

Досымбекова Р.Ш.

МИРОВАЯ ПРАКТИКА РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ И АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНЫХ ПОДХОДОВ К КАДРОВОЙ ПОЛИТИКЕ

R.Sh. Dosymbekova

WORLD PRACTICE OF REFORMING THE LAW ENFORCEMENT SYSTEMS AND ANALYSIS OF EFFECTIVE APPROACHES TO STAFFING POLICY

УДК:340/1/55

В данной статье рассматриваются мировая практика реформирования правоохранительных систем и анализ эффективных подходов к кадровой политике.

This article covers the world practice of reforming the law enforcement systems and analysis of effective approaches to human resources policy.

Кадровая политика правоохранительных органов и профессиональная подготовка высших полицейских чинов приобретает международный формат с привлечением ученых из разных областей наук. В менеджменте даже появились новые термины, связанные с правоохранительной службой - «полис-менеджмент».

В Западной Европе наука «полис-менеджмент» начала бурно развиваться к концу XX-го века, с применением теории общегражданской науки и практики. Суть идей заключалась в универсальной управленческой подготовке так называемых «линейных менеджеров» из частного и государственного секторов деятельности. Идея общего (универсального) высшего административного обучения была применена в странах Европы, Канаде, Чили, Пуэрто-Рико, ЮАР, Египте, Израиле, Японии, Австралии. Этот метод получил название «микс» («перемешивания» слияний представителей государственного и частного секторов). Данная методика управленческой подготовки направлена на сближение искусственно изолированных друг от друга систем. Осознание возможности универсальности определенных элементов управленческой подготовки для гражданских руководителей и полицейского командования стало новым этапом в развитии теории кадровой политики полицейского командования.

Кадровый состав правоохранительных органов в западных государствах (Европа и северная Америка) представлен сложной ранговой (уровневой) иерархией. Построение единой схемы званий и рангов затрудняется различием функций в должностных структурах полиций иностранных государств. На современном этапе изучения «полис-менеджмента» можно предположить, что несмотря на множество имеющихся различий, несоответствий и расхождений в кадровой политике правоохранительных органов различных стран, несомненным остается тот факт, что в 21-ом веке, в эпоху стремительной

глобализации, правоохранительным органам многих стран приходится вести совместную борьбу с транснациональными экономическими преступлениями, международной наркоторговлей, незаконной торговлей оружием, работоторговлей, пиратством, международным терроризмом, экстремизмом, сепаратизмом, интернет взломах и т.д.

Поэтому, на наш взгляд, важно понять, что «полис-менеджмент» и анализ в данном направлении науки необходим для создания новой, систематизированной структуры управления кадрами в правоохранительных органах путем внедрения передового опыта различных стран. Это, полагаем, позволит выработать более совершенную систему защиты прав граждан и совместной борьбы с транснациональными преступлениями, посредством качественных кадровых преобразований.

В 60-тые годы XX века полицейская служба из карательного органа трансформировалась в социальный, где правоохранительные органы стали предоставлять 24-х часовое обслуживание охраны прав и свобод граждан.

Наряду с этим, важным представляется необходимость переосмысления достигнутых научных результатов и выработки новых теоретических и практических подходов с учётом опыта деятельности полицейских систем стран Европейского союза.

Несмотря на все успехи гражданского общества, в Европе постоянно вспыхивают дискуссии о месте полиции в современном обществе и методах взаимоотношения граждан с правоохранительными органами. Многие политики, историки и юристы полагают, что полиция зачастую применяет чрезмерную силу против граждан, что недопустимо в гражданском обществе. Создание Шенгенской зоны стало новым этапом демократизации европейского общества. Оно поставило новые вопросы интеграции правоохранительной системы европейских стран, что имеет важное значение для использования опыта выработки соответствующих решений в процессе интеграции ШОС, ЕвроАзиатского и таможенного союза.

По Европейской системе классификации правоохранительных органов кадровый состав разделяется на старший, средний, младший. В Великобритании наряду со специально подготовленными кадрами, в качестве кандидатов на работу также рассматриваются обычные граждане с различным образо-

ванием в специфических сферах. Так, ведется активный отбор среди лучших студентов в необходимых областях, прием граждан по собственному желанию, через рекламу и официальную подачу заявления, мобилизации бывших военных и других служащих спецподразделений.

К лицам, поступающим на кадровую службу в полицию Англии и Уэльса, кандидаты, успешно прошедшие конкурсный отбор и набравшие наибольшее количество баллов, принимаются на службу в должность констебля с двухлетним испытательным сроком, в течение которого они проходят профессиональную полицейскую подготовку.

В Турции, отбор в правоохранительные органы осуществляется путем сдачи экзамена. При трудоустройстве на должности, требующие знания иностранных языков претендент сдает дополнительный экзамен – экзамен на знание иностранного языка. Оба экзамена проводит независимый Центр при правительстве Турции.

Одним из ключевых принципов отбора в правоохранительные органы США является равенство возможностей при трудоустройстве. Вместе с тем, законодательством установлены льготные условия для ряда категорий, в том числе для ветеранов войны, бывших военнослужащих и инвалидов. Процедура приема на работу включает в себя конкурсный отбор, в т.ч. тестирование, опросы на полиграфе и проверку в течение испытательного срока. В каждом из правоохранительных ведомств США существует особая система отбора, обусловленная спецификой деятельности, ведомственными требованиями и т.п. Задача отбора – выбрать наиболее достойных кандидатов, которые по своим личностным и моральным качествам, образовательному уровню, физическим и медицинским показателям смогут эффективно выполнять сложные функциональные обязанности по обеспечению правопорядка в стране, в конкретном штате или муниципальном образовании.

Основным способом формирования кадрового аппарата правоохранительных органов Италии также является конкурсный отбор. При этом для всей правоохранительной системы характерно разграничение кадрового аппарата на три категории: административный, оперативный и технический состав для каждой из которых установлены различные квалификационные требования. Контракты, заключаемые сотрудниками, отобранными на конкурсной основе, как правило, имеют бессрочный характер, когда работники могут быть уволены лишь по мотивированным основаниям.

В Литве существуют общие правила поступления граждан на государственную службу, в т.ч. правоохранительные структуры и спецслужбы. Любой человек, претендующий на должность государственного служащего в первую очередь должен иметь гражданство Литвы, свободно владеть

литовским языком, быть не моложе 18 лет и не старше 35 с половиной лет.

Особый интерес представляет система подготовки британской полиции, в которой данному вопросу уделяется особо серьезное внимание. Британская модель профессионального полицейского образования коренным образом отличается от других европейских моделей. Как и американская, она является, скорее всего, системой профессиональной полицейской подготовки, а не профессионального образования.

В последние годы в связи с реформой всей полицейской системы Великобритании система управления образовательной политикой в сфере профессиональной полицейской подготовки была серьезно реорганизована. В первую очередь было усилено влияние центра на управление полицией и подготовку специалистов для нее, так как одной из главных причин недостатков в подготовке кадров и, соответственно, функционирования полиции в целом являлось отсутствие эффективного управления на национальном уровне.

Координация деятельности по организационным изменениям политики в области профессиональной полицейской подготовки была возложена на Национальное агентство совершенствования полицейской деятельности (НАСПД). Именно этому агентству была поручена разработка национальных программ профессиональной подготовки сотрудников полиции различных уровней.

В Великобритании главная задача полиции – это служение в первую очередь обществу, гражданам, а затем уже государству и правительству. Такой подход к определению главной функции полиции имеет давние традиции. Английский опыт подготовки отличается гуманистической направленностью учебного процесса, длительным сроком обучения констеблей по месту работы, тщательным отбором кандидатов на службу в криминальную полицию, организацией их обучения, акцентом на самостоятельную работу слушателей, особенно высших полицейских чиновников.

Таким образом, начальная профессиональная подготовка британских полицейских имеет ярко выраженную практическую направленность. 75 % всего объема времени программы подготовки отводится на практическую деятельность, ибо привитие навыков практической работы и компетенции выдвигается в Великобритании в качестве основной задачи обучения полицейских. После завершения обучения выпускники должны уметь общаться, рассуждать, логично мыслить, слушать собеседника, проявлять тактичность и вежливость, находить подход к людям и устанавливать контакты с ними, вызывать доверие, уметь допрашивать свидетелей и т.д., т.е. проявлять свою профессиональную компетентность. Помимо этого, полицейский должен знать законодательство в объеме, необходимом для

несения службы, тактику полицейской деятельности, основы криминалистической техники.

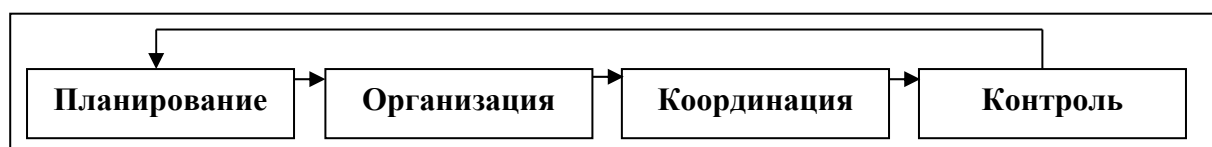
Во Франции существует два вида повышения по службе – по классу и по рангу. Повышение класса производится в рамках ранга и больше связано с выслугой лет, чем с достоинствами работника: хорошие оценки могут ускорить повышение класса, но плохие не могут ему воспрепятствовать, если чиновник достиг максимального стажа в данном классе. В последнем случае повышение является правом чиновника и происходит автоматически.

Для повышения ранга необходимый стаж работы является лишь предварительным условием, позволяющим претендовать на него. В-первую очередь, рассматривают заслуги претендента, оцениваемые одним из трех способов: внесение в список лиц, представленных к повышению, профессиональный экзамен перед включением в эти списки

и обычный конкурсный профессиональный отбор. Органы, присваивающие более высокий ранг, полностью связаны не только списками, но и очередностью претендентов в них.

Полезным представляется опыт формирования кадрового резерва на все должности через систему конкурсных отборов в Германии. Основными критериями для конкурса выступают результаты оценки профессиональных компетенций сотрудников.

Практика организационного проектирования и определение нормативов штатной численности. В США, Германии и ряде других стран в вопросах организационно-штатного обеспечения используют передовой опыт корпоративного управления. В основе лучшей мировой практики принят так называемый «процессный подход», схема которого показана ниже:



Правоохранительные органы, представляемые как сервисное предприятие, обязывают применять бизнес менеджмент для предоставления населению специфическое обслуживание, сохраняя профессиональную компетентность и традиционное предназначение – борьбу с преступностью.

Первоначальное использование элементов процессного подхода относится к началу XX в., однако широкое распространение он получил лишь в его конце, когда доминировавший до этого времени функциональный подход полностью утратил свое прогрессивное значение. Новое звучание тема управления на основе процессного подхода в 1990-х гг. получила после выхода работ Т. Дейвенпорта, М. Хаммера и Д. Чампи.

Принципиальное отличие процессного подхода от функционального заключается в том, что основное внимание менеджмента концентрируется не на самостоятельных функциях, выполняемых различными подразделениями должностными лицами, а на межфункциональных процессах, объединяющих отдельные функции в общие потоки и нацеленные на конечные результаты деятельности организации.

Целью процессного подхода является системная реорганизация материальных, финансовых и информационных потоков, направленная на упрощение организационной структуры, перераспределение и минимизацию использования различных ресурсов, сокращение сроков реализации потребностей клиентов, повышение качества их обслуживания.

Под процессным подходом мы понимаем применяемую для управления органом и ресурсами организации систему взаимосвязанных процессов, а

не функций. При данном подходе управление рассматривается как единый процесс воздействия на организацию, как непрерывная серия взаимосвязанных управленческих функций. Реализация методологии процессного подхода позволяет предприятию выявлять или ликвидировать дублирующие функции, избыточные операции, отслеживать качество выполнения отдельных процессов.

Процессный подход базируется на выделении в организации сети взаимосвязанных процессов, каждый из которых характеризуется наличием входа (ресурсы организации), технологией преобразования ресурсов, выхода критериев оценки эффективности и результативности. Схематично данную систему можно рассматривать как цепочку работ (операций, функций), результатом которых является какой-либо продукт или услуга.

При процессном подходе в качестве базовых принимаются такие принципы, как:

- направленность на постоянное улучшение качества конечного продукта и удовлетворение клиента;
- взаимная ответственность за результаты хозяйственной деятельности всех участников управленческих звеньев;
- эффективная система мотивации персонала;
- снижение значимости и силы действия бюрократического механизма.

Его применение позволяет:

- создать горизонтальную организационную структуру, объединить, согласовать действия структурных подразделений, что повышает эффективность их работы и конкурентоспособность организации;

- ориентировать подразделения и службы на достижение конечного результата;
- совершенствовать процессы на основе их «измеримости»;
- облегчить управление организацией (сокращается путь передачи управляющих действий, как по вертикали, так и по горизонтали);
- оптимизировать связи между различными видами работ;
- применять информационные технологии, под которыми понимается создание, обработка и использование информации в процессах.

В Федеральной таможенной службе Российской Федерации ведется работа по совершенствованию системы управления деятельностью всей службы на основе процессно-ориентированного подхода. Имеются даже научные труды по апробации данного подхода [1], в которых отмечается, что применение данного подхода позволило:

- 1) выявить нерациональное распределение функций между структурными подразделениями и устранить данный недостаток;
- 2) исключить дублирование и/или разрывы в информационных потоках при принятии управленческих решений;
- 3) повысить эффективность управления основными организационными процессами в таможенных органах за счет упрощения или минимизации процедур, не приносящих добавленной ценности;
- 4) устранить недостаточную проработанность или отсутствие нормативной базы, определяющей функции и ответственность сотрудника структурного подразделения таможенного органа.

Отдельно следует отметить управленческие кадры правоохранительных органов, которые помимо личных качеств и практического опыта должны иметь теоретические знания общественных наук, законодательства, менеджмента, применять на практике информационные и технические достижения в работе с подчиненными, учитывая специфику службы. Требования к командованию правоохранительных органов зачастую регламентируются их принадлежностью к особой категории государственных служащих, которые должны соблюдать общепринятые правила государственных служащих. В отношении деятельности служащих применяются нормативные правовые акты о специальных органах и внутриведомственные распоряжения, которые определяют критерии определения квалификации, звание и ранг, необходимые для той или иной управленческой должности, основы организации профессиональной подготовки конкурсантов на руководящие должности, служебных взаимоотношений, их материального обеспечения.

Служба в правоохранительных органах накладывает на сотрудников определенные рамки, обязывающие их к субординации, подчинению вышестоящему руководителю, невозможность совмещения

службы в правоохранительных органах с каким-то другим видом деятельности, связанным с извлечением доходов (исключение – научная и педагогическая деятельность). Так, к примеру, в Казахстане, широкий общественный резонанс вызвал факт, когда сотрудники МЧС были уволены за дополнительное трудоустройство. Существует ряд принципов: принцип личной незаинтересованности, неразглашение служебных сведений, принцип ограничения на участие в политической жизни общества, соблюдение этического кодекса полиции. Все эти принципы согласуются с международно-правовыми стандартами.

Тем временем, парадоксально, но факт, что в европейских странах наблюдается тенденция занятия «гражданскими» высших постов в правоохранительных органах, так как согласно законодательству не допускается занимать такие посты лицам, в прошлом связанным с полицейской деятельностью. Кандидаты на эти должности должны быть сугубо гражданскими лицами, имеющими заслуги в социально-политических или научных областях деятельности, имеющих административный опыт и безупречную репутацию с «прозрачным» образом жизни.

Западные специалисты отмечают, что в ближайшем будущем административная система правоохранительных органов и старые механизмы кадровой политики будут неэффективны, т.к. в правоохранительных органах повышается персональная ответственность сотрудников.

В этой связи в целях совершенствования профессиональной подготовки управленческих кадров правоохранительных органов целесообразно обратиться к зарубежному опыту, и в первую очередь, опыту высокоразвитых стран европейского союза, воплощающих принципы правового государства, имеющих развитые структуры гражданского общества, сложившиеся правовые системы и отлаженные механизмы реализации правовых предписаний.

Данный посыл определяется и такими обстоятельствами, как интеграция Казахстана в мировые и Европейские и Евроазиатский политико-правовые, экономические и социальные институты, глубинной модернизацией практической деятельности правоохранительных органов, обеспечением профессиональной готовности сотрудников правоохранительных органов с правоохранительными ведомствами других стран в решении таких глобальных проблем, как терроризм, транснациональная преступность.

К тому же процессы глобализации, охватившие все сферы жизнедеятельности государства и общества, обуславливают «глобализацию» и унификацию требований, предъявляемых к руководителям всех рангов, работающих во всех областях государственного управления и экономики. И те методы, которые с успехом применяются для подготовки

управленцев -практиков в мировых бизнес-школах могут и должны быть задействованы, адаптированы и использованы для подготовки управленцев правоохранительных органов.

Изложенные обстоятельства дают основание рассматривать исследование организационно-правовых основ отбора и профессиональной подготовки управленческих кадров правоохранительных органов за рубежом и возможностей применения зарубежного опыта в совершенствовании работы по данному направлению в Казахстане.

Теоретические основы отбора и профессиональной подготовки управленческих кадров правоохранительных органов за рубежом закладывались с начала XX в. одновременно в Европе и США, что было обусловлено необходимостью разработки концепций подготовки руководителей-профессионалов полицейскими аппаратами, службами и подразделениями.

Американский и европейский концептуальные подходы к организации и осуществлению профессиональной подготовки управленческих кадров полиции имели принципиальные различия. Мнения американских специалистов по этому вопросу сводились к трем положениям: кандидаты на управленческие должности в полиции *должны* а) иметь соответствующее (высшее) образование, которое в США можно получить только в гражданском вузе; б) пройти управленческую подготовку в общегражданских институтах управления (школах, центрах, курсах, семинарах); в) кандидаты на руководящие должности, пришедшие в полицию из гражданской сферы, кроме того, должны пройти профессиональную полицейскую подготовку, чтобы получить недостающие знания из области полицейских наук, полицейской деятельности и управления полицейскими силами. В настоящее время в теории и практике широко распространена тенденция направлять полицейских руководителей для получения всесторонней управленческой подготовки в престижные общенациональные и международные центры управления, бизнес-школы, успешные коммерческие структуры, фирмы, банки и т.п.

На европейском континенте изначально стремились готовить собственные управленческие кадры в ведомственных системах профессиональной подготовки, а не в гражданских вузах. При выдвижениях же на руководящую должность в европейских полициях главными условиями традиционно становились наличие опыта (стажа) работы в полиции и ранее полученное ведомственное образование, постепенно наращиваемое по трехуровневой системе. Наиболее консервативных взглядов в этом плане придерживалась Германия, где постепенно сложилась основательная трехуровневая система профессиональной подготовки кадров, которая в настоящее время считается одной из наиболее эффективных в мире. С 1950-х гг. в Западной Европе начала бурно развиваться наука управления в полиции, взявшая на вооружение теории, разработанные в общегражданских

сферах науки и практики. При этом одной из главных идей была мысль о сближении профессиональной подготовки руководителей из частного и государственного секторов деятельности, что выразилось в универсальной управленческой подготовке руководителей общего типа.

Идею общего (универсального) высшего административного обучения подхватили не только европейские страны, но и Австралия, Канада, Япония, Египет, Чили, Пуэрто-Рико, Израиль, ЮАР и др. Этот метод получил название «перемешивания» («размешивания» представителей государственного и частного секторов) или «очной ставки» руководителей предприятий и учреждений. По мнению разработчиков, данная методика управленческой подготовки в процессе изучения общих проблем способствует сближению лиц, искусственно изолированных друг от друга. Подобная же ситуация складывалась и в США. Так, в 1955 г. концерн Форд представил в распоряжение частной организации "BrookingInstitution" свыше 250 тысяч долларов на организацию практических занятий в пользу высших кадров федеральной администрации, т.е. госслужащих.

В целом американская традиция отбора и профессиональная подготовка сотрудников правоохранительных органов заключается в том, что там берут, к примеру, в полицию уже при наличии той или иной образовательной степени, а ведомственные учебные заведения: полицейские академии, колледжи, учебные центры — предлагают лишь подготовку нужного профессионально-должностного уровня, которая не расценивается как дипломированное образование. Дипломированное высшее образование в США осуществляется только колледжами и университетами, не являющимися структурной частью полицейской системы.

Европейские системы полицейского образования, в отличие от североамериканских, не проводят резкого разграничения между профессиональной подготовкой и профессиональным образованием. Эти понятия там тесно интегрированы. Полицейское образование в ведомственных образовательных учреждениях по основным образовательным показателям аналогично образованию в общегражданских учебных заведениях. Ставится специальная задача — обеспечивать такой образовательный уровень, который ни в чем не уступал бы общегражданскому, а дипломы конвертировались бы вне деятельности полиции.

И полицейское образование, и полицейская подготовка, как в Америке, так и в Европе, имеют трехуровневое строение, в котором по-разному осуществляются взаимодействие и интеграция с общегражданскими национальными образовательными системами:

1) первоначальное обучение поступающих на службу в полицию в учебных центрах, академиях и других специальных учебных заведениях, как правило, принадлежащих территориальным полицей-

ским органам. Этот уровень соответствует полной общеобразовательной ступени и/или среднему профессиональному образованию, но может быть и несколько выше;

2) многопрофильная подготовка полицейских разных специальностей, среднего руководящего состава полиции в ведомственных образовательных учреждениях или учебных центрах под эгидой центральных (федеральных) органов полицейского управления. Этот уровень обычно соответствует степени бакалавра или несколько ниже;

3) подготовка управленческих кадров полиции, старших и высших офицеров в полицейских академиях, учебных центрах либо других ведомственных

образовательных учреждениях, а также в общих университетах по специальным программам, относящимся к полицейской, юридической, управленческой и т.п. специализации. Минимальным здесь обычно является диплом бакалавра, а максимальным – диплом магистра либо какая-нибудь ученая степень (послевузовское образование).

Литература

1. Кузнецов С.С. Управление результатами деятельности таможенных органов на основе процессно-ориентированного подхода // Микроэкономика. 2009. – № 5. – С. 116–120

Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.