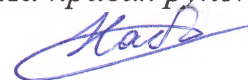


На правах рукописи



Набиев Валерий Валерьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – Административное право,
административный процесс

Аннотация

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Воронеж, 2021

Актуальность темы исследования и ее значение для российской административно-правовой науки обусловлены тем, что квалифицированные кадры являются ключевым ресурсом органов внутренних дел, который обеспечивает выполнение стоящих перед ними масштабных задач. Признание этого факта предполагает осуществление комплекса мероприятий, направленных на формирование высокопрофессионального и эффективного кадрового потенциала органов внутренних дел, включая полицию. Практика показывает, что одним из таких мероприятий является работа по формированию, подготовке и использованию для замещения руководящих должностей кадрового резерва. Следует сказать, что политическое руководство страны в лице Президента Российской Федерации неоднократно обращало внимание на необходимость работы с кадровым резервом в системе МВД России. Приходится признать, что ситуация с кадрами, включая кадры руководящие, в том числе высшего начальствующего состава, несмотря на значительные положительные сдвиги, произошедшие в ходе реформирования системы МВД России последних лет, далека от благополучной. Из средств массовой информации общество с завидной регулярностью узнает о задержании или о привлечении к ответственности очередного действующего или пребывающего в отставке высокопоставленного сотрудника органов внутренних дел, изобличенного в коррупции и других нарушениях закона, которые во многих случаях привели к нарушению прав граждан (незаконному уголовному преследованию, пыткам и т.п.). Очевидно, что положение, при котором на ответственных руководящих должностях старшего, и тем более высшего, начальствующего состава органов внутренних дел оказываются подобные люди, свидетельствует о необходимости улучшения работы по подбору и расстановке руководящих кадров в системе МВД России, включая такую ее составляющую, как противодействие коррупции. И здесь, как представляется, значение работы с кадровым резервом трудно переоценить.

Эффективность реализации задач, возложенных на органы внутренних дел, включая полицию, подразумевая повышение результативности их работы, в решающей степени зависит от личных качеств, профессионализма и компетентности кадров, прежде всего – кадров руководящих. Для их отбора, подготовки и правильной расстановки в современных условиях требуются новые, отвечающие реалиям общественной жизни, подходы к работе по формированию и использованию кадровых резервов. В частности, требуется дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы, включая закрепление де-юре положений о том, что продвижение по службе, особенно если речь идет о назначениях на руководящие должности старшего, и тем более высшего, начальствующего состава, осуществляется на основе всесторонней

оценки профессиональных, личностных и деловых качеств сотрудников, их навыков и умений, продемонстрированных в процессе осуществления служебной деятельности главным образом в тот период, когда они пребывают в кадровом резерве.

Степень разработанности научной проблемы.

Из отечественных авторов, касавшихся в той или иной степени заявленной темы выделим следующих: Ю.Е. Аврутин, Н.М. Антошина, Г.В. Атаманчук, А.А. Гришковец, Н.М. Казанцев, В.Я. Кикоть, Л.М. Колодкин, А.П. Коренев, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, П.П. Сергун, Ю.Н. Стариков, Г.А. Туманов, С.Е. Чаннов, Т.В. Лобанова, Н.Ю. Портнягина, П.П. Платонов, Е.А. Сумина, В.М. Чупров, А.М. Бобров, Т.М. Занина, М.Г. Киржиманов, А.В. Куракин, А.В. Ольшевский, Н.И. Разуваева, Ю.В. Ростовцева, С.М. Емелин, А.С. Пеструилов. Из иностранных авторов выделим следующих: Рихард Гербер, Герберт Юнг, Гарольд Кунц, Сирил О'Доннел, Жак Шевалье, Вудро Вильсон, Мишель Крозье, Никлас Луман.

Однако юридических научных работ, полностью или преимущественно посвященных исследованию проблем кадрового резерва в системе государственной службы, сравнительно немного. К тому же ни в одной из них данные проблемы применительно к органам внутренних дел не анализируются с позиций науки административного права. Известна по меньшей мере одна специальная работа на уровне докторской диссертации, в которой проблемы резерва управленческих кадров государственной службы исследуются с позиций экономической науки и науки управления. В свете установок политического руководства современной России на дальнейшую активизацию работы с резервом управленческих кадров такое положение, очевидно, не соответствует важности и значимости проблем кадрового резерва, без научного осмысления которых невозможно проведение взвешенной кадровой политики в государственном аппарате и эффективное осуществление базирующейся на ней кадровой работы в системе МВД России.

Цель и задачи диссертационного исследования.

Цель исследования состоит в анализе с позиций науки административного права кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации, разработке на основе комплексного анализа отечественного и зарубежного законодательства теоретических положений научно обоснованных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование административно-правового регулирования и организации работы с кадровым резервом в органах внутренних дел, включая полицию.

Для достижения поставленной цели были определены и решались следующие исследовательские **задачи**:

1) проанализировать кадровую политику в системе МВД России и рассмотреть ее соотношение с работой по формированию и использованию кадрового резерва в министерстве;

2) сформулировать авторское определение понятия «кадровый резерв», предложить систему принципов, применяемых в работе по формированию кадрового резерва в органах внутренних дел;

3) осуществить историко-правовой анализ опыта формирования кадрового резерва как элемента прохождения государственной службы в ОВД и возможности его применения в современных условиях;

4) изучить зарубежный опыт работы с кадрами полиции, включая работу по формированию кадрового резерва, и сформулировать предложения по внедрению отдельных его положений в действующее российское законодательство, регламентирующее формирование и использование резерва кадров в органах внутренних дел как элемента прохождения государственной службы;

5) исследовать действующую административно-правовую базу, регламентирующую отношения по формированию кадрового резерва как одного из элементов прохождения государственной службы в органах внутренних дел, в частности – институт проведения аттестации сотрудников ОВД, а также использование конкурсных начал при назначении на руководящие должности и внести предложения по ее совершенствованию;

6) рассмотреть административно-правовой статус, а также практические аспекты работы кадровых структурных подразделений органов внутренних дел в качестве субъектов административно-правовых отношений в сфере формирования резерва кадров как элемента прохождения государственной службы, обосновать и внести предложения по совершенствованию их деятельности;

7) исследовать антикоррупционный потенциал кадрового резерва в органах внутренних дел, проблемы и перспективы его использования в качестве средства противодействия коррупции.

Объектом диссертационного исследования выступает совокупность урегулированных нормами административного права общественных отношений, складывающихся в сфере формирования и использования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации, включая полицию.

Предметом диссертационного исследования выступает совокупность нормативных актов и содержащихся в них норм, составляющих правовую основу формирования и использования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации, общая и специальная научная литература,

посвященная исследуемой проблематике, а также статистические и эмпирические данные, имеющие отношение к теме диссертации.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена диссертационными исследованиями учёных-административистов и трудами по вопросам административно-правового регулирования в сфере государственного управления, управления органами внутренних дел, административно-правовым основам кадровой политики в органах внутренних дел.

Методологическая основа диссертационного исследования представлена системой философских, общенаучных и специально-юридических средств и способов познания, что позволило обеспечить объективность, историзм и компаративизм изучения административно-правового регулирования формирования кадрового резерва в органах внутренних дел как элемента прохождения государственной службы. В ходе исследования автором применялись как общенаучные методы исследования, в частности логический, исторический и системный методы, так и частнонаучные методы исследования, к которым необходимо отнести метод сравнительного правоведения, статистический метод и иные научные методы.

Информационную базу диссертационного исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Приказ МВД России от 30.08.2012 № 827 «Об утверждении порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений» и иные нормативные правовые акты, в том числе международные.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обеспечены и подтверждаются задействованием автором известных методов и подходов, построением сложных алгоритмов авторских исследований, выстраиванием четкой логики исследования, обращением автора к большому числу научных источников.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно представляет собой комплексное правовое исследование, посвященное рассмотрению проблем административно-правового регулирования формирования кадрового резерва в органах внутренних дел, а также выработке научно обоснованных предложений по совершенствованию административной нормативной правовой

базы для повышения эффективности работы кадровых подразделений органов внутренних дел в сфере реализации правоотношений, возникающих в процессе формирования резерва кадров.

Научную новизну диссертационного исследования подтверждают **основные положения, выносимые на защиту:**

1. Кадровая политика в системе МВД России является одной из составляющих государственной кадровой политики в правоохранительных органах, которая, в свою очередь, является частью кадровой политики в области государственной службы. Однако до настоящего времени сам термин «кадровая политика в системе МВД России» не получил своего законодательного закрепления, вследствие чего было предложено авторское определение кадровой политики в системе МВД России. Таковой является определяемый Президентом Российской Федерации и реализуемый на практике руководством МВД России комплекс административно-правовых и организационных мероприятий, призванных сформировать кадровый состав органов внутренних дел (сотрудники, государственные гражданские служащие), обеспечивающий достижение долговременных стратегических целей и решение задач развития системы МВД России. Кадровая политика в системе МВД России является частью кадровой политики в области государственной службы в целом. Предложенная автором Концепция кадровой политики в правоохранительных органах Российской Федерации, как представляется, позволит проводить взвешенную кадровую политику в системе МВД России, что, безусловно, улучшит кадровую ситуацию, укрепит кадры органов внутренних дел квалифицированными специалистами, обладающими необходимыми для службы профессиональными и личностными качествами.

2. В настоящее время кадровой работе, исходя из ее прикладного, т.е. практического, организационно-правового характера, посвящена ст. 79 федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ. Однако, несмотря на важность данного вопроса, законодатель не раскрывает содержание данного определения и не перечислил те направления деятельности, которые включает в себя кадровая работа. Исходя из этого было предложено авторское определение кадровой работы, каковой является направляемая руководством МВД России деятельность ДГСК МВД России и других кадровых структурных подразделений органов внутренних дел, содержанием которой выступает практическая реализация целей, задач и принципов государственной кадровой политики в системе МВД России; совокупность направлений, форм и способов работы с кадрами органов внутренних дел. Работа с кадровым резервом – самостоятельное направление кадровой работы, проводимой ДГСК МВД

России и другими кадровыми структурными подразделениями органов внутренних дел.

3. Для эффективного использования кадрового потенциала органов внутренних дел, формирования профессионально подготовленного, востребованного практикой кадрового состава ОВД необходимо определиться с понятийным аппаратом. На основании научного анализа административного законодательства и взглядов ученых-юристов сформулировано авторское определение понятия «кадровый резерв в системе МВД России». Таковым является сформированная в установленном порядке на основе индивидуального отбора и объективной комплексной оценки соответствующая установленным квалификационным требованиям группа сотрудников органов внутренних дел из числа среднего и старшего начальствующего состава в территориальных органах, учреждениях и организациях МВД России, прошедших процедуру аттестации и по своим профессиональным и личностным качествам, а также уровню образования способных к замещению вышестоящих должностей в органах внутренних дел Российской Федерации. Закрепление указанного определения в действующем законодательстве позволит кадровым подразделениям системы МВД России более оперативно и грамотно осуществлять работу по формированию кадрового резерва, что является важнейшей составной частью кадровой политики МВД России, способствующей формированию высококвалифицированного руководящего состава органов внутренних дел.

4. Отечественный опыт работы с кадрами органов внутренних дел прошлых лет с учетом современных реалий сохраняет актуальность и представляет научный и практический интерес, а потому требует внимательного отношения и глубокого изучения. Соответствующий зарубежный опыт также представляет несомненный интерес, прежде всего, с учетом постепенно произошедшей в демократических экономически развитых странах современного мира трансформации полиции из сугубо силовой структуры в структуру во многом сервисную, ориентированную на обслуживание населения, предоставление гражданам широкого спектра пусть и специфических, но государственных услуг. По сути, в настоящее время происходит трансформация в понимании сущности и роли сотрудника полиции как государственного служащего, стираются отличия между сотрудниками полиции и иными государственными служащими, что убедительно подтверждается, в частности, тем, что комплектование полиции квалифицированными кадрами происходит с широким использованием конкурсных начал при замещении полицейских должностей, включая

руководящие должности. В будущем по тому же пути предстоит пройти и России.

5. В результате проведенного исследования теоретических и практических аспектов деятельности кадровых подразделений ОВД в сфере формирования кадрового резерва, а также обобщения итогов анкетирования действующих сотрудников органов внутренних дел обосновывается необходимость внесения в действующее законодательство следующих изменений:

– в разделе I «Общие положения» Приказа МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений» следует закрепить принципы формирования кадрового резерва органов внутренних дел:

« 3. Принципами формирования кадрового резерва органов внутренних дел являются:

а) добровольность включения сотрудников органов внутренних дел в кадровый резерв;

б) гласность при формировании кадрового резерва органов внутренних дел;

в) соблюдение равенства прав сотрудников при их включении в кадровый резерв;

г) учет текущей и перспективной потребности в замещении должностей в органах внутренних дел;

д) взаимосвязь должностного роста сотрудников органов внутренних дел с результатами оценки их профессионализма и компетентности;

е) персональная ответственность руководителей подразделений за качество отбора сотрудников органов внутренних дел для включения в кадровый резерв и создание условий для должностного роста сотрудников органов внутренних дел;

ж) объективность оценки профессиональных и личностных качеств сотрудников органов внутренних дел, претендующих на включение в кадровый резерв»;

– в части 1 статьи 25 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепить положение о том, что назначение на отдельные должности в органах внутренних дел осуществляется по результатам открытого или закрытого конкурсов. Содержание и особенности данных видов конкурсных процедур необходимо регламентировать в Приказе МВД России от

29 марта 2013 г. № 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»;

– часть 4 статьи 33 «Аттестация сотрудника органов внутренних дел» Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнить пунктом 5 следующего содержания: «5) при решении вопроса о включении в федеральный кадровый резерв, кадровый резерв федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органов, подразделений»;

– часть 6 статьи 33 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» после слов «сотрудники кадрового и правового (юридического) подразделений» дополнить словами «... отделения психологической работы», далее по тексту;

– конкретизировать исключительные случаи, дающие возможность замещения вакантных должностей руководителей из числа сотрудников органов внутренних дел, не состоящих в кадровом резерве. С этой целью часть 3 статьи 78 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнить абзацем следующего содержания: «Исключительными являются следующие случаи: на момент формирования кадрового резерва подразделения потребность в резерве отсутствовала, но в силу объективных причин такая потребность возникла; сотрудник по своим профессиональным и личностным качествам, уровню образования способен к замещению вышестоящих должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, но не был включен в кадровый резерв подразделения в связи со службой в ином территориальном органе полиции; сотрудник в настоящее время не состоит в кадровом резерве, однако ранее состоял в резерве и проходил обучение для замещения руководящих должностей; сотрудник замещает должность заместителя руководителя, однако не состоит в кадровом резерве, с прохождением сокращенной индивидуальной программы подготовки».

– изложить подпункт 23.4 пункта 23 Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений, утвержденного Приказом МВД

России от 30 августа 2012 г. № 827 в следующей редакции: «23.4. Наличия неснятого дисциплинарного взыскания, предусмотренного пунктами 4–5 части 1 статьи 50 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного правонарушения.».

– пункт 9 Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений, утвержденного приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827, необходимо дополнить новым подпунктом следующего содержания: «9.10. Мнение полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе или главного федерального инспектора по субъекту Российской Федерации».

6. Обоснована необходимость разработки и введения понятия «рейтинга служебно-личностной компетентности сотрудника органов внутренних дел», который необходим для формирования заинтересованности к служебному росту сотрудников органов внутренних дел. Выделены основные характеристики служебно-личностного рейтинга. В структурных подразделениях органов внутренних дел на постоянной основе должна работать комиссия по служебно-рейтинговой оценке сотрудников. При определении правового механизма работы комиссии его целесообразно построить по аналогии с работой аттестационной комиссии.

7. Сделан вывод о том, что кадровый резерв является самостоятельным и перспективным в плане его практического применения административно-правовым средством противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации, антикоррупционный потенциал которого недооценивается. Сформулированы предложения по внесению изменений в законодательство, направленные на совершенствование работы с кадровым резервом в целях противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Теоретическая значимость исследования заключается в анализе и обобщении с позиций науки административного права научных взглядов и представлений о деятельности органов внутренних дел как органа, наделенного полномочиями в сфере решения вопросов государственной службы, в том числе формировании и использовании кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации, определении роли кадрового резерва в кадровой работе МВД России в целом и влияния на его формирование и использование кадровой политики МВД России.

Теоретически значимы сформулированные в диссертации положения и выводы, раскрывающие роль и значение статуса субъектов административно-

правовых отношений в сфере формирования кадрового резерва в органах внутренних дел.

Практическая значимость исследования состоит:

– в выработке конкретных предложений по совершенствованию административного законодательства в сфере формирования и использования кадрового резерва органов внутренних дел;

– в применении результатов проведенного исследования в образовательном процессе образовательных организаций системы МВД России при изучении дисциплин «Административное право», «Административная деятельность полиции», «Государственная служба в ОВД», а также в рамках переподготовки сотрудников, включенных в кадровый резерв МВД России.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования заслушивались на заседании кафедры административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России. Научные результаты исследования прошли апробацию, докладывались и обсуждались на различных научно-практических конференциях, отражены в 1 научной монографии автора, и 27 научных статьях, в том числе в изданиях перечня журналов, рекомендованных ученым советом РАНХиГС и перечня ВАК Минобрнауки России.