ред. Г. П. Лозовицкой]. – М. : Академия управления МВД России, 2019. – 76 с.

9. Анисимов, В.М. Кадровая политика России : философская и функциональная основы / В.М. Анисимов // Вопросы философии. – 2010. – № 4. – С. 48-60.

10. Щукина, Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : монография / Т.В. Щукина – Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2011. – 650 с.

11. Об утверждении Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь от 18 июля 2001 г. № // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

12. О вопросах прохождения службы в органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 15 марта 2012 г., № 133 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

13. О нормативных правовых актах : Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130–З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

14. Рыбаключева, О. З. О механизмах реализации государственной кадровой политики в органах внутренних дел Республики Беларусь / О. З. Рыбаключева // APRIORI. Сер.: Гуманитар. науки. – 2015. – № 6. – С. 12–15.