

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ»

На правах рукописи

Разуваева Наталья Ивановна

**Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел
(административно-правовые и организационные
аспекты)**

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
профессор Т.М. Занина

Воронеж - 2014

Оглавление

| | |
|---|-----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 3 |
| ГЛАВА 1. Административно-правовое регулирование подбора кадров органов внутренних дел Российской Федерации..... | 18 |
| § 1. Подбор кадров в органах внутренних дел: понятие, сущность, принципы, история правового регулирования..... | 18 |
| § 2. Процедура подбора кадров в органах внутренних дел как вид административного производства..... | 49 |
| § 3. Замещение должностей в органах внутренних дел по конкурсу.... | 94 |
| ГЛАВА 2. Административно-правовое регулирование института аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации..... | 118 |
| §1. Понятие и сущность института аттестации сотрудников органов внутренних дел..... | 118 |
| §2. Задачи, функции и принципы аттестации сотрудников органов внутренних дел..... | 156 |
| §3. Процедура аттестации сотрудников органов внутренних дел..... | 168 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 182 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ..... | 190 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ..... | 208 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Коренные изменения в социальной, экономической и культурной сферах России конца XX в. настойчиво требовали реформирования государственного аппарата, от эффективности и профессионализма которого в значительной степени зависит успех преобразований. Своеобразным «стержнем» государственного аппарата является корпус государственных служащих. Закономерно поэтому, что политическим руководством страны было принято решение провести масштабную реформу государственной службы. Старт реформе был дан поручением Президента Российской Федерации от 24 ноября 2000 года Пр-2331. В результате его исполнения была подготовлена и утверждена главой государства Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации¹. В Концепции была поставлена задача по созданию целостной системы государственной службы России, обеспеченной высококвалифицированными кадрами и позволяющей выстроить эффективный механизм государственного управления, тесно взаимодействующий со структурами гражданского общества.

Министерство внутренних дел традиционно играет ключевую роль не только в правоохранительной системе России, но и в государственном механизме в целом². Поэтому реформа государственной службы не могла не коснуться органов внутренних дел.

В МВД России коренные преобразования были начаты в ходе реализации указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»³. Реформирование МВД России продолжается. В

¹ См.: Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации : утверждена Президентом РФ 15 августа 2001 г. Пр-1496 // URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/30625> (дата обращения 20.06.2014). Далее – Концепция.

² См.: Выступление Президента Российской Федерации на заседании расширенной коллегии МВД России 8 февраля 2013 года // URL: <http://президент.рф/news/17461> (дата обращения: 20.06.2014).

³ См.: О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 с изм. и доп.

значительной степени преобразования нацелены на улучшение кадрового потенциала ведомства. Проведена внеочередная аттестация личного состава и существенно обновлены кадры, включая руководящее звено, начато преобразование ведомственного кадрового обеспечения, значительно улучшилась оплата труда и кардинально изменилась система социальной поддержки сотрудников как во время службы, так и после увольнения, оптимизированы функции и организационно-штатное построение системы органов внутренних дел, существенно усовершенствовано нормативное правовое регулирование прохождения государственной службы в органах внутренних дел.

Однако, несмотря на позитивные сдвиги, ситуация с кадрами органов внутренних дел во многом оставляет желать лучшего. Так, только в 2011 году в отношении более чем 3,5 тыс. сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации были возбуждены уголовные дела, в том числе 2,1 тыс. – за совершение должностных преступлений и преступлений против правосудия¹. По данным Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки, только в 2012 году за коррупционные преступления осуждено 1159 должностных лиц правоохранительных органов². Большинство из них – сотрудники органов внутренних дел. Безусловно, МВД России относится к числу особых органов власти и является масштабной организацией, где работают разные люди. И здесь, отметил, выступая на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Президент Российской Федерации, как в капле воды отражаются проблемы нашего общества в целом. Глава государства призвал реагировать на правонарушения самих органов правопорядка, «профессионально, вовремя, жестко избавляться от

на 01 марта 2011 г. № 254) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 52 (ч.1). Ст. 6536; 2011. №10. Ст. 1340.

¹ См.: Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 313-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 11. Ст. 1145.

² См.: Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 80 (1318). 20 февраля 2013 года. С. 38.

людей, совершивших какой-то проступок, заниматься кадрами более настойчиво, все вычищать и двигаться дальше»¹. Таким образом, в современных условиях политическое руководство страны рассматривает дальнейшее совершенствование работы с кадрами органов внутренних дел и правоохранительных органов в целом в качестве одного из приоритетов российского государства, важного средства противодействия коррупции в системе государственной службы.

В системе органов внутренних дел отношение к преобразованиям неоднозначно. Как показало анкетирование сотрудников, проведенное в рамках настоящего исследования, 32,6% из них считают, что в ходе реформирования был усовершенствован порядок прохождения службы, снизился уровень коррупции в органах внутренних дел, улучшился имидж Министерства внутренних дел; 16,8% опрошенных полагают, что реформирование органов внутренних дел никак не повлияло на прохождение службы, а уровень коррупции остался на прежнем уровне; 50,6% отмечают, что в рамках реформирования органов внутренних дел не были учтены и разрешены проблемы, назревшие в сфере прохождения государственной службы в органах внутренних дел².

В современных условиях возникает необходимость кардинально перестроить всю систему кадрового обеспечения МВД России, что позволит осуществлять подбор наиболее достойных кандидатов на замещение должностей в органах внутренних дел, тем более, что в результате реформы значительно повышены требования к уровню профессиональной и физической подготовки сотрудников, особое внимание уделяется их морально-нравственному и психологическому состоянию. Вот почему особое значение приобретает совершенствование управленческих технологий и методов кадровой работы, среди которых важное место занимают процедуры

¹ См.: Расширенное заседание Генеральной прокуратуры 5 марта 2013 года // URL: <http://news.kremlin.ru/news/17631/print> (дата обращения: 20.06.2014).

² См. диаграмму № 4.

подбора и аттестации кадров, сами по себе являющиеся самостоятельными административными процедурами неюрисдикционного характера.

Сложились условия для отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел на конкурсной основе. Такой подход позволяет обеспечить состязательность при замещении должностей, большую объективность в процессе комплектования кадрового состава. Приобретают актуальность проблемы поиска адекватных организационно-правовых форм и методов подбора персонала в органах внутренних дел. При выборе порядка и принципов функционирования подбора кадров в органах внутренних дел существует объективная необходимость перехода к их научно-обоснованному проектированию, прогнозированию и планированию. В связи с этим неотложной задачей является формирование новых принципов и организационно-правовых основ управления процессами по подбору кадров в органах внутренних дел.

Необходимость научного осмысления административных процедур подбора кадров в органах внутренних дел и их аттестации в условиях продолжающегося реформирования государственной службы и совершенствования системы МВД России предопределила выбор темы диссертации.

Степень разработанности темы исследования. В целях обеспечения полного и всестороннего научного анализа проблем подбора и аттестации кадров органов внутренних дел настоящее исследование основывалось на трудах таких ученых-юристов, прежде всего административистов, как Г.В. Атаманчук, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, К.С.Бельский, А.А. Гришковец, А.В. Губанов, А.А. Демин, Т.М. Занина, И.Н. Зубов, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Оболонский, Д.М. Овсянко, А.Н. Позднышов, Н.Г. Салищева, П.П. Сергун, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, С.Е.Чаннов и др.

Определенное значение для диссертации имели работы ученых, посвященные общим вопросам управления персоналом (Т.Ю. Базаров,

Б.Л. Еремин, Л.В. Ивановская, А.Я. Кибанов, Е.А. Митрофанова, Е.В. Охотский).

Особый интерес для настоящего исследования представляли диссертации Т.В. Анисимовой, М.В. Артемовой, К.Г. Арутюнова, А.М. Боброва, А.Л. Жирова, М.Г. Киржиманова, В.И. Колесниковой, А.С. Маталина, Е.П. Поплавской, Ю.В. Ростовцевой, в которых специально рассматривались различные административно-правовые и организационные аспекты подбора кадров на государственной службе, а также их аттестации.

Объект и предмет исследования. **Объектом** диссертационного исследования выступают урегулированные нормами права общественные отношения в сфере административных процедур подбора кадров органов внутренних дел и их аттестации.

Предметом исследования являются теоретические, правовые и организационные аспекты подбора кадров органов внутренних дел и их аттестации; нормативные акты, составляющие правовую основу подбора кадров и аттестации сотрудников органов внутренних дел, а также статистические и иные эмпирические данные.

Цель и задачи исследования. **Цель** диссертационного исследования состоит в научно-теоретическом анализе правовых институтов подбора кадров для органов внутренних дел и аттестации сотрудников как административных процедур, изучении их особенностей, а также в системном межотраслевом исследовании нормативной правовой базы, регулирующей подбор кадров и их аттестацию, разработке научно обоснованных предложений по ее совершенствованию.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- 1) раскрыть сущность и содержание подбора кадров в органах внутренних дел;
- 2) провести историко-правовой анализ подбора кадров в органах внутренних дел;

- 3) проанализировать принципы подбора кадров в органах внутренних дел;
- 4) исследовать административную процедуру подбора кадров в органах внутренних дел;
- 5) проанализировать зарубежный опыт в сфере подбора кадров в полиции;
- 6) раскрыть понятие и сущность института аттестации в органах внутренних дел;
- 7) рассмотреть задачи и функции аттестации в органах внутренних дел;
- 8) проанализировать принципы административной процедуры аттестации в органах внутренних дел;
- 9) провести правовой анализ существующей процедуры аттестации сотрудников органов внутренних дел;
- 10) выявить основные организационно-правовые проблемы, возникающие при подборе кадров в органах внутренних дел и их аттестации, предложить научно обоснованные пути их решения;
- 11) сформулировать приоритетные направления совершенствования законодательства в сфере подбора кадров в органах внутренних дел и их аттестации.

Методология и методы исследования. Методология исследования представлена: общенаучными (исторический, логический, системный, структурно-функциональный) и частно-научными (статистический, метод сравнительного правоведения, формально-юридический) методами. Их комплексное применение позволило осмыслить и раскрыть предмет исследования настоящей работы.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации; трудовое, административное и уголовное законодательство Российской Федерации; указы и распоряжения Президента Российской Федерации; постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; иные подзаконные нормативные акты и, прежде всего, правовые акты МВД России, регламентирующие прохождение службы в органах

внутренних дел. Работа базируется и на положениях соответствующего русского дореволюционного законодательства и законодательства советского периода государственного строительства, а также законодательства ряда современных государств ближнего и дальнего зарубежья.

Эмпирическую базу исследования составили:

- статистические данные, характеризующие кадровую работу в МВД России за 2011 – 2013 годы;
- судебная практика (в части применения отдельных правовых норм, регулирующих прохождение службы в органах внутренних дел Российской Федерации) за 2011 – 2012 годы;
- результаты анкетирования 181 сотрудника по вопросам подбора кадров в органах внутренних дел и их аттестации.

При проведении исследования также использовался личный опыт службы автора на офицерских должностях в кадровых подразделениях Главного управления МВД России по Воронежской области с 2006 года и по настоящее время.

Научная новизна диссертации состоит в том, что с учетом результатов реформы государственной службы 2000-2013 гг. и преобразований последних лет в системе МВД России автором проведено комплексное исследование административных процедур подбора кадров в органах внутренних дел и их аттестации, выявлены и проанализированы существующие проблемы, обозначены пути их решения. Кроме того, в работе уточняются отдельные научные понятия, формулируются предложения по совершенствованию законодательства о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие научные **положения, являющиеся новыми или обладающие элементами научной новизны:**

1. На основе научного анализа и теоретических обобщений взглядов на административный процесс, сложившихся в юридической науке и науке управления персоналом, сформулировано авторское определение подбора

кадров органов внутренних дел, который представляет собой административную процедуру, заключающуюся в поиске кандидатов на должности органов внутренних дел, оценке и сопоставлении их личных, моральных, физических и профессиональных качеств с квалификационными требованиями, предъявляемыми к должностям в органах внутренних дел.

2. Теоретически обоснованы и сформулированы правовые принципы подбора кадров органов внутренних дел (равенство; объективность, состязательность, уважение прав и свобод кандидатов на должности, конфиденциальность), которые необходимо закрепить нормативно в разделе I «Общие положения» Инструкции о порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 19 мая 2009 г. № 386.

3. На основании комплексного анализа отечественного и зарубежного (Великобритания, Германия, США, Франция) опыта конкурсного порядка замещения должностей государственной службы и принимая во внимания изменения, произошедшие в результате реформы системы МВД России, сделан вывод о необходимости расширения конкурсных начал при замещении должностей в органах внутренних дел. Следует внести в часть 1 статьи 25 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» уточняющее изменение о том, что назначение на отдельные должности в органах внутренних дел осуществляется по результатам открытого (внешнего) или закрытого (внутреннего) конкурсов. При этом раскрыть содержание соответствующих видов конкурсов целесообразно в приказе МВД России от 29 марта 2013 года № 174 «Об утверждении Порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Федерации и перечня должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса».

Применительно к системе МВД России наибольший практический интерес представляет закрытый (внутренний) конкурс на замещение вакантной должности в органах внутренних дел, который будет способствовать стремлению сотрудников к карьерному росту, здоровой конкуренции и искоренению коррупционного протекционизма при разрешении кадровых вопросов.

4. Обосновано мнение о том, что институт поручительства в органах внутренних дел должен носить не обязательный, а факультативный характер. В существующей нормативной трактовке данный институт противоречит, на наш взгляд, принципу равного доступа граждан к государственной службе, который закреплен в статье 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Тот факт, что гражданину предписывается самостоятельно найти сотрудника органов внутренних дел, который бы добровольно поручился за него, ставит вопрос о дискриминационности и коррупциогенности процедуры подбора кадров в органы внутренних дел. Решение данной проблемы мы видим в либерализации правового института поручительства в органах внутренних дел путем предоставления права ручаться за кандидата не только действующим сотрудникам полиции, но и ветеранам МВД России, членам общественных советов при органах внутренних дел, внештатным сотрудникам полиции и членам общественных организаций и объединений правоохранительной и правозащитной направленности.

5. На основе изучения общетеоретических подходов к определению аттестации, анализа норм отечественного и зарубежного законодательства, регламентирующих ее проведение, сформулировано авторское определение аттестации, которая является административной процедурой по оценке личных, профессиональных и моральных качеств сотрудника органа внутренних дел, а также результатов его служебной деятельности на соответствие предъявляемым квалификационным и иным требованиям к

замещаемой должности, проводимой аттестационными комиссиями в плановом, внеочередном, повторном или отложенном порядке.

6. Сформулированы принципы аттестационного производства в органах внутренних дел, к которым отнесены:

1) принцип гласности – административная процедура должна проводиться открыто, характеризуется доступностью материалов аттестации в рамках установленной процедуры ее проведения;

2) законности – заключается в том, что при проведении аттестации необходимо строго руководствоваться нормативными правовыми актами, в обеспечении и соблюдении прав аттестуемых;

3) защиты информации, полученной в результате проведения аттестации – заключается в неразглашении участниками административной процедуры персональных данных аттестуемых и служебной информации;

4) объективности оценки аттестуемого – заключается в объективном и беспристрастном проведении аттестации, справедливой оценке личных, профессиональных и моральных качеств аттестуемого, а также результатов его служебной деятельности на основе научно обоснованных и нормативно закрепленных критериев, выражающихся в требованиях к группам должностей в органах внутренних дел;

5) обоснованности выводов аттестационной комиссии – состоит в соответствии оценки личных, деловых, моральных качеств аттестуемого, а также результатов его служебной деятельности выводам, которые выносит аттестационная комиссия;

6) системности – выражается в проведении аттестации в соответствии с установленными в законодательстве сроками, на основании планов проведения аттестации;

7) профессионализма и компетентности членов аттестационной комиссии – оценивать сотрудника на соответствие занимаемой должности должны высококвалифицированные специалисты, пользующиеся заслуженным авторитетом в коллективе.

Перечисленные принципы необходимо закрепить в пункте 2 приказа МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

7. Теоретически обосновано положение о том, что аттестационная процедура в органах внутренних дел строится на системе следующих целей и корреспондирующих им задач:

1) кадровая цель аттестации состоит в объективной оценке сотрудников на соответствие замещаемым ими должностям, что обеспечивает формирование высококвалифицированного кадрового состава, грамотной расстановке и использованию кадров органов внутренних дел. Её достижение обеспечивается решением следующих задач:

- установление служебного соответствия сотрудника замещаемой им должности с учетом возрастающих требований к его личным, профессиональным и моральным качествам;

- поддержание элементов стабильности при осуществлении служебных обязанностей, своевременная корректировка должностных обязанностей;

- стабильность и взвешенность при замещении освободившихся должностей;

- использование каждого сотрудника в соответствии с его специальностью и квалификацией;

- определение необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки сотрудника;

- выявление перспектив применения потенциальных способностей и возможностей сотрудников;

- установление среди аттестуемых не соответствующих предъявляемым к замещаемой должности требованиям;

- оказание помощи в профессиональном росте сотрудника;

- формирование института резерва кадров на вышестоящие должности;

- выявление пробелов аттестационной процедуры и внесение предложений по их устранению.

2) административная цель аттестации связана с организационно-штатным решением, которое следует за проведением аттестации, и заключается в изменении или прекращении государственно-служебных отношений. Для ее достижения следует решить следующие задачи:

- вынесение объективного и обоснованного решения по итогам аттестационного производства;
- реализация принятого по итогам аттестации решения;
- контроль за претворением в жизнь принятого по итогам аттестации решения.

3) мотивационная цель аттестации состоит в формировании мотивации у сотрудников органов внутренних дел на долгосрочное и безупречное прохождение государственной службы. Залогом достижения мотивационной цели является решение следующих задач:

- развитие творческого потенциала сотрудников;
- предупреждение различного рода правонарушений среди сотрудников;
- формирование и поддержание позитивного морально-психологического климата в коллективе;
- стимулирование роста профессиональной компетентности сотрудника и улучшение результатов его служебной деятельности.

8. Аргументирован вывод о необходимости расширения составов аттестационных комиссий органов внутренних дел за счет включения в них независимых членов, представляющих структуры гражданского общества. Они не должны быть связаны с системой МВД России, но при этом должны знать специфику и правовые основы правоохранительной деятельности (ученые-юристы и преподаватели образовательных учреждений юридического профиля, знающие систему МВД России, правозащитники). Отбор независимых членов необходимо проводить открыто и гласно по предложению общественных объединений и групп граждан определенной численности. Представляется правильным допустить и возможность индивидуального самовыдвижения. Реализация этого предложения возможна

в случае нормативного закрепления на уровне приказа МВД России следующих требований, которым должен соответствовать независимый член аттестационной комиссии:

- наличие высшего юридического образования;
- наличие стажа работы по юридической специальности либо кадровой проблематике, либо опыта правозащитной деятельности не менее пяти лет;
- безупречная репутация.

9. Следует включить в перечень личных качеств сотрудника органа внутренних дел, подлежащих оценке в рамках аттестации, уровень общего интеллектуального развития, включая уровень его правовой культуры. Первоначально оценку данного качества необходимо ввести для аттестации сотрудников «внешних» подразделений полиции (участковые уполномоченные полиции и сотрудники патрульно-постовой службы), которые в процессе службы непосредственно контактируют с населением.

В целях реализации данного предложения следует дополнить учебные программы образовательных учреждений системы МВД России и планы служебной подготовки в территориальных органах внутренних дел специальными разделами гуманитарных дисциплин (правовая культура, культурология, классическая и современная русская и зарубежная литература, правила этикета и др.).

10. Особый административно-правовой статус сотрудников органов внутренних дел диктует необходимость изменения порядка рассмотрения споров, вытекающих из служебных отношений, включая обжалование результатов аттестации. В перспективе данные споры должны рассматриваться, в случае их создания, только в административных судах. Практическая реализация данного предложения позволит, с одной стороны, повысить требовательность к сотрудникам органов внутренних дел, а с другой – усилить защиту их законных интересов при решении кадровых вопросов.

Теоретическая значимость диссертации заключается в анализе и обобщении научных взглядов и представлений по вопросам подбора кадров на государственную службу и аттестации государственных служащих, формировании на основе проведенного исследования выводов и предложений, которые дополняют теоретические представления об административных процедурах подбора кадров органов внутренних дел и аттестации сотрудников.

Практическая значимость работы состоит в том, что сформулированные и научно обоснованные в ней выводы и предложения могут быть использованы: 1) при совершенствовании нормативной правовой базы, регламентирующей подбор кадров и аттестацию сотрудников в органах внутренних дел; 2) в учебном процессе образовательных учреждений юридического профиля при изучении дисциплин «Административное право», «Административная деятельность полиции», «Государственная служба», а также в ходе реализации программ дополнительного профессионального образования в образовательных учреждениях повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел; 3) в практической деятельности кадровых подразделений органов внутренних дел.

Апробация работы и внедрение результатов исследования. Основные положения диссертации были обсуждены и проанализированы на кафедре административного права и административной деятельности ОВД Воронежского института МВД России, на занятиях с адъюнктами очной и заочной форм обучения и курсантами Воронежского института МВД России, на международных, всероссийских и ведомственных научно-практических конференциях и семинарах. Основные результаты исследования опубликованы в статьях и докладах на научно-практических конференциях в Воронежском институте МВД России (2010, 2011, 2012 гг.), Орловском юридическом институте МВД России (2012 г.), Уфимском юридическом институте МВД России (2010 г.), Нижегородском юридическом институте МВД России (2012 г.), Краснодарском юридическом институте МВД России

(2012 г.), Брянском филиале Московского университета МВД России (2009 г.), Белгородском юридическом институте МВД России (2013 г.).

Разработанные на основе диссертации материалы внедрены в практическую деятельность кадровых подразделений органов внутренних дел, а также в учебный процесс учреждений высшего профессионального образования системы МВД России.

Структура диссертации обусловлена целью исследования и теми задачами, которые решались для ее достижения. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка нормативных источников и специальной литературы.

ГЛАВА 1. Административно-правовое регулирование подбора кадров органов внутренних дел Российской Федерации

§1. Подбор кадров в органах внутренних дел: понятие, сущность, принципы, история правового регулирования

Реформа МВД России является очередным важным шагом на пути модернизации государства и дальнейшего совершенствования системы государственного управления. Инициатором реформы ведомства стал Президент Российской Федерации, который в 2009-2010 гг. принял ряд принципиальных решений, касающихся оптимизации деятельности системы МВД России. Главной целью реализуемой реформы является создание в России современной и эффективной правоохранительной системы, формирование высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел, создание нового облика сотрудника полиции XXI в.

Подбор профессиональных, компетентных, отвечающих интересам государства и граждан кадров – одна из самых важных проблем на всем протяжении существования института государственной службы. Ее значимость трудно переоценить. Все занятые в государственном управлении пришли туда в результате того или иного отбора. Поскольку «кадры решают все», качество, профессионализм, эффективность государственного управления в существенной мере зависят от кадровых решений¹. В полной мере это относится и к формированию квалифицированного кадрового состава органов внутренних дел, где, учитывая специфику службы (прежде всего, широкие полномочия сотрудников применять меры государственного принуждения), правильный подбор кадров особенно важен.

В России, так же как и в других странах, исторически процедура подбора кадров, требования, предъявляемые к кандидатам на службу в полицию,

¹ См.: *Киржيمانов М.Г.* Правовые основы подбора кадров государственных служащих, их аттестации и повышения квалификации в Российской Федерации : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М. : ИГиП РАН, 2003. С. 16-17.

корректировались с учетом постепенно изменяющихся экономических, политических, социальных условий.

К середине XVIII в., несмотря на меры, предпринимаемые властью, во многих регионах страны специализированные полицейские органы отсутствовали (сельской полиции не было вообще). Существовала практика привлечения к полицейской службе офицеров и солдат городских гарнизонов. Ситуация, сложившаяся в правоохранительных органах, не соответствовала требованиям времени.

Полицейские кадры в XVIII в. готовились в основном в стенах кадетских корпусов. Далеко не все выпускники рассматривали перспективу своего становления в роли профессиональных полицейских как наиболее престижную. Большинство привлекала военная служба (почет, высокое материальное вознаграждение, более широкие возможности карьерного роста). На следующей ступени находилась гражданская административно-управленческая деятельность. Полицейское поприще, как правило, замыкало список приоритетов. В силу этого к руководству полицейскими органами в то время нередко приходили лица, отторгнутые армией и управленческими структурами (нарушители, лентяи, посредственности и пр.), или заслуженные, опытные, пользующиеся авторитетом за прошлые подвиги инвалиды (офицеры, не способные к продолжению службы вследствие ранения или болезни, вышедшие в отставку по достижении предельного возраста и т.д.)¹.

В период царствования императрицы Екатерины II стали складываться основные требования к кадровому составу полиции, порядку комплектования вновь учреждаемых должностей, получившие соответствующую правовую регламентацию в «Уставе благочиния или полицейском» (1782 г.). По Уставу руководящий состав Управы благочиния должен был обладать определенными профессиональными и моральными качествами: здравым рассудком, доброй волей в отправлении порученного, человеколюбием,

¹ См.: Очерки истории органов внутренних дел Российского государства / А.А. Демин [и др]. Екатеринбург, 2001. С. 17-18.

верностью службе императору, усердием к общему добру, радением к должности, честностью и бескорыстием. При определении на должность чиновник, наиболее полно отвечающий предъявляемым требованиям, имел преимущественные позиции при занятии вакансии¹.

В 1802 году Александр I создает в России новые органы центрального управления – министерства и среди них – министерство внутренних дел, которому поручались надзор за благоустройством и санитарным состоянием страны, функционированием путей сообщений, снабжением населения продовольствием, организация почтового сообщения. Как справедливо отметил К.С. Бельский, в системе министерств императорской России министерство внутренних дел было ведущим и играло приблизительно такую же роль, какую в Англии – министерство финансов². Как уже отмечалось выше, свои ведущие позиции министерство сохраняет и в современной России.

Для начала XIX в. было характерно быстрое развитие и усложнение общественных отношений. Появлялись новые учебные заведения, в том числе университеты, повышалась грамотность населения. В обществе обсуждались возможные перемены в социально-политическом устройстве страны, критиковались недостатки, злоупотребления со стороны власти, в том числе и полиции. Население выражало недовольство в отношении деятельности рядовых полицейских и квартальных надзирателей, в основном бывших нижних чинов, дослужившихся до этой должности.

Причина недовольности населения деятельностью полиции была связана с принципом комплектования кадрами низших полицейских должностей. Желающих проходить службу в городской полиции на этих должностях добровольно было немного, поэтому они укомплектовывались в приказном порядке из числа военнотружущих местного гарнизона. Таким

¹ См.: *Кикоть В.Я.* Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М. : ВНИИ МВД России, 2002. С. 19.

² См.: *Бельский К.С.* Полицейское право : лекционный курс. М. : Дело и сервис, 2004. С. 394.

способом руководство гарнизона избавлялось от неспособных солдат, многие из которых имели дисциплинарные взыскания. На фоне роста грамотности и культуры городского населения эта тенденция становилась все более заметна, что не могло не беспокоить верховную власть. В результате были приняты положения, запрещающие отправлять на службу в полицию подвергшихся взысканию и неблагонадежных в морально-нравственном отношении солдат; была организована общая и профессиональная специальная подготовка полицейских, от успехов в которой зависело продвижение по карьерной лестнице.

Особое беспокойство у правительства вызывали кадры сельской полиции, так как местное дворянство, руководствуясь личными интересами, с огромным трудом находило кандидатов на выборные должности капитана-исправника и земских заседателей. На должности сотских и десятских нередко направлялись бесполезные в хозяйстве крестьяне, не пользовавшиеся уважением у местного населения. Выбору же «полезных» для помещика в хозяйстве крестьян создавались всевозможные препятствия. В связи с этим в 1832 г. император Николай I лично обратился к дворянству с требованием не уклоняться от службы в уездной полиции, избирать на указанные должности «людей, истинно достойных имени блюстителей общественного порядка». Высказанное требование было подкреплено повышением денежного оклада для служащих сельской полиции. В целях поднятия престижа государственной службы в целом и повышения уровня грамотности полицейских стимулировалось привлечение на службу выпускников гражданских учебных заведений, а также была проведена реформа обмундирования гражданского служащего.

Структура и система полицейского аппарата в крупных городах России второй половины XIX в. были достаточно устоявшимися. Вместе с тем имелась насущная необходимость совершенствования патрульно-постовой службы в общественных местах, в связи с чем во многих городах

увеличивалось число так называемых «полицейских будок» – стационарных постов, на которых дежурили полицейские.

К кандидату на службу в городской полиции предъявлялись следующие требования: «...иметь благообразную наружность, крепкое телосложение, отличное здоровье, остроту зрения, чистую речь, рост не ниже 2 аршин 6,5 вершков (171 см), возраст не моложе 25 лет, отслужившие воинскую службу и находящиеся в запасе армии, беспорочное поведение, сообразительность и расторопность»¹.

Как результат осознания необходимости совершенствования полицейской работы и повышения авторитета деятельности полиции 18 февраля 1858 года была обнародована концепция, пожалуй, первой полицейской реформы, авторами которой выступили сам император Александр II, министр юстиции, министр государственного имущества и министр внутренних дел, а также генерал-адъютант Ростовцев. Завершена она была по истечении одиннадцати лет, в 1869 г. В ходе реформы были утверждены правила приема, увольнения на службу в полицию, была усовершенствована система ответственности полицейских, а «несвойственные» полиции функции были переданы иным ведомствам. В результате правительство публично заявило об устранении указанных выше недостатков, а на полицейскую службу стали принимать лишь способных и надежных граждан.

После Февральской революции 1917 года в России царская полиция была ликвидирована. Была провозглашена ее замена народной милицией. Изменились требования к кандидатам на службу и процесс подбора кадров.

Правовая основа организации и деятельности милиции была создана постановлениями Временного Правительства «Об утверждении милиции» и «Временным положением о милиции», изданными в апреле 1917 года. После Октябрьской революции II Всероссийский съезд Советов нормативно закрепил образование Советского государства и утвердил ликвидацию Временного Правительства и его органов, в том числе и органов милиции.

¹ Горобцов В.И., Гонюхов С.О. Российская полиция в мундире : учебное пособие. М., 2000. С. 65–66.

Народный комиссариат внутренних дел издал 10 ноября 1917 года Декрет «О рабочей милиции», в котором говорилось, что все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию, которая находится всецело и исключительно в ведении Советов рабочих и солдатских депутатов. Это постановление стало юридической основой создания советской милиции.

К апрелю 1918 года международные и внутривластные реалии убедили партийное руководство Советской России в необходимости выделения милиции в качестве постоянного штата лиц, исполняющих специальные функции, разграничения функций армии и правоохранительных органов.

Коллегия НКВД РСФСР 10 мая 1918 года приняла решение о том, что «милиция существует как постоянный штат людей, исполняющих специальные функции». С этого момента милиция из «народной» начинает переход в категорию профессиональной.

НКВД и Народный Комиссариат Юстиции 12 октября 1918 года утвердили инструкцию «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции», в соответствии с которой «на должности по Советской Милиции могут быть назначены только лица: а) состоящие в гражданстве Российской Социалистической Федеративной Советской Республики; б) достигшие 21 года; в) вполне грамотные; г) пользующиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы Депутатов по Советской Конституции; д) признающие Советскую власть... На должности Советской Милиции не могут быть назначены лица: 1) состоящие под следствием и судом по обвинению в преступных деяниях; 2) подвергшиеся по суду лишению или ограничению в правах или осужденные за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденого в виде промысла или полученного через обман имущества, подлог, лихоимство, взяточничество, ростовщичество, спекуляцию и сокрытие предметов, подлежащих

государственному учету и распределению; 3) все, вообще, лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; 4) все живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, поступления с имущества и тому подобное; 5) все частные торговцы и торговые посредники; 6) служители различных культов; 7) служители и агенты бывших жандармских отделений и чины бывшей полиции, а также члены бывшего императорского дома; 8) лица, признанные в установленном порядке душевно-больными, глухонемые, находящиеся под опекой...»¹.

Всероссийский центральный исполнительный комитет в 1920 году утвердил первое положение «О рабоче-крестьянской милиции», которое предусматривало, что «...Служба в милиции добровольная, но каждый поступивший в нее обязан прослужить не менее года... На службу в милицию могут быть приняты только лица: а) достигшие 21 года; б) грамотные; в) пользующиеся избирательным правом в Советы; г) не состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлениях; д) вполне здоровые и пригодные для службы; е) красноармейцы согласно Постановлению Совета Рабоче-Крестьянской Обороны от 13 февраля 1920 года... Каждый поступивший на службу в милицию дает подписку в том, что он имеет право поступать в милицию, знаком с Положением и обязуется добросовестно и честно исполнять свои обязанности и беспрекословно исполнять поручения и приказы»².

25 мая 1931 года Советом народных комиссаров СССР было принято Положение о рабоче-крестьянской милиции³, в соответствии с которым начальники главных управлений милиции союзных республик на основе данного Положения и других действующих законов утверждали уставы о службе в рабоче-крестьянской милиции. Таким образом, устанавливался

¹ Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции (инструкция) : постановление НКВД РСФСР от 13 октября 1918 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1918. № 223.

² О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение) : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 // СУ РСФСР. 1920. № 79. Ст. 371.

³ См.: Положение о рабоче-крестьянской милиции : постановление СНК СССР от 25 мая 1931 № 390 // СЗ СССР. 1931. № 33. Ст. 247.

порядок, при котором требования к кандидатам на службу в милицию устанавливались в ведомственных нормативных правовых актах самой милиции. Как видно, произошло значительно снижение уровня правового регулирования службы в милиции. Скажем, в РСФСР ранее действовало Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции, утвержденное Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28 сентября 1925 года¹, т.е., по сути, законодательным актом того периода. Положение о рабоче-крестьянской милиции 1931 года создало правовые условия, когда требования к поступающим на службу в милицию могли отличаться друг от друга в зависимости от того, в какой из союзных республик СССР они утверждались.

Постановлением Совета Министров СССР от 23 октября 1973 года «Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел» были утверждены требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел и к процессу отбора кадров. Так, в соответствии с пунктами 3-6 указанного Положения «...На службу в ОВД принимаются граждане СССР не моложе 18-летнего возраста, морально выдержанные и беспредельно преданные социалистической Родине и делу коммунистического строительства, имеющие необходимую подготовку и годные по состоянию здоровья к военной службе. Призывники приему на службу в органы внутренних дел не подлежат, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством... Рядовой и младший начальствующий состав комплектуется лицами, прошедшими действительную военную службу, и другими лицами, состоящими в запасе Вооруженных Сил СССР (кроме офицеров запаса). Комплектование производится, как правило, по направлениям трудовых коллективов, реже – по рекомендациям комсомольских организаций и партийных органов. В необходимых случаях рядовой и младший начальствующий состав может комплектоваться женщинами...Лица, поступающие на должности рядового и младшего

¹ О службе в Рабоче-крестьянской милиции : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 28 сентября 1925 года // СУ РСФСР. 1925. № 68. Ст. 539.

начальствующего состава, дают письменное обязательство прослужить в органах внутренних дел не менее трех лет... Средний, старший и высший начальствующий состав комплектуется: лицами, окончившими высшие и средние учебные заведения Министерства внутренних дел СССР; лицами, состоящими в запасе Вооруженных Сил СССР, окончившими другие высшие и средние специальные учебные заведения; другими лицами, состоящими в запасе, как правило, по направлениям трудовых коллективов, а также по рекомендациям комсомольских организаций и партийных органов. Средний начальствующий состав комплектуется также лицами младшего начальствующего состава, имеющими среднее или высшее образование, опыт практической работы и положительно зарекомендовавшими себя по службе, назначенными на должности среднего начальствующего состава»¹.

Анализ отечественного дореволюционного законодательства и законодательства советского периода государственного строительства в сфере подбора кадров полиции (органов внутренних дел) позволяет констатировать, что в нормативных правовых актах, в основном, закреплялись только требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел, тогда как процесс отбора кандидатов, его принципы и основы нормативно урегулированы не были. Приходится признать, что в полной мере изменить данную ситуацию не удастся и поныне. В настоящей работе предложены некоторые пути решения обозначенной проблемы.

На современном этапе государственного строительства в России вопрос о сущности подбора кадров, включая кадры органов внутренних дел, в науке управления и в юридической науке остается дискуссионным. Соответствующее понятие в законодательстве отсутствует.

Процесс подбора кандидатов, его принципы и сущность исследуются в рамках науки управления персоналом, которая зародилась в конце XIX в. в

¹ Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел: постановление Совета Министров СССР от 23 октября 1973 г. №778 // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=6834> (дата обращения: 30.09.2014).

США. Ранее исследование этого процесса развивалось в рамках других наук (прежде всего, психологии и социологии, экономики, экономики предприятия, организационного поведения, конфликтологии, экономики труда). В США развитие данной науки проходило в русле бихевиористского подхода, и выделение в самостоятельную область знания окончательно завершилось к 60-м гг. XX столетия.

В советский период такой специальной науки, как наука управления персоналом, в нашей стране не существовало, т.к. отсутствовала важнейшая база ее предмета – рыночная среда, тем не менее управление трудовыми ресурсами исследовалось в рамках экономических, социологических и психологических наук.

В настоящее время управление персоналом — это комплексная прикладная наука об организационно-экономических, административно-управленческих, технологических, правовых, групповых и личностных факторах, способах и методах воздействия на персонал предприятия для повышения эффективности в достижении целей организации. Объектом этой науки являются личности и общности (формальные и неформальные группы, профессионально-квалификационные и социальные группы, коллективы и организация в целом)¹.

Ныне актуальной проблемой является то, что в органах внутренних дел зачастую не используются успешно наработанные и апробированные на практике в негосударственном секторе экономики технологии и принципы подбора персонала. Конечно, в деятельности государственных органов их следует использовать взвешенно и с известной долей осторожности. Поэтому, прежде всего, требуется их тщательное изучение на предмет возможного использования в органах внутренних дел. Только после этого возможно начать постепенно внедрение в органах внутренних дел некоторых современных технологий подбора кадров, используемых в бизнесе. Данный подход позволит улучшить кадровую работу, обеспечить органы внутренних

¹ См.: *Спивак В.А.* Организационное поведение и управление персоналом : учебное пособие для вузов. СПб., 2000. С. 18.

дел такими кадрами, которые соответствуют ожиданиям со стороны общества и государства.

Рассмотрим основные подходы к определению понятия «подбор кадров (персонала)», сформировавшиеся в отечественной науке.

Так, известный российский социолог А.И. Турчинов, активно исследующий проблемы государственной службы, разграничивает понятия отбора и подбора персонала. В первом случае, по его мнению, «происходит поиск людей на определенные должности, отвечающих установленным требованиям социального института, видов деятельности в сфере государственной службы», во втором – «осуществляется поиск, идентификация требований различных должностей, видов деятельности в сфере государственной службы с известными возможностями, накопленным профессиональным опытом, стажем, способностями человека»¹. Также цитируемый автор постулирует тезис о необходимости выделения в составе отбора двух элементов: профессионального отбора и профессионального подбора². Таким образом, А.И. Турчинов процесс отбора относит к поиску неопределенного круга лиц на определенные должности, а процесс отбора связывает уже с конкретными кандидатами на неопределенные должности. Солидарна с мнением А.И. Турчинова в части разграничения понятий подбора и отбора персонала и М.В. Артемова, которая отмечает, что «подбор кадров представляет собой деятельность работодателя по предварительному отбору лиц для приема на работу, а отбор – процесс поиска, привлечения кадров, комплексного изучения их профессиональных и личных качеств, осуществляемый работодателем с целью выявления наиболее подходящего кандидата для предложения ему вакантной должности»³. Соответственно, процесс подбора является более широким понятием по отношению к отбору

¹ Управление персоналом : учебник для вузов / Под ред. А.И. Турчинова. М., 2003. С. 292.

² См.: Там же. С. 296.

³ Артемова М.В. Проблемы правового регулирования подбора, использования и профессионального обучения кадров в организации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 45.

кадров, можно даже говорить о том, что процесс отбора кадров является одним из этапов подбора кадров.

Рассуждая о профессиональном подборе и отборе кадров на государственную службу, социолог Е.В. Охотский отмечает, что «отбор персонала на государственную службу представляет собой систему мероприятий, способствующих формированию такого состава государственных служащих, количественные и качественные характеристики которого отвечали бы целям и задачам государственной службы»¹.

И.К. Макарова трактует профессиональный отбор как комплекс управленческих мероприятий, благодаря которым организация (уполномоченное должностное лицо) из нескольких кандидатов на вакантную должность выбирает одного или нескольких наиболее соответствующих имеющимся профессионально-нравственным критериям»². Недостатком данной трактовки профессионального отбора кадров, думается, является упущение такого важного этапа отбора, как поиск кандидатов на вакантную должность, из которых впоследствии, по мнению И.К. Макаровой, необходимо выбрать наиболее подходящих.

Аналогичная критика уместна относительно позиции П.В. Журавлева и Ю.Г. Одегова³, которые связывают отбор исключительно с изучением кандидатов. Подобная трактовка отбора кадров, как представляется, является неполной и не отражает таких основных этапов отбора персонала как поиск кандидатов, их оценка, сопоставление их качеств с требованиями к вакантной должности и т.д.

Интерес представляет мнение И.Б. Дураковой и А.Я. Кибанова, которые считают, что «выявление сущности отбора при найме дает основание предполагать, что этот процесс, во-первых, предопределяет позитивное

¹ Управление персоналом государственной службы: учебно-методическое пособие / Под ред. Е.В. Охотского. М., 1997. С. 113.

² Макарова И.К. Управление человеческими ресурсами: пять уроков эффективного HR-менеджмента. М., 2007. С. 63.

³ См.: Одегов Ю.Г., Журавлев П.В. Управление персоналом : учеб. пособие для вузов. М., 1997. С. 79.

эволюционное развитие предприятия; во-вторых, сфокусирован для этого на оценивании пригодности кандидатов для вакантной должности; в-третьих, представляет собой концентрированное выражение «триады ожиданий» – личности, предприятия и общества»¹.

Дж. Иванцевич и А.А. Лобанов полагают, что отбор представляет собой процесс, в котором организация (учреждение, предприятие) отбирает из перечня заявителей лицо или лиц, которые наиболее подходят под требования для вакантного места, при этом учитываются условия окружающей среды»². Указанные авторы рассматривают процесс отбора в узком смысле, не включая в него процесс поиска кандидата, его оценку и т.д.

Известный административист В.П. Сальников трактует подбор кадров в органах внутренних дел как процесс выбора кандидатов на службу, их изучение и оценку, которые имеют целью выяснение общей профессиональной пригодности для выполнения обязанностей служебного характера по соответствующей должности. Отбор же кадров он определяет как работу, осуществляемую специалистами и позволяющую выявить из общего числа качеств кандидата на службу те, что наиболее соответствуют характеру и содержанию предстоящей деятельности в правоохранительном органе. Это медицинские оценочные критерии, возраст кандидата, его образовательный уровень, социально-психологические и иные определенные нормативно особенности³.

И.Б. Дуракова считает, что отбор кандидатов представляет собой совокупность мероприятий и действий, которые осуществляются предприятием, учреждением или организацией в целях выявления из числа

¹ Кибанов А.Я., Дуракова И.Б. Управление персоналом организации: отбор и оценка при найме, аттестация : учебное пособие для студентов вузов. М., 2005. С.17.

² Иванцевич Дж. М., Лобанов А.А. Человеческие ресурсы управления. М., 1993. С. 123.

³ См.: Основы управления в органах внутренних дел : учебник / Под общ. ред. В.П. Сальникова. М., 2002. С. 212.

заявившихся лиц тех, кто наилучшим образом подходит для вакантной должности¹.

Рассмотренные выше дефиниции управленческих и отчасти правовых категорий «подбор кадров» и «отбор кадров» достаточно интересны. Каждая из них имеет собственную научную аргументацию. Их анализ позволяет выделить два подхода к определению подбора и отбора кадров: 1) разграничение понятий подбора и отбора кадров; рассмотрение процесса подбора кадров в широком смысле, включая в него многочисленные этапы поиска кандидатов, их оценки и т.д. Отбор кадров зачастую является одним из этапов подбора кадров (А.И. Турчинов, М.В. Артемова); 2) рассмотрение понятий подбора и отбора кадров как идентичных в узком смысле, зачастую только как изучения кандидатов, отбора из представленных кандидатов и т.д. (Дж. Иванцевич, Ю.Г. Одегов, П.В. Журавлев и А.А. Лобанов). В рамках данного исследования подбор кадров рассматривается в широком смысле, в том числе им охватывается понятие отбора кадров.

Думается, для уяснения сущности подбора кадров органов внутренних дел следует рассматривать его не иначе как самостоятельную административную процедуру. Слово «процедура» имеет латинское происхождение (лат. *procedere* – продвигаться)². Толковый словарь С.И. Ожегова определяет ее как «официальный порядок действий, выполнения, обсуждение чего-нибудь»³. Ясно, что процедура есть некий порядок, последовательность действий, связанных между собой, имеющих определенную конечную цель. Для осмысления административной процедуры особое значение имеет общетеоретическое понимание такого административно-правового явления как административный процесс.

¹ См.: Управление персоналом: учебник / Под общ. ред. И.Б. Дураковой. М., 2009. С. 197.

² См.: Современный словарь иностранных слов. М. : Русский язык, 1992. С. 499.

³ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1972. С. 577.

Признание за административным процессом права на существование было достигнуто в ходе трудной и длительной научной дискуссии. Так, в 1958 г. Г.И. Петров под административно-процессуальным правом понимал совокупность норм, регулирующих процессуальные отношения, которые складываются в сфере управленческой деятельности государства. В 1970 г. Н.Г. Салищева отмечала, что, не сомневаясь в существовании административного процесса, ученые-административисты не пришли к единому мнению по поводу его границ и объема, его соотношения с уголовным и гражданским процессами, выделения административно-процессуального права в самостоятельную отрасль права. В 1972 г. В. Д. Сорокиным была опубликована первая монография по проблемам административно-процессуального права. В последующие годы административно-процессуальное право не находило должного освещения в юридической литературе. Только в 1985 г. было издано учебное пособие О.К. Застрожной «Советский административный процесс», а в 1988 г. – коллективная работа под названием «Управленческие процедуры», в которой Б.М. Лазарев – автор первого раздела данной книги – детально раскрывает сущность таких понятий, как «управленческая процедура», «административно-правовые процедуры», «административный процесс»; «процессуальное право», дает узкое и широкое понятие административного процесса, а также рассматривает его структуру¹.

Основоположники юрисдикционной концепции рассматривали административный процесс как регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения. Позже появились сторонники более широкого подхода, которые стали включать в административный процесс, помимо юрисдикционной, и позитивную деятельность органов исполнительной власти и их должностных

¹ См.: *Стариков Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 38.

лиц, т.е. деятельность, связанную с разрешением индивидуально-конкретных административных дел с последующим принятием индивидуально-правового акта. Однако нет единства мнений в понимании позитивной деятельности: имеется ли в виду только правоприменение (И.М. Лазарев), или также нормотворчество, внутриорганизационная деятельность (Ю.А. Тихомиров) и др. Преобладающей в российском административном праве является позиция еще более широкого понимания административного процесса, включающая как позитивную, административно-юрисдикционную деятельность, так и административную юстицию (судопроизводство).

Элементами административного процесса являются административные производства и административные процедуры. Под первыми понимается особая разновидность административной деятельности, направленная на разрешение отдельных категории дел на основе общих и специальных процессуальных норм. Классическим примером административного производства является производство по делу об административном правонарушении. Оно имеет детальную правовую регламентацию в КоАП РФ.

Сложнее обстоит дело с административной процедурой. В науке российского административного права сложилось два подхода к определению ее понятия: узкий и широкий.

Узкий подход связывает административную процедуру лишь с рассмотрением конкретных дел, с принятием индивидуально-правовых актов или, иначе, с правоприменением.

Согласно широкому подходу административная процедура не ограничивается правоприменением. Она включает в себя еще и правотворчество, внутриорганизационную деятельность. Сторонники данного подхода определяют административную процедуру как порядок осуществления органом исполнительной власти, в широком смысле – органом государственного управления, должностным лицом, установленных для них полномочий.

Рассмотрим точки зрения ученых, придерживающихся как широкого, так и узкого подхода в определении административной процедуры. Широкое определение административным процедурам дают Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина, которые считают их нормативно определенным порядком совершаемых одно за другим действий субъектов права в целях реализации их правового статуса¹.

Н.Г. Салищева трактует административные процедуры как нормативно определенные действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, которые нацелены на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций². Представляется, что в данном определении слишком сужен круг субъектов, в отношении которых разрешаются индивидуальные дела и реализуются законные интересы и права.

Более широкую трактовку дает С.Д. Хазанов, который под административной процедурой предлагает понимать нормативно определенный последовательный порядок исполнения административно-властных полномочий, нацеленный на разрешение юридического дела либо реализацию управленческих функций. Из приведенного определения можно выделить несколько характерных черт административной процедуры:

- 1) обязательным участником реализации административной процедуры является представитель публичной администрации;
- 2) в рамках административной процедуры реализуются особые права и обязанности – властные полномочия, имеющие административный характер;
- 3) административная процедура должна быть однозначно нормативно закреплена в правовом акте в качестве модели деятельности;
- 4) административная процедура нацелена на получение конкретных последствий, в отдельных случаях – имеет иное юридическое значение;

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4.

² См.: Салищева Н.Г. Административный процесс // Административное право России: курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2008. С. 505.

5) совершаемые в ходе реализации административной процедуры действия характеризуются определенностью последовательности и временной продолжительности, а также организационной и юридической взаимосвязью¹.

О.С. Беркутова трактует административные процедуры как регламентированную административно-процессуальными нормами практическую деятельность органов исполнительной власти, которая направлена на исполнение своих полномочий во взаимодействии с не подчиненными им гражданами и их организациями и не связана с рассмотрением споров или применением мер государственного принуждения².

И.М. Лазарев считает, что административные процедуры – это «урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями в целях осуществления прав и законных интересов этих лиц и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения»³.

Как представляется, О.С. Беркутова и И.М. Лазарев неоправданно сужают круг явлений реальной правовой жизни, подпадающих под признаки правовой процедуры. Нет никаких теоретических и практических оснований к тому, чтобы отказываться от признания процедурного характера отношений еще двух видов: 1) органов управления между собой; 2) структурных подразделений и должностных лиц в рамках одного органа.

Б.М. Лазаревым процедура определялась как порядок совершения действий, необходимых для разрешения какого-либо дела, решения задачи.

¹ См.: *Хазанов С.Д.* Административные процедуры: определение и систематизация // *Российский юридический журнал.* 2003. № 1. С. 58.

² См.: *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

³ *Лазарев И.М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2002. С.7.

Проецируя данное определение на деятельность государственных органов, ученый отмечал, что «административные процедуры раскрывают стадии, цели, основания совершения и взаимосвязь этих действий, порядок и способы их оформления и фиксации»¹. Таким образом, Б.М. Лазарев рассматривал административную процедуру в широком смысле, включая в это понятие совокупность действий, совершаемых должностным лицом для решения определенной служебной задачи. Указанный подход, думается, является вполне оправданным.

А.Ф. Ноздрачев подчеркивает: «...Не оценивая различные подходы к пониманию сущности административной процедуры, отметим: в конечном счете все они сводятся к следующему краткому утверждению: административная процедура – это порядок или последовательность действий органа исполнительной власти при исполнении государственных функций, предоставлении государственных услуг. С учетом доктринальных точек зрения, основываясь на содержании действующих административных регламентов, приходим к следующему однозначному выводу: административная процедура как предмет административной регламентации представляет собой официально установленное действие органа исполнительной власти, имеет фиксированное начало (юридический факт), конкретные стадии и сроки реализации действия, включающее критерии и варианты принятия решений и юридически фиксируемый результат в виде стандарта исполнения»². Думается, именно А.Ф. Ноздрачев предлагает наиболее полное понятие административной процедуры, включающее в себя и внутриорганизационные функции.

В настоящем исследовании разделяется точка зрения, согласно которой административные процедуры необходимо рассматривать в широком смысле, так как это сложное, комплексное явление, включающее в себя в том

¹ Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / Под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988. С. 5.

² Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=2899> (дата обращения: 12.08.2014).

числе и процедурные отношения при прохождении службы в органах внутренних дел, такие как подбор кадров и их аттестация.

Важнейшим нормативным правовым актом, способствующим раскрытию сущности административной процедуры, следует признать Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹, в котором дана легальная трактовка такого вида правового акта управления, как административный регламент.

В России неоднократно предпринимались попытки, правда, пока безрезультатные, принять закон, регламентирующий порядок осуществления административных процедур. Последний из известных проект федерального закона «Об административных процедурах» был отклонен Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД². Тем не менее содержащиеся в нем положения представляют определенный научно-практический интерес. В статье 1 данного документа, в частности, предусматривалось, что закон определяет общие начала регулирования отношений, возникающих между органами публичной администрации и гражданами, их организациями (юридическими лицами) в связи с осуществлением публичной власти и изданием, изменением или отменой индивидуальных административных актов по результатам административных процедур рассмотрения административных дел. За исключением принципов правового государства закон не применяется по отношению к: процедурам для административных дел, регулирующих принятие срочных мер, особым отношениям власти-подчинения. В статье 2

¹ О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 с изм. и доп. на 23 января 2014 г. № 674) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3169; 2014. №5. Ст.506.

² См.: О проекте Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» : постановление ГД ФС РФ от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25. Ст. 3027.

законопроекта была дана дефиниция административной процедуры. Она определялась не иначе как «порядок рассмотрения полномочным органом публичной администрации дел по инициативе граждан, их организаций (юридических лиц) либо по инициативе органов публичной администрации». Проект федерального закона «Об административных процедурах», очевидно, нуждался в существенной доработке, четком определении и закреплении круга общественных отношений, на которые предполагалось распространить действие данного нормативного правового акта. Приходится признать, что в нем не вполне четко и полно давалось само определение административной процедуры. Принятие закона в данной редакции неизбежно привело бы к неоднозначному толкованию его норм правоприменителем и, как представляется, существенно сузило бы понятие административной процедуры.

Необходимо отметить, что в отличие от России в большинстве стран ближнего зарубежья приняты и действуют нормативные правовые акты, регламентирующие административные процедуры.

Положительным примером, думается, является законодательная регламентация административных процедур в Республике Казахстан. Так, Закон Республики Казахстан от 27 октября 2000 г. № 107-2 «Об административных процедурах»¹ в статье 1 определяет административную процедуру как: 1) порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление; 2) процедуру организации работы государственного аппарата; 3) процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан; 4) основные начала процедур принятия решений в области экономики.

В свою очередь, статьей 1 Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» предусмотрено, что

¹ См.: Об административных процедурах : закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2000. № 20. Ст. 379.

«административная процедура – действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа (его принятием, согласованием, утверждением) (далее – выдача справки или другого документа), либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и (или) услуг за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в республиканской или коммунальной собственности»¹. Действие рассматриваемого закона в Беларуси распространяется на отношения, возникающие при осуществлении административных процедур, за исключением ряда общественных отношений, в числе которых трудовые и связанные с ними отношения, поступление, прохождение и прекращение государственной и воинской службы, службы в органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами.

Анализ общетеоретических подходов к определению административной процедуры позволяет сделать вывод о том, что ряд авторов относят внутриорганизационную деятельность (в том числе и кадровую) к административным процедурам. Думается, такой подход является наиболее правильным, позволяющим в полной мере раскрывать сущность рассматриваемого явления. Характерными чертами административной процедуры являются следующие:

¹ Об административных процедурах : закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-3 // URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1530> (дата обращения: 15.07.2014).

- 1) реализация административных процедур связана с деятельностью органов исполнительной власти;
- 2) административная процедура представляет собой нормативно установленный порядок совершения определенных действий;
- 3) административная процедура имеет фиксируемое начало (юридический факт), четко определенные стадии и сроки исполнения действий;
- 4) административная процедура всегда закрепляется в нормативном правовом акте как модель деятельности;
- 5) административная процедура направлена на возникновение конкретных последствий либо имеет иное юридическое значение.

Понимание административной процедуры в широком смысле предполагает включение в ее состав внутриорганизационной деятельности государственных органов, в том числе деятельности по подбору кадров и их аттестации. Действительно, перечисленные выше характерные черты административной процедуры в полной мере относятся к подбору кадров и их аттестации, в том числе в органах внутренних дел.

В этой связи представляет интерес мнение Т.В. Щукиной, которая вводит в оборот понятие кадровой процедуры, под которой понимается «официально установленный порядок действий кадровой службы и привлекаемых структурных подразделений органа государственной власти для осуществления определенного направления деятельности службы». В настоящее время, как отмечает автор, официально закреплены только кадровые процедуры проведения конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы, аттестации гражданских служащих и, отчасти, квалификационного экзамена¹. Думается, понятие кадровой процедуры, предложенное Т.В. Щукиной, имеет определенные перспективы внедрения на практике, в том числе в кадровых подразделениях органов внутренних дел.

¹ Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 9.

Следует согласиться с мнением тех ученых (Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина, С.Д. Хазанов), которые, классифицируя административные процедуры, выделяют процедуры внутренней организации публичной администрации или организационные процедуры. Данные процедуры определяют структуру органа, работу с кадрами, формы и методы деятельности¹.

Порядок подбора кадров государственных органов относится именно к организационным или, если точнее, то к внутренним административным процедурам.

Исследование состояния научных достижений и правоприменительной практики в области подбора кадров органов внутренних дел, а также уяснение его сущности позволило предложить авторское определение подбора кадров органов внутренних дел, который представляет собой административную процедуру, заключающуюся в поиске кандидатов на должности органов внутренних дел, оценке и сопоставлении их личных, моральных, физических и профессиональных качеств с квалификационными требованиями, предъявляемыми к должностям в органах внутренних дел.

Приходится признать, что в настоящее время в нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение государственной службы, понятие подбора кадров органов внутренних дел специально не закреплено.

Как верно отмечает А.А. Гришковец, в правовом демократическом государстве государственная служба строится на основе совокупности определенных основополагающих положений, неких принципов (лат. *principium* – начало), исходя из которых в государственных органах принимают решение по кадровым вопросам². В рамках настоящего исследования целесообразно проанализировать правовые принципы подбора

¹ См., напр., Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 58; Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3 и др.

² См.: Государственная гражданская служба : учебный курс / А.А. Гришковец. М., Дело и сервис, 2014. С. 38.

кадров, которые, очевидно, производны от собственно принципов государственной службы. В этой связи представляется обоснованным провести краткий анализ научных взглядов относительно принципов подбора кадров.

Нельзя не признать, что вопрос, связанный с определением принципов подбора кадров, привлекал внимание ряда российских ученых. Так, И.Б. Дуракова выделяет следующие принципы отбора кандидатов на работу¹:

1) невозможность действенного отбора претендентов без знания требований к вакантной должности;

2) отбор претендентов не всегда должен проходить относительно жестких требований, которые выставляет вакантная должность. Из этого следует, что на практике наиболее пригодный кандидат – это не всегда абсолютная копия его желаемого портрета, сформированного предприятием, поэтому отбор необходимо проводить с позиций лишь относительного сходства характеристик;

3) необходимость избегать сознательных и несознательных субъективных влияний на отбор претендентов, например протекций или предубеждений.

Несомненно, интересен второй принцип отбора кадров, предложенный И.Б. Дураковой. Действительно, кандидат на должность не может абсолютно соответствовать предъявляемым требованиям, что предполагает комплексный подход к его оценке с учетом сложившейся кадровой обстановки и личностных качеств кандидата.

В свою очередь А.И. Турчинов классифицирует принципы отбора на государственную и муниципальную службу:

1. Базовые принципы отбора.

2. Специальные принципы отбора.²

¹ См.: Дуракова И.Б. Управление персоналом: отбор и найм. Исследование зарубежного опыта. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998. С. 9-10.

² См.: Управление персоналом: учебник для вузов / Под ред. А.И. Турчинова. М., 2003. С. 296-301.

Базовые принципы А.И. Турчинов связывает, прежде всего, с таким важным принципом подбора на службу (работу), как равенство. Без нормативного закрепления и строгого соблюдения принципа равенства при приеме на государственную службу невозможно укомплектовать государственные органы компетентными специалистами и реализовывать борьбу с коррупционным протекционизмом, который негативно влияет на подбор кадров и, соответственно, на деятельность всего государственного органа.

В.В. Черепанов выделяет следующие принципы приема и поступления (отбора) лиц на государственную службу¹:

1) конституционный принцип – равный доступ граждан на государственную службу (в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой);

2) отбор кадров на государственную службу в соответствии с предъявляемыми квалификационными требованиями, критериями и правовыми нормами;

3) социально-демографическая представительность – наличие в системе государственной службы различных слоев населения страны (по полу, возрасту, образованию, этнической принадлежности и т.д.), жесткого квотирования при этом не должно быть;

4) исключение всякой дискриминации при приеме на государственную службу.

Думается, выделение в качестве самостоятельного принципа отбора кадров на государственную службу социально-демографической представительности не вполне обоснованно, так как данный принцип, по сути, является составной частью такого конституционного принципа приема на службу, как равный доступ. При соблюдении принципа равного доступа при приеме на государственную службу будет обеспечиваться и наличие в корпусе государственных служащих представителей различных слоев

¹ См.: Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики : учебник для студентов / . М., 2012. С. 175.

населения страны (по полу, возрасту, образованию, этнической принадлежности и т.д.).

По мнению Л.М. Колодкина, работа по отбору кандидатов должна строиться на принципах:

- 1) наличия четких целей, увязанных с целями организации или ее подразделений;
- 2) обеспеченности ресурсами;
- 3) наличия эффективных методов и процедур;
- 4) организационного обеспечения;
- 5) периодической оценки результатов отбора кандидатов;
- 6) конечного результата работы, который должен поддаваться качественной или количественной оценке;
- 7) совершенствования системы отбора кандидатов¹.

В свою очередь М.В. Артемова к принципам подбора кадров относит: добровольность вступления в правоотношение; оперативность, эффективность и плановость; научную обоснованность; демократизм и гласность; соответствие качеств кандидата требованиям должности; обеспечение права личности на защиту достоинства в процессе отбора и собеседований; применение методов и приемов подбора, не противоречащих законодательству и принятым нормам нравственности; содействие учреждений государственной службы занятости и частных агентств по подбору персонала; обеспечение равенства доступа к государственной и муниципальной службе; запрет дискриминации; самостоятельность работодателя в определении потребности в кадрах и путях ее удовлетворения; соблюдение требований закона относительно специальных форм подбора кадров².

А.Я. Кибанов и И.Б. Дуракова выделяют:

¹ См.: Управление персоналом : курс лекций / Под ред. Л.М. Колодкина. М., 2003. С. 56.

² См.: Артемова М.В. Проблемы правового регулирования подбора, использования и профессионального обучения кадров в организации. С. 52-53.

1) общие принципы отбора и найма (эффективность; соответствие целям предприятия; прогрессивность и оперативность; научность; сочетание ожиданий кандидата и предприятия; динамизм; конфиденциальность; комфортность);

2) принципы формирования и организации предварительного этапа отбора и найма (ясность; указание возможностей; определенность; простота и краткость; внимание; интерес к работе; желание; действие);

3) принципы формирования и организации процедуры отбора и найма (невозможность действенного отбора претендентов без знания требований к вакантной должности; отбор претендентов не всегда может соответствовать жестким требованиям вакантной должности; необходимо избегать сознательных и несознательных субъективных влияний на отбор претендентов; отбор не будет эффективным без анализа окружающей среды по отношению к занимаемой должности);

4) принципы оценки кандидатов при отборе и найме (попытка достижения наивысшей степени объективности; соизмерение затрат и процедур со значимостью должности; структурированная форма интервью; концентрация на тех чертах кандидата, которые можно наиболее полно раскрыть в процессе интервью; побуждение кандидата к общению и рассказу «о себе»; результат отбора – выявление кандидатов, наилучшим образом подходящих для данной организации; потенциальная имитация; систематичность; обеспечение равных возможностей занятости; отложение принятия решений и коллегиальность; своевременное и согласованное подключение к отбору и оценке Совета предприятия);

5) принципы, определяющие направления развития системы отбора и найма (ориентация на потребителя и клиента; приоритет длительной перспективы над текущими задачами; социально-личностная мотивированность кандидата; физиологическая мотивированность кандидата; легальная защищенность; взвешенный компромисс; перспективность; интернационализация; «пожизненная занятость»);

приоритет косвенного отбора над отбором прямым; «сохранение лица»; приоритет функциональных отделов над службами персонала)¹.

Анализ научных подходов к определению принципов подбора кадров позволяет нам сделать вывод о наличии двух блоков, на которые они подразделяются: 1) организационно-управленческие принципы отбора (И.Б. Дуракова, А.Я. Кибанов, М.В. Артемова, Л.М. Колодкин); 2) правовые принципы (А.И. Турчинов).

Наиболее универсальными принципами подбора кадров для органов внутренних дел правовым являются следующие:

равенство – равные права кандидатов на должности органов внутренних дел с учетом квалификационных требований, независимо от пола, расы, национальности происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;

объективность – объективная оценка кандидатов на должности органов внутренних дел, исключая случаи коррупционного протекционизма и направленная исключительно на выявление соответствия кандидатов предъявляемым к должности квалификационным требованиям;

состязательность – замещение должностей в органах внутренних дел путем конкурсного отбора кандидатов, направленного на выявление наиболее квалифицированных сотрудников, способных на должном уровне выполнять задачи, поставленные перед МВД России;

уважение прав и свобод кандидатов на должности в органах внутренних дел, недопущение использования в процессе отбора методов, которые могут нанести моральный, материальный ущерб или физический вред кандидатам;

конфиденциальность – сохранение в тайне персональных данных кандидатов, полученных в процессе сбора информации о них.

¹ См.: Кибанов А.Я., Дуракова И.Б. Управление персоналом организации: отбор и оценка при найме, аттестация. С. 55–58.

Указанные принципы производны от закрепленного в пункте 2 части 2 статьи 4 ФЗ о службе в ОВД принципа обязательного профессионального отбора при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создания возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудников органов внутренних дел.

В настоящее время процедура подбора кандидатов на должности органов внутренних дел урегулирована нормами Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ФЗ о службе в ОВД, а также приказа МВД России от 19 мая 2009 г. № 386¹. Однако, ни в одном из перечисленных нормативных правовых актов не получили специального закрепления принципы подбора кадров в органы внутренних дел. Думается, целесообразно закрепить предложенные правовые принципы подбора кадров органов внутренних дел в разделе I «Общие положения» Инструкции о порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД России от 19 мая 2009 г. № 386. Это позволит четко нормативно определить базовые начала, которыми должны руководствоваться все сотрудники органов внутренних дел, участвующие в процессе подбора кандидатов. На ясных и понятных принципах должна строиться как общегосударственная, так и ведомственная кадровая политика МВД России, ибо в кадровой политике, как отметил Председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин, «мелочей не бывает. Здесь важно все: и адекватность требований при поступлении людей на госслужбу, и объективность оценки их результатов труда, и многое другое»².

¹ О порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 19 мая 2009 г. № 386 // Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2009. № 31.

² Выступление Председателя Государственной Думы Сергея Нарышкина на открытии 1 ноября 2012 года Национального форума «Государственная служба России: развитие и

Следует отметить, что в условиях реформирования системы МВД России, когда политическим руководством страны взят курс на создание полиции новой формации, особое значение приобретает подбор кадров высококвалифицированных специалистов на должности органов внутренних дел. Процедура подбора кандидатов играет важную роль в деле создания эффективной современной полиции, пользующейся доверием граждан, имеющей авторитет и уважение в обществе. Дальнейшее совершенствование правовых основ подбора кадров для замещения должностей в органах внутренних дел и базирующихся на них современных кадровых технологий – залог наличия в полиции высокопрофессионального состава сотрудников. Кардинальное обновление кадров полиции и органов внутренних дел в целом позволит в перспективе, пусть в условиях современной России и достаточно отдаленной, постепенно трансформировать природу полиции, как это уже происходит, к примеру, в государствах Европейского Союза и некоторых постсоветских странах. Суть полиции там определяется посредством других существенных атрибутов, которые позволяют говорить о ней как об органе государственной власти, деятельность которого связана с помощью и оказанием разнообразных услуг гражданам, обществу и государству¹. Таким образом, полиция перестает восприниматься как сугубо силовая, карательная структура, деятельность которой ориентирована исключительно на применение репрессивных мер государственного, прежде всего, административного и уголовного принуждения.

управление человеческим капиталом» // URL: <http://www.gosman.ru/?news=27162> (дата обращения: 15.07.2014).

¹ См.: Рюден Е.Ю., Астапенко П.Н., Дербичева С.А. Административная модернизация полицейской службы: стратегия и методология (практика Федеративной Республики Германии и Российской Федерации в сравнительном анализе) : монография. М., 2011. С. 13.

§2. Процедура подбора кадров в органах внутренних дел как вид административного производства

В результате многолетней дискуссии в науке административного права утвердилось понимание административного процесса в широком (правоприменительном) смысле. И в настоящее время административный процесс может быть представлен в качестве урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления в порядке реализации задач и функций исполнительной власти¹.

В практической деятельности органов исполнительной власти административный процесс находит конкретные варианты своего выражения. В зависимости от характера, схожести, однородности индивидуальных дел формируется понятие административного производства. Совокупность таких производств, в сущности, и составляет административный процесс. Административное производство – это нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета².

Учитывая всеохватывающий характер исполнительной власти, деятельность которой буквально пронизывает все сферы общественной жизни, административные производства отличаются видовым разнообразием. В соответствии с классификацией административно-процессуальной деятельности все это многообразие может быть сведено к двум обобщенным группам: а) процедурное производство; б)

¹ См.: Административное право : учебник / Под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2005. С. 393.

² См.: Там же.

юрисдикционное производство. Важной особенностью правового института государственной службы, на которую еще в середине 60-х годов XX в. обратил внимание известный отечественный ученый-административист В.М. Манохин, является объединение им правовых норм как материальных, так и процессуальных. Материальные нормы определяют понятие и статус государственной службы в целом как института, а также его составных частей – статуса должности, полномочий служащих, принципов их подбора и расстановки, мер поощрения и ответственности. Нормы же процессуальные регулируют вопросы, устанавливающие порядок реализации указанных материальных норм, – порядок установления должностей государственных служащих, порядок их замещения, правила оформления на работу и другие вопросы, в том числе правила применения мер поощрения и мер дисциплинарной и административной ответственности¹. Позиция В.М. Манохина выдержала проверку временем, и поэтому в настоящем исследовании процедура подбора кадров в органах внутренних дел рассматривается не иначе как процессуальная составляющая института государственной службы, а если точнее – как один из самостоятельных видов административно-процедурного производства. Конечно, в юридической науке отдельные авторы, классифицируя виды административного процесса, выделяют административно-правонаделительные производства и, в частности, «по комплектованию личного состава»². Думается, различие в терминологии не ставит под сомнение принадлежность подбора кадров к административным производствам неюрисдикционного характера.

Каждый вид производства представляет собой установленный законом порядок разрешения индивидуально определенных административных дел или вопросов в целях обеспечения законности и государственной дисциплины³. В полной мере это относится и к процедуре подбора

¹ См.: Манохин В.М. Советская государственная служба. М. : Юридическая литература, 1966. С. 28.

² См.: Административное право России : учебник / Под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 453.

³ См.: Овсянко Д.М. Административное право. М. : Юрист, 2000. С.164.

кандидатов на должности органов внутренних дел. Как всякое административное производство, она складывается из нескольких обособленных компактных этапов, относительно самостоятельных стадий. Анализ действующего законодательства и сложившейся на его базе правоприменительной практики позволяет условно разделить рассматриваемую процедуру на следующие этапы:

- 1) поиск кандидатов;
- 2) изучение кандидатов, оценка их личных, деловых и профессиональных качеств;
- 3) рассмотрение вопроса о назначении кандидата или о допуске к участию в конкурсе на замещение должности в органах внутренних дел по итогам проведенных мероприятий;
- 4) проведение конкурсной процедуры для выявления наиболее достойных кандидатов для назначения на должности в органах внутренних дел.

Рассмотрим подробнее каждый из этих этапов.

Успешный подбор кандидатов на службу в органы внутренних дел зависит от выбранного способа поиска кандидатов.

Обладая информацией о кадровой политике, структуре территориального органа внутренних дел, основных направлениях его деятельности и приемлемой организационной культуре, кадровая служба может начать подбор необходимых кандидатов на должности органов внутренних дел. Ее работе на данном направлении будет способствовать и повышение доступности информации о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Как известно, одним из направлений административной реформы стало обеспечение открытости деятельности органов исполнительной власти, прежде всего, путем доступности информации о них. И органы внутренних дел в данном случае исключением не стали, включая и информацию о поступлении на службу. Граждане

должны знать об основных требованиях, предъявляемых к претендентам, правовых и социальных гарантиях и т.д.¹

Рассматривая общие вопросы управления персоналом, Т.Ю. Базаров и Б.Л. Еремин справедливо отмечают, что на процесс набора кандидатов влияют факторы внешней и внутренней среды². Данное положение в полной мере относится и подбору кадров в органах внутренних дел, где также различают внутренние и внешние источники подбора кадров.

К факторам внешней среды цитируемые авторы относят: законодательные ограничения; ситуацию на рынке рабочей силы; состав рабочей силы на рынке и месторасположение организации. Факторы внутренней среды: кадровая политика – принципы работы с персоналом, стратегические кадровые программы, например принцип должностного продвижения работников, уже занятых в производстве, принцип пожизненного найма, образ организации – насколько она считается привлекательной как место работы (привлекательны более крупные фирмы, фирмы, известные кандидату своей продукцией).

Аналогичные факторы влияют и на подбор кадров в органах внутренних дел. Они предопределяют, какой именно внешний или внутренний источник комплектования целесообразнее для замещения вакантной должности.

Внутренние источники для замещения вакантных должностей – это сотрудники, уже проходящие службу в органах внутренних дел, тогда как внешние отличаются большим разнообразием. Это, прежде всего, существующий в стране рынок труда, а также военная служба, главным образом – служба по призыву, после которой определенная часть уволенных в запас солдат, сержантов и старшин срочной службы поступает на службу в органы внутренних дел.

¹ См.: *Бобров А.М.* Некоторые аспекты обеспечения доступа к информации о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2011. № 10. С. 27.

² См.: *Управление персоналом : учебник для вузов / Под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина.* М., 2002. С. 213.

По мнению Т.Ю. Базарова и Б.Л. Еремина¹, методы набора персонала из внутреннего источника разнообразны. Таковыми являются: 1) внутренний конкурс; 2) совмещение профессий; 3) ротация.

Рассмотрим возможность применения указанных выше методов набора персонала из внутренних источников применительно к органам внутренних дел. Поскольку конкурс (как внешний, так и внутренний) является, с одной стороны, наиболее демократичным и эффективным методом набора, а с другой стороны, пока еще так и не ставшим не только де-юре, но и, что особенно важно, де-факто широко применяемым способом замещения должностей государственной службы, автор настоящего исследования посчитала возможным, нисколько не приуменьшая, впрочем, значимости иных методов набора, именно конкурсу посвятить самостоятельный параграф диссертации. Поэтому конкурс будет детально рассмотрен ниже.

Как отмечалось выше, совмещение профессий является одним из самостоятельных методов набора персонала. В органах внутренних дел к совмещению профессий можно отнести совмещение служебных обязанностей сотрудников органов внутренних дел и временное исполнение обязанностей.

Само право сотрудника органа внутренних дел на выполнение обязанностей по иной должности в органах внутренних дел регламентируется статьей 34 ФЗ о службе в ОВД, а его реализация возможна исключительно с согласия уполномоченного руководителя органа внутренних дел. Также непреложными требованиями совмещения сотрудником обязанностей на службе являются:

- отсутствие ухудшения уровня выполнения сотрудником обязанностей по замещаемой должности;
- отсутствие конфликта интересов, который возникает в связи с совмещением.

¹ См. Управление персоналом : учебник для вузов / Под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. М., 2002. С. 314-315.

Необходимо различать понятия совмещения обязанностей на службе в органах внутренних дел и работы сотрудников по совместительству, которая связана с осуществлением какой-либо неслужебной деятельности. Для сотрудников органов внутренних дел совместительство допускается исключительно для осуществления преподавательской, научной и иной творческой деятельности, что заметно отличает службу в органах внутренних дел от государственной гражданской службы. Как известно, часть 2 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает, что гражданский служащий вправе с предварительного уведомления представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

В органах внутренних дел на совместительство распространяются те же требования, что и на совмещение обязанностей, а также устанавливаются некоторые дополнительные условия. В частности, деятельность сотрудника по совместительству не может финансироваться только за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или российским законодательством. Для совместительства, в отличие от совмещения, предусмотрен уведомительный порядок – сотрудник обязан сообщить об осуществлении работы по совместительству непосредственному руководителю или начальнику.

В соответствии со статьей 31 ФЗ о службе в ОВД для сотрудников органов внутренних дел также предусмотрена возможность временного исполнения обязанностей, которое осуществляется при соблюдении нескольких условий:

- 1) обязательно согласие сотрудника;
- 2) исполнение обязанностей носит временный характер. Непрерывный срок исполнения обязанностей по вакантной должности от рядового до старшего начальствующего состава в рамках текущего года не может

превышать два месяца, а по должности высшего начальствующего состава – шесть месяцев. Непрерывный срок исполнения обязанностей по невакантной (замещаемой другим сотрудником органов внутренних дел) должности в органах внутренних дел в период временного отсутствия замещающего эту должность сотрудника не может в текущем году превышать четыре месяца;

3) временное исполнение обязанностей по иной должности возможно с одновременным освобождением сотрудника от выполнения обязанностей по замещаемой должности либо без такового;

4) применяется только по вышестоящей должности.

Необходимо отметить, что метод совмещения профессий, достаточно широко используемый в коммерческих организациях, в органах внутренних дел носит скорее эпизодический, временный характер, так как по каждой должности в органах внутренних дел предусмотрен достаточно большой объем задач и функций, что не позволяет полноценно исполнять сотрудником обязанности по двум должностям. В настоящее время наиболее актуальной проблемой является отсутствие достаточной материальной мотивации сотрудников при совмещении обязанностей или временном исполнении обязанностей по иной должности, что влияет на их желание брать на себя дополнительную нагрузку по иной должности.

При подборе кадров из внутренних источников в последние годы значительное внимание уделяется ротации, причем не только как современному методу набора персонала, но и как важному инструменту противодействия коррупции в системе государственной службы.

Эффективность данного способа подбора кадров подтверждается мировой практикой, что неоднократно отмечалась и отечественными специалистами в сфере управления персоналом¹. Ротация представляет собой перемещение сотрудников с одной должности на другую «по горизонтали», т.е. не на вышестоящую, а на равнозначную должность в рамках одного предприятия,

¹ См., напр.: *Шаниро С.А., Шатаева О.В.* Основы управления персоналом в современных организациях: учебное пособие. М., 2002. С. 28; *Управление персоналом : учебник для вузов / Под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина.* М., 2002. С. 56.

учреждения или организации. Перемещать служащих «по горизонтали» необходимо вследствие того, что длительное пребывание в одной должности снижает трудовую мотивацию, сотрудник ограничивает кругозор рамками одного участка, привыкает к недостаткам, перестает обогащать свою деятельность новыми методами и формами работы. Смена мест дает возможность сравнить ситуации, быстрее адаптироваться к новым условиям и позволяет снизить уровень антикоррупционных практик¹. Как правило, ротация применяется в отношении руководящего состава и помимо прочего позволяет руководителям приобрести необходимые знания о специфике деятельности различных подразделений органов внутренних дел.

В соответствии с теорией управления персоналом, как правило, выделяют следующие способы перемещений руководителей:

1) повышение (или понижение) в должности с расширением (или уменьшением) служебных обязанностей, увеличением (уменьшением) прав и повышением (понижением) уровня деятельности;

2) повышение уровня квалификации, сопровождающееся поручением сотруднику более сложных задач, не влекущим повышения в должности, но сопровождающимся повышением зарплаты;

3) ротация, выражающаяся в изменении задач и обязанностей, не вызванная повышением квалификации, не влекущая за собой повышения в должности и роста зарплаты².

В поддержку внедрения ротации кадров в системе государственной службы активно выступило политическое руководство страны. Так, Д.А. Медведев в бытность его Президентом Российской Федерации отмечал, что концепция ротации «в полной мере распространяется и на руководителей министерств, управлений внутренних дел. Те, кто хочет, службу продолжит, то нужно перемещаться – у некоторых по горизонтали, а у некоторых – по

¹ См.: *Ломакина Л.А.* Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 47.

² См.: Там же.

вертикали. Но не вниз, а вверх»¹. Приходится признать при этом, что ротация рассматривается, главным образом, в контексте мер по предупреждению коррупции, а не как средство работы с кадрами, призванное повысить эффективность использования персонала.

На законодательном уровне идея ротации была реализована в рамках Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»², который вступил в силу с 1 января 2013 года.

Ротация предусматривается лишь для некоторых должностей государственной службы, связанных с коррупционными рисками. Перечень таких должностей должны определять руководители федеральных органов исполнительной власти, причем, если этот орган находится в ведении федерального министерства, например это федеральная служба или федеральное агентство, то необходимо также согласие соответствующего министра. Думается, в целях обеспечения единообразия подходов в определении должностей, подлежащих ротации, следовало бы нормативно, возможно, в соответствующем указе Президента Российской Федерации, определить их исчерпывающий перечень.

По общему правилу ротация применяется в обязательном порядке в отношении лиц, замещающих руководящие должности и осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в территориальных органах (подразделениях) федеральных органов исполнительной власти. Помимо того, ротация возможна и по иным должностям федеральной государственной гражданской службы, если они включены в:

¹ См.: Д. Медведев выступил за ротацию кадров на всех уровнях // URL: <http://top.rbc.ru/politics/22/10/2011/621601.shtml> (дата обращения: 10.09.2014).

² См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе : федер. закон от 6 декабря 2011 года № 395-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7337.

1) утвержденный Президентом РФ перечень, который формируется на основе предложений руководимых им федеральных органов исполнительной власти;

2) утвержденные Правительством РФ перечни, которые формируются на основе предложений руководимых им федеральных органов исполнительной власти.

Помимо федеральных перечней на основе региональных нормативных правовых актов устанавливаются перечень и план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Правовое закрепление ротации на государственной гражданской службе способствует ее дальнейшему развитию и на иных видах государственной службы, в том числе службе правоохранительной. В тексте пояснительной записки к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»¹, в частности, отмечалось, что государственная гражданская служба на сегодняшний день является наиболее четко регламентированным видом государственной службы, чей правовой статус определен Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». С утверждением о том, что именно гражданская служба сегодня является наиболее четко урегулированным видом государственной службы, согласиться трудно. Сама по себе гражданская служба стала юридически оформляться только в ходе системного реформирования государственной службы 2000-2013 гг. и процесс этот далек от завершения. Многие положения Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» еще не устоялись, а потому продолжают активно корректироваться. Напротив,

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=88342;fld=134;dst=4294967295> (дата обращения: 30.09.2014).

служба в органах внутренних дел достаточно обстоятельно регулировалась как в советском государстве, так и в постсоветской России, хотя термин «ротация», по крайней мере, на уровне закона, и не использовался, но сам институт, имея в виду плановое перемещение руководящих кадров, например тех же руководителей территориальных органов, активно использовался на практике. Это в равной мере относится к органам внутренних дел, органам прокуратуры, органам безопасности, заграничному аппарату Министерства иностранных дел Российской Федерации (посольства и консульства, представительства при международных организациях). Возвращаясь к пояснительной записке, следует сказать, что верно в ней лишь то, что сам термин «ротация» на законодательном уровне, действительно, был первоначально закреплён именно для должностей государственной гражданской службы, но не более того.

В дальнейшем терминологическая легализация ротации произошла и применительно к службе в органах внутренних дел. Правовой основой применения ротации стали нормы статьи 30 ФЗ о службе в ОВД, в соответствии с которой:

- необходимость замещения должности в органе внутренних дел в порядке ротации выступает одним из оснований перевода сотрудника на равнозначную должность;
- замещение руководящей должности в территориальном органе внутренних дел даёт возможность Президенту РФ, Министру внутренних дел РФ или иному уполномоченному руководителю переместить сотрудника на иную равнозначную должность в той же местности;
- при невозможности ротации кадрового состава в рамках одной местности, допускается перевод на иную равнозначную должность в другую местность;
- отказ сотрудника от перевода в рамках ротации влечёт перевод на нижестоящую должность с его согласия либо увольнение со службы в органах внутренних дел.

Статья 30 рассматриваемого Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342 предусматривает возможный, а не обязательный порядок ротации руководящих кадров в органах внутренних дел. С учетом интересов службы возможно ежегодное составление списков руководителей, перемещаемых в порядке ротации. Указанные списки должны согласовываться с руководством МВД России и утверждаться Президентом Российской Федерации. В порядке ротации должны перемещаться не все руководители, замещающие должности в течение шести лет. К избранию претендентов для ротации необходимо подходить избирательно, с учетом интересов службы, личных качеств и жизненных обстоятельств сотрудника.

Опросы сотрудников органов внутренних дел, проведенные автором настоящего исследования, показывают, что они поддерживают существующий порядок ротации кадров. На вопрос: «Как Вы относитесь к ротации руководящих кадров в органах внутренних дел?» – были получены следующие ответы: 33,7% сотрудников полагают, что ротация руководящих кадров выступает залогом в борьбе с коррупцией в органах внутренних дел, с помощью ротации организовывается более эффективное взаимодействие между территориальными подразделениями МВД России, перенимается положительный опыт, ротация позволяет руководителю по-новому взглянуть на существующие проблемы в подразделениях и, несомненно, в целом ротация руководящих кадров в органах внутренних дел является положительным и необходимым инструментом кадровой политики; 30,3% считают, что ротация руководящих кадров оказывает негативное влияние на организацию службы в территориальных органах МВД России, так как связана с долгим адаптационным периодом руководителя на новом месте и, как правило, сопровождается подбором на руководящие посты «новых» людей, которые зачастую не знакомы со спецификой региона, в целом ротация руководящих кадров никак не влияет на уровень коррупции в органах внутренних дел; 36% отмечают, что в целом ротация кадров является оправданным и необходимым механизмом в реализации кадровой политики в

органах внутренних дел, однако к вопросу ротации руководящих кадров необходимо подходить избирательно, с учетом интересов службы, исключив необходимость ротации руководящих кадров каждые шесть лет службы¹.

Итак, антикоррупционный потенциал использования ротации кадров может быть перечеркнут снижением управленческой эффективности перемещенного на новую должность «по горизонтали» руководителя. Именно это обстоятельство диктует необходимость применять ротацию не шаблонно, а лишь при наличии определенных обстоятельств и в отношении конкретных лиц. Такими обстоятельствами могут быть продолжительное снижение показателей деятельности органа внутренних дел, которое пришло на смену стабильным показателям; коррупционные проявления среди сотрудников подконтрольных руководителю подразделений и иные обстоятельства. В избрании претендентов для ротации необходимо подходить избирательно, с учетом интересов службы, личных качеств и жизненных обстоятельств сотрудника.

В рамках применения института ротации в органах внутренних дел возникают и некоторые иные проблемы, связанные с легальной регламентацией процедуры перемещения сотрудников.

Во-первых, дискуссионным представляется срок, по истечении которого руководитель территориального органа может быть перемещен по службе в порядке ротации, и который на данный момент составляет шесть лет. Обычно, на ознакомление с новым регионом, изучение его специфики, обновление личного состава руководитель затрачивает около двух лет. Соответственно для достижения новых, более высоких результатов в работе также нужно определенное время. Оставшиеся четыре года до плановой ротации могут оказаться для этого недостаточны. Впрочем, в данном случае нельзя сбрасывать со счетов и коррупционные риски, на преодоление которых, как отмечалось выше, изначально была ориентирована ротация. Шесть лет, как срок ротации, – более чем достаточный промежуток времени

¹ См. диаграмму № 7.

для возникновения устойчивых коррупционных связей. Поэтому, к каждому конкретному случаю следует подходить индивидуально. Возможно, в некоторых случаях при наличии на то веских оснований (например, результаты проверок комиссий МВД России, независимые опросы общественного мнения населения субъекта Российской Федерации, степень удовлетворенности деятельностью полиции) срок ротации мог бы пролонгироваться на один-два года, либо напротив, – сокращаться на тот же срок. Полагаем правильным определить, что руководитель может быть подвергнут ротации при наличии определенных в законе обстоятельств, если он занимает должность на протяжении 4-8 лет.

Во-вторых, внимания заслуживает легальная формулировка должностной категории, на которую распространяется ротация, – «должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел». Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249¹, относит к руководителям территориального органа министров внутренних дел по республике, начальников главного управления (управления) МВД России по иному субъекту Российской Федерации. Помимо того, Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденное Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 21 апреля 2011 г. № 222², относит к таковым управления, отделы МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным

¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1335.

² Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: Приказ МВД Российской Федерации от 21 апреля 2011 г. № 222 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28.

образованиям, управления, отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям. Полагаем, руководители этих органов также могут подлежать ротации. Здесь, на наш взгляд, и кроется проблема. При строгом толковании текста закона ротация не распространяется на руководителей линейных органов внутренних дел на транспорте и руководителей образовательных организаций МВД России. Данное противоречие обусловлено разночтениями между законодательством и ведомственным нормотворчеством.

В целях ликвидации этой коллизии, а также для расширения перечня должностей, замещение которых предусматривает возможность ротации, предлагаем изменить формулировку части 12 статьи 30 ФЗ о службе в ОВД и изложить ее в следующей редакции:

«12. Сотрудник органов внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального либо линейного органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также руководителя научно-исследовательской или образовательной организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации...».

Рассмотрев внутренние источники подбора кадров на службу в органы внутренних дел, можно сделать вывод о том, что все они достаточно эффективно применяются на практике. Вместе с тем существует потребность в их дальнейшей доработке и нормативном оформлении в законодательстве, прежде всего в правовых актах МВД России.

К внешним источникам привлечения кандидатов относятся все потенциально возможные работники, которые по своим профессиональным и деловым качествам могли бы работать в организации, но не работают в ней в настоящее время.

Общую тенденцию сложившейся в России традиции поиска и найма на работу персонала достаточно полно определил А.Я. Кибанов, который среди наиболее распространенных способов подбора персонала выделил:

- 1) наём лиц, которые самостоятельно пришли к работодателю в поисках работы;
- 2) размещение объявлений в средствах массовой информации: в газетах, в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет, в рамках радио- и телевидения;
- 3) работа с образовательными учреждениями: школами, техникумами, вузами и другими учебными заведениями;
- 4) привлечение специализированных служб и агентств, осуществляющих наём и трудоустройство персонала;
- 5) привлечение профсоюзных организаций.

Причем перед использованием любого из указанных методов А.Я. Кибанов справедливо рекомендует руководителю организации (кадрового подразделения организации) предложить работникам самостоятельно найти среди знакомых или родственников лиц, желающих трудоустроиться в данную организацию¹.

Анализ норм Инструкции о порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 19 мая 2009 года № 386², позволяет выделить следующие способы внешнего поиска кандидатов: целенаправленная работа по отбору кандидатов в образовательных учреждениях профессионального образования, воинских частях и военных комиссариатах, трудовых коллективах, центрах занятости; публикация объявлений о вакансиях должностей сотрудников (работников) в конкретном органе внутренних дел; направление запросов в образовательные учреждения профессионального

¹ См.: Управление персоналом организации : учебник / Под ред. А.Я. Кибанова. М., 2005. С. 316.

² См.: О порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел : приказ МВД РФ от 19 мая 2009 г. № 386 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 31.

образования, в общественные организации (общества), командованию воинских частей (подразделений) относительно кандидатов для замещения вакантных должностей в органе внутренних дел; иные мероприятия.

Думается, приказ МВД России от 19 мая 2009 года № 386 содержит неполный перечень возможных способов поиска кандидатов.

Представляется положительным опыт кадровых подразделений коммерческих организаций, которые выделяют также в качестве источника поиска кандидатов на работу базы данных о бывших сотрудниках предприятия, уволившихся по собственному желанию или уволенных по причинам, которые не подвергают сомнению профессиональные и личные качества сотрудника (например, по сокращению штата). Аналогичные базы данных о сотрудниках, положительно характеризующихся по службе и уволенных по недискредитирующим обстоятельствам, возможно создавать в органах внутренних дел и также использовать их для подбора кандидатов. Как верно отмечает Н.Н. Ковалева, важнейшая характеристика государства – это уровень его информационного обеспечения, оказывающего существенное влияние на все процессы социально-экономического развития общества. Информационное обеспечение следует рассматривать как одно из стратегических направлений повышения эффективности деятельности государства¹. Исключительно важно оно и для решения кадровых вопросов в государственном аппарате, и органы внутренних дел в данном случае исключением не будут.

В последнее время в бизнесе активно развит поиск работников через специализированные сайты в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет, на которых организации размещают объявления об имеющихся вакансиях, а также просматривая резюме, присланные на сайт соискателями на вакантные должности. Наиболее известными сайтами, с помощью которых производится поиск персонала в

¹ См.: Ковалева Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : автореф. дис. ...д-ра. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 22-33.

России, являются www.job.ru, www.superjob.ru, www.hh.ru. В условиях значительного повышения денежного содержания сотрудников органов внутренних дел и появления в результате это возможности у государства конкурировать с некоторыми коммерческими организациями в сфере подбора персонала представляется целесообразным использовать указанные выше сайты в практической деятельности кадровых подразделений органов внутренних дел. Следует отметить, что особой популярностью указанные сайты пользуются у молодежи, имеющей навыки работы в сети Интернет, а значит, у кадровых подразделений органов внутренних дел имеется возможность привлечь на службу перспективных кандидатов, хорошо владеющих современными информационными технологиями. Предварительному отбору будет способствовать ознакомление с резюме претендентов.

При рассмотрении вопроса о подборе кадров на государственную службу необходимо в качестве положительного момента отметить создание в информационно-коммуникационной сети общего пользования Интернет официального сайта «Федеральный портал управленческих кадров». На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 62-р¹ его бета-версия была размещена в сети 1 апреля 2009 года. На данном портале любой пользователь сети Интернет может получить доступ к информации о вакантных должностях государственной гражданской службы. Положение о федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал управленческих кадров» утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2011 г. № 149². Портал создается в целях обеспечения эффективного функционирования системы привлечения, отбора, профессионального развития и движения кадров на

¹ См.: О создании в сети Интернет пилотной версии сайта Федерального портала управленческих кадров : распоряжение Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 62-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 5. Ст. 664.

² См.: О федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал управленческих кадров» : постановление Правительства РФ от 4 марта 2011 г. № 149 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1418.

государственной гражданской службе Российской Федерации, в том числе формирования единой базы вакантных должностей гражданской службы, с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Функционирование портала способствует решению ряда задач:

- 1) наличие информационного ресурса в сфере государственной гражданской службы;
- 2) формирование единой системы кадрового мониторинга государственной гражданской службы;
- 3) введение и поддержание в актуальном состоянии базы данных о вакансиях в рассматриваемой сфере;
- 4) обеспечение права гражданина Российской Федерации на непосредственное участие в осуществлении государственно-служебной деятельности посредством подачи заявки (сообщения информации о себе), которая будет оценена кадровыми службами соответствующих государственных органов при подборе персонала на замещение вакантной должности¹.

Федеральный портал необходим кадровым службам государственных органов. Его функционирование создает возможность поиска анкет кандидатов на государственную гражданскую службу по заданным параметрам с использованием программных фильтров, а также формирования индивидуальной базы данных анкет кандидатов на должности, которые заинтересовали специалистов подразделений по вопросам государственной службы и кадров соответствующего органа власти, с последующим приглашением прошедших предварительный отбор кандидатов к участию в конкурсе на замещение вакантной должности.

Следует отметить, что Федеральный портал управленческих кадров в целом способствует улучшению взаимодействия между желающими поступить на государственную гражданскую службу и кадровыми службами государственных органов. Кроме того, портал позволяет обеспечить

¹ См.: Что такое федеральный портал управленческих кадров // URL: <http://rezerv.gov.ru/about.aspx> (дата обращения: 20.10.2014).

большую информационную открытость подбора кадров на государственную гражданскую службу, дает разъяснения о порядке и особенностях ее прохождения.

На основании пункта 7 Положения о федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал управленческих кадров» на портале размещаются: 1) сведения о лицах, рекомендованных для включения в федеральный резерв управленческих кадров; 2) сведения о лицах, инициировавших размещение информации о себе на портале; 3) сведения о вакантных должностях гражданской службы вне зависимости от порядка их замещения (по конкурсу, без конкурса); 4) информация о государственной гражданской службе. Казалось бы, все достаточно демократично и у заинтересованного лица или кадровой службы имеется возможность беспрепятственно получить интересующую информацию о вакантных должностях гражданской службы или о возможных кандидатах для их замещения. Вместе с тем ознакомление с открытой частью федерального портала по адресу <http://www.rezerv.gov.ru> позволяет констатировать, что ситуация далека от идеальной. В основном, на нем размещается информация о сравнительно низкооплачиваемых, а потому малопривлекательных должностях гражданской службы. Напротив, данных о должностях категории «руководители», например директор департамента федерального министерства или его заместитель, которые периодически также становятся вакантными, на портале обычно не найти. Наконец, на портале в обязательном порядке должна размещаться только информация о вакансиях в так называемых «гражданских» федеральных органах исполнительных власти (например, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации). Тогда как в отношении других государственных органов (например, Администрация Президента Российской Федерации, аппараты палат Федерального Собрания Российской Федерации) нормы Постановления Правительства Российской Федерации от 4 марта 2011 года № 149 носят лишь рекомендательный характер. Поэтому

данные о вакансиях в других государственных органах на федеральном портале управленческих кадров, как правило, отсутствуют, не говоря уже о вакантных должностях в федеральных органах исполнительной власти «силового блока», том же МВД России.

Думается, в современных условиях назрела необходимость создания в рамках федерального портала управленческих кадров раздела, содержащего данные о вакантных воинских должностях и должностях правоохранительной службы, включая, разумеется, должности органов внутренних дел. Реализация данного предложения будет способствовать формированию единой системы государственной службы, притоку не только на гражданскую, но и военную и правоохранительную службу квалифицированных кадров, наконец – положительно повлияет на укрепление конкурсных начал при замещении должностей государственной службы, т.к. расширится возможность получения информации о вакансиях. При создании соответствующего раздела федерального портала управленческих кадров, если решение об этом все же будет принято, необходимо будет руководствоваться, где в этом есть объективная потребность, режимом сведений конфиденциального характера.

Конечно, реализация указанного выше предложения – это перспектива, пусть и достаточно близкая. Тем не менее уже сейчас существует насущная потребность оперативной корректировки действующего законодательства, той же Инструкции о порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел, утвержденной приказом МВД России от 19 мая 2009 года № 386. В частности, анализ внешних источников подбора кадров в органах внутренних дел позволяет сделать вывод о необходимости внесения в данную Инструкцию следующих изменений:

- 1) пункт 5 дополнить абзацем: «информирование сотрудников органов внутренних дел и ветеранских организаций об имеющихся вакансиях».
- 2) пункт 8 дополнить абзацами: «размещение объявлений о вакантных должностях сотрудников (работников) в сети Интернет на официальных

сайтах подразделений Центрального аппарата МВД России, территориальных органов внутренних дел по субъектам Российской Федерации, а также на специализированных сайтах», «использование специализированных баз данных о сотрудниках органов внутренних дел, уволенных со службы по основаниям, не ставящим под сомнение их личные, моральные и деловые качества».

Следующим этапом административной процедуры подбора кандидатов на должности в органах внутренних дел является изучение кандидатов, оценка их личных, деловых и профессиональных качеств.

Изучение и оценка кандидата в случае внутреннего подбора характеризуется наличием меньшего количества проверочных мероприятий и заключается в проведении аттестации, в ходе которой определяется соответствие кандидата квалификационным требованиям к должности. Наиболее полные проверочные и оценочные мероприятия проводятся в отношении кандидатов при использовании внешнего источника подбора кадров.

Необходимо отметить, что изучение кандидата и оценка его личных, деловых и профессиональных качеств происходят одновременно, данные действия взаимообусловлены и взаимосвязаны. Основная цель изучения кандидатов – выявление их личных, деловых и моральных качеств, с последующей оценкой на соответствие квалификационным и иным требованиям, предъявляемым к должностям в органах внутренних дел.

В случае подбора кадров из внутренних источников, среди действующих сотрудников, изучение кандидатов заключается в рассмотрении материалов личного дела. В случае принятия решения о перемещении сотрудника проводится его аттестация, в ходе которой изучаются личные, деловые и моральные качества кандидата. Результатом аттестации является заключение о возможности или, напротив, невозможности передвижения по службе. Более сложная процедура изучения кандидатов используется в случае подбора кадров из внешних источников.

К изучению кандидатов в рассматриваемом случае можно отнести следующие процедуры:

- 1) проведение собеседования, сбор необходимых документов;
- 2) проведение медицинских исследований (обследований), изучение психофизиологического состояния, тестирований, которые имеют целью выявление фактов употребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, а также злоупотребления алкоголем или потребления одурманивающих средств;
- 3) принятие у кандидатов нормативов по физической подготовке;
- 4) проведение проверочных мероприятий в отношении кандидата.

Несомненно, что начальным этапом знакомства с кандидатом на службу в органы внутренних дел является собеседование, которое проводится сотрудниками кадрового подразделения и руководителем структурного подразделения, в котором предполагается использовать кандидата.

Собеседование – неотъемлемая часть процесса подбора персонала, во время которого используются разнообразные профессиональные методы и приемы, позволяющие дать максимально объективную оценку уровню соответствия кандидата предлагаемой ему должности.

Собеседование при приеме на службу имеет решающее значение в процессе подбора кадров и заключается в отборе подходящей персоналии на основе объективных критериев, которые применяются к кандидату, взвешенно и объективно. Собеседование преследует две главные цели:

- 1) помочь организации оценить кандидатов на соответствие должности;
- 2) помочь кандидатам оценить организацию как будущее место работы.

С кандидатом, поступающим на службу в органы внутренних дел, лично проводит первоначальное разъяснительное собеседование начальник структурного подразделения, в котором открыта вакансия. В процессе собеседования руководитель выясняет мотивы поступления на службу, информирует кандидата о характере и специфике предстоящей профессиональной служебной деятельности.

В ходе предварительного изучения кандидата на службу в органы внутренних дел при необходимости могут быть опрошены его близкие родственники (родители и супруг). При этом им разъясняются характер и специфика будущей служебной деятельности, а также условия службы в органах внутренних дел в целом и в должности, на которую претендует кандидат. Родственники и сам кандидат информируются о социально-финансовых гарантиях и компенсациях, которые предусмотрены законом для сотрудников (работников) органов внутренних дел.

На практике нередки случаи, когда после прохождения ознакомительного собеседования кандидаты на службу отказываются от дальнейшего оформления. Обусловлено это тем, что зачастую граждане, обращающиеся в территориальные органы внутренних дел по вопросам трудоустройства, не знакомы со спецификой деятельности органов внутренних дел, не мотивированы к долгосрочному прохождению службы, не знакомы с системой оплаты труда и социальными гарантиями сотрудников органов внутренних дел. Все это обуславливает значимость проведения предварительного собеседования с кандидатами на службу, основная цель которого выявить мотивацию поступления на службу в органы внутренних дел, а также разъяснить основные положения правового статуса сотрудника полиции, ознакомить кандидата со спецификой работы органов внутренних дел.

При проведении собеседования особое внимание следует уделять мотивам кандидата для поступления на службу в органы внутренних дел. От того, каковы они, зависит его дальнейшая карьера, степень риска совершения дисциплинарных проступков и преступлений и т.д. Интерес представляет изучение мотивации при поступлении на службу в органы внутренних дел, которое проводилось автором в рамках анкетирования практических сотрудников: для 50,6% респондентов мотивом являлось желание защищать права граждан, обеспечивая их безопасность, охранять установленный законами порядок; для 32,6% – материальная стабильность, наличие

социальных гарантий и пенсионного обеспечения; для 9% – семейная традиция; для 55% – интерес к профессии¹.

По результатам проведенного собеседования с кандидатом на службу можно сделать предварительный вывод о возможности дальнейшего прохождения им процедуры оформления на службу в органы внутренних дел.

Перечень документов, представляемых кандидатами на службу в органы внутренних дел, впервые законодательно был закреплен в статье 18 ФЗ о службе в ОВД.

Возможно представление иных документов, однако только в случаях, установленных законодательством Российской Федерации. Такие документы, как паспорт гражданина РФ, документ (свидетельство) государственного образца об образовании, а также уведомление (свидетельство) о постановке гражданина Российской Федерации на учет в налоговом органе, копируются, копии заверяются уполномоченным должностным лицом, а оригиналы возвращаются гражданину непосредственно в день их представления.

Однако на практике зачастую возникают определенные проблемы с заверением указанных документов. В практической деятельности кадровых подразделений органов внутренних дел установлены факты представления подложных документов об образовании для поступления на службу в органы внутренних дел. Сотрудникам кадровых подразделений зачастую трудно определить, является ли представленный документ подлинным или поддельным. В случае возникновения такого рода сомнений необходимо проведение проверочных мероприятий, в ходе которых следует выяснить как подлинность документа об образовании, так и то, действительно ли данное лицо обучалось в соответствующем учебном заведении в обозначенный период. Конечно, проведение таких мероприятий может занять определенное время, возможно, даже достаточно продолжительное, например, если документ об образовании выдан в другом регионе, тем более территориально

¹ См. диаграмму № 5.

далеко удаленном. Тем не менее проведение проверки в каждом подобного рода случае необходимо. При этом особая роль здесь принадлежит кадровым подразделениям, которые как раз и выступают своеобразным «первичным фильтром» на пути поступающих на службу в органы внутренних дел.

В соответствии с частью 7 статьи 17 ФЗ о службе в ОВД в отношении граждан при поступлении на службу в органы внутренних должно быть оформлено личное поручительство. Оно представляет собой письменное обязательство действующего сотрудника органов внутренних дел, стаж службы которого составляет три года и более, в котором он ручается за соблюдение гражданином ограничений и запретов, которые законодательно установлены для сотрудников органов внутренних дел. Порядок оформления личного поручительства определен приказом МВД России от 18 мая 2012 г. № 522¹.

Интерес представляет отношение сотрудников органов внутренних дел к данному кадровому инструменту. Так, 51,7% респондентов полагают, что личное поручительство на кандидатов на службу в органы внутренних дел способствует более тщательному изучению кандидатов на службу в органы внутренних дел, служит для укрепления служебной дисциплины и законности среди сотрудников органов внутренних дел, предупреждения происшествий и правонарушений с их участием, формирования высококвалифицированного управленческого звена кадров органов внутренних дел, снижения текучести кадров, повышения ответственности руководителей и иных должностных лиц ОВД за принимаемые кадровые решения, устранения коррупционных рисков и улучшения качества отбора кандидатов на службу в ОВД, минимизации вероятности формирования коррупционно опасного поведения. Вместе с тем 31,5% опрошенных сотрудников считают, что личное поручительство за кандидатов на службу в

¹ См.: Об утверждении Порядка оформления личного поручительства при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и Категорий должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство : приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 522 // Рос. газета. 2012. 11 июля.

органы внутренних дел является формальной процедурой, связанной с заполнением необходимых документов, не оказывает никакого влияния на процедуру подбора кадров на службу в органы внутренних дел; 16,8% отмечают, что институт личного поручительства значительно усложняет процедуру подбора кадров, способствует развитию коррупционных проявлений со стороны сотрудников ОВД¹.

В пункте 5 приказа МВД России от 18 мая 2012 г. № 522 предусмотрено, что поручителями в органах внутренних дел могут выступать сотрудники, имеющие стаж службы не менее трех лет, не имеющие дисциплинарных взысканий, наложенных в письменной форме, которые не состоят в близком родстве или свойстве с рекомендуемыми ими лицами, занимающие равнозначные или вышестоящие должности по отношению к должностям, на которые планируется назначение рекомендуемых лиц. Поручительство должно быть представлено в ходе изучения кандидата или в период испытания в случае его установления.

В ходе научного осмысления правоприменительной практики, складывающейся по поводу поручительства в органах внутренних дел, могут быть выявлены некоторые проблемы.

1. В период прохождения кандидатом испытательного срока изучить его достаточно проблематично. Временной период испытания короток, а загруженность сотрудников полиции высока. В качестве рекомендации можно предложить оповещение действующих сотрудников органов внутренних дел об имеющихся в органе внутренних дел вакансиях с целью привлечения знакомых им лиц на службу. Например, участковый уполномоченный полиции на своем административном участке обладает информацией о гражданах, отслуживших в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках и воинских формированиях и положительно характеризующихся по месту жительства, которые неоднократно оказывали содействие полиции. В данном случае участковый уполномоченный полиции

¹ См. диаграмму № 8.

может выступить личным поручителем. В общем, необходимо шире использовать возможности сотрудников органов внутренних дел, постоянно работающих с населением, для привлечения достойных кандидатов на службу в органы внутренних дел. Однако названная проблема является не самой существенной.

2. В существующей нормативной трактовке правовой институт поручительства противоречит, на наш взгляд, принципу равного доступа граждан к государственной службе, который однозначно закреплен в статье 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹. Тот факт, что гражданину предписывается самостоятельно найти сотрудника органов внутренних дел, который бы добровольно поручился за него, ставит вопрос о дискриминационности и коррупциогенности процедуры подбора кадров в органы внутренних дел. Из сложившейся ситуации, как нам видится, есть два выхода. Первый вариант связан с назначением поручителей в императивном порядке, но в таком случае поручительство будет дублировать функции наставничества и не будет решать собственные задачи оценки кандидата. Причем предоставление закрепленному за кандидатом поручителю права выбора решения не решит проблему, так как в этом случае возникают риски коррупционного характера.

Второй путь сводится к либерализации правового института поручительства в органах внутренних дел. На наш взгляд, этот вариант решения заявленной проблемы наиболее приемлем. Полагаем, в отношении поручительства следует установить статус необязательного, факультативного элемента процедуры подбора кадров в органы внутренних дел, предоставив право ручаться за кандидата не только действующим сотрудникам полиции, но и ветеранам МВД России, членам общественных советов при органах внутренних дел, внештатным сотрудникам полиции и членам общественных организаций и объединений правоохранительной и правозащитной

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

направленности. Данная мера снимет вопрос о дискриминационности института поручительства и будет способствовать формированию прочных связей полиции с институтами гражданского общества.

Привлечение ветеранов органов внутренних дел в качестве личных поручителей поддерживает большинство проанкетированных сотрудников. На вопрос: «Считаете ли Вы целесообразным привлекать ветеранов органов внутренних дел в качестве личных поручителей кандидатов на службу в органы внутренних дел?» – ответы распределились следующим образом: 49,4% сотрудников полагают, что привлечение ветеранов в качестве личных поручителей для кандидатов на службу в органы внутренних дел является обоснованной и целесообразной мерой, так как ветераны обладают значительным жизненным и служебным опытом, способны правильно и адекватно оценивать кандидатов, что будет способствовать более тщательному отбору на службу; 29,3% – что привлечение ветеранов в качестве личных поручителей для кандидатов на службу в ОВД не повлияет на процедуру подбора кадров, будет заключаться в формальном заполнении необходимой документации; 21,3% привлечение ветеранов в качестве личных поручителей для кандидатов на службу в ОВД считают нецелесообразной мерой, так как отсутствует возможность привлечения ветеранов к какой-либо ответственности в случае поручительства за кандидата, который в последующем будет негативно характеризоваться по месту службы, будет склонен к нарушениям дисциплины и законности¹.

3. Действующие нормы ФЗ о службе в ОВД также позволяют говорить о потенциальном нарушении прав поручителя, который после подписания соответствующего документа де-юре не имеет возможности влиять на поручаемого. Вместе с тем, поручитель несет персональную ответственность вплоть до увольнения из органов внутренних дел за нарушение им служебной дисциплины и законности. Это пример того, как в процессе поиска управленческих решений, законодатель игнорирует конституционные

¹ См. диаграмму № 9.

принципы справедливости и уважения прав и свобод человека и гражданина. И вновь перед нами два пути разрешения проблемы. Согласно первому, поручителя следует наделить контрольными полномочиями в отношении кандидата, а в будущем сотрудника органа внутренних дел. Эта мера позволит поставить знак равенства между поручительством и наставничеством, а следовательно, является излишней. Второй путь вновь приводит нас к вопросу о необходимости либерализации правового института поручительства и исключению возможности возложения на поручителя любого вида юридической ответственности за действия поручаемого.

С учетом высказанных замечаний пункт 7 статьи 17 ФЗ о службе в ОВД следует изменить и изложить в следующей редакции:

«17. На гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, может быть оформлено личное поручительство, которое состоит в письменном обязательстве уполномоченного лица о том, что он ручается за соблюдение указанным гражданином ограничений и запретов, установленных для сотрудников настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Поручителем кандидата на службу в органы внутренних дел может быть:

- 1) сотрудник органов внутренних дел, имеющий стаж службы не менее трех лет;
- 2) гражданин, уволенный со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию;
- 3) член общественных советов при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, общественных советов при территориальных органах внутренних дел;
- 4) внештатный сотрудник полиции;
- 5) член общественной организации или объединения правоохранительной или правозащитной направленности, зарегистрированной в установленном законом порядке.

Порядок и категории должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство, определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.»

В современных условиях, когда политическое руководство России предпринимает значительные усилия по развитию в стране механизмов общественного контроля, включая контроль в сфере государственной службы и контроль за деятельностью правоохранительных органов, сделанное предложение представляется уместным и единственно правильным.

Граждане, претендующие на поступление на службу в органы внутренних дел, в обязательном порядке проходят медицинские и психофизиологические исследования. Обязанность по организации и проведению соответствующей экспертизы и медицинского освидетельствования в отношении поступающих на службу граждан Российской Федерации возложена на военно-врачебные комиссии, которые действуют на основании Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565¹. Подобный «комиссионный» подход соответствует практике современных правовых демократических государств. Так, в США здоровье претендента вызывает наибольшее внимание, его состояние определяется специальной медицинской комиссией. В Великобритании, так же как и в США, существенное внимание в ходе поступления на полицейскую службу уделяется здоровью и физической форме кандидата, которые опять же проверяются специально формируемой медицинской комиссией. Здоровье и физическую подготовленность кандидатов на службу в полицию Франции также определяет специальная комиссия. Медицинское исследование в обязательном порядке включает проверку на факты употребления кандидатами наркотических и психотропных средств и веществ.

¹ См.: Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе: постановление Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 565 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 28. Ст. 3831.

В России назначение военно-врачебной экспертизы заключается в определении категории годности граждан по состоянию здоровья к службе в органах внутренних дел и военной службе во внутренних войсках МВД России, а также определении причинной связи полученных гражданами увечий (ранений, травм, контузий), заболеваний с прохождением ими службы в органах внутренних дел, военной службы, военных сборов¹.

Военно-врачебными комиссиями проводится медицинское обследование кандидатов на службу, а также изучение психологических и психофизиологических особенностей личности с целью выявления лиц с нервно-психической неустойчивостью и склонностью к злоупотреблению алкоголем или немедицинскому употреблению наркотических веществ.

По результатам освидетельствования Военно-врачебная комиссия выносит следующие заключения в отношении граждан, поступающих на службу: А – годен к службе в органах внутренних дел; Б – годен к службе в органах внутренних дел с незначительными ограничениями; В – ограниченно годен к службе в органах внутренних дел; Г – временно не годен к службе в органах внутренних дел; Д – не годен к службе в органах внутренних дел. При несогласии граждан с заключением военно-врачебной экспертизы согласно статье 61 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»² проводится независимая военно-врачебная экспертиза. Положение о ней утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 г. № 574³.

Полученные результаты медицинского обследования являются действительными в течение трех месяцев.

¹ См.: Об утверждении Инструкции о порядке проведения военно-врачебной экспертизы и медицинского освидетельствования в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 14 июля 2010 года № 523 // Рос. газета. 2010. 23 нояб.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. №. 48. Ст. 6724.

³ См.: Об утверждении Положения о независимой военно-врачебной экспертизе : постановление Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 574 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 31. Ст. 3744.

Профессиональному отбору кандидатов на службу в органы внутренних дел в настоящее время уделяется пристальное внимание. И это не случайно. Служба в органах внутренних дел связана со значительными не только физическими, но и психическими нагрузками. Те же сотрудники полиции в своей повседневной служебной деятельности нередко сталкиваются с проявлениями насилия, сами применяют предусмотренные законом насильственные меры административного принуждения. Постоянное пребывание в «агрессивной» социальной среде требует от них повышенной устойчивости к стрессам. К сожалению, периодически случаются серьезные эксцессы с участием и самих сотрудников органов внутренних дел. Достаточно вспомнить имевший большой общественный резонанс случай, когда 27 апреля 2009 года начальник отдела внутренних дел «Царицыно» города Москвы майор Д.В. Евсюков в супермаркете «Остров» расстрелял людей. В результате два человека погибли, а семь получили ранения. В 2010 году Московский городской суд приговорил его к пожизненному лишению свободы. При этом Евсюков Д.В. положительно характеризовался по службе, неоднократно поощрялся и, очевидно, ежегодно успешно подтверждал соответствие замещаемой должности по состоянию здоровья.

Правила профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2012 г. № 1259¹, предусматривают достаточно жесткую процедуру отбора кандидатов.

Профессиональный психологический отбор гражданина на службу осуществляется для определения его способности по своим личным и деловым качествам выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел, а также для выявления факторов риска девиантного поведения.

¹ См.: Об утверждении правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 6 декабря 2012 г. № 1259 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7075.

В процессе психологического отбора проводится определение категорий профессиональной психологической пригодности кандидатов. Оно осуществляется путем проведения психологических и психофизиологических исследований (обследований), тестирований, медицинских обследований (за исключением исследований (обследований), тестирования, указанных в части 6 статьи 17 ФЗ о службе в ОВД), в том числе с применением специализированных технических устройств, не наносящих ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющих вреда окружающей среде, а также медицинских изделий. Критериями определения категорий профессиональной пригодности являются уровень развития личных и деловых качеств кандидатов, необходимых для исполнения должностных обязанностей сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, наличие или отсутствие факторов риска.

Интерес представляют результаты анкетирования сотрудников органов внутренних дел по вопросу профессионально-психологического отбора, которое проводилось автором в тот период, когда правила профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации еще находились в стадии разработки. При ответе на вопрос: «В настоящее время разработан проект Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации», предусматривающий жесткую процедуру профессионального отбора. Считаете ли Вы целесообразным проведение жесткого профессионально-психологического отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел, в рамках которого будут оцениваться уровень развития профессионально важных качеств, необходимых для достижения приемлемых показателей в конкретной служебной деятельности, склонность к данному виду деятельности, а также наличие факторов риска, препятствующих поступлению на службу в ОВД?» – результаты распределились следующим образом: 73% сотрудников полагают, что

профессионально-психологический отбор кандидатов на службу в органы внутренних дел будет способствовать более тщательному подбору, предотвращению фактов нарушения дисциплины и законности среди сотрудников, формированию высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел, способного решать поставленные перед Министерством внутренних дел сложные задачи; 10,1% – что проведение профессионально-психологического отбора не повлияет на процесс отбора кандидатов; 16,9% – что профессионально-психологический отбор значительно усложнит процедуру подбора кандидатов, будет способствовать фактам коррупционного протекционизма при направлении на службу в ОВД¹.

Как отмечалось выше, служебная деятельность в органах внутренних дел характеризуется определенной спецификой, предполагающей предъявление в том числе повышенных психологических требований к кандидатам на службу². Практика показывает, что нередко случаи, когда кандидат на службу по результатам проведенных исследований полностью соответствует должности, однако увольняется уже на первом году службы. Это свидетельствует о явно недостаточном психологическом исследовании личности будущего сотрудника. К сожалению, в настоящее время рекомендации центров психодиагностики по результатам обследования кандидатов на службу носят лишь рекомендательный характер. Такое положение, несомненно, негативно влияет на качество кадрового состава органов внутренних дел, увеличивает вероятность поступления на службу лиц, не способных выдержать значительные психологические нагрузки, которые регулярно испытывают сотрудники органов внутренних дел, не имеющих внутренней мотивации на продолжительную и безупречную службу.

¹ См. диаграмму № 10.

² Занина Т.М., Рыдченко К.Д. Административно-правовое регулирование психологического обеспечения прохождения службы в органах внутренних дел: учебно-методическое пособие. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2012. С. 32.

Именно поэтому необходимо больше внимания уделять психологическим обследованиям кандидатов на службу, в обязательном порядке учитывать рекомендации психологов при назначении на должности, что будет способствовать комплектованию штатов в органах внутренних дел сотрудниками, способными по своим моральным, деловым, личным качествам к успешному выполнению возложенных на них задач.

Согласно Приказу МВД России от 15 мая 2009 года № 386 к компетенции подразделений по работе с личным составом отнесено изучение общей и физической подготовленности кандидата на службу, которое проводится в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России.

Реформирование органов внутренних дел, создание полиции новой формации сопровождается пересмотром основных требований к сотрудникам, в том числе и к их физической подготовленности. Нормативным правовым актом, регламентирующим изучение общей и физической подготовленности сотрудников органов внутренних дел, является приказ МВД России от 13 ноября 2012 г. № 1025дсп «Об утверждении Наставления по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации»¹, в котором установлены нормативы для оценки физической подготовленности для сотрудников. В соответствии с указанными нормативами осуществляется оценка общей и физической подготовленности кандидатов на службу в органы внутренних дел.

Предусмотрена минимальная сумма баллов, подтверждающая способность граждан по уровню их физической подготовки выполнять служебные обязанности сотрудника полиции.

Проверка физической подготовленности граждан, претендующих на замещение должности сотрудников специальных подразделений МВД России, осуществляется по трем общефизическим упражнениям (по одному на силу, быстроту и ловкость, выносливость на выбор проверяемого с учетом

¹ См.: Об утверждении Наставления по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 13 ноября 2012 г. № 1025дсп // Документ официально опубликован не был.

погодных и климатических условий, а также состояния учебно-материальной базы). Проверка физической подготовленности граждан, претендующих на замещение должности сотрудников подразделений полиции, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (уголовного розыска, экономической безопасности и противодействию коррупции, по борьбе с преступными посягательствами на грузы, собственной безопасности, по противодействию экстремизму, оперативно-поисковых, специальных технических мероприятий), и подразделений полиции, личный состав которых выполняет должностные обязанности с оружием (участковых уполномоченных полиции, по обеспечению безопасности дорожного движения, патрульно-постовой службы полиции, охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, вневедомственной охраны), будет осуществляться по двум общефизическим упражнениям (по одному на силу, быстроту и ловкость на выбор проверяемого). Проверка физической подготовленности граждан, претендующих на замещение должности сотрудников остальных подразделений полиции, осуществляется по одному общефизическому упражнению на силу на выбор проверяемого. Предусмотрены в Наставлении также порядок и условия выполнения контрольных упражнений по физической подготовке кандидатами на службу в органы внутренних дел.

Проведение проверки кандидатов на службу в органы внутренних дел урегулировано приказом МВД России от 19 мая 2009 года № 386. Ее цель – выявление факторов, которые ограничивают возможность приема на службу в органы внутренних дел. В ходе проверки с письменного согласия проверяемого лица применяются оперативные возможности органов внутренних дел, предусмотренные Федеральным законом от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹, например опрос, наведение справок и др. Проведение оперативно-розыскных мероприятий

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

позволяет полнее и всестороннее изучить личность кандидата, заранее выявить негативные факторы, препятствующие его поступлению на службу в органы внутренних дел.

Проверка может быть полной, неполной, местной и дополнительной. Неполная проверка проводится в отношении лиц, которые принимаются в органы внутренних в качестве работников. Местная – в отношении государственных гражданских служащих и работников органов внутренних дел. В максимальном объеме проверка проводится в отношении лиц:

- принимаемых на должности рядового и начальствующего состава, в том числе направляемых на учебу в образовательные учреждения МВД России;
- принимаемых на работу на должности, предусматривающие оформление допуска к государственной тайне по первой и второй формам допуска.

Помимо кандидата полной проверке подвергаются его жена (муж) и иные близкие родственники. В ходе проверки проводятся:

- проверка по учетам органов внутренних дел;
- проверка по месту жительства;
- подтверждение данных в необходимых случаях через соответствующие органы внутренних дел, органы записи актов гражданского состояния, иные органы.

В ходе проверки по месту жительства выясняется информация о его образе жизни, семейно-бытовых взаимоотношениях, а также характеристика кандидата родственниками и соседями. Также обязательной фиксации в рамках проверки подлежат факты привлечения кандидата к административной ответственности. В случае обоснованной необходимости могут собираться и иные сведения. Полученные в ходе проверки сведения подлежат анализу и сверке с представленными кандидатом документами (анкета, автобиография, справка о предварительном изучении кандидата). В случае выявления противоречий сведения уточняются.

Интерес представляет мнение С.Е. Чаннова по вопросам приема на государственную службу лиц, имеющих неснятую судимость. Данный автор

полагает, что на сегодняшний день сложилась ситуация, позволяющая изменить концептуальные подходы к ограничениям, предъявляемым к кандидатам на службу. Ученый предлагает:

1) сохранить ограничения для лиц, которые имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений;

2) сохранить ограничения для осужденных к наказанию, исключающему возможность исполнения обязанностей по должности государственной или муниципальной службы;

3) дополнительно распространить ограничение на лиц, которые имеют неснятую или непогашенную судимость при осуждении за совершение умышленных преступлений за пределами территории РФ, если это деяние является преступлением по российскому законодательству;

4) установить гибкий подход при определении допустимости возникновения или продолжения служебных отношений, для лиц, имеющих или имевших судимость по определенным статьям УК РФ¹.

Думается, позиция С.Е. Чаннова является вполне правильной, позволяющей принимать на государственную службу лиц с безупречной репутацией. Государственный служащий должен вызывать уважение у сограждан. Тень на его репутации – это тень на авторитете государства в обществе. Такой подход характерен для правовых демократических государств современного мира. К примеру, США, где этические стандарты государственной службы весьма высоки, замещение любой должности государственной службы рассматривается не иначе как общественное доверие. Сама государственная служба, по верному замечанию А.В. Оболонского, есть «служба общественного доверия»².

Вместе с тем, думается, необходимо соблюдать определенный разумный баланс. Дело в том, что некоторые отечественные авторы предлагают

¹ См.: Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 13-14.

² См.: Оболонский А.В. Государственная служба США : история и современность // Государство и право. 1999. № 4. С. 111.

серьезно ужесточить, если так можно выразиться, «репутационные требования» при поступлении на службу в правоохранительные органы. Так, А.М. Бобров ратует за расширение перечня ограничений при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации. По его мнению, в случае совершения ранее кандидатом некоторых видов административных правонарушений, за которые ему были назначены административные наказания в виде административного ареста и дисквалификации, логично было бы ограничить доступ к любому виду государственной службы¹. Данная позиция представляется излишне консервативной, тем более, что речь идет даже не об ограничении, а о запрете. И это при том, что право на равный доступ к государственной службе – одно из основополагающих конституционных прав гражданина Российской Федерации. По сути, А.М. Бобров призывает к криминализации ряда составов административных правонарушений, по крайней мере, по характеру неблагоприятных последствий для лиц, их совершивших. Вряд ли с подобной позицией можно согласиться. Одним из фундаментальных признаков административной ответственности как вида юридической ответственности, и это неизменно отмечают отечественные ученые-юристы, является то, что она менее сурова, чем уголовная ответственность, и не влечет за собой судимость², которая сама по себе есть побочное неблагоприятное последствие уголовного наказания. В случае реализации предложения А.М. Боброва размывался бы сам институт административной ответственности, которая хотя и имеет определенное внешнее сходство (по крайней мере по ряду составов административных правонарушений) с уголовной, но все же по российскому законодательству является самостоятельным видом юридической ответственности.

¹ См.: *Бобров А.М.* Деятельность ФСИН России по отбору кандидатов на государственную службу // *Административное право и процесс.* 2012. № 6. С. 18.

² См., напр.: *Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А.* Административная ответственность : учебное пособие. М. : Юриспруденция. 2000. С. 19.

После проведения мероприятий, направленных на изучение кандидата на службу в органы внутренних дел, осуществляется оценка собранных материалов. Однако, как отмечалось выше, зачастую изучение и оценка кандидатов осуществляется одновременно, и в случае, если в процессе изучения кандидата получены какие-либо сведения, препятствующие переводу сотрудника или приему на службу в органы внутренних дел, дальнейшее изучение кандидата прекращается.

Основная цель оценки кандидатов – это определение соответствия личных, деловых, моральных и профессиональных качеств кандидатов квалификационным и иным требованиям, предъявляемым к должностям в органах внутренних дел.

В случае внутреннего подбора кадров осуществляется оценка кандидата только на соответствие квалификационным требованиям должности, а в случае внешнего подбора – как на соответствие квалификационным требованиям, так и на соответствие иным требованиям, установленным законодательством к сотрудникам органов внутренних дел. Общие требования к кандидатам на службу определены в статье 17 ФЗ о службе в ОВД. Законодатель разграничивает понятия квалификационных требований и иных требований к кандидатам на службу в органы внутренних дел, к которым можно отнести владение государственным языком, возрастной ценз, а также определенное состояние здоровья и физическую подготовленность.

Актуальным является вопрос о закреплении четких квалификационных требований к должностям в органах внутренних дел. Целью диссертации не является специальный анализ квалификационных требований к должностям сотрудников органов внутренних дел, поэтому в настоящем исследовании будут рассмотрены лишь основные аспекты данного понятия.

Наличие четких требований к определенной категории должностей является залогом объективной оценки кандидата. Выработка и нормативное закрепление универсальных квалификационных требований к профессиональным знаниям, умениям и навыкам сотрудника органа

внутренних дел крайне важны для практики. Только четко определив эти требования и реально пользуясь ими, возможно создать условия для эффективной деятельности всего органа. Помимо непосредственно кадрового отбора универсальные квалификационные требования будут востребованы при аттестации и проведении конкурсов на замещение должностей, формировании кадрового резерва, перемещении и увольнении со службы, а также при повышении квалификации. Эти категории должны ложиться в основу принятия абсолютного большинства кадровых решений и применения многих кадровых технологий.

В качестве положительного момента стоит отметить закрепление в статье 9 ФЗ о службе в ОВД общих положений о квалификационных требованиях к должностям в органах внутренних дел. В действовавших до принятия данного закона нормативных правовых актах, отсутствовало само понятие квалификационных требований, а содержалось размытое «требования, предъявляемые к должности»¹. В настоящее время в число квалификационных требований к должностям в органах внутренних дел входят требования: к уровню профессионального образования, стажу службы в органах внутренних дел или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, состоянию здоровья.

Представляется не вполне обоснованным включать в число квалификационных требования к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел. Дело в том, что квалификационные требования позволяют выявить уровень профессиональной подготовки кандидатов на службу в органы внутренних дел, их компетентность. Последняя, как верно отмечает Ю.А.Тихомиров, означает умелое и квалифицированное выполнение лицом возложенных на него публичных обязанностей. Компетентность

¹ См., напр.: Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : постановление Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70; Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РФ от 14 декабря 1999 г. № 1038 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 17.

опосредована и обеспечена правом¹. Она представляет собой качество, которое приобретается лицом в процессе обучения, практической работы, самообразования, накопления жизненного опыта. Требование к состоянию здоровья определяется на основании медицинского заключения, представляет собой условие поступления на службу. Объединять два этих разнородных требования воедино в рамках квалификационных требований по должностям в органах внутренних дел вряд ли правильно.

Квалификационные требования закреплены в статье 9 ФЗ о службе в ОВД. На уровне подзаконного акта они были детализированы в Приказе МВД России от 18 мая 2012 года № 521². Без четко определенных нормативно квалификационных требований к должностям в органах внутренних дел невозможно проведение кадровых процедур (подбор, аттестация, конкурс и др.), влияющих на формирование высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел. При этом очевидно, что эффективность деятельности органов внутренних дел по обеспечению внутренней безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина в значительной степени зависит от качественного состава сотрудников и степени укомплектованности должностей рядового и начальствующего состава этих органов³. Таким образом, наличие в органах внутренних дел квалифицированных кадров находится в прямой зависимости от проведения кадровых процедур, основанных на квалификационных требованиях.

Заслуживает внимания разработанный коллективом авторов во главе с А.В. Симоненко рейтинг служебно-личностных компетенций правоохранительного служащего, который нацелен на обеспечение объективности оценки кандидатов на правоохранительную службу

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 216.

² О квалификационных требованиях к должностям рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 521 // Рос. газета. 2012. 18 июля.

³ См.: Овсянко Д.М. Государственная служба : учебное пособие. М. : Юрист, 2008. С. 248.

Российской Федерации. Данный рейтинг представляет собой количественный показатель оценки служебно-личностных характеристик служащего, в котором используется балльная система. Сама оценка производится в ходе осуществления кадровых технологий в процессе прохождения службы, ее результаты могут быть положены в основу карьерного роста правоохранительного служащего либо, наоборот, стать основанием для принятия решения о несоответствии его занимаемой должности¹.

Служебно-личный рейтинг предполагает наличие двух составляющих: служебной и личной. Для служебного рейтинга характерны показатели эффективности служебной деятельности. Личностный аспект предполагает включение психологических составляющих, однако критерии этой оценки определяются специалистом-психологом, что не всегда позволяет придать этой оценке обязательный, императивный характер.

Показатели рейтинга служебно-личностной компетенции могут быть отмечены в личном деле служащего правоохранительного органа, а саму оценку, как нам представляется, целесообразно проводить систематически (ежегодно) либо по мере необходимости, например при убытии правоохранительного служащего в другой орган (подразделение).

Использование рейтинга служебно-личностных компетенций сотрудников органов внутренних дел будет способствовать объективной оценке уровня профессиональных навыков и качеств сотрудников, а также позволит снизить проявления коррупционного протекционизма при разрешении кадровых вопросов в органах внутренних дел.

Следующим этапом административной процедуры подбора кадров является рассмотрение вопроса о назначении кандидата по итогам проведенных мероприятий.

¹ См.: Нивелирование негативных тенденций формирования высококвалифицированного кадрового состава правоохранительной службы / *А.В. Симоненко* [и др.]. Воронеж, 2010. С. 69.

По итогам проверки кандидата, которая включает перечисленные выше элементы, уполномоченным должностным лицом принимается одно из решений, предусмотренных частью 4 статьи 19 ФЗ о службе в ОВД. О принятом решении уполномоченный руководитель сообщает в письменной форме гражданину в десятидневный срок со дня принятия соответствующего решения.

Необходимо отметить, что в ФЗ о службе в ОВД не установлен срок, в течение которого уполномоченный руководитель должен принять решение по представленным кандидатом документам. В пункте 2 статьи 19 указан лишь трехмесячный срок со дня принятия заявления, в течение которого уполномоченный руководитель обеспечивает осуществление в отношении гражданина мероприятий, связанных с:

- контролем уровня его физической подготовки;
- проверкой истинности сообщенной им информации,
- допуском его к государственной и иной охраняемой законом тайне.

Далее гражданин направляется на прохождение медицинского обследования и проведение иных предусмотренных законом мероприятий по профессиональному психологическому отбору. Вследствие этого кандидаты на службу в течение длительного времени ожидают своего назначения, хотя кадровыми подразделениями их личные дела, как правило, полностью подготовлены. Подобная ситуация способствует оттоку фактически подготовленного к назначению кадрового состава.

Думается, целесообразно внести изменения в пункт 4 статьи 19 ФЗ о службе в ОВД, дополнив его после слов «уполномоченным руководителем» словосочетанием «в течение одного месяца со дня поступления документов».

Подводя итоги исследованию административной процедуры подбора кадров в органах внутренних дел, следует отметить, что она направлена, прежде всего, на создание принципиально нового профессионально-ориентированного и высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел. В последние годы в ходе реформы системы МВД России

значительно обновилась нормативная правовая база, регулирующая прохождение службы в органах внутренних дел, в том числе созданы новые правовые основы для реализации процедуры подбора кадров. Вместе с тем сохраняются проблемы организационного и правового характера, которые пока еще значительно затрудняют процесс отбора. Некоторые предложения, нацеленные на их решение, были обоснованы в данном параграфе диссертации.

§3. Замещение должностей в органах внутренних дел по конкурсу

Конкурсный порядок замещения должностей государственной службы, тем более должностей в органах внутренних дел явление для России сравнительно новое, однозначно свидетельствующее об определенной либерализации режима службы в органах внутренних дел и режима правоохранительной службы в целом. Как известно, в дореволюционной России замещение должностей государственной службы по конкурсу, включая должности в полиции, законом не предусматривалось. Данная практика, к тому же отягощенная идеологическими моментами, сохранялась и Советском государстве. Гражданин мог попасть на службу в правоохранительные структуры, фактически только подтвердив свою преданность советской власти и приверженность марксистско-ленинской идеологии, профессиональные качества хотя и принимались в расчет, но не были первичны. Та же милиция по законодательству того времени была обязана руководствоваться в своей деятельности коммунистической идеологией, выражать классовые интересы. Так, в пункте 2 Положения о рабоче-крестьянской милиции, утвержденного Постановлением СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 390, устанавливалось, что милиция является органом диктатуры пролетариата. При этом имел место организованный процесс направления кадровых партийных работников, рядовых коммунистов и комсомольцев в правоохранительные органы, как принято было считать, для

их «усиления», т.е. укрепления идеологически выдержанными кадрами. Причем первые обычно замещали должности старшего и высшего начальствующего состава, тогда как вторые чаще всего шли работать, что называется «на землю», пополняя ряды оперативных сотрудников, следователей или постовых милиционеров. Причем начиная со второй половины 30-х годов XX в. данный порядок, по крайней мере в отношении начальствующего состава милиции, даже получил нормативное закрепление. В пункте «г» части 2 Положения о прохождении службы начальствующим составом Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР, утвержденного Постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 66/1175, специально закреплялось, что кадры начальствующего состава Рабоче-Крестьянской милиции комплектуются лицами, направляемыми партийными и советскими организациями на руководящую работу в Рабоче-Крестьянскую милицию¹. При таком положении говорить о проведении конкурсов вряд ли приходилось.

В постсоветской России конкурсный порядок замещения должностей в правоохранительных органах, включая органы внутренних дел, изначально не использовался, хотя определенную правовую базу для этого еще в середине 90-х годов XX в. заложил Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»². В этой связи нельзя не сказать, что действовавшее еще до принятия данного федерального закона Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел РФ и текста присяги сотрудника органа внутренних дел Российской Федерации» все же содержало, правда, крайне скупо, нормы, регламентировавшие конкурс. При этом детализировавший нормы Постановления приказ МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в

¹ Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1936. № 36. Ст. 316б.

² Собр. законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 2990.

органах внутренних дел Российской Федерации» о конкурсе ни в каком виде даже не упоминал. Так, статья 8 Положения предусматривала, что должности рядового и начальствующего состава органов внутренних дел замещаются в соответствии с действующим законодательством, в том числе по конкурсу, а в статье 13 закреплялось, что перечень должностей в органах внутренних дел, замещаемых на конкурсной основе, порядок и условия назначения на должность по конкурсу определяет Министр внутренних дел Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако приходится признать, что появление соответствующих норм в законодательстве 90-х гг. сколько-нибудь заметного эффекта не дало. В этом отношении ситуация с конкурсами в органах внутренних дел не отличалась от положения в гражданской части государственного аппарата, где конкурсы в аналогичный период хотя по закону и предусматривались, но за редчайшими исключениями, к сожалению, не проводились.

Такое положение было обусловлено еще и неправовыми причинами. Если говорить о должностях рядового, младшего и даже среднего начальствующего состава, то, учитывая низкий размер денежного содержания, с одной стороны, и напряженный режим службы в сочетании со значительными ограничениями и запретами, высокими требованиями к служебному поведению, обязанностью сотрудника иметь безупречную репутацию, наконец, риском для здоровья и самой жизни, с другой стороны, указанные должности не выглядели привлекательными для потенциальных кандидатов. Поэтому конкурс на их замещение вряд ли был оправдан. Что касается должностей старшего и, тем более, высшего начальствующего состава, то конкурсы на них также не проводились и, видимо, вряд ли будут проводиться в перспективе. Это связано с тем, что система МВД России в ее нынешнем виде представляет собой жесткую и централизованную, иерархически организованную, милитаризованную и достаточно закрытую структуру. Служба в этой системе во многом строится по модели карьерной службы, суть которой сводится к плановым и организованным

перемещениям сотрудников в рамках системы, как по горизонтали, – на равнозначные, так и по вертикали – на вышестоящие должности. Приток кадров извне если и случается, то идет в основном за счет других силовых структур, например органов федеральной службы безопасности. Кроме того, назначение на должности высшего начальствующего состава, по которым предусмотрены высшие специальные звания, замещаются по решению Президента Российской Федерации, а значит, имеют не только административно-служебное, но и отчасти некоторое политическое содержание. Введение конкурсных начал в данном случае вторгалось бы в конституционные прерогативы главы государства, делало бы невозможным ответственное выполнение им функции гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации). Конкурс, как способ замещения должностей государственной службы, допускает, что победителем в нем может быть лицо, хотя и лучшее в плане профессиональных знаний, но по тем или иным причинам, прежде всего политическим, не приемлемое для Президента Российской Федерации.

В отличие от нашей страны, где конкурсный порядок замещения должностей государственной службы, в том числе должностей в органах внутренних дел, приживается достаточно медленно и сложно, в правовых демократических государствах современного мира конкурсные начала в той или иной форме используются при комплектовании полиции давно и продуктивно. Причем, как справедливо отмечается в специальной юридической литературе, в таких государствах, как США, Великобритания, Германия, Франция, конкурсный порядок формирования персонала полиции в настоящее время является преобладающим при комплектовании кадров¹. Поэтому зарубежный опыт конкурсов представляет несомненный интерес для России.

¹ См.: *Бобров А.М.* Поступление на службу в органы внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 17.

Так, в Великобритании желающие служить в полиции граждане направляют заявление начальнику территориального полицейского участка. Далее руководитель проводит разъяснительную беседу с кандидатом на службу, исследует представленные им документы, а затем принимает решение о допуске кандидата к испытаниям по конкурсу или об отказе в допуске. Существенным требованием для приема на службу в британскую полицию декларируется лояльность кандидата к конституционно-политическому строю. Допуск к службе в полиции имеют граждане, достигшие возраста 18 лет и 6 месяцев, но не достигшие возраста 30 лет. Это обусловлено тем фактом, что именно в этом возрасте человек наиболее эффективно обучаем и подвержен воспитанию, наиболее силен и вынослив, наименее склонен менять профессию¹.

В Германии конкурсный порядок замещения должностей на государственной службе имеет глубокие исторические традиции и широко используется с 80-х годов XVIII в. Интересной особенностью ФРГ является то, что в этой стране сотрудники полиции являются государственными служащими и их административно-правовой статус ничем не отличается от статуса других государственных служащих. Как следствие, требования, предъявляемые к сотрудникам полиции, в основе своей являются идентичными тем, которые предъявляются к другим государственным служащим. Поэтому деятельность немецкого полицейского подобна деятельности других государственных служащих, связана с оказанием услуг и помощи гражданам. Полиция как орган государственной власти не рассматривается как силовая организация, опирающаяся на силу. Основой ее деятельности являются отношения административно-общественного партнерства, ориентирующие полицию работать в тесном контакте с населением и сосредотачивать свои усилия на законопослушных гражданах. В деятельности полиции существенное значение стало придаваться

¹ См.: *Бобырев В.В.* Организационно-правовые основы кадрового обеспечения деятельности полиции государств Западной Европы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С.86.

публично-сервисному инструментарию: дружелюбию по отношению к гражданам; желанию помочь; быстроте реагирования на обращения граждан и т.п.¹. Изучив данную практику административной модернизации полицейской службы ФРГ, некоторые отечественные авторы даже сделали весьма далеко идущий вывод, что, по их мнению, различия между гражданской и правоохранительной службой искусственны и не способствуют как эффективной деятельности самой российской полиции, так и обеспечению общественного порядка и безопасности². Приведенное мнение представляется крайне поверхностным. Оно являет собой яркий пример автоматического, недостаточно продуманного переноса успешного зарубежного опыта на российскую почву. При этом не учитываются социально-политическая обстановка в современной России, которая заметно отличается от обстановки в Германии, уровень правосознания граждан, разная степень развития институтов гражданского общества в обеих странах, наконец, различные исторические традиции и роль государства, центральной власти в России и Германии. Поэтому говорить применительно к реалиям современной России об искусственности различий между гражданской службой и правоохранительной вряд ли приходится. Эти различия не только есть, но и весьма значительны. Вместе с тем реформирование системы МВД России, постепенное избавление ведомства от избыточных и несвойственных ему функций позволяет в обозримой перспективе прогнозировать не только дальнейшее сокращение штатной численности органов внутренних дел, но и увеличение числа должностей гражданской службы за счет сокращения числа должностей сотрудников, т.е. должностей правоохранительной службы.

¹ См.: Рюден Е.Ю. Административно-правовое обеспечение службы полиции (милиции) в федеративном демократическом государстве в условиях административной модернизации: сравнительно-правовая характеристика ФРГ и РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С.23.

² См.: Рюден Е.Ю., Астапенко П.Н., Дербичева С.А. Административная модернизация полицейской службы: стратегия и методология (практика Федеративной Республики Германии и Российской Федерации в сравнительном анализе). С. 44.

На германских полицейских распространяется Закон ФРГ «О чиновниках», включая систему пожизненного назначения на должность (пункт 1 § 5). Поэтому служба в полиции Германии представляет собой сложный публично-правовой институт и особую разновидность общественно-полезной деятельности. Анализируя германскую полицейскую службу, С.В. Михелькевич называет ее основные системно-структурные характеристики:

- 1) идеологическая мотивация и подготовка сотрудников полиции, позволяющие эффективно осуществлять государственно-служебные полномочия по защите конституционного строя;
- 2) неразрывная связь между государственной службой и службой в полиции, которая является разновидностью первой и имеет аналогичное правовое регулирование;
- 3) прием на службу раз в год;
- 4) открытый публичный характер отбора на службу;
- 5) признание исключительного значения ведомственного полицейского профессионального образования;
- 6) главенствующая роль образования в процессе формирования кадрового состава полиции;
- 7) первичность специальных званий и вторичность административных должностей;
- 8) плановость и постоянная ротация персонала органов полиции;
- 9) конкурсное замещение вакантных должностей полицейской службы;
- 10) присвоение очередного специального звания как основание претендовать на вышестоящую должность;
- 11) поощрение стремления к карьерному росту¹.

¹ См.: *Михелькевич С.В.* Административно-правовые модели регулирования и оптимизации службы в органах полиции (милиции) федеративного государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 11.

Таким образом, конкурсное замещение вакантных должностей оказывается в числе основополагающих характеристик государственной службы в германской полиции.

Франция также входит в число государств, где конкурсные начала замещения должностей государственной службы используются при комплектовании национальной полиции, а также жандармерии.

В системе органов исполнительной власти Франции полиция и жандармерия занимают важное место.

Национальная полиция Франции представляет собой правоохранительный орган исполнительной власти Французской Республики, в обязанности которого входят охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. В отличие от многих других категорий госслужащих сотрудникам национальной полиции Франции присваиваются специальные звания и делегируются широкие государственно-властные полномочия.

Национальная нормативная правовая база наделяет французских полицейских правом реализации насильственных действий и организации конспиративных мероприятий. Национальная жандармерия Франции является правоохранительным институтом исполнительной власти Французской Республики, выполняющим задачи по обеспечению правопорядка в составе вооруженных сил на правах органа управления (Генеральной дирекции). Военнослужащим национальной жандармерии также присваиваются воинские звания, и они наделяются широкими юрисдикционными полномочиями. В их компетенцию входит применение государственного принуждения и реализация государственно-властных полномочий негласно (скрытно) как в военной, так и в гражданской сфере¹.

Руководство Франции в качестве главной цели кадровой политики в сфере внутренних дел ставит формирование высококвалифицированного кадрового состава, что обеспечивается путем жесткого профессионального отбора в полицейские и жандармские органы, активной идеологической и

¹ См.: *Шишкарёв С.Н.* Полицейская система Франции : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001. С. 9.

профессионально-личностной подготовки, обеспечения достойного денежного содержания и иных социально-экономических гарантий для полицейских и военнослужащих жандармерии, создания прозрачной и предсказуемой системы кадрового роста достойных и высококомпетентных сотрудников и систематической ротации руководителей¹.

Порядок поступления на правоохранительную службу во французскую национальную полицию определен нормами Закона от 9 июля 1966 г. № 66-492 «Об организации французской национальной полиции». Претендент на службу в полицию Франции обязан пройти подготовку в одном из полицейских учебных заведений, поступление в которые предполагает серьезный конкурсный отбор. Начальная подготовка рядовых полицейских, длящаяся 12 месяцев, является наиболее отлаженным звеном в системе профессиональной подготовки МВД Франции. В течение первых четырех месяцев слушатели получают основные знания, необходимые полицейскому для несения патрульно-постовой службы, после чего направляются на стажировку в полицейские подразделения, где под руководством опытного наставника, знакомятся с практикой работы. Оценив результаты работы, руководитель стажировки выставляет подопечному оценку. По окончании месяца стажер вновь возвращается в учебное заведение, где в течение недели совместно с преподавателями подводит итоги, выясняет возникшие проблемы в несении службы. Затем на протяжении трех недель стажеру даются специальные знания, после чего он вновь на месяц отправляется на стажировку в практическое территориальное подразделение полиции, где самостоятельно на основе полученных знаний и умений решает наименее сложные задачи. Завершается этот процесс в учебном заведении. Такой метод позволяет руководству учебных заведений обучать два набора полицейских одновременно². В целом профессиональный отбор на службу во

¹ См.: *Шишкарёв С.Н.* Полицейская система Франции : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001. С. 21.

² См.: *Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И.* Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование : монография. М., 2003. С. 357–358.

французскую полицию имеет строгую правовую регламентацию и сложную многоступенчатую структуру, включающую несколько конкурсных стадий¹. Равный доступ к участию в конкурсе на замещение должности полицейского во Франции также обеспечивается высокой информированностью. Например, любой гражданин может скачать в электронном виде анкету с сайта МВД Франции (URL: <http://www.interieur.gouv.fr>), распечатать ее и заранее заполнить, посмотреть абсолютно все требования, предъявляемые к кандидатам, и методы их проверки².

В результате системного реформирования государственной службы в период с 2000 по 2013 год, в ходе которого активно изучался и по возможности внедрялся зарубежный опыт, конкурсные начала замещения должностей в органах внутренних дел, по крайней мере формально-юридически, получили достаточно динамичное развитие в законодательстве. Прежде всего, в части 2 статьи 11 принятого в ходе реформы Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливается, что федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации устанавливаются порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации. В свою очередь ФЗ о службе в ОВД (статья 25) как законодательный акт о службе в органах внутренних дел определяет основные положения конкурсного порядка замещения должностей применительно к органам внутренних дел. Кроме того, в соответствии с частями 1 и 10 статьи 25 данного федерального закона Приказом МВД

¹ См.: *Миндагулов А. Х., Осипов Ю. И.* Организация и деятельность службы полиции за рубежом (социальные и психологические аспекты) : лекция. М., 1992. С. 16.

² См.: *Бобров А.М.* Некоторые аспекты обеспечения доступа к информации о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2011. № 10. С. 29.

России от 29 марта 2013 г. № 174 утверждены Порядок и условия поведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел РФ¹.

Таким образом, в ходе системного реформирования государственной службы и реформы системы МВД России последних лет возникли правовые, организационные и, что немаловажно, экономические условия (значительно возросло денежное содержание сотрудников. – Авт.) для замещения должностей в органах внутренних дел по конкурсу. На данное обстоятельство обратил внимание министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольников. Выступая 8 февраля 2013 года на расширенном заседании Коллегии МВД России с участием Президента Российской Федерации, глава ведомства специально отметил, что повышение престижа полицейской профессии позволило перейти на конкурсную основу комплектования подразделений. Показательно, что в первый постреформенный год впервые за много лет число граждан, желающих служить в полиции, в среднем по стране более чем в два раза превысило количество имеющихся вакансий². Данные, приведенные руководителем МВД России, позволяют прогнозировать дальнейшее развитие конкурсных начал при замещении должностей в органах внутренних дел. Правда, анализ действующего законодательства свидетельствует, что существующая конкурсная процедура далеко не безупречна, более того, требует существенной корректировки. И в этом отношении представляет несомненный интерес зарубежная практика замещения должностей в полиции по конкурсу.

Рассмотренный выше опыт правовых демократических государств современного мира, давно и продуктивно использующих конкурсные начала при замещении должностей государственной службы, свидетельствует, что

¹ Об утверждении Порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Федерации и перечня должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса : приказ МВД России от 29 марта 2013 г. № 174 // Рос. газета. 2013. 17 июля.

² Расширенное заседание коллегии МВД // URL: <http://президент.рф/news/17461> (дата обращения: 20.10.2014).

конкурсы могут проводиться в двух формах, а именно открытый (внешний) конкурс и закрытый (внутренний) конкурс. В первом случае участие в конкурсе доступно всем желающим, удовлетворяющим квалификационным требованиям по должности. Во втором круг возможных участников конкурса, как правило, либо ограничен рамками ведомства или группы ведомств, либо в нем могут участвовать только те, кто уже имеет статус государственного служащего безотносительно принадлежности к тому или иному ведомству. Хороший эффект дает и так называемая смешанная модель. Действительно, в современных странах с развитой демократией обычно используется сочетание закрытой и открытой систем государственной службы в зависимости от уровня государственного управления, важности решаемых задач и характера органов государственной власти, государственных учреждений и организаций¹. Суть такого сочетания сводится к тому, что начальные должности потенциально доступны для всех претендентов на условиях открытого конкурса, тогда как должностной рост, т.е. возможность занять вышестоящие должности, хотя и осуществляется также на конкурсной основе, но в данном случае проводится закрытый конкурс среди тех претендентов, кто уже замещает ту или иную должность государственной службы. Таким образом, подобная смешанная модель обеспечивает, с одной стороны, конституционное право гражданина на равной доступ к государственной службе, а с другой – право государственного служащего на должностной рост на конкурсной основе, т.е. своеобразное «право на служебную карьеру». Именно в данном ключе должны развиваться конкурсные начала при замещении должностей в органах внутренних дел.

Применительно к органам внутренних дел предпочтительно использовать закрытые, т.е. внутренние конкурсы, которые позволят обеспечивать должностной рост перспективным сотрудникам. Исходя из представленного

¹ См.: *Измайлов Д.С.* Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции : автореф. ... дис. д-ра. юрид. наук. М., 2006. С. 17.

выше понимания административного процесса, закрытый конкурс на замещение должностей в органах внутренних дел представляет собой кадровую процедуру, способствующую минимизации фактов коррупционного протекционизма при назначении на должности, здоровой конкуренции и стремлению сотрудников к повышению профессионального уровня, а также развитию у них мотивации к долгосрочной службе в органах внутренних дел.

В пользу закрытых (внутренних) конкурсов свидетельствуют и данные социологических опросов. Так, большинство сотрудников органов внутренних дел, опрошенных автором в ходе работы над настоящим исследованием, придерживаются той точки зрения, что при решении вопросов подбора кадров предпочтение должно отдаваться действующим сотрудникам органов внутренних дел. В рамках анкетирования им был задан вопрос: «Считаете ли Вы целесообразным при подборе кандидатов на вакантные должности в органах внутренних дел (в том числе и руководящие) приоритет отдавать сотрудникам органов внутренних дел, а не гражданским лицам, впервые поступающим на службу в органы внутренних дел?». Ответы распределились следующим образом: 58,4% – несомненно, при подборе кандидатов на вакантные должности в органах внутренних дел приоритет необходимо отдавать сотрудникам органов внутренних дел, а не лицам, ранее не проходившим службу в органах внутренних дел, так как сотрудники знакомы со спецификой службы, более адаптированы в служебных коллективах и т.д.; 39,4% – при подборе кандидатов на должности в органы внутренних дел необходимо руководствоваться принципами равенства, оценивать кандидатов необходимо с точки зрения целесообразности их использования на службе, с учетом их профессионализма, знаний, умений и навыков; 2,2% – при подборе кандидатов на вакантные должности в органах внутренних дел приоритет необходимо отдавать лицам, ранее не проходившим службу в органах внутренних дел, так как они способны

привнести новые идеи, подходы в служебную деятельность¹. Приведенные ответы свидетельствуют, что сотрудники отдают предпочтение именно закрытым, т.е. внутренним конкурсам. Поэтому при замещении вакантных должностей приоритет, видимо, должен отдаваться именно таким конкурсам. Это будет способствовать формированию у сотрудников мотивации к долгосрочной службе в органах внутренних дел, уверенности в том, что при качественном выполнении служебных обязанностей каждый из них имеет перспективы занять более высокую должность. Однако ФЗ о службе в ОВД не предусматривает деление конкурсов на открытые (внешние) и закрытые (внутренние). Вряд ли с таким положением можно согласиться.

Думается, следует внести в часть 1 статьи 25 ФЗ о службе в ОВД уточняющее изменение о том, что назначение на отдельные должности в органах внутренних дел осуществляется по результатам открытого (внешнего) или закрытого (внутреннего) конкурсов. При этом раскрыть содержание соответствующих видов конкурсов целесообразно в Приказе МВД России от 29 марта 2013 года № 174 «Об утверждении Порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Федерации и перечня должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса».

Несмотря на значительные изменения в законодательстве, приходится признать, что в настоящее время в органах внутренних дел конкурсная процедура используется явно недостаточно, что обусловлено как правовыми, так и организационными проблемами. Как известно, законодатель предусмотрел возможность замещения по конкурсу лишь отдельных должностей. Следовательно, в массовом порядке использовать конкурсный порядок замещения должностей в органах внутренних дел не предполагается. Обращение к соответствующему Перечню должностей, утвержденному министром внутренних дел Российской Федерации, позволяет сделать вывод,

¹ См. диаграмму № 6.

что туда вошли исключительно должности в учебных и научных учреждениях системы МВД России, что в полной мере согласуется еще с советской традицией конкурсов. Как отмечалось выше, в СССР должности в органах государственной власти и управления по конкурсу не замещались. И только в 50-х годах XX в. были ограниченно введены некоторые конкурсные начала, но исключительно при комплектовании профессорско-преподавательских кадров высших учебных заведений и кадров научных сотрудников научно-исследовательских институтов и лабораторий¹. Приходится признать, что несмотря на кардинальное обновление законодательства о службе в органах внутренних дел реальная ситуация с конкурсным порядком замещения должностей в системе МВД России пока остается на уровне 90-х годов XX в. Действительно, еще в 1998 году П.П. Сергун констатировал: конкурс как организационно-правовой способ замещения должностей имеет ограниченное распространение в системе МВД России. Перечень должностей, порядок и условия назначения на должность по конкурсу определяет министр внутренних дел Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Этот способ, как правило, распространяется на лиц, занимающихся педагогической, научной, творческой деятельностью².

Учитывая установку главы МВД России В.А. Колокольцева и принимая во внимание объективно возросший в последние годы престиж службы в полиции, думается, наряду с должностями в образовательных и научных учреждениях МВД России целесообразно распространить конкурсные начала и на другие должности в органах внутренних дел. Закрытые (внутренне) конкурсы целесообразно использовать для замещения отдельных должностей

¹ См.: О мерах по улучшению подготовки профессорско-преподавательских кадров для высших учебных заведений СССР : постановление Совета Министров СССР от 19 февраля 1953 г. № 539 // Правовой акт официально опубликован не был; О проведении конкурсов и аттестации научных сотрудников научно-исследовательских институтов и лабораторий : постановление Совета Министров СССР от 15 августа 1956 г. № 1123 // Собрание действующего законодательства СССР. М. : Известия, 1975. Т. 6. С 142-143.

² См.: *Сергун П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития : монография. Саратов : СЮИ МВД РФ, 1998. С. 138.

старшего начальствующего состава, например начальников отделов и их заместителей в департаментах, главных управлениях и управлениях центрального аппарата МВД России, а также начальников отделов и их заместителей в главных управлениях и управлениях МВД России по субъектам Российской Федерации. На замещающих эти должности сотрудников ложится основная нагрузка при подготовке управленческих решений, а значит, необходимы высокая квалификация и профессионализм. Переход на конкурсную систему, как представляется, позволит в данном случае создать мощный стимул для карьерного роста компетентных, профессионально подготовленных и, в хорошем смысле, амбициозных сотрудников органов внутренних дел, снизит роль субъективных факторов при решении кадровых вопросов и, в конечном счете, будет способствовать улучшению общего морально-психологического климата в органах внутренних дел. При этом конкурс следует объявлять как на вакантные должности, так и уже занятые. В последнем случае конкурсы следовало бы объявлять с периодичностью не реже, чем один раз в три-пять лет. Такой подход стимулировал бы тех, кто уже замещает соответствующую должность «не расслабляться» и постоянно поддерживать на высоком уровне свою профессиональную квалификацию. Одновременно возникала бы перспектива и у тех сотрудников, кто, принимая участие в конкурсе, хотел бы занять более высокую должность и, таким образом, у них также появлялся бы мощный стимул повышать свой профессионализм.

Предложенное в диссертации расширение перечня должностей в системе МВД России, замещаемых по конкурсу, за счет включения в него должностей участковых уполномоченных полиции и, что особенно важно, должностей начальников отделов в центральном аппарате МВД России может показаться революционным и нереалистичным. Что касается первого, то это действительно так. МВД России необходимо концептуально пересмотреть существующую уже многие годы модель, которая допускала конкурсы крайне ограниченно только в образовательных организациях и

научных учреждениях системы Министерства. Кстати сказать, даже в середине 2000-х гг., т.е. в разгар системного реформирования государственной службы, у такого крайне узкого и консервативного подхода продолжали оставаться сторонники. Так, по мнению Е.Д. Патрашко, из должностей правоохранительной службы на конкурсной основе должны замещаться, прежде всего, должности профессорско-преподавательского состава и научных работников. Правда, данный автор сразу же оговаривается и отмечает: «В то же время в будущий закон о правоохранительной службе необходимо внести нормы, определяющие случаи проведения конкурса на замещение должности правоохранительной службы»¹. Если говорить о службе в органах внутренних дел, то соответствующие нормы в законе действительно появились – это статья 25 «Замещение должностей в органах внутренних дел по конкурсу» ФЗ о службе в ОВД. Данной нормой впервые была установлена процедура проведения конкурса на замещение должностей в органах внутренних дел. Она предусматривает права и обязанности претендента на замещение вакантной должности, общие положения о конкурсной комиссии Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также его территориальных органов или подразделений. Таким образом, можно с полным основанием говорить, что по сравнению с началом 90-х гг. XX в. законодатель вывел правовое регулирование конкурса на принципиально иной уровень. И здесь уместно задаться вопросом: насколько это согласуется с взглядами на конкурс как способ замещения должностей в органах внутренних дел самих сотрудников, приемлем ли для них этот способ?

В ходе работы над диссертацией автором проводилось соответствующее социологическое исследование. На вопрос: «Как Вы относитесь к конкурсному порядку комплектования вакантных должностей в органах внутренних дел?» – опрашиваемые сотрудники ответили следующим образом:

¹ См.: Патрашко Е.Д. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2005. С. 23.

– 57,3% респондентов признали проведение конкурса способствующим выявлению и назначению наиболее сильных кандидатов, развитию здоровой конкуренции, стремлению сотрудников к повышению своего профессионального уровня для дальнейшего продвижения по службе;

– 19,1% – конкурсный порядок комплектования вакантных должностей не отразится на качестве замещения должностей, будет лишь формальной процедурой;

– 23,6% – комплектование вакантных должностей по конкурсу будет способствовать проявлению коррупционного протекционизма при назначениях, ухудшению морально-психологического климата в коллективах¹.

Таким образом, анкетирование показало, что большинство сотрудников поддерживают введение конкурсного порядка комплектования вакантных должностей в органах внутренних дел.

Как отмечалось выше, порядок проведения конкурса детализируется в Приказе МВД России от 29 марта 2013 года № 174. Приходится признать, что конкурсная процедура все еще далека от совершенства. Несмотря на ее заметные улучшения, произошедшие в ходе реформы системы МВД России, проблемы правового и организационного характера, существенно затрудняющие использование конкурса на замещение должностей в органах внутренних дел, продолжают сохраняться.

В случае реализации предложения о закреплении де-юре деления на открытый (внешний) и закрытый (внутренний) конкурс потребуются урегулировать ряд процессуальных моментов. Применительно к системе МВД России наибольший практический интерес представляет закрытый (внутренний) конкурс на замещение вакантной должности в органах внутренних дел, который будет способствовать стремлению сотрудников к карьерному росту, здоровой конкуренции и искоренению коррупционного протекционизма при разрешении кадровых вопросов в органах внутренних

¹ См. диаграмму № 11.

дел. Вот почему именно закрытый (внутренний) конкурс прежде всего и потребует совершенствования правового механизма его проведения.

Первым этапом проведения закрытого (внутреннего) конкурса на вакантную должность должно стать оповещение руководителей территориальных органов внутренних дел об открывшейся вакансии и основных квалификационных требованиях к должности, с предложением в определенный срок подобрать кандидатов. Думается, в современных условиях в целях минимизации субъективных факторов следует предоставить и самим сотрудникам органов внутренних дел право по личной инициативе участвовать во внутреннем конкурсе. Такой подход соответствует самому духу конкурса. Как верно отмечает В.М. Манохин, конкурс заключается в замещении должности в порядке состязательности, соревнования по принципу «кто более достоин по своим профессиональным качествам». Основные его преимущества: возможность участия в нем неограниченного круга лиц, имеющих, естественно, данные для занятия соответствующей должности, открытость, гласность голосования. Конкурс основан на волеизъявлении участника¹. После определения кандидатов на каждого из них непосредственные руководители составляют характеристику. Требования к претенденту на участие в конкурсе должны заключаться в характеристике его моральных, деловых, профессиональных и личных качеств, а также в оценке его стремления к повышению своего профессионального уровня. Кандидат должен пользоваться заслуженным авторитетом в коллективе, являться примером для других сотрудников.

Необходимость проведения внутренних конкурсов отчасти также обусловлена квалификационными требованиями к должностям в органах внутренних дел. Так, согласно статье 9 ФЗ о службе в ОВД в число квалификационных требований к некоторым должностям входит требование к стажу службы в органах внутренних дел или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам. Следовательно,

¹ См.: Манохин В.М. Административное право России : учебник. Саратов : АйПиЭрМедиа, 2010. С. 81.

чтобы принимать участие в конкурсе кандидат должен иметь стаж службы в органах внутренних дел. Далее проводится психологическое тестирование, причем как самого кандидата, так и его сослуживцев, выявляющее положение кандидата в коллективе и наличие у него стремления к замещению предлагаемой должности. Кандидат, предложенный руководителем территориального органа, заполняет заявление, в котором он выражает желание участвовать в конкурсе. Конкурсная комиссия рассматривает поступившие материалы кандидатов, проводит предварительный отбор и назначает время проведения конкурсных испытаний. Таким образом, предварительный отбор – второй этап конкурса.

Как всякое испытание, основанное на конкуренции, состязательности кандидатов, конкурс подразумевает оценку профессионального уровня претендентов на замещение должности, их соответствия определенным для конкретной должности квалификационным требованиям. В число конкурсных испытаний, позволяющих провести соответствующую оценку, могут входить как тестирование, анкетирование, собеседование, так и моделирование практических ситуаций, в которых кандидату необходимо будет принять правильное решение.

По результатам проведения конкурсного отбора комиссия выносит решение об определении наилучшего кандидата, которое является основанием для назначения прошедшего отбор кандидата на должность. Оценка и окончательный отбор – третий этап конкурса.

Крайне значимым представляется вопрос о составе конкурсной комиссии. Именно от квалификации, опыта, умения объективно и непредвзято оценить кандидата, наконец, принципиальности членов конкурсной комиссии зависит эффективность, результативность ее работы. Согласно части 6 статьи 25 ФЗ о службе в ОВД в состав конкурсной комиссии входят уполномоченный руководитель и (или) определенные им сотрудники органов внутренних дел, в том числе из кадрового подразделения, правового (юридического) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение

должности в органах внутренних дел, а также представитель соответствующего органа по управлению государственной службой. В состав конкурсной комиссии с учетом положений законодательства Российской Федерации о государственной тайне могут также входить с правом совещательного голоса члены общественных советов при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органах, представители научных и образовательных учреждений, организаций - специалисты по вопросам деятельности органов внутренних дел. Как видно, законодатель предусматривает в данном случае неимперативную формулировку. Следовательно, включение в состав конкурсных комиссий тех же представителей общественных советов при органах внутренних дел не является обязательным. Кроме того, даже в случае их включения, они смогут лишь косвенно влиять на принятие окончательного решения комиссии, т.к. их голос является не решающим, а только совещательным. Наконец, закон не определяет, какова должна быть доля независимых представителей в составе конкурсной комиссии (например, одна четвертая или одна третья часть состава)¹ и является ли их участие в ее работе обязательным, пусть даже и с совещательным голосом. Согласно пункту 5 Приказа МВД России от 29 марта 2013 г. № 174 Конкурсная комиссия образуется приказом руководителя (начальника) органа внутренних дел и действует на постоянной основе. Состав конкурсной комиссии и порядок ее работы определяются правовым актом руководителя (начальника) органа внутренних дел.

Принципиально соглашаясь с закрепленным в законе составом конкурсной комиссии, тем не менее хотелось бы отметить необходимость расширения в ее деятельности представительства общественности. Это позволит ввести

¹ Так, например, *П.М. Параносенков* предлагает паритетное, т.е. равное с самим ведомством, участие с составе конкурсных и аттестационных комиссий представителей общественных советов (См.: *Параносенков П.М.* Оценка гражданским обществом деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в период их реформирования // *Административное право и процесс.* 2013. № 4. С. 87).

некоторые элементы внешнего общественного контроля при принятии решений по кадровым вопросам в органах внутренних дел.

О необходимости развивать общественный контроль, в том числе на государственной службе, неоднократно высказывалось политическое руководство страны. Так, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2012 года¹ Президент Российской Федерации специально отметил, что «если человек выбрал госслужбу, он должен быть готов к общественному контролю», а в Послании 2013 года² Общественной палате, Совету по правам человека, другим общественным и правозащитным организациям было предложено активно включиться в подготовку проекта закона «Об общественном контроле». Закономерно поэтому, что в марте 2014 года глава государства внес в Государственную Думу в качестве субъекта права законодательной инициативы проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (Законопроект № 471327-6).

В части 1 статьи 3 Федерального закона от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепляется в качестве одного из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих. Данный принцип является общим для всех видов государственной службы и, очевидно, распространяется на службу в органах внутренних дел.

Единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, также является самостоятельным принципом построения и функционирования государственной службы. Единство – качество целостной системы, которым должны пронизываться организация и функционирование трех видов государственной службы

¹ См.: Рос. газета. 2012. 13 дек.

² См.: Рос. газета. 2013. 13 дек.

(гражданской, военной и правоохранительной)¹. Исходя из данного принципа, следует, конечно, принимая во внимание специфику службы в органах внутренних дел (повышенные требования, связанные с соблюдением законодательства о государственной тайне), распространить на органы внутренних дел порядок формирования конкурсной комиссии, существующий на гражданской службе. Этот порядок предусматривает обязательное, а не рекомендательное включение в ее состав независимых представителей. Действительно, часть 8 статьи 22 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает обязательное включение в состав конкурсной комиссии представителей научных и образовательных организаций, других организаций приглашаемых органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии. Если при органе исполнительной власти образован в соответствии со статьей 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» общественный совет, то наряду с независимыми экспертами в состав соответствующей конкурсной комиссии также включаются представители указанного общественного совета. С 2013 года фактическое, а не формально-юридическое участие независимых экспертов в работе конкурсной комиссии стало обязательным. Их отсутствие на заседании делает ее решение неправомочным.

Совершенствование правовой регламентации проведения конкурсов на замещение должностей в органах внутренних дел, причем как открытых (внешних), так и закрытых (внутренних), будет способствовать формированию высококвалифицированного кадрового управленческого

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г.) и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М. : Изд-во РАГС, 2005. С. 23.

персонала в органах внутренних дел, позволит значительно снизить влияние субъективных факторов при решении кадровых вопросов. Приходится признать, что здесь еще предстоит провести значительную работу и преодолеть немало проблем. Некоторые пути их решения предложены в настоящем исследовании.

ГЛАВА 2. Административно-правовое регулирование института аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации

§1. Понятие и сущность института аттестации сотрудников органов внутренних дел

Отечественный и зарубежный опыт государственной службы однозначно указывают на значимость аттестации как базового средства оценки служащих и установления на его основе соответствия лица замещаемой должности. Закономерно поэтому, что в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)»¹ в качестве одного из приоритетных направлений работы с кадровым составом государственных органов, в частности, была названа оптимизация механизма организации и проведения аттестации государственных служащих. Действительно, практика государственной службы правовых демократических экономически развитых государств Европы и Северной Америки убедительно свидетельствует, что рациональное использование аттестации позволяет существенно усовершенствовать систему кадровой работы в органах государственной власти, и органы внутренних дел, включая полицию, в этом отношении исключением не являются. Есть основания полагать, что в силу ряда объективных причин роль и значение аттестации в органах внутренних дел в скором времени заметно возрастут. Следует сказать, что численность полиции в России в настоящее время составляет 547 полицейских на 100 тыс. жителей. В развитых странах (Западная Европа и США) численность полиции находится в интервале 155-370 на 100 тыс.; в среднеразвитых странах (Южная и Центральная Европа) этот показатель составляет 200-450 сотрудников на 100 тыс. населения. Более

¹ См.: О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.

многочисленная, чем в России, милиция только в Беларуси (813). Среднемировой показатель – 300 полицейских на 100 тыс. жителей. Бюджетные расходы на одного полицейского составляют в России 20,4 тыс. долларов. Для сравнения, в развитых странах этот показатель составляет от 74,2 (Франция) до 247,2 (Норвегия) тыс. долларов; в среднеразвитых – от 25,3 (Болгария) до 80,2 (Эстония) тыс. долларов на одного полицейского. На обеспечение правоохранительной функции Россия тратит до 3% ВВП. В высокоразвитых и среднеразвитых странах этот показатель находится в диапазоне от 0,5% до 1,6%.

В развитых странах преобладает малочисленная, но капиталоемкая полиция, отвлекающая тем не менее намного меньшую долю общественных ресурсов. В России полиция является крайне трудоемкой и дорогой для экономики¹. Поэтому логика развития системы МВД России диктует неизбежное и достаточно значительное сокращение численности органов внутренних дел, включая полицию. Экстенсивное развитие в данной сфере, очевидно, себя исчерпало. Данное обстоятельство признает и руководство МВД России. Выступая 21 марта 2014 года на расширенном заседании коллегии МВД России, глава ведомства В.А. Колокольцев специально подчеркнул: «Акцент важно делать не на количество, а на качество личного состава. Целенаправленно заниматься вопросами повышения профессионального уровня сотрудников, внедрять передовые методы и современные информационные технологии»². В пользу именно такого сценария развития также свидетельствуют показатели российской экономики и проводимая в стране политика оптимизации бюджетных расходов. В данной ситуации роль аттестации объективно возрастает. Именно по ее результатам будет решаться вопрос об оставлении на службе наиболее достойных, профессионально подготовленных сотрудников. Правда,

¹ См.: Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ. Комитет гражданских инициатив. СПб., 2013. С. 23.

² Выступление главы МВД России на расширенном заседании коллегии Министерства 21 марта 2014 года // URL: http://mvd.ru/kollegiya_03_2014 (дата обращения: 13.09.2014).

проведенные в последние годы сокращения численности могут показаться незначительными. Так, Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 252 «О предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации»¹ с 1 января 2012 года предельная штатная численность органов внутренних дел Российской Федерации, финансируемую за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, была установлена в количестве 1 106 472 единиц, в том числе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации – 907 630 человек, из них сотрудников полиции 782 106 человек. С 1 января 2013 года данные показатели составили соответственно 1 106 172 единиц, 907 525 человек и 782 001 человек². Как видно, численность полиции сократилась за 2012 год только на 105 человек. Исходя из вышеназванных обстоятельств, представляется, что данный процесс далек от завершения и оптимизация численности органов внутренних дел продолжится и дальше.

В настоящее время совершенствование государственной службы в органах внутренних дел можно считать одним из приоритетных направлений кадровой политики российского государства, которое нацелено на повышение эффективности этой службы, поднятие авторитета в обществе не только полицейской профессии, но и престижа самой полиции как важнейшего государственного института. Как известно, кадровая политика включает в себя систему научно-теоретических знаний, идей, взглядов, принципов, отношений, направленных на установление целей, задач, комплекс организационно-практических мероприятий, обеспечивающих разработку форм, методов, механизмов, технологий подбора, распределения, оценки, мотивации эффективного профессионального использования специалистов, формулирование профессиональных требований к ним³. При этом

¹ Собр. законодательства. Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1338.

² См.: О штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 12 апреля 2013 года № 352 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 16. Ст. 1920.

³ См.: *Позднышов А.Н.* Институт государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2004. С. 14.

аттестационная работа, как справедливо отмечает В.И. Колесникова, является частью механизма реализации кадровой политики, поэтому все ее противоречия сказываются на качестве управленческого корпуса¹.

Учитывая данное обстоятельство, в МВД России совершенствуется процедура аттестации, а также разрабатываются и внедряются современные подходы к подбору кадров, квалификационным испытаниям, мотивации и стимулированию, повышению квалификации и первичному обучению сотрудников, формируются кадровые резервы. Названные инструменты работы с кадрами в органах внутренних дел нормативно закреплены в ФЗ о службе в ОВД, а также в приказах МВД России, изданных в развитие положений данного федерального закона.

Особая роль среди инструментов управления качеством государственной службы тем не менее отводится именно аттестации. Термин «аттестация» (*attestatio*) в переводе с латинского означает свидетельство, что можно трактовать как выявление и характеристику профессиональной или служебной квалификации лица, его знаний, умений, навыков и достижений. Примечательно, что несмотря на повсеместное применение в нормативных правовых актах термина «аттестация», его легальной дефиниции в российском законодательстве нет. Т.В. Анисимова объясняет это обстоятельство отсутствием адекватной государственной концепции аттестации, которая бы позволила разрешить ряд принципиальных вопросов, возникающих при проведении аттестации и связанных с терминологическим аппаратом, ее основополагающими началами, целями и задачами². Отчасти соглашаясь с данной позицией, тем не менее хотелось бы заметить, что отсутствие нормативно закрепленной дефиниции аттестации традиционно для России и, как показывает практика, сколько-нибудь значительно не влияет на сам институт аттестации.

¹ См.: Колесникова В.И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20.

² См.: Анисимова Т.В. Институт аттестации государственных служащих в административном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 3.

Следует сказать, что в советский период аттестование кадров выступало одной из наиболее значимых и широко применяемых процедур оценки компетентными органами (Народный комиссариат внутренних дел РСФСР, Главмилиция, местные органы власти) соответствия сотрудника милиции установленным требованиям. При этом в период 1917-1922 гг. сам термин «аттестация» в нормативных документах не употреблялся. Прообразом аттестования кадров милиции можно считать проводившиеся в те годы периодические чистки милиции. Если говорить о целевых установках «чистки», то они сводились к оценке политических, деловых и моральных качеств сотрудников, на основе которой органы правопорядка покидали лица, политическая благонадежность которых вызывала сомнения, нарушители дисциплины и законности, недостаточно квалифицированные сотрудники, что позволяет говорить об идентичности этих процессов. Основное же их отличие заключается в исключительности и бессистемности процесса чистки, в то время, как аттестация проводится на плановой основе.

Чистки рядов милиции, проводившиеся в советское время, были конфиденциальными, мнение местного населения не исследовалось и не учитывалось, средства массовой информации также не вовлекались в этот процесс, что не способствовало открытости процесса. Думается, именно этими факторами может объясняться достаточно низкая эффективность чисток.

Основания для чисток были разнообразны. Так, в конце 1917 года для упорядочения кадрового состава народной милиции, которая была сформирована еще Временным правительством, создавались проверочные комиссии. Следующая чистка произошла после удаления с территории страны иностранных интервентов и ликвидации белогвардейского движения. Тогда «очищение» кадрового состава органов правопорядка проходило по двум сценариям. В первом случае от выполнения служебных обязанностей освобождался весь личный состав милиции и производился новый набор на службу сотрудников, лояльных советской власти. Во втором случае в

отношении действующих сотрудников проводились проверки, в ходе которых специально созданные контрольные бюро, а также иные уполномоченные на то должностные лица (инструкторы губернской милиции) осуществляли профессиональный отбор с последующим возвращением на службу либо отстранением от нее.

Для советского государственного аппарата было характерно его существенное и повсеместное увеличение и, как следствие, – бюрократизация государственных структур, что препятствовало претворению в жизнь намеченных политическим руководством страны планов и мероприятий. Бюрократизация государственного аппарата характерна для любой тоталитарной системы. В сложившихся условиях советское правительство предприняло ряд мер, которые, не ликвидировав основные причины и условия указанного негативного явления, существенно снизили его остроту. Одной из основных мер было создание партийно-государственного органа (ЦКК – РКИ), в числе его генеральных функций была организация правоохранительной деятельности государственных органов в соответствии со стратегией развития нового советского государства.

С целью оздоровления кадрового состава государственного аппарата с наименьшими материальными затратами проводились чистки рядов не только милиции, но и других государственных служащих, что считалось основным и наиболее эффективным методом кадровой работы. Именно с этими процессами связано издание Декрета ВЦИК РСФСР от 23 ноября 1922 г. «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции»¹. Для реализации положений данного правового акта была образована комиссия, действовавшая на основе утвержденной Президиумом ВЦИК Инструкции о порядке проведения пересмотра личного состава милиции и ее доукомплектования, в качестве главных целей пересмотра называлось исключение сотрудников, которые поступили на службу в милицию для

¹ См.: О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции: декрет ВЦИК РСФСР от 23 ноября 1922 года // СУ РСФСР. 1922. № 78. Ст. 982.

личной корыстной наживы и противоправного использования предоставленных служебных полномочий, что негативно влияет на авторитет и легитимность советской власти. Необходимо обратить внимание на тот факт, что основным направлением деятельности названных комиссий была практическая реализация принципа классовости при формировании кадрового состава милиции. Это обуславливало включение в состав комиссий всех уровней представителей ОГПУ. В обязанности комиссий входило установление степени пролетарского самосознания, а также классово-социального положения кандидатов на службу и действующих работников милиции. Крайне важным признавалось и пополнение рядов милиции сотрудниками пролетарского происхождения и, одновременно, освобождение от «социально чуждых элементов». В качестве критериев выступали идейно-нравственные качества сотрудников, их поведение в повседневной жизни, умение активно исполнять политическую волю большевистской партии, другие же показатели (профессиональная милицейская подготовка, моральный облик, уровень индивидуальных способностей) имели второстепенное значение. Подобный подход применялся и созданными несколько позже аттестационными комиссиями.

В соответствии с Инструкцией соответствующие руководители обязаны были составлять на подчиненных сотрудников аттестацию, в которой описывались политические, служебные, интеллектуальные, нравственные и физические качества аттестуемого, а также делалось заключение о соответствии сотрудника целям и задачам советской милиции. Целью аттестования работника милиции было не установление соответствия определенной должности, а выяснение уровня полезности его работы для системы правоохранительных органов, что в очередной раз подчеркивало незначительность профессионализма и компетентности персонала для допуска к государственной службе.

Рассматриваемая инструкция закрепила исключительное право начальника на составление аттестаций на подчиненных сотрудников, сам же правовой

институт аттестации сотрудников милиции был нормативно закреплён приказом НКВД РСФСР от 27 ноября 1923 г. № 152.

Следующим шагом на пути нормативного оформления аттестации стало утверждение Декретом ВЦИК и СНК РСФСР 28 сентября 1925 г. Положения о службе рабоче-крестьянской милиции¹. В статье 3 Положения предусматривалось, что определение и изучение служебно-личностных качеств и уровня политической подготовки сотрудников милиции производится на основании аттестаций в порядке, устанавливаемом особой инструкцией, издаваемой Народным Комиссариатом Внутренних Дел по соглашению с Народным Комиссариатом Труда и Народным Комиссариатом Юстиции.

28 сентября 1925 г. НКВД РСФСР была утверждена Инструкция по аттестованию работников милиции и уголовного розыска, в которой были значительно расширены цели аттестования. К ним теперь относились направление сотрудника на более ответственную работу, а также обнаружение лиц, которые в силу обстоятельств непригодны для прохождения службы в советской милиции.

Непосредственным начальником на подчиненных ежегодно составлялись аттестации, которые рассматривались и утверждались соответствующей аттестационной комиссией. Необходимо отметить, что обязательное комиссионное аттестование работников милиции губернского, областного, краевого, городского, окружного и уездного уровней, а также постоянного состава школ и курсов НКВД, и не распространялось на некоторых вышестоящих руководителей и сотрудников центрального аппарата НКВД РСФСР.

Как справедливо отмечает В.М. Шамаров, сформированная система «двойных стандартов», при которой должностные лица органов внутренних дел номенклатурного уровня фактически выходили из-под контроля и юрисдикции ведомственных нормативных актов, стала деструктивным

¹ См.: О введении в действие Положения о службе Рабоче-Крестьянской милиции : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 28 сентября 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 68. Ст. 538.

фактором при попытке формирования у подчиненных правовой культуры, идеологии неукоснительного соблюдения норм закона¹.

В 1925-1926 годах в СССР создалась напряженная внутривластная обстановка, связанная, в первую очередь, с обострением внутривластной борьбы в ВКП(б). Очевидно, что в стране с однопартийной системой такая борьба не могла не повлиять на сферу государственно-служебной кадровой политики. На основании Постановления ЦИК и СНК СССР от 1 июля 1929 г. «О чистке аппарата государственных органов, кооперативных и общественных организаций»² во всесоюзном масштабе была развернута очередная чистка кадров государственных учреждений и организаций органов внутренних дел, которая проводилась в целях борьбы с бюрократизмом, формирования системы общественного контроля за деятельностью государственного аппарата. Говоря современным языком, проводимая чистка проходила под лозунгами обеспечения открытости власти перед народом страны.

2 июня 1929 г. в соответствии с решениями XVI конференции ВКП(б) для проверки и «чистки» советского государственного аппарата Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР была образована Центральная комиссия по чистке советского аппарата при Народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции СССР. Комиссия руководила чисткой учреждений союзного масштаба «от элементов, извращающих советские законы, сращивающихся с кулаком и нэпманом, мешающих бороться с волокитой и бюрократизмом». Не имея четко определенной структуры, комиссия осуществляла деятельность через создаваемые Центральной комиссией в различных учреждениях «рабочие бригады». Проверки проводились приблизительно в 250 учреждениях. В общей сложности было проверено до 90 тыс. человек.

¹ Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР: становление и развитие правовых и организационных основ : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1999. С. 17.

² См.: Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1929. № 35. Ст. 313.

Циркуляром НКВД РСФСР от 29 июля 1929 г. в отношении личного состава органов внутренних дел было предусмотрено к началу чистки ориентировочно, по имеющимся материалам, определить количество лиц, подлежащих увольнению и подготовить резерв для пополнения кадрового состава милиции. Иначе говоря, руководящий состав НКВД еще до начала самой аттестационной проверки знало о предстоящих «жертвах». В итоге проведенной аттестации-чистки рядов милиции были проведены массовые увольнения, которые иногда доходили до половины численного состава подразделения. Всего же за время чистки кадрового состава милиции было уволено от 10 до 15% личного состава Народного комиссариата внутренних дел РСФСР.

Как отмечает В.М. Шамаров, чистки милиции, проводимые с позиции принципа классовости, не позволили достичь заявленных результатов, так как профессиональный отбор только на основе политических убеждений негативно повлиял на качественный состав кадров.

Таким образом, к началу 30-х годов XX в. институт аттестации был нормативно закреплён и прошел широкую практическую апробацию. Аттестация в совокупности с квалифицированной оценкой морально-личностных качеств сотрудников милиции способствовала выявлению лиц, формирующих своеобразный кадровый резерв для замещения руководящих должностей. Позже рассматриваемый правовой институт стал основным средством оценки личного состава государственного учреждения и одним из основных элементов прохождения службы в органах внутренних дел.

В 1936 году было принято Постановление ЦИК СССР, СНК СССР «Об утверждении положения о прохождении службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел Союза ССР»¹. В соответствии с пунктом 8 Постановления «присвоение

¹ См.: Об утверждении Положения о прохождении службы начальствующим составом Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР : постановление ЦИК СССР № 66, СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 1175 // СЗ СССР. 1936. № 36. Ст. 316а, 316б.

каждого очередного звания производилось «по истечении установленного срока пребывания в предыдущем специальном звании при наличии положительной служебной аттестации». Также в аттестационном порядке предусматривался перевод на менее ответственную работу и увольнение со службы в органах внутренних дел. Таким образом, можно говорить, что цели аттестации стали постепенно усложняться и со временем она превратилась в универсальный инструмент работы с кадрами органов внутренних дел.

Особое внимание аттестации было уделено в Постановлении Совета Министров СССР от 23 октября 1973 г. № 778 «Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел»¹, в котором впервые была предусмотрена процедура аттестации. В Постановлении предусматривалось аттестование лиц рядового и начальствующего состава их непосредственными начальниками. В отношении должностных лиц, замещающих должности от среднего до высшего начальствующего состава, аттестация проводилась раз в четыре года, а также при каждом назначении на такую должность. Помимо того аттестации подвергались должностные лица, перемещаемые на нижестоящую должность, а также увольняемые из органов внутренних дел, если перемещение либо увольнение следовало более чем через год со дня утверждения последней аттестации, а также если выяснялись основания для корректировки выводов предыдущей аттестации.

Сама аттестация включала в себя ряд оценок, среди которых:

- характеристика служебной деятельности сотрудника;
- оценка политической позиции и грамотности;
- характеристика деловых и личностных качеств;
- уровень специальной подготовки сотрудника;
- рекомендации к осуществлению служебных полномочий в будущем или заключение о профессиональной непригодности испытуемого.

¹ См.: Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел : постановление Совета Министров СССР от 23 октября 1973 г. № 778 // Правовой акт официально опубликован не был.

Аттестация, как отмечалось выше, составлялась непосредственным руководителем аттестуемого, при этом учитывалось заключение партийно-комсомольской организации и подразделения по политико-воспитательной работе. Руководитель нес полную персональную ответственность за достоверность и объективность содержащихся в аттестации сведений, а также за обоснованность сделанных выводов и рекомендаций. В основе аттестационного заключения лежали результаты глубокого и всестороннего исследования указанных выше качеств сотрудника, а результаты аттестации доводились персонально до сведения аттестуемых их непосредственным начальником. Анализ истории развития аттестации сотрудников органов внутренних дел позволяет сделать вывод о том, что впервые данный институт получил правовое закрепление в 1923 году. Вплоть до распада СССР в 1991 году аттестация сотрудников органов внутренних дел проводилась с очевидным идеологическим оттенком в целях оценки и всестороннего изучения политических, деловых и моральных качеств, преданности советскому строю лиц рядового и начальствующего состава.

Следующий этап в развитии института аттестации сотрудников органов внутренних дел ознаменовался принятием уже упоминавшихся выше Постановления Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» и разработанного на его основе Приказа МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038. Именно эти нормативные правовые акты регламентировали прохождение службы сотрудниками органов внутренних дел вплоть до 1 января 2012 года.

В статье 17 Положения о прохождении службы предусматривалось, что аттестация сотрудников органов внутренних дел проводится в целях определения служебного соответствия их предъявляемым требованиям. Подробная правовая регламентация аттестационной процедуры получила

закрепление и в приказе МВД России от 14 декабря 1999 года № 1038, который определил также и основные задачи аттестации.

Учитывая то обстоятельство, что процесс совершенствования деятельности МВД России продолжается, представляет несомненный интерес зарубежный опыт оценки государственных служащих.

Анализ точек зрения европейские ученых позволяет в обобщенном виде определить следующие цели аттестации:

- обеспечение использования кадрового состава и каждого сотрудника в соответствии с их квалификацией;
- соразмерность общих и специальных знаний в рамках осуществления профессиональной подготовки сотрудников;
- стимулирование и мотивировка продуктивной и целенаправленной деятельности сотрудников в ходе реализации государственно-служебных полномочий;
- тщательность и критичность профессионально-личностного отбора кандидатов на службу;
- равный доступ к государственной службе независимо от пола, национальности, религиозных и иных убеждений, а также социального положения сотрудников¹.

В США по Закону о реформе гражданской службы 1978 г. значение итогов оценки труда для контроля за работой служащих было резко увеличено. В результате ежегодная оценка результатов труда стала реальным инструментом кадровой политики в системе административно-государственного управления. До 1979 г. в США существовало три общепринятых оценки работы государственного служащего: отлично, удовлетворительно и неудовлетворительно. В настоящее время в каждом ведомстве существует своя система оценки. При этом поощряется привлечение к разработке критериев оценки самих служащих. Оценка работы является основанием для принятия решения о переподготовке, обучении,

¹ См.: *Беляев А.В., Герасимов В.М.* Аттестация государственных служащих. М., 2001. С. 34.

награждении, понижении, оставлении на прежней должности или смещении государственного служащего.

В США государственные служащие проходят аттестацию каждый календарный год, при этом критериями оценки руководителей выступают:

- совершенствование эффективности и качества работы, в том числе сокращение объема делопроизводства;
- экономия средств; своевременность исполнения обязанностей по должности;
- иные показатели эффективности работы.

Каждый служащий информируется о предъявляемых к занимаемой им должности требованиях. В случае несоответствия этим требованиям он может быть уволен со службы либо переведен на другую, зачастую нижестоящую в системе субординации, должность. Примечательно, что в США аттестация передана в порядке аутсорсинга независимым кадровым комиссиям, которые используют как психологические тесты, так и собеседования, а также проверку на полиграфе¹.

При аттестации государственных служащих в США учитываются нравственные качества аттестуемых. Законом о реформе гражданской службы 1978 г. в США предусмотрен Кодекс этики правительственной службы. При этом закон де-юре легализовал ранее утвержденный резолюцией Конгресса 1958 года Кодекс этики правительственной службы². Согласно кодексу на служащего возлагается значительный объем обязанностей, среди которых защита Конституции страны, ее законов и решений правительственных органов, недопущение совершения противоправных деяний, обязанность вскрывать случаи коррупции при их обнаружении и другие.

¹ См.: Государственная служба США, Германии, Франции, Великобритании (организация и регулирование) : учебно-методическое пособие / авт.-сост. В.В. Бакушев [и др.]. М., 2001. С. 132.

² См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под редакцией О.А. Жидкова. М., Прогресс; Универс. 1993. С. 294-295.

В Германии аттестацию проходят полицейские, правительственные служащие, за исключением сотрудников аппарата МВД и тех, кому осталось до пенсии шесть и менее лет. Аттестация проводится раз в три года одновременно для всего личного состава по шестибальной шкале на основе критериев, среди которых сообразительность; логико-аналитические способности; специальные познания; мотивация и готовность к службе; адаптивность к резко изменяющимся условиям несения службы и другие.

Интересен пример составления профессиональных профилей в полиции земли Северный Рейн-Вестфалия, где выделено около 120 должностей, среди которых 80 должностей описаны и на них составлены профессиональные профили (психограммы) для проведения аттестации сотрудников на разряды тарифной сетки и конкурсных отборов. При описании профилей выделены различные компетенции (личностные, социальные, методические, педагогические, управленческие, к выполнению конкретных задач и т. д.), наличие которых обеспечивает успешность служебной деятельности сотрудника на той или иной должности. Компетенции оцениваются экспертами (непосредственный руководитель, вышестоящий руководитель) на основе анализа результатов профессиональной деятельности, в ходе бесед, наблюдений, а также в ходе комиссионной работы в рамках ассесмент-центров и по результатам психологического тестирования. Работа ассесмент-центров предполагает изучение личности сотрудника на основе анализа презентации им своих возможностей и способностей, ответов сотрудника на заданные комиссией вопросы (в том числе ситуационные проблемные вопросы) и поведения в ролевых играх. Анализ возможностей персонала определяет путь карьерного развития сотрудника либо по вертикали (управленческая карьера), либо по горизонтали (карьера по специальности)¹.

В систему государственной службы Японии входят административная, дипломатическая и судебная сферы государственной деятельности. К

¹ См.: *Мартиросова Н.В.* Опыт реализации компетентностного подхода в оценке кадров полиции зарубежных государств // URL: <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/1072-2012-02-05-18-51-22> (дата обращения: 14.09.2014).

государственным служащим относятся чиновники, а также лица, работающие на принадлежащих государству предприятиях, служащие государственных железных дорог, работники телевидения, государственных школ, военнослужащие «сил самообороны», сотрудники полиции. Деятельность каждого государственного служащего ежегодно оценивается его непосредственным руководителем, который направляет составленное им заключение на согласование директору департамента, который, в свою очередь, в случае несогласия с данной в заключении оценкой может подготовить собственное письменное заключение. На практике такие ситуации редки, так как обычно перед составлением доклада его автор консультируется с вышестоящим руководителем. Доклад составляется по установленной форме, состоит из двух частей, в первой из которых оценивается способность к работе с документами, исполнительская дисциплина, инициативность и качество отработки материалов. Второй раздел представляет собой критическую характеристику аттестуемого, в которой руководитель дает личную оценку профессиональной пригодности сотрудника¹. Кроме того, ежегодно отдел кадров министерства направляет во все департаменты «карточки достижений», в которых фиксируются наиболее значительные успехи каждого сотрудника².

Интерес представляет система оценок служащих правоохранительных структур в зарубежных странах:

- 1) личностные рейтинговые оценки или оценки личностного профиля;
- 2) рейтинговые оценки поведенческого характера;
- 3) квалификационно-профессиональная оценка³.

¹ См.: Административное право зарубежных стран : учебник / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатной. М., 2003. С. 243.

² См.: *Базилевский И.А.* Вопросы государственной службы Японии // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. № 6/1999. С. 55.

³ См.: *Губанов А.В.* Полиция Запада. М., 1993; *Шушкевич И.Ч.* Система подготовки кадров для правоохранительных органов зарубежных стран (теоретический и организационно-правовой аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998.

Для многих зарубежных государств характерно при проведении аттестаций оценивать психологические качества сотрудников, их пригодность к действиям в определенных, обычно критических, ситуациях, выявление не только профессиональных, но и личностных компетенций. Данные показатели, к сожалению, абсолютно не оцениваются при проведении аттестаций в органах внутренних дел России, штатные психологи не обследуют аттестуемых и не выносят мотивированного решения. И это при том, что профессиональная деятельность сотрудников органов внутренних дел связана с фактором экстремальности. Ежедневный риск, постоянное ожидание опасности, неопределенность и непредсказуемость событий, недостаток либо чрезмерный избыток информации – все это стрессовые сигналы, которые оказывают воздействие на организм сотрудника, на его психическое, эмоциональное состояние, на настроение и самочувствие в целом¹. Как известно, именно от личностных компетенций, психологического типа, способности действовать в той или иной критической ситуации зависит профессиональная деятельность сотрудника, успешное решение поставленных перед ним служебных задач. Думается, необходимо перед аттестованием сотрудника органа внутренних дел проведение психологических исследований, направленных на выявление его личностных компетенций. Заключение психолога должно в обязательном порядке представляться на заседание аттестационной комиссии наряду с отзывом руководителя аттестуемого и учитываться при проведении аттестаций.

В органах внутренних дел существуют определенные организационные проблемы проведения аттестации, о чем свидетельствуют данные анкетирования сотрудников, полученные автором в ходе подготовки настоящего исследования. Так, на вопрос: «Считаете ли Вы, что установленный порядок аттестационной процедуры в органах внутренних дел позволяет объективно оценивать сотрудников?» – ответы распределились

¹ См.: Синицына Л.В. Основные направления совершенствования кадровой политики в органах внутренних дел // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 9.

следующим образом: 43,8% – существующий порядок аттестационной процедуры позволяет полно и объективно оценивать сотрудников; 55,1% - в рамках аттестации в настоящее время объективно оценить сотрудников органов внутренних дел невозможно; 1,1% – не знаком с порядком аттестационной процедуры в ОВД¹.

Ответы сотрудников органов внутренних дел на вопрос: «Считаете ли Вы, что аттестация, являясь основным способом оценки сотрудников органов внутренних дел, влияет на назначение на вышестоящие должности высококвалифицированных, достойных сотрудников, и понижение в должности или увольнение из органов внутренних дел сотрудников, не соответствующих квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям в ОВД, допускающих нарушения дисциплины и законности?» – распределились следующим образом: 52,8% – аттестационная процедура, являясь важным кадровым механизмом, позволяет объективно и всесторонне оценивать сотрудников и, как следствие, принимать соответствующие меры к сотрудникам; 47,2% – проведение аттестации является формальным и не влияет на прохождение службы в органах внутренних дел².

Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 251 было предусмотрено проведение внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел³. В период 2010-2011 гг. проводилась массовая аттестация сотрудников органов внутренних дел. О наличии организационных и правовых проблем при ее проведении, а также некомпетентности ряда сотрудников кадровых аппаратов свидетельствует судебная практика последних лет. Вот лишь некоторые наглядные примеры.

Так, например, Д. предъявила иск межмуниципальному отделу МВД России «Краснокамский» о признании незаконным и об отмене решения аттестационной комиссии МВД России по Ильинскому району от 21 июля

¹ См. диаграмму № 12.

² См. диаграмму № 13.

³ О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел : указ Президента РФ от 1 марта 2011 года № 251 // Рос. газета. 2011. 2 марта.

2011 года, ссылаясь на нарушение ответчиком процедуры проведения аттестации, поскольку выводы, к которым пришла комиссия, не соответствуют представленным материалам. Кроме того, комиссией не учтены положительные характеристики истца, длительность работы в органах милиции с 2001 года.

Как следует из материалов дела, Д. проходила службу в органах внутренних дел МВД Российской Федерации с ноября 2001 года, с марта 2008 года в должности <...> БЭП ОВД по Ильинскому муниципальному району. 27 июля 2011 года была проведена аттестация Д. Согласно протоколу она не рекомендована для прохождения службы в полиции, ей предложено продолжить службу в ином подразделении органов внутренних дел на нижестоящей должности.

Разрешая спор по существу и удовлетворяя иск, суд руководствовался тем, что предусмотренный законом порядок проведения аттестации ответчиком соблюден не был. Истец не был ознакомлен с аттестацией заранее, а также не было представлено доказательств проведения предварительных бесед и доказательств в обоснование обстоятельств, положенных аттестационной комиссией в основу принятого решения.

Подвергнув анализу соответствующие нормы права и установленные обстоятельства, оценив в совокупности представленные по делу доказательства, установив нарушение порядка проведения внеочередной аттестации в отношении Д., выразившееся в том, что с текстом аттестации она была ознакомлена в день ее проведения, предварительные беседы с ней проведены не были, и отсутствие доказательств, бесспорно свидетельствующих о низких показателях ее работы, суд пришел к выводу о наличии законных оснований для признания выводов аттестационной комиссии незаконными и необоснованными и отменил постановленное ею решение¹.

¹ Поскольку материалами дела подтверждено нарушение порядка проведения внеочередной аттестации в отношении истца, доказательства, бесспорно свидетельствующие о низких показателях его работы, отсутствуют, требование о

К. обратился в суд с иском к Управлению вневедомственной охраны Управления МВД России по Пензенской области о признании незаконным решения аттестационной комиссии и восстановлении на службе, указав, что проходил службу в должности дежурного дежурной части батальона милиции УВО при УВД по г. Пензе. Приказом УВО УМВД России по Пензенской области № л\с от 4.08.2011 он был уволен из ОВД по пункту "е" ст. 58 Положения о службе в ОВД РФ (сокращение штатов) с 4 августа 2011 года. Основанием для увольнения послужили оргштатные мероприятия (приказ УВО от 23.06.2011 г., его рапорт от 03.08.2011 г.). 12 июля 2011 года в отношении него была составлена аттестация, а 18 июля 2011 года проведено заседание аттестационной комиссии, по выводам которой он не был рекомендован для прохождения службы в полиции и ему было предложено продолжить службу в ином подразделении органов внутренних дел РФ на нижестоящей должности. По утверждению истца, аттестация и увольнение проведены ответчиком с нарушениями закона. Обстоятельства, указанные в тексте аттестации, не имели места в действительности, аттестация, составленная на него и.о. начальника УВО при УВД по г. Пензе, является необъективной, а выводы аттестации необоснованными. Кроме того, оснований для проведения в отношении него аттестации не имелось. Незаконность его увольнения заключается также в том, что его не предупредили за 2 месяца о предстоящем увольнении в связи с сокращением штата, не предложили другие вакантные должности, которые имелись у ответчика.

В судебном заседании К. и его представитель адвокат Матвеева А.Г. исковые требования уточнили и просили суд признать незаконными выводы и решение аттестационной комиссии УВО УМВД России по Пензенской области, проведенной 18 июля 2011 года (т. 2 л.д. 162). Ленинский районный

суд г. Пензы постановил иск К. удовлетворить. Признать незаконной аттестацию К.К.А., проведенную 18 июля 2011 г.¹

Приведенными выше примерами из судебной практики случаи оспаривания результатов аттестации в органах внутренних дел не ограничиваются. Автор выбрал лишь некоторые, наиболее показательные из них.

Для настоящего исследования большой интерес представляют понятие и сущность аттестации сотрудников органов внутренних дел. Вряд ли аттестацию можно всесторонне изучить без анализа самого ее понятия. Данное понятие в целом продуктивно анализировалось отечественными учеными-административистами, а также представителями науки управления. При этом в научной среде пока так и не выработано единой позиции по вопросу сущности аттестации.

Рассмотрим основные подходы к определению аттестации, которые сложились в отечественной науке, тем более что данная проблема привлекла внимание как известных современных ученых-административистов, так и молодых перспективных авторов.

Так, Ю.Н. Стариков под аттестацией государственных служащих понимает «деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной научно обоснованной процедуры в целях выявления степени соответствия служащего занимаемой должности производит оценку деловых, личных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности, результатами которой становятся оценка и рекомендации аттестационной комиссии по улучшению труда как

¹ Решение районного суда о признании аттестации незаконной отменено, так как иск по тем обстоятельствам, на которые ссылался истец, судом фактически не рассмотрен, оценка его доводам о недействительности сведений, указанных в аттестации, в решении не дана, а лишь указано, что истец согласен с текстом аттестации, хотя это обстоятельство им также оспаривалось. См.: определение Пензенского областного суда от 13 декабря 2011 г. по делу № 33-3231 // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=173325> (дата обращения 20.09.2014).

аттестуемого лица, так и аппарата всего государственного органа»¹. Цитируемый автор подчеркивает, что аттестация является, прежде всего, деятельностью, представляет собой процедуру, ряд последовательно сменяющих друг друга действий, имеющих своей целью определенный результат. Думается, рассмотрение аттестации именно как деятельности является наиболее правильным и юридически точным.

По мнению Д. Н. Бахраха, «административное производство как часть административного процесса – это особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе общих и специальных процессуальных норм»². Как отмечает ученый, «система аттестаций действует в целях определения служебного соответствия работников предъявляемым требованиям. Условно их можно разделить на общие и персональные. Первые обычно организуются с определенной периодичностью (раз в 3-5 лет) как планируемые мероприятия по работе с кадрами, однако могут быть и внеочередными. Назначение этого вида аттестации заключается в повышении у служащих чувства ответственности и поддержание служебной дисциплины. В результате могут быть приняты следующие решения: соответствует, соответствует не полностью, достоин повышения. Основной итог этой аттестации – оценка работы служащих. Проводится она специально создаваемыми аттестационными комиссиями, решения которых кладутся в основу приказа руководителя по итогам аттестации. Персональные аттестации проводятся в военизированных и правоохранительных министерствах и ведомствах в отношении конкретных служащих и связаны, как правило, с подготовкой значимых для служащего кадровых решений»³. Как видно, Д.Н. Бахрах определяет аттестацию через ее основную, главную цель, выделяя при этом виды аттестации.

¹ *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : монография. Воронеж : Издательство ВГУ, 1996. С. 258.

² *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учебник для вузов. М. : Норма, 2002. С. 307.

³ См.: Там же.С. 132.

Д.М. Овсянко полагал, что «аттестация призвана способствовать совершенствованию деятельности по подбору, повышению квалификации, расстановке государственных служащих, определению уровня их профессиональной подготовки и соответствия замещаемой должности, присвоению очередного квалификационного разряда»¹. Таким образом, Д.М. Овсянко определяет более широкий круг целей аттестации, как связанных непосредственно с аттестационной процедурой, так и стратегических, достигаемых не только с помощью аттестации, но и других кадровых процедур. Такой подход к определению целей аттестации, как представляется, позволяет наиболее полно раскрыть аттестационную процедуру.

Старейший отечественный специалист по проблемам государственной службы В.М. Манохин отмечает, что помимо проверки соответствия государственного служащего занимаемой им должности аттестация нацелена и на более конкретные цели: определение перспектив карьерного роста, мотивировку служащего к повышению своей квалификации, а в целом аттестация способствует улучшению всего дела подбора кадров и совершенствованию службы². Действительно, аттестация может стать толчком для карьерного роста государственного служащего, которого по ее результатам могут, к примеру, включить в кадровый резерв на выдвижение на вышестоящую должность.

В свою очередь, А.Ф. Ноздрачев под аттестацией в системе государственной службы понимает «государственную проверку деловой квалификации служащего в целях определения уровня его профессиональной подготовки и соответствия замещаемой государственной должности, а также решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга), в том

¹ Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учебное пособие. М. : Юристъ, 2002 С. 123.

² См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование : монография. М. : Юристъ. 1997. С. 43.

числе очередного. Аттестация государственного служащего, замещающего государственную должность в государственном органе или его аппарате, призвана способствовать совершенствованию деятельности этого органа по подбору, повышению квалификации и расстановке государственных служащих, определению уровня их профессиональной подготовки и повышению эффективности их деятельности»¹. Думается, рассмотрение А.Ф. Ноздрачевым аттестации как государственной проверки является интересным, однако цели аттестации определены слишком узко, непосредственно связаны только с самой аттестационной процедурой.

Отдельные ученые-юристы рассматривают аттестацию в широком и узком ее понимании. Так, один из представителей региональной науки трудового права В.И. Курилов считает, что «определение квалификации, уровня знаний работника, учащегося, гражданина, соответствия его деловых и политических качеств определенной профессии, специальности, квалификации или должности можно назвать аттестацией в широком смысле». По мнению цитируемого автора, аттестация работников в узком смысле – «это проводимая предприятием, учреждением, организацией с помощью аттестационной комиссии, в целях постоянного повышения деловой квалификации и идейно-политического уровня работников, улучшения их подбора и расстановки, периодическая проверка деловых, политических, организаторских, моральных и личных качеств работников определенной категории в специальной организационной форме»². Думается, широкое и узкое толкование аттестации, предложенное В.И. Куриловым, несколько схожи в формулировках и по смыслу, что может привести к неправильному толкованию рассматриваемого института.

Х.Т. Мелешко, критикуя позицию вышеназванного автора, отмечает: «Предлагаемое В.И. Куриловым двойственное толкование аттестации может

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 381.

² Курилов В.И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве : монография. Владивосток, 1983. С. 99.

вызвать нежелательные последствия в правоприменительной деятельности. Правила присвоения очередных квалификационных званий относятся к определению квалификации, но они не могут быть механически применены к аттестации кадров. В этой связи, на наш взгляд, верно, рассматривать аттестацию рабочих и служащих как частный случай определения их квалификации. Да и вообще конструкция, базирующаяся на «широком» и «узком» толковании несет в себе неопределенность и, как следствие этого - угрозу ошибок в применении правовых норм»¹.

Интересный подход к понятию аттестации предложен В.И. Колесниковой. По ее мнению, «по правовой природе аттестация представляет собой процессуальное явление, использование форм и процедур которого позволяет объективно, с общественной пользой анализировать, оценивать и развивать общекультурные, деловые (профессиональные) и личностные качества государственных служащих»².

Несомненный научный интерес представляют результаты изучения вопросов аттестации учеными, специализирующимися в области управления персоналом, а также социологии. Так, Т.Ю. Базаров аттестацию персонала рассматривает как «кадровые мероприятия, призванные оценить соответствие уровня труда, качеств и потенциала личности требованиям выполняемой деятельности. Главное ее назначение – не контроль исполнения (хотя это тоже очень важно), а выявление резервов повышения уровня отдачи работника»³. Е.В. Охотский аттестацию рассматривает как одну из форм оценки персонала, а оценку как итог сравнения аттестуемого с тем, что может выступать в качестве эталона. Он отмечает, что «аттестация – определение уровня профессиональной подготовки и духовно-нравственного соответствия федеральных государственных служащих требованиям

¹ Мелешко Х.Т. Правовые проблемы аттестации рабочих служащих : монография. Минск, 1990. С. 8.

² Колесникова В.И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 7-8.

³ Управление персоналом : учебник для вузов / Под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. М., 2002. С. 270.

занимаемой должности, квалификации выполняемой ими работы (функций)¹. А.Я. Кибанов аттестацию государственного служащего определяет как оценку уровня его профессиональной компетентности и соответствия занимаемой должности государственной службы, которая может применяться также в целях решения вопроса о присвоении государственному служащему соответствующего квалификационного разряда².

Как отмечает К.Г. Арутюнов, «аттестация сотрудников органов внутренних дел является административно-правовым средством в механизме реализации кадровой политики в системе МВД России. Аттестация сотрудников органов внутренних дел – это урегулированная нормами административного права обязательная периодическая административная процедура, в ходе которой определяется соответствие сотрудника занимаемой должности»³.

Достаточно содержательные определения аттестации предложены перспективными российскими юристами М.В. Киржимановым, Ю.В. Ростовцевой и Е.П. Поплавской, защитившими в последнее десятилетие диссертационные работы, посвященные аттестации государственных служащих. Так, по мнению М.В. Киржиманова, аттестация государственного служащего – это комплекс организационно-правовых мероприятий, проводимых органами государственной власти с целью установления соответствия служащего занимаемой должности и определения уровня его профессиональной подготовки, а также с целью присвоения государственному служащему очередного квалификационного разряда (классного чина, ранга, и т.д.) посредством оценки профессиональных, деловых и личностных качеств государственного служащего, его служебной

¹ См.: Управление персоналом государственной службы : учебно-метод. пособие / Под ред. *Е.В. Охотского*. М., 1997. С. 202-203.

² См.: Управление персоналом организации: учебник / Под ред. *А.Я. Кибанова*. М., 2005. С. 417.

³ *Арутюнов К.Г.* Административно-правовое регулирование аттестации сотрудников органов внутренних дел в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 6.

деятельности в процессе выполнения должностных обязанностей¹. В свою очередь, Ю.В. Ростовцева, пусть и применительно к государственной гражданской службе, также дает интересное и содержательное определение аттестации, под которой понимается административно-правовая форма периодической оценки профессиональных и личностных качеств гражданского служащего, процессов и результатов профессиональной служебной деятельности, проводимой в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы, выявления возможности замещения им вышестоящей должности, а также в целях повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности². Наконец, Е.П.Поплавская, опять же применительно к гражданской службе, дает следующее определение исследуемого понятия: аттестация государственных гражданских служащих – это проводимая в различных формах периодическая обязательная процедура оценки теоретических и практических знаний и навыков, личностных качеств государственного гражданского служащего, осуществляемая в установленных целях аттестационными комиссиями государственного органа, с которым у служащего заключен служебный контракт, и результатом которой является продолжение, изменение или прекращение служебного контракта³. Анализ вышеприведенных теоретических определений аттестации позволяет сделать вывод о том, что все они в той или иной интерпретации сводятся к процедуре оценки государственного служащего.

Несомненно, аттестация как административная процедура проводится в целях оценки сотрудника органов внутренних дел. При рассмотрении

¹ См.: *Киржيمانов М.В.* Правовые основы подбора кадров государственных служащих, их аттестации и повышения квалификации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : ИГиП РАН, 2003. С. 19-20.

² См.: *Ростовцев Ю.В.* Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : правовые и организационные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : ИГиП РАН, 2007. С. 8.

³ См.: *Поплавская Е.П.* Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : МГЮА, 2007. С. 9.

аттестации в таком аспекте возникает главный вопрос: какие характеристики сотрудника органов внутренних дел оцениваются и с чем данные характеристики сопоставляются?

Правовые основания организации и проведения аттестации, а также необходимый минимум информации, который должен содержаться в мотивированном аттестационном отзыве, закреплены в пункте 24 Приказа МВД России от 14 марта 2012 г. № 170¹. Таковыми являются: уровень профессиональной и физической подготовки сотрудника; отношение сотрудника к исполнению служебных обязанностей; достигнутые результаты служебной деятельности; степень соответствия профессиональных знаний и навыков сотрудника квалификационным требованиям, предъявляемым к замещаемой им должности, а также характеристика деловых и личных качеств сотрудника; сведения о соблюдении сотрудником служебной дисциплины, о применении к нему мер поощрения и наложении на него дисциплинарных взысканий за аттестуемый период. Очевидно, что именно эти характеристики и должны стать предметом аттестации сотрудника. Думается, указанные характеристики можно разделить на два блока: оценка сотрудника (личные, профессиональные и моральные качества); оценка служебной деятельности сотрудника (успешная, удовлетворительная, неудовлетворительная).

Как справедливо отмечают Т.Ю. Базаров и Б.Л.Еремин², с учетом целей аттестации ее содержание можно разделить на две части: оценка труда и оценка персонала. Первая нацелена на сопоставление объема выполняемых функций с планом на соответствующий период. В ходе оценки труда используются различные учетно-плановые документы, характеризующие объем и содержание выполняемой сотрудником работы. Оценка персонала, в свою очередь, позволяет изучить степень квалифицированности сотрудника

¹ См.: О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 // Рос. газета. 2012. 27 апр.

² См.: Управление персоналом: учебник для вузов / Под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. М., 2002. С. 243.

применительно к осуществляемому виду деятельности. Помимо того она может быть использована для определения перспектив кадрового роста аттестуемого сотрудника.

Оценивая личные качества сотрудника, необходимо осознавать что сотрудник – это не только оптимизированная деловая и обезличенная штатная единица. В первую очередь любой сотрудник – это человек со своими принципами и желаниями, который вступает в контакт с множеством других людей. К личным качествам сотрудника органов внутренних дел, оцениваемым при аттестации, можно отнести: аккуратность; внимательность; коммуникабельность; обучаемость; жизнерадостность; инициативность; исполнительность; аналитические способности; уверенность в себе; самооценку; трудолюбие; организованность; требовательность к себе и окружающим; честолюбие; настойчивость; стремление к лидерству; пунктуальность; самокритичность; самостоятельность; энергичность и т.д. Данный перечень личных качеств не является исчерпывающим и должен определяться особенностями характера каждого конкретного сотрудника. Личные качества сотрудника целесообразно оценивать с учетом заключений штатных психологов органов внутренних дел.

Профессиональные качества сотрудника – это характеристики его профессиональных знаний, умений, навыков, профессионального опыта, квалификации. Их оценка напрямую зависит от четко сформулированных и нормативно закреплённых квалификационных требований к категориям должностей в органах внутренних дел. В статье 9 ФЗ о службе в ОВД закреплены основные требования к должностям в органах внутренних дел. Детализация квалификационных требований к должностям в органах внутренних дел дана в Приказе МВД России от 18 мая 2012 года № 521¹.

¹ О квалификационных требованиях к должностям рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 521 // Рос. газета. 2012. 18 июля.

Термин «квалификация» (лат. *qualis* – какой, *facere* – делать) обозначает определение чьей-либо пригодности для той или иной деятельности на основе наличия необходимых знаний, навыков и умений¹.

Вопрос о выработке единых и универсальных квалификационных требований к профессиональной подготовке сотрудника является крайне актуальным, так как их правильное определение способствует созданию объективных условий для успешной служебной деятельности всего органа государственной власти. Все области управления кадровым персоналом на службе в органах внутренних дел связаны с учетом и использованием квалификационных требований. Более того, на их основе создаются многочисленные должностные инструкции и регламенты. Все квалификационные требования, оценка которых происходит в процессе проведения аттестации сотрудника органов внутренних дел, могут быть объединены в две группы:

– общеорганизационные – соответствие уровня образования занимаемой должности, выполнение своих функциональных обязанностей, достигнутые результаты (качество, своевременность, полнота выполнения заданий), личные деловые качества (инициативность, ответственность, системность в работе), умение работать в коллективе, коммуникативные качества;

– специальные – определяются в зависимости от вида деятельности: профильные профессиональные знания, умения, навыки сотрудника применительно к занимаемой должности, опыт работы по специальности, аналитические способности, выполнение задач, поставленных на аттестационный период, стремление к должностному росту.

Положительным опытом в регламентации квалификационных требований, подлежащих оценке при проведении аттестации сотрудников, как представляется, является издание и применение приказа МЧС России от 16 января 2003 г. № 20 «Об аттестации сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России, выполняющих функции по

¹ См.: *Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба : учебное пособие. М., 2005. С. 134.

осуществлению государственного пожарного надзора»¹. В указанном нормативном правовом акте наряду с регламентацией порядка организации и проведения аттестации предусмотрены квалификационные требования для сотрудников ГПС МЧС России, выполняющих функции по осуществлению государственного пожарного надзора. Квалификационные требования для сотрудников, выполняющих функции по осуществлению государственного противопожарного надзора, являются неотъемлемой частью системы аттестации личного состава ГПС МЧС России. Квалификационные требования выступают основой для создания должностных инструкций, которые содержат конкретные перечни должностных обязанностей сотрудников с учетом особенностей организации государственного пожарного надзора на обслуживаемой территории (объекте). Квалификационные требования состоят из трех разделов. В разделе «Должен уметь» установлены основные положения, которые позволяют обеспечить оптимальную специализацию сотрудников. В разделе «Должен знать» отражены основные требования, предъявляемые к сотруднику в отношении специальных знаний, а также знаний законодательных и нормативных правовых актов, инструкций и иных документов, содержащих требования пожарной безопасности. В разделе «Требования к квалификации» приведены положения, позволяющие определить уровень профессиональной подготовки сотрудника, необходимый для выполнения предусмотренных должностных обязанностей, и требования к стажу работы. Сотрудники, профиль, образование и стаж работы которых не соответствует установленным требованиям, но обладающие достаточным практическим опытом и выполняющие качественно и в полном объеме возложенные на них должностные обязанности, в порядке исключения могут быть допущены к самостоятельной работе по соответствующим должностям.

¹ См.: Об аттестации сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России, выполняющих функции по осуществлению государственного пожарного надзора : приказ МЧС России от 16 января 2003 г. № 20 // Рос. газета. 2003. 27 фев.

В части 7 статьи 9 ФЗ о службе в ОВД предусмотрено, что к сотрудникам, замещающим должности от рядового состава до старшего начальствующего состава, Министром внутренних дел Российской Федерации могут предъявляться дополнительные квалификационные требования относительно уровня физической подготовки.

Специфика служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел обуславливает определенные требования к состоянию их физической подготовленности, способности правомерно и своевременно применять специальные средства и огнестрельное оружие. Кстати сказать, Д.Н. Бахрах, анализируя признаки милитаризованной службы, даже специально выделил такие ее признаки, как повышенные требования к состоянию здоровья персонала и обязанность поддерживать уровень квалификации в такой форме, как обязательные занятия по физической и строевой подготовке¹. Результаты огневой и физической подготовленности сотрудника органов внутренних дел учитываются при проведении аттестации. Однако следует учитывать, что при организации и проведении аттестации сотрудников органов внутренних дел аттестационной комиссией непосредственно не проводится их проверка на профессиональную пригодность к действиям в боевых условиях, а лишь учитываются текущие оценки сотрудника по физической и огневой подготовке.

В соответствии со статьей 18 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»² сотрудник полиции обязан проходить специальную подготовку, а также проверку на профессиональную пригодность к работе в сложных оперативных условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Сотрудник полиции, не прошедший проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств

¹ См.: Бахрах Д.Н. Милитаризованная служба России // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 21.

² См.: О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

и огнестрельного оружия, проходит аттестацию на соответствие замещаемой должности. До принятия окончательного решения о соответствии сотрудника замещаемой должности он подлежит временному отстранению от выполнения служебных обязанностей, связанных с возможным применением указанных средств, оружия и силы.

Приказом МВД России от 29 июля 1996 года № 412¹ определена система физической подготовки личного состава органов внутренних дел, утверждены нормативы по физической подготовке. Физическая подготовка сотрудников направлена на приобретение умений и навыков, физических и психических качеств, способствующих успешному выполнению оперативно-служебных задач, сохранению высокой работоспособности, и включает в себя общефизические упражнения (на силу, быстроту, выносливость) и служебно-прикладные упражнения (боевые приемы борьбы, преодоление полосы препятствий).

По роду служебной деятельности сотрудники органов внутренних дел используют огнестрельное оружие и боеприпасы, а значит, должны иметь необходимые навыки обращения с ними. Общие положения по организации и проведению огневой подготовки, порядок организации и проведения стрельб из различных видов оружия и метания гранат, порядок оценки огневой подготовки; нормативы по огневой подготовке закреплены в Приказе МВД России от 13 ноября 2012 г. № 1030 ДСП².

Сотрудники органов внутренних дел являются представителями власти, осуществляя защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, апатридов, противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечивая общественную безопасность, они, несомненно, должны обладать высокими моральными установками и качествами. При проведении аттестации особое

¹ См.: Об утверждении Наставления по физической подготовленности сотрудников органов внутренних дел : приказ МВД России от 29 июля 1996 г. № 412 // Правовой акт официально опубликован не был.

² Документ официально опубликован не был.

внимание должно уделяться моральным качествам сотрудников. Общие требования к моральному облику сотрудников органов внутренних дел установлены в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренном решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)¹. На основе данного документа государственные органы принимают собственные кодексы этики. Согласно приказу МВД России от 31 октября 2013 года № 883 «О признании утратившим силу приказа МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138»² в срок до 1 июля 2014 года Департамент государственной службы и кадров МВД России должен представить проект кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, подготовленного с учетом положений Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Моральные качества сотрудника, оцениваемые в процессе аттестации, сопоставимы с нравственными обязательствами, которые принимает на себя гражданин, поступая на службу в органы внутренних дел.

Несмотря на пристальное внимание со стороны общества к моральному облику современного полицейского, должного внимания оценке моральных качеств сотрудников органов внутренних дел при проведении аттестации, к сожалению, в приказе МВД России от 14 марта 2012 года № 170 не уделяется. Поэтому следует дополнить перечень характеристик, которые отражаются в мотивированном отзыве непосредственного руководителя аттестуемого сотрудника и подлежат оценке при проведении его аттестации (перечислены в пункте 24 приказа МВД России от 14 марта 2012 года № 170). Кроме того, также целесообразно внести изменения в пункт 24.6 приказа МВД России от 14 марта 2012 года №170, изложив его в следующей

¹ Документ официально опубликован не был.

² Документ официально опубликован не был.

редакции: «24.6. Сведения о соблюдении сотрудником моральных обязательств».

При проведении аттестации наряду с оценкой личных, профессиональных и моральных качеств лица характеризуются и результаты его профессионально-служебной деятельности, которые зависят от перечисленных качеств сотрудника. Необходимо отметить, что только при достаточно высоком уровне личных, профессиональных и моральных качеств сотрудник может достичь положительных результатов служебной деятельности. Так, например, обладая высокими профессиональными качествами, однако низким моральными характеристиками, сотрудник будет допускать нарушения служебной дисциплины и профессиональной этики и, в конечном итоге, не достигнет желаемых результатов служебной деятельности, хотя и будет в своем роде являться профессионалом. Для достижения высоких результатов служебной деятельности необходимо, думается, обладать в совокупности высокими личными, моральными и профессиональными характеристиками. Оценивая результаты служебной деятельности, необходимо руководствоваться показателями, характерными для каждой категории должностей, например, для оперативного состава – раскрываемостью преступлений, для сотрудников следственных подразделений – количеством уголовных дел, направленных в суд, для профессорско-преподавательского состава ведомственных образовательных учреждений – качеством обучения курсантов, их текущей успеваемостью, количеством и, что особенно важно, качеством публикаций, наличием ученых степеней и ученых званий и т.д. В ходе аттестации профессиональные, личностные качества служащего и его служебную деятельность следует рассматривать в комплексе, а оценка должна основываться на учете специфики деятельности той или иной категории служащих, достигаемой результативности в работе, что обуславливает, в

свою очередь, формирование системы требований, которые конкретизируются в соответствующих качествах аттестуемого¹.

Оценка качеств и результатов государственно-служебной деятельности сотрудника органов внутренних дел, проводимая в ходе аттестационной процедуры, заключается в сопоставлении указанных качеств и результатов сотрудника с имеющимися необходимыми стандартами. Своеобразными «эталоном» выступают прежде всего квалификационные требования. Учитывая специфику служебной деятельности сотрудника органов внутренних дел, в ходе аттестации происходит оценка не только профессиональных качеств сотрудника и сопоставление их с имеющимися квалификационными требованиями, но также и оценка личных и моральных качеств, сопоставление их с требованиями к сотруднику органов внутренних дел, содержащимися в документах, содержащих нормы профессиональной этики.

Анализ статьи 33 «Аттестация сотрудника органов внутренних дел» ФЗ о службе в ОВД позволяет выделить два вида аттестации: 1) плановая (очередная); 2) внеочередная. Критерием для данной классификации выступают сроки проведения аттестации. Так, по общему правилу, аттестация сотрудника органов внутренних дел в плановом порядке происходит каждые четыре года. Основания для проведения внеочередной аттестации однозначно и полно нормативно закреплены в пункте 4 статьи 33 ФЗ о службе в ОВД. К примеру, внеочередная аттестация сотрудников органов внутренних дел, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава, проводится по решению Президента Российской Федерации². Необходимо выделить также такие виды аттестации, как повторная и отложенная, основания к назначению которых урегулированы пунктом 4 статьи 13 данного Федерального закона.

¹ См.: *Ростовцева Ю.В.* Организация и проведение аттестации государственного гражданского служащего Российской Федерации : монография. М., 2011. С. 107.

² См.: *Митрохин В.В.* Административные процедуры прохождения службы в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 133.

В соответствии со статьей 5 ФЗ о службе в ОВД сотрудники органов внутренних дел женского пола, находившиеся в отпуске по беременности и родам, а также сотрудники, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходят аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска. Данный вид аттестации, очевидно, является отложенным. В специальной литературе, посвященной аттестации гражданских служащих, правда, высказывалось мнение о необходимости предоставить служащему право самостоятельно решать, будет он проходить аттестацию до истечения года после выхода из отпуска или нет¹. Как известно, часть 8 статьи 48 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» также предусматривает годичную отсрочку проведения аттестации для гражданского служащего, находившегося в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Очевидно, что законодатель как для гражданской службы так и для службы в органах внутренних дел не случайно закрепил именно отложенную на один год аттестацию. Дело в том, что, будучи в соответствующем отпуске, государственный служащий долго отсутствовал на службе. Вернувшись на службу, он должен иметь достаточно времени для того, чтобы освоиться, войти в курс дела, изучить необходимые документы. Поэтому проводить его аттестацию сразу нельзя, тем более, что он может, например, переоценивать свои силы. Вот почему законодатель безальтернативно закрепил разумный по продолжительности годичный срок, до истечения которого ни при каких обстоятельствах, даже при личном желании, проходить аттестацию нельзя. Таким образом, указанное предложение вряд ли имеет перспективы реализации как на гражданской службе, так и на службе в органах внутренних дел.

¹ См.: Поплавская Е.П. Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

Сказанное выше позволяет выделить такие виды аттестации сотрудников органов внутренних дел, как плановая, внеочередная, повторная и отложенная.

Анализ общетеоретических подходов к определению аттестации и нормативной правовой базы, регламентирующей проведение аттестации сотрудников органов внутренних дел, позволил применительно к службе в органах внутренних дел сформулировать авторское определение аттестации, которая является административной процедурой по оценке личных, профессиональных и моральных качеств сотрудника органа внутренних дел, а также результатов его служебной деятельности на соответствие предъявляемым квалификационным и иным требованиям к замещаемой должности, проводимой аттестационными комиссиями в плановом, внеочередном, повторном или отложенном порядке. В целях единообразного и точного понимания целей, назначения и сущности аттестации данное определение можно использовать для корректировки пункта 1 Приказа МВД России от 14 марта 2012 г. № 170.

Научный анализ аттестации сотрудников органов внутренних дел позволил выделить характерные черты рассматриваемого явления:

во-первых, аттестация по своей сути является административной процедурой;

во-вторых, основной целью аттестации является оценка личных, профессиональных и моральных качеств сотрудника на соответствие занимаемой должности в органах внутренних дел;

в-третьих, предметом оценки в процессе аттестации выступают личные, профессиональные и моральные качества сотрудника, а также результаты его деятельности;

в-четвертых, субъектом аттестации всегда является коллегиальный орган – аттестационная комиссия;

в-пятых, объектом аттестации является сотрудник органов внутренних дел, коллегиальный орган объектом аттестации являться не может;

в-шестых, аттестация всегда порождает правовые последствия для аттестуемого.

В заключение хотелось бы отметить, что аттестация является важной составляющей прохождения службы в органах внутренних дел. Научно проработанная, четко регламентированная нормативно, включая закрепление де-юре ее понятия, процедура аттестации будет служить формированию высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел. В условиях дальнейшего совершенствования системы МВД России, реформирования службы в органах внутренних дел аттестация является действенным инструментом в формировании кадрового состава, отвечающего современным требованиям, способного качественно и на высоком профессиональном уровне решать сложные задачи, стоящие перед органами внутренних дел на современном этапе государственного строительства России. Все это обуславливает повышенный научный интерес к процедуре аттестации сотрудников органов внутренних дел. Без уяснения сущности аттестации, ее целей невозможно дальнейшее правовое и организационное совершенствование данного института.

§2. Задачи, функции и принципы аттестации сотрудников органов внутренних дел

Для рассмотрения задач и функций аттестации сотрудников органов внутренних дел необходимо уяснить цели аттестационной процедуры.

В соответствии со статьей 33 ФЗ о службе в ОВД и пункта 1 Приказа МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 аттестация сотрудника органов внутренних дел проводится для определения его соответствия замещаемой должности в органах внутренних дел. Следовательно, основной целью аттестации является определение соответствия сотрудника замещаемой им должности.

Рассмотрим подробнее теоретические подходы к определению целей аттестации государственных служащих.

Рассуждая о целях аттестационного производства на государственной службе, А.А. Гришковец справедливо отмечает: «Аттестация призвана влиять на развитие профессионализма гражданских служащих, способствуя тем самым процессу становления гражданской службы как профессиональной деятельности. Одновременно она должна стать правовым средством очищения государственного аппарата от малокомпетентных и низкопрофессиональных специалистов»¹.

Ряд ученых-административистов, специалистов в сфере кадрового обеспечения, указывают на триединство целей аттестации: административной, информационной и мотивационной². Административная компетенция реализуется при принятии одного из юридически значимых решений по итогам аттестации, информационная цель достигается путем полного и достоверного информирования сотрудника о его профессионально-служебной пригодности, а мотивационная цель непосредственно связана с морально-материальным стимулированием по итогам аттестации.

А.С. Маталин усматривает в процессе аттестации следующие цели:

- управленческая цель (плановая проверка качества работника на правовой основе);
- административная цель;
- цель стимулирования;
- информационная цель.³

Е.В. Охотский считает, что «цель служебной аттестации – получение объективной сравнительной информации об уровне профессиональной подготовки и результативности деятельности служащих»¹.

¹ Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации. М., 2003. С. 319.

² См., напр., Шкатулла В.И. Настольная книга менеджера по кадрам. М, 1998. С.195-196; Кибанов А.Я., Ивановская Л.В., Митрофанова Е.А. Управление персоналом: учебник / Под ред. А. Я. Кибанова. М., 2007. С. 159-160.

³ См.: Маталин А.С. Аттестация служащих в трудовом праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20-21.

Е.П. Поплавская полагает, что целями аттестации государственных гражданских служащих являются²:

- 1) определение соответствия государственного гражданского служащего замещаемой должности;
- 2) определение преимущественного права на замещение должности в случае сокращения штатов государственного органа;
- 3) совершенствование деятельности государственных органов;
- 4) обеспечение принципа законности при прохождении государственной гражданской службы;
- 5) предупреждение и противодействие коррупции и иных деликтов на государственной гражданской службе.

Рассуждая о целях аттестации, А.Ф. Ноздрачев отмечает, что аттестация государственного служащего, замещающего государственную должность в государственном органе или его аппарате, должна способствовать совершенствованию кадрового обеспечения соответствующего органа³.

П.П. Сергун считает, что основные цели аттестационного производства для сотрудников органов внутренних дел проявляются: а) в определении уровня профессиональной компетентности и соответствия аттестуемого занимаемой должности; б) в решении вопроса о присвоении аттестуемому квалификационного разряда. Помимо того им выделяется целый ряд вспомогательных целей, среди которых формирование положительного морально-психологического климата в служебном коллективе; оптимизация механизма карьерного продвижения и другие⁴

¹ Управление персоналом государственной службы : учебно-метод. пособие / под ред. Е.В. Охотского. М., 1997. С. 440.

² См.: Поплавская Е.П. Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12.

³ См.: Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 381.

⁴ См.: Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 171-172.

Как нам представляется, аттестационная процедура в органах внутренних дел преследует следующие цели:

1) кадровая – состоит в объективной оценке сотрудников на соответствие замещаемым ими должностям. Данная цель служит формированию высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел, грамотной расстановке и использованию кадров, выявлению наиболее и наименее перспективных сотрудников и т.д.;

2) административная – итогом проведения аттестации сотрудников ОВД является изменение, прекращение или продолжение государственно-служебных отношений;

3) мотивационная – состоит в формировании мотивации у сотрудников органов внутренних дел на долгосрочное и успешное прохождение государственной службы. Залогом достижения мотивационной цели аттестации является объективность при оценке сотрудника независимо от его должности, звания. Оценка сотруднику должна даваться только на основе его личных, профессиональных и моральных качеств, а также результатов его деятельности.

Для достижения каждой из перечисленных нами целей следует решить ряд задач аттестационной процедуры в органах внутренних дел.

Е.В. Охотский применительно к государственной службе выделяет главные и основные задачи аттестации¹. К главным задачам он относит: повышение эффективности деятельности органов государственной власти, выявление и развитие профессиональных, духовно-нравственных и личностных качеств служащих для оптимального их использования в достижении целей и задач, стоящих перед органами управления. В качестве основных задач аттестации федеральных государственных служащих Е.В. Охотский выделяет: установление служебного соответствия работника занимаемой должности; использование каждого служащего в соответствии с его специальностью и квалификацией; выявление перспектив применения

¹ См.: Управление персоналом государственной службы. С. 440.

потенциальных способностей и возможностей федерального государственного служащего; стимулирование роста профессиональной компетентности работника и улучшение результатов его труда и другие.

Т.В. Анисимова рассматривает задачи аттестации в узком (для установления соответствия служащего замещаемой должности) и широком смысле, они более многочисленны, но, по сути, подразумевают достижение все тех же кадровой, административной и мотивационной целей.¹

В.Р. Веснин выделяет явные и неявные задачи оценки персонала, которые в полной мере можно отнести и к задачам аттестации. Если явные задачи вполне очевидны – они нормативно закреплены в качестве оснований проведения аттестации или направлений деятельности по совершенствованию кадрового обеспечения в органах внутренних дел, то среди неявных задач оценки им были названы выполнение пожеланий и требований руководящего состава; популяризация принятых ранее кадровых решений; ликвидация системы так называемой «круговой поруки»; активизация служебной деятельности и т.д.²

С помощью задач аттестации реализуются основные цели аттестационной процедуры в органах внутренних дел. Как представляется, рассмотрение задач необходимо проводить в соответствии с выделенными выше целями аттестации:

1) кадровая цель аттестации реализуется путем решения следующих задач:

– установление служебного соответствия сотрудника замещаемой им должности с учетом возрастающих требований к личным, профессиональным и моральным качествам сотрудника;

– поддержание элементов стабильности при осуществлении служебных обязанностей, своевременная корректировка должностных обязанностей;

¹См.: Анисимова Т.В. Институт аттестации государственных служащих в административном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 50-51.

² См.: Веснин В.Р. Управление персоналом : учебное пособие. М., 2008. С. 135-136.

- стабильность и взвешенность при замещении освободившихся должностей;

- использование каждого сотрудника в соответствии с его специальностью и квалификацией;

- определение необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки сотрудника;

- выявление перспектив применения потенциальных способностей и возможностей сотрудников;

- выявление среди аттестуемых не соответствующих предъявляемым к замещаемой должности требованиям;

- оказание помощи в профессиональном росте сотрудника;

- формирование института резерва кадров на вышестоящие должности;

- выявление пробелов аттестационного процесса и внесение предложений по их устранению.

2) административная:

- вынесение объективного и обоснованного решения по итогам аттестационного производства;

- реализация принятого по итогам аттестации решения;

- контроль за претворением в жизнь принятого по итогам аттестации решения.

3) мотивационная:

- развитие творческого потенциала сотрудников;

- предупреждение различного рода правонарушений среди сотрудников;

- формирование и поддержание позитивного морально-психологического климата в коллективе;

- стимулирование роста профессиональной компетентности работника и улучшение результатов его труда.

Термин функция (лат. *functio*) имеет латинское происхождение и означает «исполнение». В гуманитарных науках эта дефиниция обычно связывается с обязанностью или деятельностью. Анализируя функции исполнительной

власти, К.С. Бельский отмечает, что функции следует определять как ведущие направления деятельности исполнительной власти; в них выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти, и с ними напрямую связан предоставляемый органам исполнительной власти объем государственно-властных полномочий. Говоря по-другому, под функциями понимают и цели, которые ставит государство перед исполнительной властью, и основные направления ее деятельности, и правовые средства (обязанности и полномочия), которые применяются для достижения поставленных целей¹. Общетеоретические характеристики функций исполнительной власти, предложенные К.С. Бельским, как представляется, могут быть с успехом использованы и применительно к аттестации.

Рассмотрим основные точки зрения, которые сложились в юридической науке применительно к определению функций аттестации.

Так, Ю.Н. Стариков выделяет оценку; контроль; политическую функцию; функцию улучшения работы с персоналом; экономическую; организационную; коммуникативную функцию; функцию информирования; функцию стимулирования².

В свою очередь, П.П. Сергун называет оценочную, организационную, информационную и итоговую функции. К реализации первой следует отнести деятельность по непосредственной оценке работы служащего руководителем при подготовке и утверждении отзыва на сотрудника, направляемого на аттестацию. Организационная функция, как следует из названия, связана с соблюдением формальной процедуры проведения аттестации. Информационная функция охватывает интересы как работника (служащего), так и работодателя (государственного органа), которые должны иметь достоверные и объективные данные относительно эффективности реализации служебных полномочий. Наконец, итоговая функция связана с

¹ См.: *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14-15.

² См.: *Стариков Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. М., 2002. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 142.

практическим воплощением принятых в рамках проведения аттестации юридически значимых решений¹.

В.И. Колесникова отмечает, что «аттестация является субинститутом государственной службы, выполняющим функции: а) определения рациональности и эффективности исполнения занимаемой государственной должности за определенный промежуток времени; б) фиксации качества профессиональной деятельности, которое воплощает в себе знания, опыт и мастерство; в) формирования резерва на прохождение государственной службы, замещение вакантных и новообразуемых государственных должностей; г) разработки мер по совершенствованию персонала государственной службы и улучшению программ соответствующих научно-учебных заведений»².

Думается, что в отношении процедуры аттестации сотрудников органов внутренних дел можно выделить следующие функции:

1) оценочная – заключается в оценке личных, профессиональных и моральных качеств сотрудника, а равно результатов его служебной деятельности;

2) воспитательная – служит для коррекции поведения сотрудников в случае ненадлежащего исполнения ими служебных обязанностей, в случае объективного проведения аттестации позволяет оказывать воспитательное воздействие на весь личный состав. Целью воспитательного воздействия является недопущение нарушений дисциплины и законности среди личного состава;

3) организационная – связана с организацией и проведением процедуры аттестации сотрудников органов внутренних дел;

4) стимулирующая – служит для определения лучших и худших сотрудников и состоит в применении соответственно мер поощрительного

¹ См.: *Сергун П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития : монография. Саратов, 1997. С. 102-103.

² *Колесникова В.И.* Административно-правовые основы аттестации государственных служащих: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 7.

или дисциплинарного воздействия. С помощью аттестации у сотрудников формируется желание улучшать результаты своей служебной деятельности;

5) информационная функция – связана с информированием сотрудника об оценке результатов его деятельности, выявлением недостатков или достижений в его профессионально-служебной деятельности.

Для дальнейшего развития организационно-правовых основ проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел представляется целесообразным уточнить общую характеристику и содержание принципов аттестации. Этимология определения «принцип», позволяет трактовать его, как «начало» или «основу», правовые принципы – это основополагающие идеи, закрепленные в нормах права¹. Очевидно, что принципы аттестации основываются на закрепленных в статье 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» основных принципах построения и функционирования государственной службы, в определенном смысле производны от них. Принципы государственной службы, как верно полагает А.В. Куракин, это закрепленные нормативно основополагающие предписания, касающиеся организации и прохождения государственной службы, делающие государственно-служебные отношения стабильными, кроме того, принципы государственной службы придают стабильность правовому положению государственного служащего².

Заметный вклад в исследование основополагающих идей аттестации работников внесли А.П. Жиров, В.И. Курилов, Х.Т. Мелешко и другие авторы, которые обосновали главные принципы нормативного правового регулирования процедуры аттестации государственных служащих³.

¹ См.: Толковый словарь иностранных слов / сост. *Н.Л. Шестернина*. М., 1998. С. 229.

² См.: *Куракин А.В.* Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 39.

³ См.: *Жиров А.П.* Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979; *Курилов В.И.* Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. Владивосток, 1983; *Мелешко Х.Т.* Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих. Минск, 1990 и др.

В.А. Глозман называет среди принципов аттестации следующие:

- принцип проверки деловых качеств;
- гласность;
- объективность оценки деятельности;
- систематичность оценки деятельности¹.

В.Н. Павлов выделяет в качестве принципов всеобщность, комплексность, коллективность и непрерывность². В.И. Курилов отмечает такие принципы аттестации работника, как систематичность аттестации, гласность аттестации, объективность и комплексность аттестации, презумпция соответствия работника³. Х.Т. Мелешко, в свою очередь, декларирует собственный перечень принципов аттестации. Это учет общественных, коллективных и личных интересов при ее проведении; участие трудовых коллективов и общественности в регулировании отношений аттестации; объективность аттестации; определенность требований; дифференциация требований, предъявляемых к аттестуемым; периодичность проведения аттестации; ее гласность⁴.

Ю.Н. Старилов выделяет внепартийность, всеобщность, гласность, периодичность аттестации; объективность и комплексность оценки; коллективность и обоснованность оценки и рекомендаций аттестационной комиссии; обязательность принятия по результатам аттестации организационно-правовых мер ответственности и стимулирования (действенность аттестации) в качестве принципов аттестации государственных служащих⁵.

¹ См.: Глозман В.А. Должностная переаттестация кадров на предприятии // Советское государство и право. 1974. № 7. С.43-44.

² См.: Павлов В.Н., Проблемы организационного обеспечения деятельности исполнительных комитетов районных советов народных депутатов: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. М., 1988. С. 20-21.

³ См.: Курилов В.И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. С. 101-112.

⁴ См.: Мелешко Х.Т. Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих. Минск, 1990. С. 51-59.

⁵ См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. С. 149.

Ю.В. Ростовцева обосновывает положение о необходимости законодательной фиксации принципов аттестации и дополняет перечень таковых принципами профессионализма и специальной компетенции участников аттестационной процедуры; активного участия аттестуемого в аттестационной деятельности; контроля и подотчетности субъектов аттестации¹. Кроме того, для настоящего исследования представляют интерес точки зрения на содержание и классификацию принципов аттестации государственных служащих таких авторов, как К.Г. Арутюнов², Е.П. Поплавская³ и П.П. Сергун⁴.

Изучив доктринальные взгляды на систему принципов аттестации, а также нормативную правовую базу в рассматриваемой сфере, есть основания отнести к принципам аттестации сотрудников органов внутренних дел следующие:

1) гласность – административная процедура должна проводиться открыто, характеризоваться доступностью материалов аттестации в рамках установленной процедуры ее проведения;

2) законность – заключается в том, что при проведении аттестации необходимо строго руководствоваться нормативными правовыми актами, а также в обеспечении и соблюдении прав аттестуемых;

3) защита информации, полученной в результате проведения аттестации – в процессе аттестации собираются и анализируются личные, моральные и профессиональные качества аттестуемого, что связано напрямую с персональными данными сотрудников. Соблюдение указанного принципа,

¹ См.: *Ростовцева Ю.В.* Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: правовые и организационные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

² См.: *Арутюнов К.Г.* Административно-правовое регулирование аттестации сотрудников органов внутренних дел в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 36.

³ См.: *Поплавская Е.П.* Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

⁴ См.: *Сергун П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 174.

думается, заключается в неразглашении участниками административной процедуры персональных данных аттестуемых и служебной информации;

4) объективность оценки аттестуемого – заключается в объективном и беспристрастном проведении аттестации, справедливой оценке личных, профессиональных и моральных качеств аттестуемого, а также результатов его служебной деятельности, основываясь на научно обоснованных и нормативно закреплённых критериях оценки, выражающихся в квалификационных требованиях к группам должностей в органах внутренних дел;

5) обоснованность выводов аттестационной комиссии – состоит в соответствии оценки личных, деловых, моральных качеств аттестуемого, а также результатов его служебной деятельности, выводам которые выносит аттестационная комиссия. Если дана отрицательная оценка, к аттестуемому должны приниматься адекватные и справедливые меры, что должно найти отражение в выводах аттестационной комиссии. И наоборот, если при оценке аттестуемого выявлены достижения в его служебной деятельности, высокие показатели в работе, необходимо стимулировать сотрудника путем вынесения решения о продвижении по службе, применении в отношении аттестуемого мер поощрения и т.д.;

6) системность – выражается в проведении аттестации в соответствии с установленными в законодательстве сроками, на основании планов проведения аттестации. Пропуск сроков ее проведения должен быть обусловлен объективными причинами. Действующими нормативными правовыми актами предусмотрено одно основание для перенесения сроков аттестации – нахождение в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. В иных случаях аттестация должна проводиться строго в сроки, установленные действующими нормативными правовыми актами;

7) профессионализм и компетентность членов аттестационной комиссии – оценивать сотрудника на соответствие занимаемой должности должны высококвалифицированные специалисты, пользующиеся заслуженным

авторитетом в коллективе. Указанный принцип напрямую связан с важнейшим принципом аттестации – объективностью оценки аттестуемого. Вряд ли возможна объективная оценка служебной деятельности аттестуемого низкоквалифицированными членами аттестационной комиссии. Реализация указанного принципа будет способствовать в том числе выполнению воспитательной функции аттестации.

Перечисленные выше принципы необходимо, разумеется, несколько адаптировав их к формулировкам нормативного правового акта, закрепить в пункте 2 приказа МВД России от 14 марта 2012 г. № 170, регулирующего порядок проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел.

В заключение хотелось бы отметить, что научное осмысление задач, функций и принципов аттестации сотрудников органов внутренних дел, предпринятое в настоящем исследовании, позволило высказать относительно них авторскую точку зрения. Несмотря на то, что законодательная база, регламентирующая аттестацию сотрудников органов внутренних дел, в последнее время претерпела значительные изменения, до сих пор остается не решенным ряд вопросов в указанной сфере. Так, например, необходимо закрепить понятие, задачи и принципы аттестации сотрудников в действующих нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение государственной службы в органах внутренних дел. В данном параграфе были предложены пути решения некоторых проблем, существующих в исследуемой сфере.

§ 3. Процедура аттестации сотрудников органов внутренних дел

В данном параграфе диссертации автор исходит из того, что аттестация государственных служащих, в том числе сотрудников органов внутренних дел обладает всеми признаками административной процедуры, является самостоятельным административным производством неюрисдикционного характера. На основе достижений отечественной юридической науки

содержание административной процедуры детально анализировалось в первой главе диссертации. Поэтому повторяться в данном случае вряд ли имеет смысл.

Для аттестационной процедуры, как, впрочем, и для любой другой процедуры, характерно наличие определенных стадий, этапов. Ряд авторов относят аттестацию к процедурам, другие – к производствам. Однако, думается, что это скорее вопрос формы, тогда как наибольшее значение для настоящего исследования, безусловно, имеет содержание. Рассмотрим мнения ученых по вопросу определения этапов (стадий) аттестационной процедуры (производства).

Так, рассуждая об аттестационной процедуре, Ю.Н. Старилов выделяет следующие ее элементы:

- 1) постановка целей и задач аттестации;
- 2) разработка подготовительных мероприятий;
- 3) сбор, изучение, анализ и обобщение информации об аттестуемом;
- 4) выработка системы оценки служащих;
- 5) проведение аттестационной оценки служащих, выявление степени их соответствия занимаемой должности;
- 6) подготовка аттестационными комиссиями рекомендаций;
- 7) установление порядка принятия решения по результатам аттестации;
- 8) формирование порядка реализации итогов аттестации – оценок и рекомендаций¹.

В свою очередь П.П. Сергун формулирует понятие стадии аттестационного производства, которая им понимается как отдельная часть административного производства с индивидуальными особенностями временного, процессуального характера, имеющая различный круг субъектов, наделенных определенными правами и обязанностями, и

¹ См.: *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. С. 142-146.

завершающаяся процессуальным документом¹. Исходя из предложенного им определения, П.П. Сергун предлагает следующие стадии аттестационного административного производства: 1) подготовительную; 2) рассмотрения; 3) исполнения; 4) пересмотра².

Ю.В. Ростовцева рассуждает о трех основных (организационно-подготовительный, основной и заключительный) и одном дополнительном (обжалование результатов аттестации) этапах проведения аттестации³. Для каждого из них она рассматривает комплекс мероприятий.

Несомненный научный и практический интерес представляют сформулированные Т.В. Щукиной стадии кадровой процедуры оценки профессионально-служебной деятельности:

- 1) разработка оценочных показателей результативности профессионально-служебной деятельности;
- 2) разработка оценочных показателей эффективности профессионально-служебной деятельности;
- 3) разработка оценочных показателей эффективности принятия, исполнения и обеспечения исполнения управленческих и иных решений;
- 4) организация проведения оценки профессионально-служебной деятельности;
- 5) вынесение решения по результатам оценки профессионально-служебной деятельности⁴.

Предложенные стадии, думается, в совокупности являются наиболее полно сформулированными, и их практическая реализации при проведении аттестации позволит объективно оценивать государственных служащих.

¹ См.: *Сергун П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. С. 186.

² См. Там же. С. 187.

³ См.: *Ростовцева Ю.В.* Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: правовые и организационные проблемы. С. 9-10.

⁴ См.: *Щукина Т.В.* Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 11.

При рассмотрении вопроса об этапах аттестационной процедуры наряду с трудами ученых-административистов представляют несомненный научный интерес работы специалистов в области управления и оценки персонала.

Так, Т.Ю. Базаров и Б.Л. Еремин разделяют процесс аттестации только на три стадии: подготовка, проведение и подведение итогов аттестации, – однако достаточно полно раскрывают содержание каждого этапа¹.

Е.В. Охотский выделяет этапы подготовки и проведения аттестации². Он полагает, что основными критериями оценки при аттестации служат квалификация работника и результаты, достигнутые им при исполнении должностных функций и обязанностей. В соответствии с этими критериями осуществляется подготовка к проведению аттестации. Данная работа проводится кадровой службой и состоит из следующих этапов: организация разъяснительной работы о целях и порядке проведения аттестации (не менее чем за месяц до ее проведения); разработка и утверждение графиков проведения аттестации; определение и представление на утверждение состава аттестационных комиссий; подготовка необходимых документов на аттестуемых работников; утверждение состава экспертных групп (при необходимости). Проведение аттестации в соответствии с установленным порядком, по мнению Е.В. Охотского, включает: оценку профессиональной подготовки и духовно-нравственного уровня, соответствия профессионального уровня квалификационным требованиям по занимаемой должности; оформление результатов аттестации; ознакомление аттестованного служащего со всеми итоговыми материалами по его аттестации; разработку мероприятий по результатам аттестации и реализацию контроля за их выполнением.

А.Я. Кибанов считает, что процесс деловой оценки персонала включает следующие этапы:

¹ См.: Управление персоналом : учебник для вузов. С. 243-246.

² См.: Управление персоналом государственной службы : учебно-метод. пособие. С. 445-446.

- 1) сбор предварительной информации по индивидуальной, необобщенной оценке сотрудника со стороны субъектов оценки;
- 2) обобщение информации, полученной на предыдущем этапе;
- 3) подготовка руководителя к оценочной беседе с подчиненными сотрудниками;
- 4) проведение оценочной беседы и подведение ее результатов;
- 5) формирование руководителем экспертного заключения по результатам деловой оценки и его представление в экспертную комиссию;
- 6) принятие решений экспертной комиссией по существу предложений, содержащихся в экспертных заключениях¹.

На основании обобщения представленных выше точек зрения оптимально, по мнению автора, выделить следующие этапы аттестационной процедуры: 1) подготовительный; 2) организационный (основной); 3) итоговый. Рассмотрим каждый из них подробнее.

Подготовительный этап включает в себя создание аттестационной комиссии, определение сроков проведения аттестации, подготовку необходимых документов на аттестуемого. Эти процессы урегулированы в части 6 статьи 33 ФЗ о службе в ОВД. Состав же аттестационной комиссии получил нормативное закрепление в пункте 9 приказа МВД России от 14 марта 2012 года № 170².

Заслуживающей внимания новеллой в аттестационной процедуре сотрудников органов внутренних дел является право участия в ее проведении представителей Общественного совета при МВД России и общественных советов при территориальных органах внутренних дел, что однозначно закреплено пунктом 17 приказа МВД России от 14 марта 2012 года № 170. Таким образом, в области аттестации, да и кадровой политики в системе МВД России в целом постепенно формируется институт общественного

¹ См.: Управление персоналом организации : учебник. С. 342-343.

² См.: О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 // Рос. газета. 2012. 27 апр.

контроля. Данный вид социального контроля, как справедливо отмечает О.С. Забралова, представляет собой деятельность институтов гражданского общества и граждан по проверке соблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов, а также устранению выявленных нарушений путем обращения как в уполномоченные государственные органы, так и к общественному мнению¹. Действительно, именно опросы общественного мнения выступают в современных условиях в качестве одного из важнейших критериев оценки населением деятельности полиции и органов внутренних дел в целом.

В настоящее время образован Общественный совет при МВД России, который действует на основании Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 года № 1027². Его председателем избран известный российский адвокат и общественный деятель А.Г. Кучерена. Общественные советы при территориальных органах МВД России образуются приказом руководителя соответствующего территориального органа МВД России. Порядок их образования утвержден Приказом МВД России от 15 августа 2011 г. № 939³. Расширение присутствия «общественного элемента» в составах аттестационных комиссий органов внутренних дел, безусловно, следует всячески поддержать. Участие членов общественных советов, как представляется, позволит привнести в деятельность аттестационных комиссий больше открытости и гласности, сделает аттестацию менее формальной и более объективной. Исходя из установок политического руководства на всемерное развитие общественного контроля, следует и впредь расширять присутствие в составе аттестационных комиссий органов внутренних дел независимых членов. Думается, в их состав нужно в обязательном порядке включать, прежде всего, лиц, не

¹ См.: Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 13.

² См.: Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации 28 июля 2011 года № 1027 // Собр. законодательства. Рос. Федерации. 2011. № 31. Ст. 4712.

³ Текст документа официально опубликован не был.

связанных, пусть даже в прошлом, с системой МВД России (ученые-юристы и преподаватели образовательных учреждений юридического профиля, знающие систему МВД России, правозащитники, независимые эксперты). Отбор независимых членов следует проводить открыто и гласно. Кандидатуры могли бы выдвигаться общественными объединениями, группами граждан определенной численности, а также в порядке самовыдвижения. При этом было бы правильным централизованно определить, лучше приказом МВД России, те требования, которым должен соответствовать независимый член аттестационной комиссии. Думается, реализация предложенной схемы поможет кардинально улучшить работу аттестационных комиссий органов внутренних дел, увеличит влияние на государственный аппарат структур гражданского общества, будет способствовать установлению равноправных, партнерских отношений между государством и обществом. Как отметил Президент Российской Федерации, выступая на открытии Гражданского форума 21 ноября 2001 года, без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего, благополучного общества. Здесь нужен диалог на равных¹.

Правовой статус членов общественного совета при участии в работе аттестационной комиссии включает следующие правомочия:

- 1) присутствовать на заседании комиссии;
- 2) свободно высказывать мнение относительно деятельности комиссии;
- 3) вносить предложения, замечания, давать справки;
- 4) обращаться с вопросами к членам комиссии и к лицам, приглашенным на заседание аттестационной комиссии;
- 5) знакомиться с протоколами и иными материалами заседания аттестационной комиссии;
- 6) представлять документы, обязательные к рассмотрению аттестационной комиссией.

¹ См.: file://A\Речь Президента.htm

В связи с появлением указанной новеллы крайне интересными представляются результаты анкетирования сотрудников органов внутренних дел по вопросу включения в состав аттестационных комиссий членов общественных советов. На вопрос: «Как, на Ваш взгляд, отразится включение членов общественных советов в состав аттестационных комиссий?», – ответы распределились следующим образом: 40,4% – включение членов общественных советов в состав аттестационных комиссий позволит более объективно оценивать сотрудников, повысить имидж Министерства внутренних дел, позволит гражданам влиять на принятие кадровых решений в органах внутренних дел; 45% – включение членов общественных советов в состав аттестационных комиссий является необоснованной мерой, которая будет способствовать принятию субъективных решений в отношении сотрудников органов внутренних дел, поскольку граждане не могут объективно оценивать профессиональную деятельность сотрудников, так как не знакомы с ее спецификой, распространению персональных данных и служебной информации о сотрудниках, в целом усложнит аттестационную процедуру; 14,6% – включение членов общественных советов в состав аттестационных комиссий не повлияет на аттестационное производство¹.

Как видно, большинство опрошенных сотрудников органов внутренних дел к включению членов общественных советов в состав аттестационных комиссий относятся либо отрицательно, либо индифферентно. Возможно, подобное отношение связано с опасениями практических сотрудников органов внутренних дел, что их работа будет оцениваться не только с позиции официальной статистики, но и с точки зрения реальной пользы осуществляемых полномочий для общества. С другой стороны, такое положение может быть вызвано и их опасением по поводу того, что квалифицированно и объективно оценить служебную деятельность

¹ См. диаграмму № 14.

сотрудника могут только лица, знакомые со спецификой, задачами и функциями службы в органах внутренних дел..

Действительно, существует определенный риск того, что члены аттестационных комиссий, не знакомые со службой в органах внутренних дел, в случае своей недостаточной компетентности могут дезорганизовать работу комиссии. Однако эта угроза минимальна, так как независимый член аттестационной комиссии на сегодняшний день обладает правом исключительно совещательного голоса и напрямую не участвует в принятии итоговой резолюции.

Подготовка к проведению аттестации в соответствии с пунктом 17 приказа МВД России от 14 марта 2012 года № 170 возложена на непосредственного руководителя аттестуемого сотрудника и кадровые подразделения соответствующего органа внутренних дел.

Кадровые подразделения в целях подготовки к проведению аттестации обязаны:

- разработать План проведения аттестации на календарный год, который утверждается руководителем соответствующего органа;
- в течение 30 дней с момента утверждения данного Плана произвести ознакомление с ним под личную подпись аттестуемых, а также непосредственных начальников аттестуемых в части, их касающейся;
- в течение 5 рабочих дней с момента принятия решения о проведении внеочередной аттестации познакомить под личную подпись аттестуемых сотрудников с указанным решением.

Далее этап подготовки к проведению аттестации проходит следующие стадии:

- 1) руководитель соответствующего уровня проводит индивидуальную беседу с подлежащим аттестации подчиненным, в ходе которой разъясняет ему основания и порядок организации и проведения аттестации, ответственность сотрудника за неявку на аттестацию;

2) не позднее чем за три рабочих дня до даты проведения аттестации непосредственный руководитель представляет в комиссию отзыв на аттестуемого подчиненного, в котором также содержатся обоснованные предложения по принятию аттестационной комиссией решения;

3) в аналогичном порядке аттестационной комиссии предоставляются иные документы, содержащие значимые для целей аттестации сведения относительно аттестуемого лица;

4) согласно пункту 29 приказа МВД России № 170 аттестуемый имеет право выразить несогласие с представленными в аттестационную комиссию отзывом и иными материалами и самостоятельно внести документы, характеризующие его профессионально-личностные качества.

Организационный (основной) этап аттестационной процедуры реализуется при проведении заседания аттестационной комиссии.

Аттестация по общему правилу проводится в присутствии аттестуемого, однако действующее законодательство в сфере прохождения государственной службы в органах внутренних дел предусматривает возможность проведения заседания без участия аттестуемого сотрудника. Подобное «заочное» рассмотрение производится по решению председателя аттестационной комиссии в строго определенных нормативными актами случаях:

1) по предложению непосредственного начальника и с личного письменного согласия аттестуемого сотрудника;

2) на основании рапорта аттестуемого при наличии согласия его непосредственного начальника;

3) в случае внесения в комиссию отзыва с предложением о подтверждении несоответствия сотрудника занимаемой должности в связи с продолжительной временной нетрудоспособностью (более 3 месяцев из 12).

Заседание аттестационной комиссии организуется в соответствии с Планом проведения аттестации на календарный год в заранее назначенное время. Оценка аттестуемому дается на основании представленных

документов, а также личной беседы с сотрудником, которая должна носить объективный и доброжелательный характер. На данном этапе имеет большое значение вопрос о критериях оценки. Объективные, точные и научно обоснованные критерии – основа для создания методов полной и всесторонней оценки служащих. От принятого способа оценки зависит качество проводимого анализа информации об аттестуемом и, следовательно, результаты аттестации¹. Автор в целом согласен с позицией Е.П. Поплавской, которая предлагает использовать две системы критериев оценки государственных служащих: первая система включает в себя такие основные критерии, как профессионально-деловые; морально-психологические, вторая состоит из личностно-деловых и профессионально-должностных критериев². Вместе с тем в условиях повышения престижа полицейской профессии, возрастающих требований граждан и общества в целом к сотрудникам полиции приобретают ценность такие качества, как общий кругозор, эрудиция, начитанность. Может показаться, что они малозначимы для сотрудника полиции, напротив, даже вредят ему, т.к. заставляют думать, всесторонне анализировать различные служебные ситуации, исключают слепое и бездумное выполнение приказов вышестоящих начальников, а значит, способны в военизированной иерархически построенной организации, каковой является система МВД России, вызвать недовольство со стороны руководителей органов внутренних дел. Однако это крайне деструктивная концепция. Достаточно высокий общий уровень сотрудников полиции позволит им лучше выполнять должностные обязанности, корректнее и гуманнее относиться к гражданам. Современная Россия стремится воплощать идеи гуманизма, делать их реальными, полиция должна сосредоточить основные усилия на защите прав человека и гражданина в

¹ См.: *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж : Издательство Воронежского университета. 1996, С. 312.

² См.: *Поплавская Е.П.* Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 20-21.

соответствии с международными стандартами¹. В этой связи, возможно, стоит подумать о проведении мероприятий, направленных на повышение общего уровня интеллектуального развития сотрудников органов внутренних дел, особенно тех, кто ближе всего находится к населению, чаще всего с ним соприкасается в процессе службы, например тех же участковых уполномоченных полиции. После того можно было бы ввести в качестве самостоятельного критерия оценки сотрудника органа внутренних дел во время его аттестации такой критерий, как общий уровень развития, включая уровень правовой культуры.

Итоговый этап аттестационной процедуры в органах внутренних дел реализуется при подведении итогов аттестации. Резюме аттестационной комиссии может содержать следующие вариативные рекомендации:

а) признание сотрудника соответствующим замещаемой должности:

- без дополнительных правовых последствий;
- с рекомендацией назначения на вышестоящую должность;
- с направлением его кандидатуры в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности;

б) решение о переносе аттестации не более чем на год для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве, либо для профессиональной переподготовки или повышения квалификации сотрудника;

в) решение о несоответствии сотрудника замещаемой должности:

- с последующим переводом его на нижестоящую должность;
- с последующим увольнением его со службы в органах внутренних дел.

Перечисленные рекомендации принимаются открытым голосованием членов комиссии при отсутствии аттестуемого простым большинством голосов. При равенстве таковых аттестуемый признается соответствующим замещаемой должности.

¹ См.: *Параносенков П.М.* Совершенствование правового регулирования взаимодействия общества и полиции Российской Федерации на современном этапе реформирования // *Административное право и процесс.* 2013. № 12. С. 37.

Рекомендации аттестационной комиссии заносятся в аттестационный лист сотрудника органа внутренних дел, который подписывается председателем и секретарем аттестационной комиссии¹. Думается, что аттестационный лист должен подписываться всеми членами аттестационной комиссии, принимавшими участие в ее заседании, тем более, если в перспективе будет положительно решен вопрос о расширении в составе представительства «общественного элемента». Именно такой порядок в настоящее время предусмотрен на государственной гражданской службе. Прошедший аттестацию сотрудник должен быть ознакомлен под личную подпись с результатами аттестации сотрудником соответствующего кадрового подразделения в течение трех рабочих дней со дня проведения заседания комиссии. В случае отказа сотрудника от ознакомления с аттестационным листом об этом составляется акт в произвольной форме.

Факультативная стадия процедуры аттестации сотрудников органов внутренних дел (обжалование решения аттестационной комиссии) урегулирована статьей 72 ФЗ о службе в ОВД. Следует отметить, что сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать рекомендации аттестационной комиссии в соответствии с законом. Данная категория дел рассматривается судами общей юрисдикции в соответствии с нормами Гражданско-процессуального кодекса. По сути, законодатель, предусмотрев возможность обжалования результатов аттестации в суде, предлагает делать это аналогично рассмотрению трудовых споров работников. Учитывая особый административно-правовой статус сотрудников органов внутренних дел, такой порядок вряд ли можно признать правильным. Думается, в свете реформы системы МВД России уместно поставить вопрос о передаче в перспективе споров, возникающих из служебных отношений сотрудников органов внутренних дел, в компетенцию административных судов, попытка создать которые, правда, пока не слишком результативная, предпринимается в России со второй половины 90-х годов XX в. Практическая реализация

¹ См.: Митрохин В.В. Административные процедуры прохождения службы в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2014. № 2 (74). С. 134.

данного предложения позволит, с одной стороны, повысить требовательность к сотрудникам органов внутренних дел, а с другой – усилит защиту их законных интересов при решении кадровых вопросов. Следует согласиться с мнением в прошлом первого заместителя Верховного Суда Российской Федерации В.И. Радченко, что создание в России системы административных судов будет иметь не только большое правовое, но и важное политическое значение, поскольку в нашей стране появится специализированная юстиция, призванная защищать права человека¹.

Определенные надежды относительно рассматриваемого вопроса внушают перспективы принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, проект которого прошел первое чтение в Государственной Думе Российской Федерации². Во-первых, специфика решаемых органами внутренних дел задач требует оперативного замещения должностей, оказавшихся вакантными в результате увольнения сотрудника по нереабилитирующим мотивам. Во-вторых, в случае восстановления на службе незаконно уволенного сотрудника, он должен быть назначен на занимаемую до приостановления служебных правоотношений должность и ему должна быть выплачена заработная плата за период обжалования управленческого решения. Очевидно, что ошибка в таком случае влечет за собой существенные организационно-штатные и финансовые трудности в руководстве органа внутренних дел. Оперативное и полное рассмотрение споров, возникающих из служебных отношений сотрудников органов внутренних дел, возможно лишь специализированными субъектами – административными судами при наличии специальной законодательной основы – Кодекса административного судопроизводства РФ.

¹ См.: *Радченко В.И.* Судебная защита прав человека и гражданина в административных правоотношениях // *Права человека в России и правозащитная деятельность государства : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. д-ра юрид. ... наук В.Н. Лопатина.* СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. С. 23.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации принят в первом чтении // URL: <http://www.garant.ru/news/473912> (дата обращения: 15.09.2014).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 21 марта 2014 года, Президент Российской Федерации признал кадровое укрепление одним из приоритетных направлений работы ведомства¹. Добиться сколько-нибудь значимых результатов на данном направлении вряд ли возможно без совершенствования на прочной научной основе организационно-правовых механизмов подбора кадров органов внутренних дел и их аттестации. Способствовать этому как раз и призвано настоящее исследование.

Следует сказать, что, исходя из установок главы государства, кадровая тематика является одним из главных приоритетов в деятельности МВД России. В настоящее время ведомством разработана Концепция кадровой политики системы МВД России, которую планируется обсудить и, видимо, утвердить на заседании коллегии МВД России по итогам работы за 2013 год. Кроме того, МВД России подготовлена «Дорожная карта» основных направлений совершенствования деятельности органов внутренних дел. Одним из пяти ее направлений, в частности, выделено повышение кадрового потенциала. Все это свидетельствует о системном, взвешенном подходе руководства МВД России, призванном коренным образом улучшить кадровую ситуацию в органах внутренних дел.

В качестве положительного момента нельзя не отметить также и то, что в решении кадровых вопросов в системе МВД России заметно повышается роль и значение структур гражданского общества, что соответствует общемировым тенденциям в данной сфере. Важную роль здесь начинает играть Общественный совет при МВД России. В частности, на его заседании, которое состоялось 12 марта 2014 года, среди прочих была образована Комиссия Общественного совета по оказанию содействия привлечению кадров для службы в органах внутренних дел и информированию об особенностях службы. Председателем Комиссии был избран член

¹ См.: Расширенное заседание коллегии МВД 21 марта 2014 года // URL: <http://президент.рф> (дата обращения: 25.09.2014).

Общественного совета при МВД России главный редактор «Российской газеты» В.А. Фронин¹.

В настоящем исследовании подбора кадров органов внутренних дел и их аттестации сформулированы теоретические выводы и практические предложения, которые, по мнению автора, вносят свою, пусть и скромную, лепту в кадровое укрепление системы МВД России.

1. Анализируя российское законодательство досоветского и советского периодов в сфере подбора кадров органов внутренних дел можно отметить тот факт, что в нормативных правовых актах, в основном, находили закрепление только требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел, процесс отбора кандидатов, его принципы и основы, нормативно урегулированы не были.

2. Для уяснения сущности подбора кадров органов внутренних дел необходимо рассматривать его как административную процедуру. Исследование состояния научных достижений и правоприменительной практики в области подбора кадров органов внутренних дел, а также уяснение его сущности позволило предложить определение подбора кадров органов внутренних дел как административной процедуры, заключающейся в поиске кандидатов на должности органов внутренних дел, оценке и сопоставлении их личных, моральных, физических и профессиональных качеств с квалификационными требованиями, предъявляемыми к должностям органов внутренних дел.

3. К правовым принципам подбора кадров в органах внутренних дел относятся: равенство – равные права кандидатов на должности органов внутренних дел с учетом квалификационных требований, независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; объективность – объективная оценка кандидатов на

¹См.: www.os.mvd.ru (дата обращения: 18.09.2014).

должности органов внутренних дел, исключая случаи коррупционного протекционизма и направленная исключительно на выявление соответствия кандидатов предъявляемым к должности квалификационным требованиям; состязательность – замещение должностей в органах внутренних дел путем конкурсного отбора кандидатов, направленного на выявление наиболее квалифицированных сотрудников, способных на должном уровне выполнять поставленные перед Министерством внутренних дел РФ задачи; уважение прав и свобод кандидатов на должности в органах внутренних дел, запрещение использования в процессе отбора методов, которые могут нанести моральный, материальный ущерб или физический вред кандидатам; конфиденциальность – сохранение персональных данных кандидатов, полученных в процессе сбора информации о них.

4. Административную процедуру подбора кандидатов на должности в органах внутренних дел можно разделить на следующие этапы: поиск кандидатов; изучение кандидатов, оценка их личных, деловых и профессиональных качеств; рассмотрение вопроса о назначении кандидата или о допуске к участию в конкурсе на замещение должности в органах внутренних дел по итогам проведенных мероприятий; проведение конкурсной процедуры для выявления наиболее достойных кандидатов для назначения на должности в органах внутренних дел.

5. В качестве внешнего источника подбора кандидатов в органах внутренних дел представляется целесообразным использовать способ оповещения сотрудников об имеющихся вакансиях с целью привлечения хорошо знакомых им лиц на службу в полицию. Необходимо также шире использовать возможности сотрудников органов внутренних дел, постоянно работающих с населением, для привлечения достойных кандидатов на службу в органы внутренних дел. Кроме того, большие резервы для подбора кадров дает использование современных информационных технологий и, в частности, Федерального портала управленческих кадров. Для реализации целей подбора кандидатов на службу также возможно привлекать

ветеранские организации органов внутренних дел. Обладая значительным жизненным и профессиональным опытом, ветераны органов внутренних дел также могут изучать и рекомендовать на службу в органы внутренних дел достойных кандидатов.

6. Статья 30 ФЗ о службе в ОВД предусматривает возможный, а не обязательный порядок ротации руководящих кадров в органах внутренних дел. С учетом интересов службы возможно ежегодное составление списков руководителей, перемещаемых в порядке ротации. Указанные списки должны согласовываться с руководством МВД России и утверждаться Президентом РФ. В порядке ротации должны перемещаться не все руководители, замещающие должности в течение шести лет, к избранию претендентов для ротации необходимо подходить с учетом интересов службы и личных обстоятельств сотрудника. Необходимо увеличить срок ротации. На наш взгляд, для ознакомления с новым регионом, изучением его специфики, обновлением личного состава затрачивается около двух лет. Соответственно, для достижения определенных результатов в работе требуется более длительный срок.

7. Представляется целесообразным проведение закрытых (внутренних) и открытых (внешних) конкурсов на замещение должностей в органах внутренних дел. Закрытый (внутренний) конкурс должен проводиться среди сотрудников органов внутренних дел. Этот вид конкурсов должен быть приоритетным, т.к. позволяет обеспечивать карьерный рост сотрудников органов внутренних дел. Проведение закрытых (внутренних) конкурсов обусловлено квалификационными требованиями к должностям органов внутренних дел. Открытые (внешние) конкурсы на замещение должностей в органах внутренних дел следует проводить как среди действующих сотрудников, так и среди кандидатов на службу.

8. Анализ зарубежного опыта в сфере подбора кадров свидетельствует о наличии схожих в общем плане требований, предъявляемых к кандидатам на службу в полицию зарубежных государств и России, а также о некоторых

отличиях процедуры подбора кадров в России и за рубежом. В зарубежных странах шире применяются конкурсные начала при замещении должностей в полиции. В этом отношении их опыт заслуживает внимательного изучения.

9. Ретроспективный анализ законодательства советского периода позволяет говорить, что впервые институт аттестации сотрудников был введен приказом НКВД РСФСР от 27 ноября 1923 г. № 152. В целом следует констатировать, что к концу 20-х годов этот институт прохождения службы прошел апробацию и получил должное нормативное закрепление. Наряду с оценкой личностных качеств работников аттестация персонала милиции позволяла формировать кадровый резерв для замещения вышестоящих должностей. Вплоть до 1991 года аттестация проводилась в целях оценки и всестороннего изучения политических, деловых и моральных качеств, преданности коммунистическому строю лиц рядового и начальствующего состава.

10. Анализ общетеоретических подходов к определению аттестации и нормативной правовой базы, регламентирующей проведение аттестации сотрудников органов внутренних дел, позволил предложить авторское определение аттестации, которое представлено среди положений, выносимых на защиту.

11. Аттестационная процедура в органах внутренних дел имеет следующие цели: кадровая – состоит в объективной оценке сотрудников на соответствие замещаемым ими должностям. Данная цель служит формированию высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел, грамотной расстановке и использованию кадров, выявлению наиболее и наименее перспективных сотрудников и т.д.; административная – результатом проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел является изменение, прекращение или продолжение государственно-служебных отношений; мотивационная – состоит в формировании у сотрудников органов внутренних дел мотивации на долгосрочное и успешное прохождение государственной службы. Залогом достижения мотивационной

цели аттестации является объективность при оценке сотрудника независимо от его должности и звания. Оценка должна даваться только на основе его личных, профессиональных и моральных качеств, а также результатов его служебной деятельности.

12. В отношении процедуры аттестации сотрудников органов внутренних дел можно выделить следующие функции: оценочная – заключается в оценке личных, профессиональных и моральных качеств сотрудника, а также результатов его служебной деятельности; воспитательная – служит для коррекции поведения сотрудников в случае ненадлежащего исполнения ими служебных обязанностей, при объективном проведении аттестации позволяет оказывать воспитательное воздействие на весь личный состав; организационная – связана с организацией и проведением процедуры аттестации сотрудников органов внутренних дел; стимулирующая – служит для определения лучших и худших сотрудников и состоит в применении соответственно мер поощрительного или дисциплинарного воздействия, с помощью аттестации у сотрудников формируется желание улучшать результаты своей служебной деятельности; информационная – связана с информированием сотрудника об оценке результатов его деятельности, выявлением недостатков или достижений.

13. К принципам аттестации сотрудников органов внутренних дел необходимо отнести:

гласность – административная процедура должна проводиться открыто, характеризоваться доступностью материалов аттестации в рамках установленной процедуры ее проведения;

законность – заключается в том, что при проведении аттестации необходимо строго руководствоваться нормативными правовыми актами, в обеспечении и соблюдении прав аттестуемых;

защиту информации, полученной в результате проведения аттестации, – в процессе аттестации собираются и анализируются личные, моральные и профессиональные качества аттестуемого, что связано напрямую с

персональными данными сотрудников, соблюдение указанного принципа заключается в неразглашении участниками административной процедуры персональных данных аттестуемых и служебной информации;

объективность оценки аттестуемого – заключается в объективном и беспристрастном проведении аттестации, справедливой оценке личных, профессиональных и моральных качеств аттестуемого, а также результатов его служебной деятельности, основываясь на научно обоснованных и нормативно закреплённых критериях оценки, выражающихся в квалификационных требованиях к группам должностей в органах внутренних дел;

обоснованность выводов аттестационной комиссии – состоит в соответствии оценки личных, деловых, моральных качеств аттестуемого, а также результатов его служебной деятельности выводам, которые выносит аттестационная комиссия. Если аттестуемому дана отрицательная оценка, в отношении него должны приниматься адекватные и справедливые меры, что должно найти свое отражение в выводах аттестационной комиссии. И наоборот, если при оценке аттестуемого выявлены достижения в его служебной деятельности, высокие показатели в работе, необходимо стимулировать сотрудника путем вынесения решения о продвижении по службе, применении в отношении аттестуемого мер поощрения и т.д.;

системность – выражается в проведении аттестации в соответствии с установленными в законодательстве сроками, на основании планов проведения аттестации. Пропуск сроков ее проведения должен быть обусловлен объективными причинами. Действующими нормативными правовыми актами предусмотрено одно основание для перенесения сроков аттестации – нахождение в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. В иных случаях проведение аттестации должно проводиться строго в сроки, установленные действующими нормативными правовыми актами;

профессионализм и компетентность членов аттестационной комиссии – оценивать сотрудника на соответствие занимаемой должности должны высококвалифицированные специалисты, пользующиеся заслуженным авторитетом в коллективе. Указанный принцип напрямую связан с важнейшим принципом аттестации - объективностью оценки аттестуемого. Ведь невозможна объективная оценка служебной деятельности аттестуемого низкоквалифицированными членами аттестационной комиссии. Реализация указанного принципа будет способствовать в число прочего достижению воспитательной функции аттестации.

14. Представляется обоснованным выделить следующие этапы аттестационной процедуры: подготовительный, организационный (основной), итоговый. За последний год нормативная правовая база, регламентирующая аттестационную процедуру в органах внутренних дел, претерпела значительные изменения, приняты новые нормативные правовые акты, усовершенствован порядок проведения аттестации. Новеллой в аттестационной процедуре в органах внутренних дел является включение в состав аттестационных комиссий членов общественных советов. Целесообразно расширить представительство «общественного элемента» в составе аттестационных комиссий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм.и доп. на 05 февраля 2014 г. // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.; Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст.4398.

Федеральные законы

2. О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ с изм. и доп. на 02 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2013. – № 14. – Ст.3477.

3. О государственной гражданской службе : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. на 2 апреля 2014 г. № 284-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2014. – № 14. – Ст. 1545.

4. О полиции : федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ с изм. и доп. на 21 июля 2014 г. № 185-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2011.– № 7.– Ст. 900; 2014. – № 30 (ч.1). – Ст. 4259.

5. О социальных гарантиях сотрудникам внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ с изм. и доп. на 02 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч.1). – Ст. 4595; 2013. – № 49 (ч.7). – Ст.6351.

6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ с изм. и доп. на 25 ноября 2013 г. № 185-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020; 2013. – № 48. – Ст. 6165.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе : федеральный закон от 06 декабря 2011 г. №395-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7337.

Законы зарубежных стран

8. Об административных процедурах : закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2000. – № 20. – Ст. 379.

9. Об административных процедурах : закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З // URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&r2=2/1530> (дата обращения: 28.09.2014).

Подзаконные нормативные акты

Указы Президента РФ

10. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации : указ Президента от 01 февраля 2005 г. № 110 с изм. и доп. на 19 марта 2014 г. № 156 // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 437; 2014. – №12. – Ст.1263.

11. О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 с изм. и доп. на 10 августа 2012 г. № 1156// Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277; 2012. – № 33. – Ст. 4633.

12. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел : указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. №1468 // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 52 (ч.1). – Ст. 6536.

13. О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 8. – Ст. 839.

14. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 с изм. и доп. на 01 марта 2011 г. № 254) // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 52 (ч.1). – Ст. 6536; 2011. – № 10. – Ст.1340.

15. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 01 марта 2011 г. № 248 с изм. и доп. на 06 августа 2014 г. №549) // Рос. газета. – 2011. – 2 марта; Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4467.

16. Об утверждении типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента РФ от 01 марта 2011 г. № 249 с изм. и доп. на 06 августа 2014 г. // Рос. газета. – 2011. – 2 марта; Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4467.

17. Вопросы организации полиции : указ Президента РФ от 01 марта 2011г. № 250 с изм. и доп. на 06 августа 2014 г. // Рос. газета. – 2011. – 2 марта; Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4467.

18. О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел : указ Президента РФ от 1 марта 2011 года № 251 (утратил силу) // Рос. газета. – 2011. – 2 марта.

19. Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации: утверждена президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496 // URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/59119> (дата обращения: 25.09.2014).

20. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе : пояснительная записка к проекту Федерального закона от 06 декабря 2011 г. № 395-ФЗ // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=88342;fld=134;dst=4294967295> (дата обращения: 25.09.2014).

21. О проекте Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 25. – Ст. 3027.

Постановления и распоряжения Правительства РФ

22. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 с изм. и доп. на 23 января 2014 г. № 53 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169; 2014. – № 5. – Ст. 506.

23. Об утверждении правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 6 декабря 2012 г. № 1259 // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 50 (ч. 6). – Ст. 7075.

24. О создании в сети Интернет пилотной версии сайта Федерального портала управленческих кадров : распоряжение Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 62-р // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 5. – Ст. 664.

25. Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции (инструкция) : Постановление НКВД РСФСР от 13 октября 1918 г. (утратило силу) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – № 223. – 1918. – 13 октября.

Постановления и распоряжения высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

26. Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД

России от 14 декабря 1999 г. № 1038 с изм. и доп. она 06 мая 2013 г.(утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 17; Российская газета. – 2013. – 19 июля.

27. Об утверждении перечня должностей сотрудников органов внутренних дел, замещаемых по конкурсу, и Инструкции о порядке проведения конкурсов на замещение должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 июля 1995 г. №270 (утратил силу) // Бюллетень текущего законодательства МВД РФ. – Выпуск 13.– Часть III.– М., 1995.

28. Об утверждении Наставления по физической подготовленности сотрудников органов внутренних дел: приказ МВД России от 29 июля 1996 г. №412 с изм. и доп. на 20 мая 2003 г. № 340) // Документ официально опубликован не был.

29. Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 14 декабря 1999 г. №1038 (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 17.

30. Об утверждении Наставления по огневой подготовке в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 11 сентября 2000 г. № 955 (утратил силу) // Документ официально опубликован не был.

31. Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 (утратил силу) // Документ официально опубликован не был.

32. О порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел: приказ МВД России от 19 мая 2009 г. № 386 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 31.

33. Об утверждении Инструкции о порядке проведения военно-врачебной экспертизы и медицинского освидетельствования в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войсках Министерства внутренних дел

Российской Федерации : приказ МВД России от 14 июля 2010 г. № 523 с изм. и доп. на 26 августа 2013 г. № 646 // Рос. газета. – 2010. – 23 нояб.; 2013. – 25 ноября.

34. О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 с изм. и доп. на 02 июля 2014 г. № 559 // Рос. газета. – 2012. – 27 апр.; 2014. – 12 сентября.

35. О квалификационных требованиях к должностям рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 521 // Рос. газета. – 2012. – 18 июля.

36. Об аттестации сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России, выполняющих функции по осуществлению государственного пожарного надзора : приказ МЧС России от 16 января 2003 г. № 20 с изм. и доп. на 22 июня 2010 г. № 289) // Рос. газета. – 2003. – 27 фев.; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – №32.

37. Об утверждении перечней должностей сотрудников старшего начальствующего состава, среднего начальствующего состава и младшего начальствующего состава таможенных органов Российской Федерации, учреждений, находящихся в ведении Федеральной таможенной службы, и представительств Таможенной службы Российской Федерации за рубежом, соответствующих им специальных званий и общих квалификационных требований : приказ ФТС России от 04 июня 2009 г. № 1025 с изм. и доп. на 08 ноября 2011 г. № 2278) // Рос. газета. – 2009. – 7 авг.; 2011. – 21 декабря.

38. О Рабоче-Крестьянской милиции : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – № 79. – Ст. 371.

39. О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции : декрет ВЦИК РСФСР от 23 ноября 1922 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1922. – № 78.

40. О введении в действие Положения о службе Рабоче-Крестьянской милиции : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 28 сентября 1925 г. (утратил силу) // URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2671.htm (дата обращения: 25.09.2014).

41. Положение о рабоче-крестьянской милиции : постановление СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 390 (утратило силу) // СЗ СССР. – 1931. – № 33. – Ст. 247.

42. Об утверждении Положения о прохождении службы начальствующим составом Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР : постановление ЦИК СССР № 66, СНК СССР № 1175 от 03 июля 1936 г. (утратило силу) // СЗ СССР. – 1936. – № 36. – Ст. 316а, 316б.

43. Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел : постановление Совета Министров СССР от 23 октября 1973 г. № 778 (утратило силу) // Документ официально опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс», 2012.

44. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : постановление Верховного Совета РФ от 23.12.1992г. № 4202-1 (утратило силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – №2. – Ст. 70.

45. Об утверждении Наставления по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации : проект приказа МВД России // Рос. газета. – 2011. – 9 нояб.

Специальная литература

Монографии, учебники, учебные пособия

46. Аврутин Ю.Е. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование : монография / Ю.Е. Аврутин, В.Я. Кикоть, И.И. Сыдорук. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 456 с.

47. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.
48. Административное право зарубежных стран : учебник для студентов вузов / под ред. В.Я Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 431 с.
49. Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И.Ш. Килясханова. – М. : Закон и право, 2004. – 400 с.
50. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю.С. Адушкин. – Саратов, 1986. – 128 с.
51. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 190 с.
52. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
53. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – 528 с.
54. Бельсон Я.М. Карательный механизм современных буржуазных государств : учебное пособие / Я.М. Бельсон.– М. : Науч.- исслед. и ред.-изд. отд. МФЮЗО при Акад. МВД СССР, 1980. –88 с.
55. Беляев А.В. Аттестация государственных служащих / А.В. Беляев, В.М. Герасимов. – М. : ИТПИ, 2001. – 150 с.
56. Быков А.В. Система обеспечения внутренней безопасности США. Конституционно-правовой аспект деятельности: монография / А.В. Быков, Т.В. Кикоть-Глухоедова.– М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 137 с.
57. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учебное пособие / И.А. Василенко. – М. : Логос, 2001 – 200 с.
58. Веснин В.Р. Управление персоналом : учебное пособие / В.Р. Веснин. – М. : ТК Велби Проспект, 2008. – 240 с.

59. Волкова В.В. Государственная служба : учебное пособие для студентов вузов / В.В. Волкова, А.А. Сапфирова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. – 207 с.
60. Воробьев В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты) / В.А. Воробьев. – Ростов-на-Дону : Изд-во Ростов. ун-та, 1986. – 224 с.
61. Государственная служба США, Германии, Франции, Великобритании (организация и регулирование) : учебно-методическое пособие / авт.-сост. В.В. Бакушев [и др.]. – М., 2001. – 29 с.
62. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 476 с.
63. Гришковец А.А. Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец. – М. : Дело и сервис, 2014. – 624 с.
64. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации : учебный курс / А.А. Гришковец. – М. : Дело и сервис, 2003. – 464 с.
65. Губанов А.В. Полиция Запада / А.В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД России, 1993. – 220 с.
66. Демин А.А. Государственная служба / А.А. Демин. – М. : Книгодел, 2013. – 183 с.
67. Дуракова И.Б. Управление персоналом: отбор и найм. Исследование зарубежного опыта / И.Б. Дуракова. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998. – 160 с.
68. Занина Т.М. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел Российской Федерации информационно-психологической безопасности личности и общества : монография / Т.М. Занина, К.Д. Рыдченко. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. – 172 с.
69. Занина Т.М. Административно-правовое регулирование психологического обеспечения прохождения службы в органах внутренних дел : учебно-методическое пособие / Т.М. Занина, К.Д. Рыдченко. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2012. – 45 с.

70. Кибанов А.Я. Управление персоналом организации: отбор и оценка при найме, аттестация : учебное пособие для студентов вузов / А.Я. Кибанов, И.Б. Дуракова. – М., 2005. – 416 с.
71. Кибанов А.Я. Управление персоналом: учебник / А.Я. Кибанов, Л.В. Ивановская, Е.А. Митрофанова. – М. : РИОР, 2007. – 288 с.
72. Князев В.В. Полицейские системы ведущих зарубежных стран: пособие / В.В. Князев [и др.]. – М.: ВНИИ МВД России, 2004. – 64 с.
73. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / под ред. Л.А. Окунькова. – М. : Инфра-М, 2002. – 368 с.
74. Конституция США 1787 г. // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / под ред. О.А. Жидкова; пер. В.И. Лафитского. – М. : Прогресс, 1993. – 766 с.
75. Крылов Б.С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности / Б.С. Крылов.–М. : НИиРИО ВШ МВД СССР, 1972. – 78 с.
76. Курилов В.И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве / В.И. Курилов. – Владивосток : Изд-во Дальневосточного ун-та, 1983. – 200 с.
77. Курицын В.М. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России : учебное пособие для вузов / В.М. Курицын, Д.Д. Шалягин. – М. : Академический проект, Трикста, 2004. – 496 с.
78. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации / В.М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 296 с.
79. Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 195 с.
80. Мелешко Х.Т. Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих / Х.Т. Мелешко. – Минск : Университетское, 1990. – 104 с.

81. Миндагулов А.Х. Организация и деятельность службы полиции за рубежом (социальные и психологические аспекты) : лекция / А.Х. Миндагулов, Ю.И. Осипов. – М. : ВЮЗШ МВД РФ, 1992. – 45 с.
82. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
83. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учебное пособие / Д.М. Овсянко. – М., 2002. – 301 с.
84. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / под ред. Ю. П. Урьяса. – М. : Прогресс, 1991. – 472 с.
85. Очерки истории органов внутренних дел Российского государства / А.А. Демин, В.Е. Иванов, А.В. Лучинин, В.П. Ляушин. – Екатеринбург : Изд-во УрЮИ МВД России, 2001. – 48 с.
86. Панова И. В. Административно-процессуальное право России / И.В. Панова. – М. : Норма, 2003. – 336 с.
87. Позднышов А.Н. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы / А.Н. Позднышов. – Ростов-на-Дону : Изд-во Ростов. ун-та, 2003. – 230 с.
88. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.
89. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития : монография / П.П. Сергун. – Саратов, 1997. – 236 с.
90. Симоненко А.В. Нивелирование негативных тенденций формирования высококвалифицированного кадрового состава правоохранительной службы / А.В. Симоненко [и др.]. – Воронеж : ВИ МВД России, 2010. – 69 с.
91. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс: монография / В.Д. Сорокин. – М. : Юридический центр Пресс, 2003. – 661 с.
92. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.

93. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.
94. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 144 с.
95. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы / Ю.Н. Стариков. – М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА- М), 2001. – 304 с.
96. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование / Ю.Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996. – 456 с.
97. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – М. : НОРМА, 2002. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 728 с.
98. Управление персоналом государственной службы: учебно-метод. пособие / под ред. Е.В. Охотского. – М. : Изд-во РАГС, 1997. – 536 с.
99. Управление персоналом организации: учебник / под ред. А.Я. Кибанова. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 695 с.
100. Управление персоналом: учебник для вузов / под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 560 с.
101. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики : учебник для студентов / В.В. Черепанов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 679 с.
102. Шкатулла В.И. Настольная книга менеджера по кадрам / В.И. Шкатулла. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 520 с.
103. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. – М., 1979. – 136 с.
104. Polizei- und Ordnungsrecht / Bodo Pieroth [u.a.]. – München, 2007. – 211 p.

Статьи в научных журналах, книгах, доклады на конференциях

105. Акулов В.И. Полицейские силы зарубежных стран / В.И. Акулов, Е.А. Соломатина // Полицейская деятельность. – 2011. – №1. – С. 58–63.
106. Быков А. В. Основы кадровой политики в полиции и жандармерии отдельных западноевропейских стран / А.В. Быков // Рос. следователь. – 2007. – № 2. – С. 39- 40.
107. Глозман В.А. Должностная переаттестация кадров на предприятии / В.А. Глозман // Советское государство и право. – 1974. – № 7. – С. 41- 48.
108. Демин А.А. «Система добычи» и «система заслуг» как способы комплектования кадров государственной службы / А.А. Демин // Вестник РУДН. Юридические науки. – 1998. – № 2. – С. 41- 46.
109. Занина Т.М. Особенности приема (зачисления) на государственную службу в полицию Великобритании / Т.М. Занина, И.С. Морозова // Вестник Воронежского института МВД России. – 2010. – №2. – С. 52–57.
110. Куракин А.В. Процедуры, обусловленные прохождением государственной гражданской службы Российской Федерации / А.В. Куракин, А.А. Савостин // Право и политика. – 2004. – № 8. – С.27 - 37.
111. Лютых С. Полиция Германии / С. Лютых // Петровка, 38. – 2011. – №34 (222).
112. Лютых С. Полиция Франции / С. Лютых // Петровка, 38. – 2011. – №30 (218).
113. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности / М.Я. Масленников // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 15–20.
114. Мельников В.П. Государственная служба России: ретроспективный анализ / В.П. Мельников // Вестник государственной службы. – 1993. – №9. – С.13–18.
115. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности : отечественная доктрина и практика / А.Ф. Ноздрачев // URL :

<http://justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=2899> (дата обращения: 05.10.2014).

116. Нургалиев Р.У. Ротация кадров в полиции стала нормой // URL : <http://vz.ru/news/2011/10/2/526973.html> (дата обращения: 05.10.2014).

117. Оболонский А.В. Государственная служба во Франции / А.В. Оболонский // Государство и право. – 2000. – №11. – С.60–66.

118. Полиция США // URL : http://www.region-yug.ru/materials/p_public/m_fosnes_police_USA.htm (дата обращения: 05.10.2014).

119. Секрет престижа службы // Советская Белоруссия. – 2012. – 5 июля.

120. Тихомиров Ю.А. Административные процедуры и право / Ю.А. Тихомирова, Э.В. Талапина // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 5–6.

121. Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация / С.Д. Хазанов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58–63.

Диссертации, авторефераты диссертаций

122. Анисимова Т.В. Институт аттестации государственных служащих в административном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Анисимова. – М., 2010. – 25 с.

123. Артемова М.В. Проблемы правового регулирования подбора, использования и профессионального обучения кадров в организации : дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Артемова. – М., 2005. – 35 с.

124. Арутюнов К.Г. Административно-правовое регулирование аттестации сотрудников органов внутренних дел в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / К.Г. Арутюнов. – М., 2005. – 169 с.

125. Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.С. Беркутова. – М., 2005. – 19 с.

126. Бобров А.М. Поступление на государственную службу в органы внутренних дел Российской Федерации : дис. ...канд. юрид. наук / А.М. Бобров. – Саратов, 2011. – 242 с.

127. Бобырев В.В. Организационно-правовые основы кадрового обеспечения деятельности полиции государств Западной Европы : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Бобырев. – М., 2002. – 147 с.

128. Быков А.В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Быков. – М., 2008. – 56 с.

129. Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Губанов. – М., 1997. – 355 с.

130. Жиров А.П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности : дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Жиров. – М., 1979. – 172 с.

131. Занина Т.М. Административно-правовое регулирование работы с кадрами в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук / Т.М. Занина. – М., 2000. – 172 с.

132. Измайлов Д.С. Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции : дис. ... д-ра юрид. наук / Д.С. Измайлов. – М., 2006. – 423 с.

133. Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.Я.Кикоть. – М. : ВНИИ МВД России, 2002. – 55 с.

134. Колесникова В.И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Колесникова. – М., 2001. – 23 с.

135. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.М. Лазарев. – М., 2002. – 20 с.

136. Маталин А. С. Аттестация служащих в трудовом праве : дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Маталин. – М., 2004. – 172 с.

137. Матвеева Н.В. Правовые и организационные основы прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Матвеева. – СПб., 2005. – 195 с.

138. Михелькевич С.В. Административно-правовые модели регулирования и оптимизации службы в органах полиции (милиции) федеративного государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Михелькевич. – М., 2010. – 24 с.

139. Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Никольская. – Воронеж, 2007. – 24 с.

140. Павлов В.Н. Проблемы организационного обеспечения деятельности исполнительных комитетов районных советов народных депутатов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Н. Павлов. – М., 1988. – 24 с.

141. Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба РФ : дис. ... канд. юрид. наук / Е.Л. Патрашко. – М., 2005. – 248 с.

142. Плохой О.А. Развитие организационных и правовых основ комплектования кадров правоохранительных органов Российской Федерации (1990–2005 гг.) : по материалам ОВД и ФСИН России : дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Плохой. – М., 2006. - 158 с.

143. Позднякова Е.В. Правовое регулирование прохождения государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Позднякова. – Воронеж, 2010. – 202 с.

144. Поплавская Е.П. Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.П. Поплавская. – М., 2008. – 25 с.

145. Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : правовые и организационные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Ростовцева. – М., 2007. – 22 с.

146. Рыдченко К.Д. Административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности органами внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / К.Д. Рыдченко. – Воронеж, 2011. – 308 с.

147. Рюден Е.Ю. Административно-правовое обеспечение службы полиции (милиции) в федеративном демократическом государстве в условиях административной модернизации : сравнительно-правовая характеристика ФРГ и РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Ю. Рюден. – М., 2009. – 28 с.

148. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук / П.П. Сергун. – М., 1999. – 322 с.

149. Смирнов Л.Л. Организационно-правовые основы формирования и функционирования Национальной жандармерии Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.Л. Смирнов. – М., 2003. – 23 с.

150. Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР : становление и развитие правовых и организационных основ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.М. Шамаров. – М., 1999. – 56 с.

151. Шишкарев С.Н. Полицейская система Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Н. Шишкарев. – М., 2001. – 30 с.

152. Шушкевич И.Ч. Система подготовки кадров для правоохранительных органов зарубежных стран (теоретический и организационно-правовой аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Ч. Шушкевич. – СПб., 1998. – 24 с.

153. Щелкунова М.В. Организационно-правовые основы службы женщин в полициях зарубежных стран : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Щелкунова. – М., 1999. – 19 с.

154. Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук // Т.В. Щукина. – Воронеж, 2011. – 56 с.

155. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.Е. Чаннов. – Саратов, 2010. – 47 с.

Публикации в средствах массовой информации и в сети Интернет

156. Губанов А.В. Эволюция теории и практики института полиции в зарубежных государствах / А.В. Губанов // URL : <http://www.narcom.ru/law/system/27.html> (дата обращения: 05.10.2014).

157. Д. Медведев выступил за ротацию кадров на всех уровнях // URL : <http://top.rbc.ru/politics/22/10/2011/621601.shtml> (дата обращения: 05.10.2014).

158. Мартиросова Н.В. Опыт реализации компетентностного подхода в оценке кадров полиции зарубежных государств / Н.В. Мартиросова // URL : <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/1072-2012-02-05-18-51-22> (дата обращения: 05.10.2014).

159. Международный опыт правоохранительной деятельности. [Электронный ресурс]. – URL : <http://www.philosophy.ru/edu/vui/mopd/5html> (дата обращения: 05.10.2014).

160. Что такое федеральный портал управленческих кадров? //URL : <http://rezerv.gov.ru> (дата обращения: 05.10.2014).

ПРИЛОЖЕНИЯ

АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

по результатам изучения мнения сотрудников органов внутренних дел по вопросам подбора кадров в органах внутренних дел, их аттестации

Проводимое анкетирование строилось на основе выборочного изучения мнения сотрудников органов внутренних дел по вопросам подбора кадров в органах внутренних дел, их аттестации. Были проанкетированы сотрудники:

- 1) МВД России по Республике Хакасия – 7;
- 2) МВД России по Республике Бурятия – 6;
- 3) МВД России по Республике РСО - Алания – 9;
- 4) ГУ МВД России по Воронежской области – 53;
- 5) ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области – 10;
- 6) ГУ МВД России по Московской области – 15;
- 7) ГУ МВД России по Свердловской области – 4;
- 8) ГУ МВД России по Уральскому федеральному округу – 7;
- 9) УМВД России по Липецкой области – 21;
- 10) УМВД России по Ивановской области – 4;
- 11) УМВД России по Курганской области – 5;
- 12) УМВД России по Курской области – 21;
- 13) УМВД России по Тамбовской области – 10;
- 14) УМВД России по Томской области – 4;
- 15) УМВД России по Хабаровскому краю – 5.

С помощью специально разработанной анкеты в 2012 г. нами был проанкетирован 181 сотрудник органов внутренних дел по вопросам подбора кадров в органах внутренних дел, их аттестации.

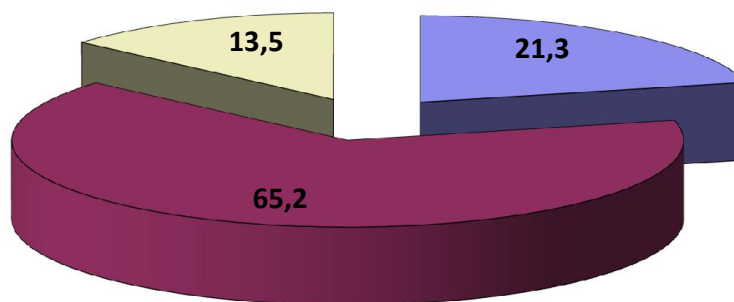
Вопросы анкеты располагались в логической последовательности и исключали двусмысленность, что позволило систематизировать полученные сведения.

Анкетные сведения были обобщены с помощью специально разработанной матрицы, что позволило получить ряд количественных и качественных показателей. Получение, накопление и обработка первичной эмпирической информации осуществлялись с соблюдением требований, предъявляемых к избранному методу исследования.

Результаты анкетирования сотрудников органов внутренних дел, %

Диаграмма №1

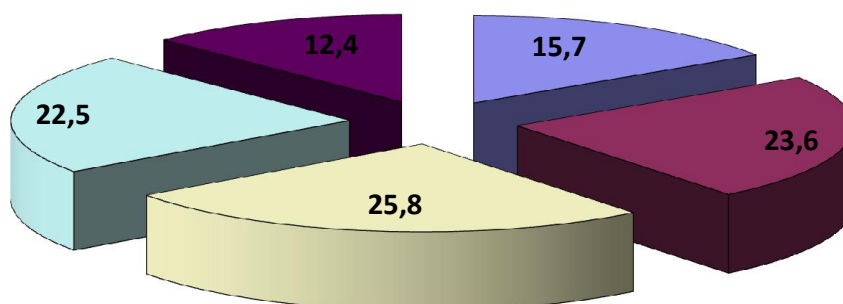
К какой категории личного состава Вы относитесь?



■ Рядовой и младший начсостав ■ Средний начсостав ■ Старший и высший начсостав

Диаграмма №2

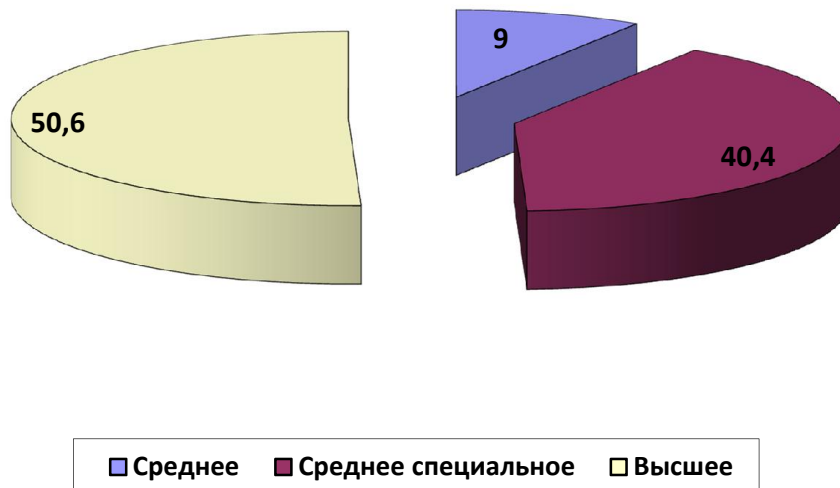
Ваш стаж службы в органах внутренних дел



■ От 1 до 3 лет ■ От 3 до 5 лет ■ От 5 до 10 лет ■ От 10 до 15 лет ■ Более 15 лет

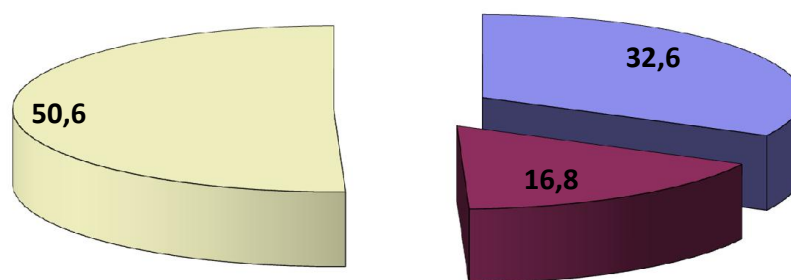
Диagramма №3

Ваше образование



Диagramма №4

Как, по Вашему мнению, повлияло реформирование органов внутренних дел, начатое в 2009 году, на прохождение государственной службы в органах внутренних дел?



- в рамках реформирования был усовершенствован порядок прохождения службы, снизился уровень коррупции в органах внутренних дел, улучшился имидж Министерства внутренних дел
- реформирование органов внутренних дел никак не повлияло на прохождение службы, уровень коррупции остался на прежнем уровне
- в рамках реформирования органов внутренних дел не были учтены и разрешены назревшие проблемы в сфере прохождения государственной службы в органах внутренних дел

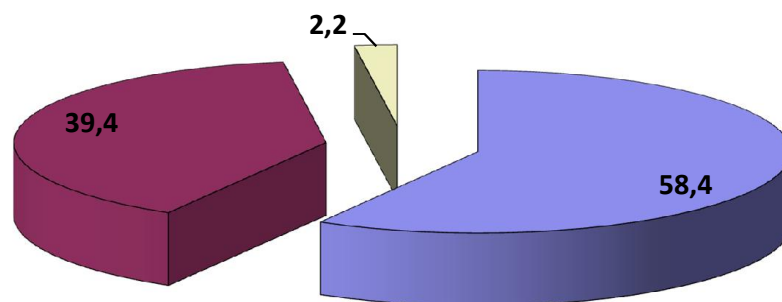
Диagramма №5

Что для Вас являлось мотивом поступления на службу в органы внутренних дел?



Диagramма №6

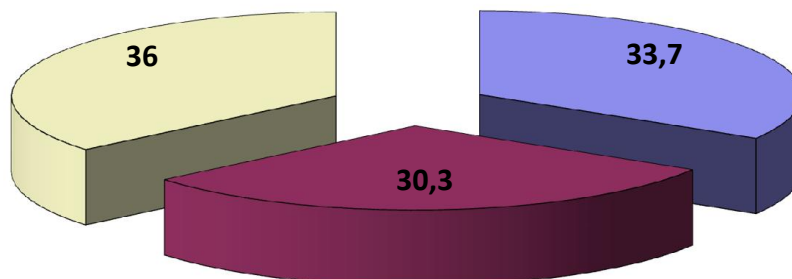
Считаете ли Вы целесообразным при подборе кандидатов на вакантные должности в ОВД (в том числе и руководящие) приоритет отдавать сотрудникам органов внутренних дел, а не гражданским лицам, впервые поступающим на службу в ОВД



- несомненно, при подборе кандидатов на вакантные должности в органах внутренних дел приоритет необходимо отдавать сотрудникам органов внутренних дел
- при подборе кандидатов на должности в органы внутренних дел необходимо руководствоваться принципами равенства, оценивать кандидатов необходимо с точки зрения целесообразности их использования на службе, с учетом их профессионализма, знаний, умений и навыков
- при подборе кандидатов на вакантные должности в органах внутренних дел приоритет необходимо отдавать лицам, ранее не проходившим службу в органах внутренних дел, так как они способны привнести новые идеи, подходы в служебную деятельность

Диagramма №7

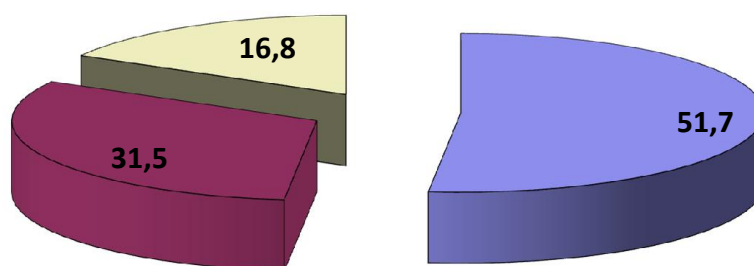
Ваше мнение по вопросу ротации руководящих кадров в органах внутренних дел



- ротация руководящих кадров выступает залогом в борьбе с коррупцией, с помощью ротации организовывается более эффективное взаимодействие между территориальными подразделениями, перенимается новый положительный опыт
- ротация руководящих кадров оказывает негативное влияние на организацию службы, так как связана с долгим адаптационным периодом руководителя на новом месте, как правило, сопровождается подбором «новых» людей
- в целом ротация кадров является оправданным и необходимым механизмом в реализации кадровой политики, однако к вопросу ротации руководящих кадров необходимо подходить избирательно, с учетом интересов службы

Диagramма №8

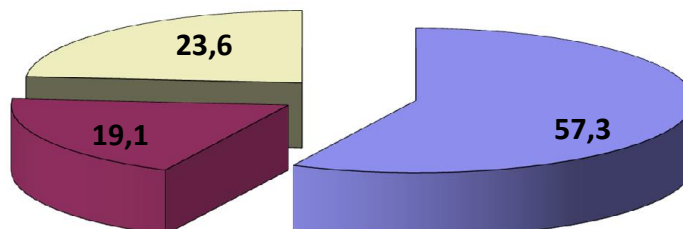
Как Вы относитесь к институту личного поручительства при приеме на службу в органы внутренних дел?



- личное поручительство за кандидатов на службу способствует более тщательному их изучению, служит укреплению служебной дисциплины и законности среди сотрудников
- личное поручительство за кандидатов на службу является формальной процедурой, связанной с заполнением необходимых документов, не оказывает никакого влияния на процедуру подбора кадров
- институт личного поручительства значительно усложняет процедуру подбора кадров, способствует развитию коррупционных проявлений со стороны сотрудников

Диаграмма №9

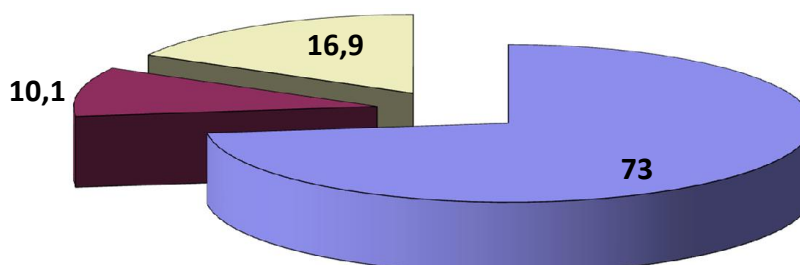
Считаете ли Вы целесообразным привлекать ветеранов органов внутренних дел в качестве личных поручителей кандидатов на службу в органы внутренних дел?



- проведение конкурса на замещение вакантных должностей будет способствовать выявлению и назначению наиболее сильных кандидатов, развитию здоровой конкуренции, стремлению сотрудников к повышению своего профессионального уровня
- конкурсный порядок комплектования вакантных должностей не отразится на процедуре замещения должностей, будет лишь формальной процедурой

Диаграмма №10

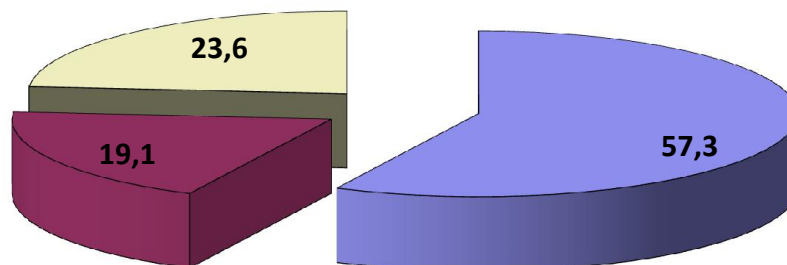
В настоящее время разработан проект Постановления Правительства РФ «О порядке профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации», предусматривающий жесткую процедуру отбора при поступлении на службу в органы внутренних дел. Считаете ли Вы целесообразным проведение жесткого профессионально-психологического отбора кандидатов на службу в ОВД, в рамках которого будут оцениваться уровень развития профессионально важных качеств, необходимых для достижения приемлемых показателей в конкретной служебной деятельности, склонность к данному виду деятельности, а также наличие факторов риска, препятствующих поступлению на службу в органы внутренних дел?



- профессионально-психологический отбор кандидатов на службу в органы внутренних дел будет способствовать более тщательному подбору, предотвращению фактов нарушения дисциплины и законности среди сотрудников
- проведение профессионально-психологического отбора не повлияет на процесс отбора кандидатов
- профессионально-психологический отбор значительно усложнит процедуру подбора кандидатов, будет способствовать фактам коррупционного протекционизма при поступлении на службу в органы внутренних дел

Диаграмма №11

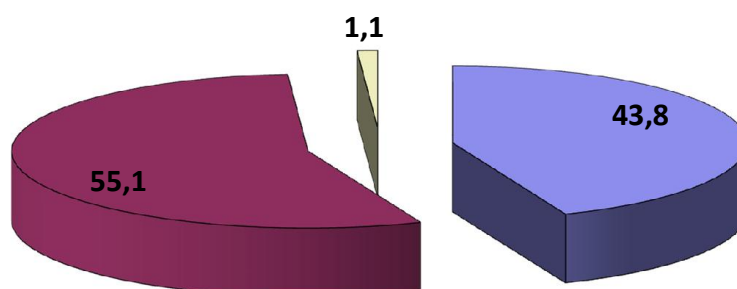
Как Вы относитесь к конкурсному порядку комплектования вакантных должностей в органах внутренних дел?



- проведение конкурса на замещение вакантных должностей будет способствовать выявлению и назначению наиболее сильных кандидатов, развитию здоровой конкуренции, стремлению сотрудников к повышению своего профессионального уровня
- конкурсный порядок комплектования вакантных должностей не отразится на качестве замещения должностей, будет лишь формальной процедурой
- комплектование вакантных должностей по конкурсу будет способствовать проявлению коррупционного протекционизма при назначениях, ухудшению морально-психологического климата в коллективах

Диаграмма №12

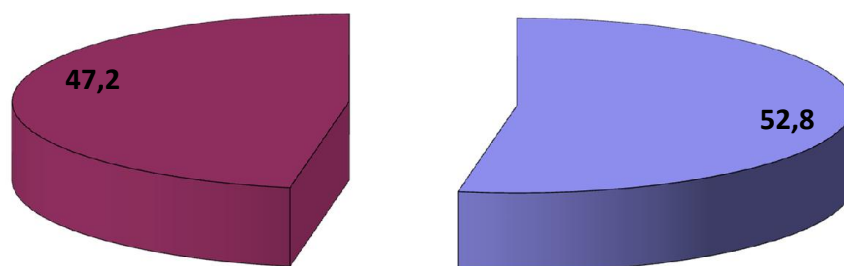
Считаете ли Вы, что установленный порядок аттестационной процедуры в органах внутренних дел позволяет объективно оценивать сотрудников?



- существующий порядок аттестационной процедуры позволяет полно и объективно оценивать сотрудников
- в рамках аттестации в настоящее время объективно оценить сотрудников невозможно
- не знаком с порядком аттестационной процедуры

Диаграмма №13

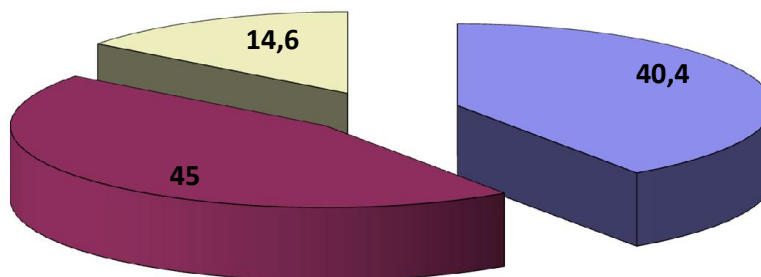
Считаете ли Вы, что аттестация, являясь основным способом оценки сотрудников органов внутренних дел, влияет на назначение на вышестоящие должности высококвалифицированных, достойных сотрудников и понижение в должности или увольнение сотрудников, не соответствующих квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям в органах внутренних дел, допускающих нарушения дисциплины и законности?



- аттестационная процедура, являясь важным кадровым механизмом, позволяет объективно и всесторонне оценивать сотрудников и, как следствие, принимать соответствующие меры
- проведение аттестации является формальным и не влияет на прохождение службы

Диаграмма №14

Как, на Ваш взгляд, отразится включение членов общественных советов в состав аттестационных комиссий?



- включение членов общественных советов в состав аттестационных комиссий позволит более объективно оценивать сотрудников, улучшить имидж Министерства внутренних дел, позволит гражданам влиять на принятие кадровых решений в органах внутренних дел
- включение членов общественных советов в состав аттестационных комиссий является необоснованной мерой, которая будет способствовать принятию субъективных решений в отношении сотрудников органов внутренних дел
- включение членов общественных советов в состав аттестационных комиссий не повлияет на аттестационную процедуру