

*н 19  
11 декабря 2014 г.*

## О Т З Ы В

на диссертацию Разуваевой Натальи Ивановны на тему: «Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты)», представленную в диссертационный совет Д 212.038.04, созданный на базе ФБГОУ ВПО «Воронежский государственный университет»  
(Воронеж, 2014 г., 215 с.)

**Актуальность темы диссертации.** Деятельность органов внутренних дел привлекает пристальное внимание политического руководства России, отдельных граждан и общества в целом. В последние годы проделана значительная работа, нацеленная на улучшение работы полиции, повышения ее авторитета и доверия со стороны граждан. Произошло кардинальное обновление законодательства. На смену нормативным правовым актам, принятым в начале 90-х годов XX столетия, пришло новое законодательство, в котором учитывается мировой опыт и лучшие, выдержавшие проверку временем отечественные наработки. Так, например, были приняты Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» и Федеральный закон 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Обновление законодательства создало правовые условия для обновления всей системы органов внутренних дел. Вместе с тем, важнейшей проблемой остается комплектование кадров органов внутренних дел квалифицированным, хорошо подготовленным теоретически и физически личным составом. Также, сохраняет значимость проблема освобождения органов внутренних дел от тех сотрудников, которые по своим профессиональным и личным качествам не соответствуют замещаемым должностям, склонны к нарушениям дисциплины и законности, включая нарушения коррупционной направленности. При таких условиях исключительно важны процедуры подбора кадров органов внутренних дел и их аттестации. Именно они позволяют влиять на качество личного состава органов внутренних дел. Учитывая изложенное, актуальность темы диссертации и ее практическая значимость сомнений не вызывают.

**Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.** Теоретическую основу диссертации составили, главным образом, труды отечественных ученых-юристов, прежде всего административистов (например, Д.Н.Бахраха, В.М.Манохина, А.Ф.Ноздрачева, Л.Л.Попова, П.П.Сергуна, В.Д.Сорокина, Ю.Н.Старилова и других). В диссертации также использовались работы социологов, историков, политологов, специалистов по вопросам управления, относящиеся к теме исследования. Диссертант для подкрепления своих выводов удачно использует данные проведенных им социологических опросов сотрудников органов внутренних дел из 15 российских регионов. Всего с помощью специально разработанной анкеты был опрошен 181 сотрудник по вопросам подбора кадров органов внутренних дел и их аттестации. Сказанное позволяет сделать вывод о достаточно высоком теоретическом уровне диссертации, убедительности и обоснованности содержащихся в ней научных положений.

**Научная новизна** диссертации также сомнений не вызывает. Проблема административно-правового регулирования подбора и аттестации кадров органов внутренних дел не была предметом специального исследования после проведенных политическим руководством страны мероприятий по реформированию системы МВД России и обновления в связи с этим в 2011 году законодательства о службе в органах внутренних дел. Очевидно, что эти изменения требовали всестороннего научного осмыслиения, но сделать это можно было не раньше, чем будет накоплена определенная правоприменительная практика, в том числе практика судебная. Диссиденту, по мнению официального оппонента, удалось это сделать. В результате, были сформулированы важнейшие определения. Так, например, дано авторское определение «подбора кадров органов внутренних дел» (с. 9-10 и 41 диссертации).

Несомненной новизной отличается третий параграф первой главы диссертации, посвященный замещению должностей в органах внутренних

дел по конкурсу (с. 94-117 диссертации). Как известно, в прошлом замещение должностей в органах внутренних дел по конкурсу не практиковалось, за исключением должностей профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений системы МВД. Фактически отсутствовало и соответствующее законодательство. На основе анализа зарубежного опыта и отечественного опыта гражданской службы диссертантом даны принципиально новые предложения по внедрению на службе в органах внутренних дел конкурсных начал замещения должностей.

Принципиальной новизной отличаются идеи диссертанта о внедрении в процедуры подбора кадров органов внутренних дел и их аттестации элементов общественного контроля (например, включение в составы аттестационных комиссий членов общественных советов при органах внутренних дел (с. 174 диссертации). По мнению официального оппонента, после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» соответствующие положения работы Н.И.Разуваевой имеют хорошие перспективы дальнейшего развития в законодательстве и утверждения в практике кадровых подразделений органов внутренних дел.

Поэтому, есть основания полагать, что диссертация Н.И.Разуваевой заметно обогащает науку административного права, прежде всего, те ее разделы, которые посвящены субъектам административного права (как известно, государственный служащий является одним из ключевых субъектов административного права) и административным процедурам. Работа Н.И.Разуваевой способствует лучшему пониманию применительно к государственной службе проблем административной процедуры.

**Структура диссертации** логична. Работа состоит из двух глав по три параграфа в каждой. Материал, в целом, изложен последовательно. Отчетливо просматривается внутреннее единство работы, позволяющее автору достаточно полно и обстоятельно, с учетом требуемого объема диссертации, раскрыть избранную тему.

**В первой главе диссертации «Административно-правовое регулирование подбора кадров органов внутренних дел Российской Федерации» (с.18-117) Н.И. Разуваевой была предпринята, как представляется, в целом удачная попытка, опираясь на достижения науки административного права и теорию административного процесса, исследовать процессуальные аспекты отбора кадров органов внутренних дел, а также рассмотреть принципиально новую для системы органов внутренних конкурсную процедуру замещения должностей.**

В первом параграфе первой главы (с. 18-48) дан анализ точек зрения ученых административистов (А.Ф.Ноздрачев, Н.Г.Салищева, В.Д.Сорокин, Ю.Н.Старилов, Ю.А.Тихомиров, С.Д.Хазанов и другие) на суть административного процесса. Сделан вывод о необходимости рассматривать административные процедуры в широком смысле, как сложное, комплексное явление, включающее в себя, в том числе, и процедурные отношения при прохождении службы в органах внутренних дел, такие как подбор кадров и их аттестация (с. 36-37 диссертации). Предложено закрепить нормативно принципы подбора кадров в органы внутренних дел.

Второй параграф первой главы (с. 49-94) посвящен рассмотрению процедуры подбора кадров в органы внутренних дел как вида административного производства. Специально акцентируется внимание на таком сравнительно новом внутреннем источнике подбора кадров на службу в органы внутренних дел как ротация (с. 57-63 диссертации). Сформулировано предложение о внесении изменения в часть 12 статьи 30 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленное на совершенствование процедуры ротации кадров органов внутренних дел.

В третьем параграфе первой главы (с. 94-117) рассматривается такой достаточно новый для России способ замещения должностей в органах внутренних дел как конкурс. Анализируется практика использования

конкурсов в зарубежных странах (на опыте Великобритании, Германии, США и Франции). Обосновывается необходимость расширения конкурсных начал при замещении должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, которые следует проводить как в форме открытых, так и в форме закрытых конкурсов. Последним предлагается отдавать предпочтение. Диссертант подробно рассматривает элементы конкурсной процедуры. Вполне справедливо обращает внимание на необходимость обеспечения в этой процедуре отдельных элементов общественного контроля.

**Во второй главе диссертации «Административно-правовое регулирование института аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (с. 118-181) Н.И.Разуваевой проводится детальный анализ аттестации сотрудников органов внутренних дел.**

В первом параграфе второй главы диссертации (с. 118-156 работы) на основе анализа законодательства о службе в органах внутренних дел советского времени и законодательства постсоветского периода показано становление института аттестации и его последующее развитие. Диссертант удачно диссертант иллюстрирует материал работы интересными примерами из судебной практики (с. 136-138). Несомненной научной ценностью обладает сформулированное Н.И.Разуваевой на основе анализа работ российских ученых юристов (Ю.Н.Старилов, Ю.В.Ростовцева и другие) и норм действующего законодательства авторское определение аттестации (с. 155 диссертации).

Во втором параграфе второй главы (с. 156-168 диссертации) рассмотрены задачи, функции и принципы аттестации сотрудников органов внутренних дел. На основе анализа точек зрения на аттестацию, сложившихся в науке административного права и науке управления, дана авторская классификация функций аттестации (с. 163-164), предложены принципы аттестации сотрудников органов внутренних дел (с. 166-168).

В третьем параграфе второй главы (с. 168-181) рассматривается процедура аттестации сотрудников органов внутренних дел. На основе

анализа точек зрения ученых-административистов и специалистов по проблемам государственного управления диссертантом были предложены следующие этапы аттестационной процедуры: подготовительный; организационный (основной); итоговый; факультативный (с. 172 диссертации). Каждый из них подробно проанализирован в работе.

Как всякое самостоятельное исследование диссертация Н.И.Разуваевой не избежала некоторых недостатков, содержит ряд спорных положений.

Диссертант в своей работе активно развивает применительно к кадровым процедурам в органах внутренних дел идеи общественного контроля. С данным подходом следует в полной мере согласиться. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (часть 2 статьи 2) устанавливает, что осуществление общественного контроля за деятельностью в области общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции регулируется соответствующими законами. Отсюда можно сделать вывод о том, что, к примеру, в Федеральном законе от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» должны быть закреплены, возможно, даже в виде отдельной статьи, нормы об общественном контроле в сфере службы в органах внутренних дел. Какова по данному вопросу позиция диссертанта? Кроме того, практика показывает, что во многих случаях общественный контроль организуется сверху, а потому, как правило, носит формальный характер. Те же независимые эксперты подбираются в составы конкурсных и аттестационных комиссий самими органами внутренних дел и участвуют в их деятельности скорее в роли статистов, чем самостоятельных и активно работающих членов. При этом попытки социально активных граждан не формально, а реально участвовать в общественном контроле за органами внутренних дел сталкиваются с упорным противодействием последних. В этой связи возникает вопрос: как обеспечить реальность общественного

контроля при решении кадровых вопросов в органах внутренних дел? Хотелось бы узнать аргументированное мнение диссертанта по существу обозначенных вопросов.

На с. 105 диссертации Н.И.Разуваева отмечает, что применительно к органам внутренних дел предпочтительно использовать закрытые, т.е. внутренние конкурсы. Однако, по мнению официального оппонента, аргументация данного положения не достаточна. При этом требует пояснения вопрос о том, охватывает ли предлагаемый закрытый конкурс всю систему МВД России, или, например, систему одного главного управления МВД России по тому или иному субъекту Российской Федерации, или может быть закрытый конкурс проводится во всей системе государственной службы и в нем могут участвовать сотрудники других правоохранительных органов или даже те, кто занимают должности государственной гражданской службы? Найти ответы на поставленные вопросы в диссертации, к сожалению, не удалось.

На с. 118-119 диссидент приводит данные о соотношении численности полиции на 100 тыс. жителей по разным странам. В России такое соотношение составляет 547 полицейских на 100 тыс. населения. Тогда как в экономически развитых правовых демократических государствах оно иное. В странах Западной Европы и США это соотношение составляет 155-370 на 100 тыс. Получается, что в России имеются значительные резервы для дальнейшего сокращения численности полиции за счет улучшения ее материально-технического оснащения. В этой связи возникает вопрос: считает ли диссидент необходимым дальнейшее сокращение численности сотрудников органов внутренних дел до уровня соотношения с численностью населения в тех же США с дальнейшим увеличением денежного содержания сотрудников и улучшением материально-технического оснащения за счет средств, высвобождаемых в результате сокращения, либо уже проведенные мероприятия в целом оптимальны и дальнейших сокращений и переаттестаций по крайней мере в массовом порядке, уже не требуется?

Если сокращения нужны, то какие положения диссертации могли бы быть использованы в ходе их проведения?

В диссертации упоминается деятельность Общественного совета при МВД России (с. 173 диссертации), но, к сожалению, ничего не говорится о деятельности общественных советов, которые действуют при органах внутренних дел Воронежской области. Знакомился ли диссертант с их работой? Если «да», то хотелось бы узнать об их участии в решении кадровых вопросов органов внутренних дел. Возможна ли, по мнению диссертанта, активизация их участия в решении данных вопросов?

Впрочем, высказанные выше замечания и пожелания не снижают общего положительного впечатления, которое осталось у официального оппонента после прочтения диссертации. Тем не менее, в рамках защиты хотелось бы услышать на них аргументированные ответы диссертанта. Есть основания полагать, что Н.И.Разуваевой подготовлено интересное в научном отношении и актуальное научно-квалификационное исследование по избранной теме.

Автореферат отражает содержание диссертации. В нем в концентрированном виде представлены основные положения и выводы, к которым автор пришел в результате проведения своего исследования.

Наиболее значимые положения диссертации нашли отражение в достаточно обширных (всего их тринадцать) публикациях по избранной теме, общий объем которых составил 3,81 п.л. Указанный объем публикаций не только соответствует установленным требованиям, но и представляется куда более значительным, чем встречающийся обычно при защите кандидатской диссертации. Подобная научная активность диссертанта, безусловно, заслуживает поддержки. Содержание публикаций отражает проблемы, поднимаемые и решаемые в диссертации.

Оформление диссертации и автореферата соответствует требованиям, предъявляемым к подготовке такого рода работ. Имеются необходимые

сноски на используемый нормативный материал, научную и учебную литературу.

Сказанное позволяет сделать общий вывод: работа Разуваевой Натальи Ивановны **«Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты)»** соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 пункта 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является самостоятельно выполненным и завершенным исследованием, а его автор Разуваева Н.И. заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Официальный оппонент,  
доктор юридических наук, профессор  
старший научный сотрудник  
сектора административного и бюджетного права  
Института государства и права  
Российской академии наук

*2.12.2014г*

А.А.Гришковец

Подпись А.А.Гришковца удостоверяю:

119019 Россия, Москва, ул. Знаменка, 10  
тел.: (495) 691 8816, 691 3381

