

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «ВОРОНЕЖСКИЙ
ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи

НАБИЕВ

Валерий Валерьевич

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

12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, профессор

Занина Татьяна Митрофановна

Воронеж – 2021

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Теоретико-методологические и административно-правовые основы формирования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации как элемента прохождения государственной службы	23
§1. Кадровая политика и кадровая работа в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации	23
§2. Кадровый резерв в органах внутренних дел Российской Федерации: понятие, сущность, принципы и административно-правовые основы формирования	48
§3. Отечественный и зарубежный опыт работы с кадровым резервом в органах внутренних дел	74
Глава 2. Административно-правовые способы формирования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации	95
§1. Порядок и особенности назначения на руководящие должности в органах внутренних дел с использованием конкурсных начал	95
§2. Административно-правовое регулирование аттестации как способа включения сотрудника органов внутренних дел в кадровый резерв	111
§3. Кадровый резерв как способ формирования высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел	134
§4. Кадровый резерв как административно-правовое средство противодействия коррупции в органах внутренних дел	150
Заключение	175
Библиографический список	180
Приложение	202

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. 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. Так, выступая 21 марта 2014 г. на расширенном заседании коллегии МВД России, глава государства отметил: «Важно обеспечить системность в работе при назначении руководящего звена, принципиально подходить к профессиональным и личным качествам сотрудников всех уровней. Предстоит продолжить формирование и подготовку кадрового резерва, причём как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом должна быть повышена внутренняя дисциплина и спрос с руководителей за действия своих подчинённых»¹. Российский президент не обошел вниманием вопрос подбора руководящих кадров и во время выступления на расширенном заседании коллегии МВД России 9 марта 2017 года. Он, в частности, специально подчеркнул: «Требования к тем, кто претендует на руководящие должности, должны стать более жёсткими»².

¹ Выступление на расширенном заседании коллегии МВД России Президента РФ В.В. Путина от 21.03.2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20624> (дата обращения: 20.05.2018).

² Выступление на расширенном заседании коллегии МВД России Президента РФ В.В.Путина от 09.03.2017 г. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014> (дата обращения: 20.05.2018).

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.). Достаточно назвать имевшие значительный общественный резонанс уголовные дела последних лет. В частности, дело бывшего начальника ГУЭБиПК МВД России генерал-лейтенанта полиции Д.А. Сугробова и семи его подчиненных. В 2017 году Д.А. Сугробов первоначально был осужден на 22 года лишения свободы за провокацию взяток и организацию преступного сообщества. Позднее российский Верховный Суд сократил ему наказание до 12 лет лишения свободы³. Подчиненные Д.А. Сугробова также получили длительные сроки лишения свободы. Или не менее резонансное дело бывшего временно исполняющего обязанности начальника Управления «Т» ГУЭБиПК МВД России полковника полиции Д.В. Захарченко, которому инкриминируется получение взяток по ч. 6 ст. 290 УК РФ и воспрепятствование осуществлению правосудия по части 9 ст. 294 УК РФ. В декабре 2017 года суд обратил в доход государства деньги и имущество, а это, напомним, почти девять миллиардов в рублях, долларах и евро, изъятое у Д.В. Захарченко⁴. В связи с выявленными прокурорами нарушениями законодательства о противодействии коррупции указом Президента Российской Федерации от замещаемой должности был освобожден начальник УМВД России по Ивановской области генерал-майор полиции А.Д. Никитин⁵. В 2016 году он был

³ См.: Конституционный суд не стал вмешиваться в дело Дениса Сугробова // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3668747?from=vybor> (дата обращения: 26.06.2018).

⁴ См.: Залог не взяли. Захарченко из СИЗО не выпустили // Рос. газ. 2018. 10 июля.

⁵ См.: Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященном итогам

приговорен к трем годам лишения свободы по пункту «в» части 3 статьи 286 УК РФ. 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. Справедливость такой оценки в полной мере подтвердил глава МВД России В.А. Колокольцев. Выступая на расширенном заседании коллегии Министерства 28 февраля 2019 года, он специально подчеркнул: «При подборке и расстановке руководителей активно применялась система формирования и подготовки кадрового резерва, как на федеральном, так и на региональном уровнях»⁶. Очевидно поэтому, что работу с резервом необходимо совершенствовать и далее.

Эффективность реализации задач, возложенных на органы внутренних дел, включая полицию, имея в виду 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

работы в 2014 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2015 г. // URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-674756/> (дата обращения: 09.09.2018).

⁶ См.: Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел 28 февраля 2019 года // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/59913> (дата обращения: 07.03.2019).

умений, продемонстрированных в процессе осуществления служебной деятельности, главным образом, в тот период, когда они пребывают в кадровом резерве.

Необходимость всестороннего научного осмысления проблем правового регулирования формирования и использования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации, в том числе изучение его потенциала в качестве административно-правового средства противодействия коррупции, предопределила выбор автором темы диссертации.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы подбора, подготовки и расстановки руководящих кадров затрагивались в трудах многих ученых. Проблемы правового регулирования отношений в сфере формирования корпуса руководителей на государственной службе рассматривали 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. Старилов, Г.А. Туманов, С.Е. Чаннов и ряд других ученых.

Организационно-экономические и психологические основы развития кадрового потенциала органов внутренних дел рассматривались в трудах Т.В. Лобановой, Н.Ю. Портнягиной, П.П. Платонова, Е.А. Суминой, В.М. Чупрова и других авторов.

Отдельные вопросы, связанные с подбором, подготовкой и расстановкой кадров, а также противодействием коррупции в органах внутренних дел были рассмотрены в трудах А.М. Боброва, Т.М. Заниной, М.Г. Киржиманова, А.В. Куракина, А.В. Ольшевского, Н.И. Разуваевой, Ю.В. Ростовцевой и других авторов.

Ряд специалистов, среди которых можно выделить С.М. Емелина, Х.Х. Лойта, А.С. Пеструилова, рассматривали исторический аспект развития кадрового потенциала органов внутренних дел.

Вместе с тем юридических научных работ, полностью или преимущественно посвященных исследованию проблем кадрового резерва в системе

государственной службы, сравнительно немного⁷. К тому же ни в одной из них данные проблемы применительно к органам внутренних дел не анализируются с позиций науки административного права. Известна и, по меньшей мере, одна специальная работа, причем на уровне докторской диссертации, в которой проблемы резерва управленческих кадров государственной службы исследуются с позиций экономической науки и науки управления⁸. 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.

Кроме того, анализ научных источников и нормативной правовой базы позволяет сделать вывод о том, что в действующем законодательстве присутствуют правовые коллизии. Исходя из данных положений, автором с позиций науки административного права было проведено научное исследование кадрового резерва в органах внутренних дел.

Объектом 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.

⁷ См.: Балкаров А.Я. Правовое и организационное обеспечение работы с кадровым резервом в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, Академия управления МВД России, 2017; Галанин О.А. Организация работы с резервом для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации в свете требований административной реформы : автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва: Академия управления МВД России, 2010; Соломатин Е.Ю. Административно-правовое регулирование формирования федерального кадрового резерва на государственной гражданской службе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : РАГС. 2006.

⁸ См.: Сороко А.В. Управление кадровым потенциалом государственной гражданской службы на основе формирования резерва управленческих кадров : автореф. дис. д-ра эконом. наук. Москва : Государственный университет управления, 2011.

Предметом 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.

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 как 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.

Методологическая основа 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.

Эмпирическая основа исследования включает в себя результаты социологического опроса по разработанной анкете 162 сотрудников органов внутренних дел, в том числе включенных в кадровый резерв, проходящих подготовку на курсах повышения квалификации на базе Воронежского института МВД России, статистические данные ГИАЦ МВД России за период с 2012 по 2020 годы; иллюстрационно-справочные материалы ДГСК МВД России о состоянии

работы с кадрами в органах внутренних дел за период с 2014 по 2020 годы; архивные материалы за период с 1970 по 1983 годы.

Нормативную основу 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.

Теоретическая основа диссертации представлена диссертационными исследованиями перечисленных выше отечественных 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 таких представителей науки административного права как Г.В. Атаманчук, К.С. Бельский, А.А. Гришковец, В.Я. Кикоть, Л.М. Колодкин, М.В. Костенников, А.В. Куракин, В.М. Манохин, Р.С. Мулукаев, П.П. Сергун, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, Г.А. Туманов, С.Е. Чаннов, В.В. Черников.

В основу выводов автора легли точки зрения учёных-административистов по следующим вопросам: *по основам административно-правового регулирования в сфере прохождения государственной службы в Российской Федерации – А.А. Гришковца, Ю.Н. Старилова, Р.В. Нагорных, Г.В. Атаманчука, по вопросам проведения аттестации сотрудников ОВД, использования конкурсных начал при назначении на руководящие должности как элементам прохождения государственной службы в органах внутренних дел – Т.М. Заниной,*

Н.И. Разуваевой, Г.Е. Журавлевой, *по теории административно-процессуального права* – В.Д. Сорокина, П.И. Кононова, А.А. Демина.

Специфика работы потребовала обращение к трудам ученых-административистов, исследовавших следующие вопросы: *влияние личности и роли руководителя органа внутренних дел как субъекта организации управления* – И.О. Котенева, В.И. Казанцева, *противодействие коррупции* – А.В. Куракина, К.С. Бельского, Л.С. Комовкиной.

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.

В результате проведенного исследования:

- сформулированы авторские варианты понятий «кадровая политика в системе МВД России», «кадровый резерв в системе МВД России» как элементов «системы управления государственной службой»;
- исследованы административный правовой институт проведения аттестации и конкурсный порядок назначения на руководящие должности, как элементов государственной службы и сформулированы предложения по их совершенствованию.
- обосновывается необходимость конкретизации исключительных случаев, дающих возможность замещения вакантных должностей руководителей из числа сотрудников органов внутренних дел, не состоящих в кадровом резерве;
- обоснована необходимость разработки и введения «рейтинга служебно-личностной компетентности сотрудника органов внутренних дел»;

– кадровый резерв в органах внутренних дел исследован как самостоятельный фактор, административно-правовое средство противодействия коррупции в системе МВД России.

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

1. Сформулировано 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.

2. Кадровой работой 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; это 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. 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.

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 сути 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. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования отношений по работе с кадровым резервом в органах внутренних дел:

– 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:

добровольность включения сотрудников органов внутренних дел в кадровый резерв;

гласность при формировании кадрового резерва органов внутренних дел;

соблюдение равенства прав сотрудников при их включении в кадровый резерв;

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

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

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;

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 «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 и внедрение результатов исследования. Результаты исследования заслушивались на заседании кафедры административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России, докладывались и обсуждались на различных научно-практических конференциях.

Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографии и приложения.

Перечень публикаций автора. Основные положения диссертации отражены в 27 работах автора, общий объем которых составляет 8,34 п.л.

Статьи, опубликованные в журналах, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Набиев, В.В. Проблемы правового регулирования проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации [Текст] / Т.М. Занина, В.В. Набиев // Административное право и процесс. – Москва, 2016. – № 9. – С. 30–32. (0,4/0,2 п.л.).

2. Набиев, В.В. Проблемы правового регулирования формирования кадрового резерва органов внутренних дел Российской Федерации [Текст] / В.В. Набиев // Вестник Воронежского института МВД России. – 2016. – № 4. – С.104–109. (0,75 п.л.).

3. Набиев, В.В. Кадровый резерв как способ мотивации профессионального роста сотрудников полиции [Текст] / В.В. Набиев, А.С. Петранцов // Общество и право. – Краснодар, 2017. – № 3 (61). – С. 234–238. (0,5/0,25 п.л.).

4. Набиев, В.В. О зарубежном опыте приема на службу и аттестации государственных служащих [Текст] / В.В. Набиев // Вестник Воронежского института МВД России. – 2017. – № 3. – С.184–189. (0,75 п.л.).

5. Набиев, В.В. Отечественный и зарубежный опыт замещения должностей в органах внутренних дел по конкурсу [Текст] / В.В. Набиев // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2017. – № 4 (25). – С. 68–73. (0,75 п.л.).

6. Набиев, В.В. О некоторых аспектах правового регулирования отбора кандидатов для формирования кадрового резерва органов внутренних дел Российской Федерации [Текст] / Т.М. Занина, В.В. Набиев // Вестник Воронежского института ФСИИ России. — 2020. – № 1. – С.185–188. (0,375/0,187 п.л.).

Научные статьи, опубликованные в других изданиях:

1. Набиев, В.В. Особенности формирования кадрового резерва ОВД по зарубежному законодательству [Текст] / В.В. Набиев // Актуальные проблемы научной деятельности полиции : сборник материалов всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. – С. 410–414. (0,3 п.л.).

2. Набиев, В.В. Правовые особенности заключения контракта о службе в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / В.В. Набиев, В.С. Кружилин // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) : в 3 т. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016. – Т.3. – С. 141–145. (0,3/0,15 п.л.).

3. Набиев, В.В. Проблемы правового регулирования заключения контракта о службе в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / В.В. Набиев // Современное отечественное правопонимание: состояние и перспективы развития : сборник материалов межвузовской научной конференции / ФГБОУВО «РГУП», Центральный филиал. – Воронеж, 2016. – С.129–133. (0,3 п.л.).

4. Набиев, В.В. Особенности прохождения государственной службы в органах внутренних дел [Текст] / В.В. Набиев // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : сборник материалов V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. – Краснодар, 2016. – С. 473–477. (0,25 п.л.).

5. Набиев, В.В. Формирование кадрового резерва в органах внутренних дел ФРГ [Текст] / Т.М. Занина, В.В. Набиев // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений : сборник материалов международной научно-практической конференции. – Воронеж, 2016. – С. 279–280. (0,13/0,065 п.л.).

6. Набиев, В.В. Правовое регулирование замещения должностей в ОВД по конкурсу [Текст] / В.В. Набиев // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии : сборник статей. – Воронеж, 2016. – № 1-1. – С. 213-216. (0,25 п.л.).

7. Набиев, В.В. Правовая характеристика основных элементов прохождения государственной службы в органах внутренних дел [Текст] / В.В. Набиев // Актуальные проблемы науки в исследованиях студентов, ученых, практиков :

сборник научных статей научно-педагогических работников – участников III Всероссийской очно-заочной научно-практической конференции. – Н. Новгород. – Ч.1. – 2016. – С. 103–108. (0,5 п.л.).

8. Набиев, В.В. Формирование кадрового резерва в системе государственной службы в ОВД [Текст] / В.В. Набиев // Наука и практика. – Орел, 2016. – № 2 (67). – С. 66–68. (0,2 п.л.).

9. Набиев, В.В. Совершенствование административно-правового регулирования формирования кадрового резерва в ОВД РФ [Текст] / В.В. Набиев // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : сборник статей всероссийской научно-практической конференции. – Москва, 2017. – С.161–163. (0,2 п.л.).

10. Набиев, В.В. Кадровый резерв как один из способов мотивации профессионального роста сотрудников органов внутренних дел [Текст] / В.В. Набиев // Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвящённой 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича : в 3 ч. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017. Ч.3. – С. 93–95. (0,2 п.л.).

11. Набиев, В.В. Особенности правового статуса сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации [Текст] / В.В. Набиев // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях : сборник материалов XXII международной научно-практической конференции : в 2 т. – Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД России, 2017. – Т.2. – С. 153–157. (0,3 п.л.).

12. Набиев, В.В. Правовое регулирование осуществления подбора кандидатов в кадровый резерв полиции [Текст] / В.В. Набиев // Полиция и общество: пути сотрудничества: сборник материалов всероссийской научно-практической конференции. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2017. – С.129–133. (0,3 п.л.).

13. Набиев, В.В. Особенности правового регулирования замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации по конкурсу [Текст] / В.В. Набиев // Консервативные идеи в отечественном правопонимании: история и перспективы развития : сборник статей по итогам межвузовской научной конференции в формате круглого стола / ФГБОУВО «РГУП», Центральный филиал ; отв. за вып. Р.Р. Палеха, В.И. Филатов. – Воронеж : РИТМ, 2017. – С. 70–76. (0,4 п.л.).

14. Набиев, В.В. Особенности правового регулирования формирования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / В.В. Набиев // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений : сборник материалов международной научно-практической конференции. – Воронеж, 2017. – С. 40–41. (0,1 п.л.).

15. Набиев, В.В. Аттестация сотрудников полиции как один из факторов, способствующих укреплению законности в ОВД [Текст] / В.В. Набиев // Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) : в 3 ч. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. – Ч.2. – С. 596 – 600. (0,3 п.л.).

16. Набиев, В.В. К вопросу об историческом опыте формирования кадрового резерва в органах внутренних дел [Текст] / В.В. Набиев // Полиция и общество: пути сотрудничества: сборник материалов всероссийской научно-практической конференции. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2017. – С.154–157. (0,25 п.л.).

17. Набиев, В.В. Правовое регулирование кадрового резерва подразделений, занимающихся обеспечением охраны и безопасности объектов [Текст] / В.В. Набиев // Охрана, безопасность, связь – 2017 : сборник материалов международной научно-практической конференции. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2018. –Т.1. – № 3(3). – С. 90–92. (0,2 п.л.).

18. Набиев, В.В. К вопросу о правовом положении сотрудников ОВД, включенных в кадровый резерв [Текст] / В.В. Набиев// Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия : сборник материалов всероссийской

научно-практической конференции. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2019. – № 1(3). – С.160–164. (0,25 п.л.).

19. Набиев, В.В. О некоторых аспектах административно-правового регулирования формирования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / В.В. Набиев // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии : сборник статей. – Воронеж, 2019. – № 1-5.– С. 230-232. (0,2 п.л.).

20. Набиев, В.В. Проблемы правового регулирования, возникающие в процессе формирования кадрового резерва органов внутренних дел [Текст] / В.В. Набиев // Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия: сборник материалов всероссийской научно-практической конференции. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2020. – № 2. – С.138–141. (0,25 п.л.).

21. Набиев, В.В. Административно-правовое регулирование формирования кадрового резерва органов внутренних дел как элемента противодействия коррупции [Электронный ресурс] / В.В. Набиев // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : сборник материалов международной научно-практической конференции. – Краснодар, 2020. – С. 153–157. (0,25 п.л.).

Глава 1. Теоретико-методологические и административно-правовые основы формирования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации как элемента прохождения государственной службы

§1. Кадровая политика и кадровая работа в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации

Для каждого из органов государства и государства как социального и правового института в целом крайне значимой является кадровая политика, проводимая политическим руководством страны на соответствующем этапе государственного строительства. Как полагает Ю.Н. Старилов: «государственная кадровая политика призвана обеспечить гармоничное сочетание интересов личности и государства, создать условия для полного раскрытия творческого потенциала индивидуальности, направлять способности человека на реализацию задач укрепления и развития государства. Главная цель этой политики – достижение сбалансированного функционирования государства»⁹. Не преуменьшая значение кадровой политики в других государственных органах тем не менее, хотелось подчеркнуть ее особую значимость именно для органов внутренних дел Российской Федерации. Дело в том, что органы внутренних дел являются наиболее функциональной и мощной структурой федеральной исполнительной власти, смысл и содержание деятельности которой заключаются в обеспечении безопасности личности, защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций от противоправных посягательств¹⁰. Они – наиболее массовая силовая структура нашей страны. Так, с 1 января 2018 года предельная штатная численность органов

⁹ См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж : Издательство Воронежского университета, 1996. С. 119.

¹⁰ См.: Черников В.В. Органы охраны правопорядка : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2018. С. 324.

внутренних дел Российской Федерации установлена в количестве 894871 единиц, в том числе сотрудников органов внутренних дел в количестве 746859 человек¹¹. Органы внутренних дел постоянно (круглосуточно) находятся в контакте с населением страны, территории, которую обслуживают, обеспечивая безопасность ее жителей. Таким образом, деятельность министерства и его органов прежде всего направлена на работу с «улицей», с гражданами. Данный аспект, глубоко верно отмечает К.С. Бельский, накладывает отпечаток на все основные стороны организационно-правового статуса МВД России и его органов, компетенцию, методы деятельности¹². Сотрудники органов внутренних дел наделены значительными властными полномочиями, в том числе полномочиями по применению мер государственного принуждения. В массе своей они хорошо подготовлены физически, вооружены огнестрельным оружием и оснащены специальными средствами (палки специальные, наручники, электрошоковые устройства и др.). По роду своей профессиональной деятельности они нередко сталкиваются с насилием, переживают значительные физические и эмоциональные нагрузки. При этом сотрудники вправе применить меры принуждения, физическую силу, ограничивать права и свободы отдельных граждан. Однако практика показывает, что в отдельных случаях у части сотрудников коллективов органов внутренних дел вырабатывается склонность к их чрезмерному, а порой и недостаточно обоснованному применению¹³. Если говорить о тех, кто занимает руководящие должности в системе МВД России, а это главным образом должности старшего и высшего начальствующего состава, то они наделены большим объемом властных полномочий, реализация которых неизбежно сопровождается значительными коррупционными рисками. Поэтому, и это убедительно подтверждается практикой, всегда существует определенный риск нарушения прав

¹¹ См.: О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 4 мая 2014 года № 300 // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2396.

¹² См.: Бельский К.С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. Москва : Дело сервис, 2004. С. 396.

¹³ См.: Синицына Л.В. Основные направления совершенствования кадровой политики в органах внутренних дел // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 9.

и свобод человека и гражданина в результате неправомерных деяний сотрудников органов внутренних дел. В этой связи государство должно предпринимать все от него зависящее, чтобы кадры органов внутренних дел были квалифицированы, т.е. отличались высоким профессионализмом и компетентностью, и при этом обладали бы необходимыми личностными качествами (честность, принципиальность, верность служебному долгу, готовность в любой момент встать на защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе с риском для здоровья и самой жизни), которые позволяли бы им безупречно выполнять служебные обязанности, проявлять личную инициативу, наконец, были бы психологически устойчивы и могли бы стойко переносить тяготы службы, противостоять коррупционным рискам, с ней сопряженным.

Прежде всего для понимания существа кадровой политики необходимо определиться с тем, что есть политика в ее собственном философско-правовом смысле. Следует сказать, что термин «политика» имеет греческое происхождение (гр. *politike* – искусство управлять государством) и в настоящее время широко используется применительно к различным сферам общественной жизни. Его введению в оборот человечество в решающей степени обязано великому древнегреческому философу Аристотелю, перу которого принадлежит трактат, который так и назван «Политика». Мыслитель отмечал, что «государственный строй в его целом является тем, что называется политией»¹⁴. Продолжая свои рассуждения, Аристотель делает важный вывод: «Государственное устройство (*politeia*) – это распорядок в области организации государственных должностей вообще, и в первую очередь верховной власти: верховная власть повсюду связана с порядком государственного управления (*politeuma*), а последний и есть государственное устройство»¹⁵. Как видно, мыслитель понимает политику как деятельность верховной власти по осуществлению государственного управления, а, по сути, не иначе как искусство управлять. Не обошел своим вниманием вопросы политики и другой великий грек – Платон. Размышляя о деятельности

¹⁴ Аристотель. Политика // Сочинения : в 4 т. Т. 4. Москва : Мысль, 1984. С. 417.

¹⁵ Там же. С. 455.

«царственного мужа», или, как он его называет, «политика», философ говорил: «... Царское искусство прямым плетением соединяет нравы мужественных и благоразумных людей, объединяя их жизнь единомыслием и дружбой и создавая таким образом великолепнейшую и пышнейшую из тканей – ткань государственную. Ткань эта обвивает всех остальных людей в государствах – свободных и рабов, держит их в своих узах и правит и распоряжается государством, никогда не упускает из виду ничего, что может сделать его, насколько это подобает, счастливым»¹⁶. Как видно, и Платон понимает политику не иначе, как искусство управлять, которым должен владеть правитель государства.

Отдавая должное древним, хотелось бы, тем не менее, отметить, что в современном понимании политика по своей природе выступает целенаправленной деятельностью, применяющей для достижения определенных целей соответствующие средства. Цели и средства – важнейшие элементы политической жизнедеятельности, ее атрибуты. Цель в политике – это идеальный, желательный результат, ради которого осуществляется политическая деятельность. Средства в политике представляют собой инструменты и технологии, ведущие к осуществлению политических намерений, превращению идеальных стремлений в реальные действия и результаты¹⁷. Политика – сложное, многогранное социальное явление. Она влияет на все сферы общественной жизни. Современное демократическое правовое государство – разветвленная система органов, имеющая монополию на насилие как средство господства и располагающая необходимыми материальными ресурсами для его применения в предусмотренных законом случаях. Поэтому именно государство, прежде всего, является субъектом политики, а в силу данного обстоятельства государственная политика занимает доминирующее место в общей структуре политической жизни в обществе¹⁸. По ее направленности политику принято разделять на внутреннюю и внешнюю.

¹⁶ Платон. Политик // Собрание сочинений : в 4 т. Т. 4. Москва : Мысль, 1994. С. 70.

¹⁷ См.: Малько А.В Теория правовой политики : монография. – Москва : Юрлитинформ, 2012. С. 82,85.

¹⁸ См.: Политология : учебное пособие / под ред. Б.И. Краснова. Москва : Союз, 1995. С 133.

Внутренняя политика охватывает отношения внутри государства, а внешняя – отношения между государствами. Кадровая политика в области государственной службы является одним из важнейших, сущностных направлений государственной политики, ее внутренней составляющей, поскольку в любой системе социального управления, непосредственно или в конечном счете, люди управляют людьми. Это относится и к государственному механизму. Без персонала он представлял бы собой безжизненные структуры, правовые статусы и схемы взаимодействий¹⁹.

Если обратиться к недавней истории, то практически весь советский период государственного строительства кадровая политика в стране, включая кадровую политику в области государственной службы, вырабатывалась и проводилась в жизнь на основе коммунистической идеологии, исходя из закрепленного на конституционном уровне (статья 6 Конституции СССР 1977 года) положения о том, что руководящей и направляющей силой советского общества является КПСС. С отменой Законом СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-I «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений в Конституцию (Основной закон) СССР»²⁰ соответствующей конституционной нормы произошел переход к многопартийности, началось строительство правового демократического государства. Влияние коммунистической идеологии на государственную кадровую политику прекратилось. В результате сложилась ситуация, когда практически в каждом государственном органе, ведомстве или организации вопросы выработки и проведения в жизнь кадровой политики стали решаться их руководителями самостоятельно, без влияния какой бы то ни было политической идеологии.

В постсоветской России проведение кадровой политики в области государственной службы, включая вопросы резерва кадров, тем более применительно к государственной службе в правоохранительных органах, – это исключительная прерогатива главы государства, который согласно части 3 статьи 80 российской Конституции определяет основные направления внутренней политики. Президент реализует эту прерогативу, опираясь на создаваемые им

¹⁹ См.: Лазарев Б.М. Государственная служба : лекция. Москва, 1993. С. 3.

²⁰ Ведомости Съезда Народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 12. Ст. 206.

коллегиальные, консультативные и совещательные органы, а также такой государственный орган, как Администрация Президента Российской Федерации, в структуре которого даже образовано специальное подразделение – Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике²¹. Среди основных функций данного структурного подразделения президентской Администрации, в частности, выделена такая, как «участие в формировании регионального кадрового резерва». При этом нельзя не отметить, что выработка кадровой политики традиционно осуществляется по ведомственному принципу. Применительно к органам внутренних дел Российской Федерации таким ведомством является МВД России. В совокупности все органы и структуры, так или иначе участвующие в выработке и проведении кадровой политики, могут рассматриваться не иначе как субъекты кадровой политики.

И здесь уместно обратиться к законодательству, устанавливающему компетенцию субъектов кадровой политики. Так, согласно пункту 2 Положения о Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров, которая была образована Указом Президента Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 1252²² и просуществовала с августа 2008 по февраль 2013 года, одной из основных ее задач являлась подготовка предложений главе государства, касающихся выработки государственной политики в области формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров в Российской Федерации. Эта основная задача благополучно перешла к действующей в настоящее время Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и

²¹ См.: Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам внутренней политики : указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2004 г. № 791 // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2650.

²² См.: О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров : указ Президента Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 1252 // СЗ РФ. 2008. № 35. Ст. 4010.

резерва управленческих кадров, образованной президентским Указом от 9 февраля 2013 года № 126²³.

Применительно к кадровой политике в системе МВД России исключительно велико значение такого консультативного органа, как Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах, образованная Указом Президента Российской Федерации от 29 июля 2011 года № 1038²⁴. В пункте 1 Положения о Комиссии установлено, что она является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим реализацию полномочий главы государства по осуществлению кадровой политики в правоохранительных органах и, в частности, в МВД России. Комиссия рассматривает кадровые вопросы в отношении лиц, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава, по которым предусмотрено присвоение высших специальных званий. Среди ее основных задач можно выделить такие, как:

- рассмотрение представлений руководителей правоохранительных органов и подготовка предложений Президенту Российской Федерации о назначении лиц, претендующих на замещение высших должностей в правоохранительных органах;
- оценка служебной деятельности лиц, претендующих на замещение высших должностей в правоохранительных органах, и лиц, замещающих высшие должности в правоохранительных органах, их профессиональных и личностных качеств.

Если обратиться к результатам работы Комиссии, то в первом полугодии 2018 года на пяти заседаниях ею было рассмотрено в общей сложности 78 кандидатов на замещение высших должностей в правоохранительных органах Российской Федерации, 36 из которых – в МВД России²⁵. О результатах

²³ См.: О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров : указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2013 г. № 126 // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 500.

²⁴ См.: О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах: указ Президента Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 1038 // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4713.

²⁵ <http://www.kremlin.ru/events/council/27/57589> (дата обращения : 15.08.2018).

рассмотрения кандидатур, т.е. о принятых Комиссией решениях в открытых источниках автору настоящего исследования получить информацию не удалось. Учитывая то обстоятельство, что речь идет о возможных кандидатурах на руководящие должности в правоохранительных органах, такое положение во многом оправданно. Вместе с тем граждане России, общество в целом вправе, пусть в самом общем виде (без указания данных о конкретных лицах), знать, по каким основаниям Комиссия выносит по той или иной кандидатуре отрицательное решение, если такое все же случается. В настоящее время в открытых источниках информации о деятельности Комиссии явно недостаточно.

Кроме того, поскольку включение в кадровый резерв является определенной ступенью, приближающей состоящего в нем кандидата к назначению на высшую должность, представляется практически оправданным рассматривать на заседаниях Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах не только собственно кандидатов на высшие должности, но также и кандидатов в кадровый резерв на такие должности. Реализация данного предложения, думается, позволит на более ранней стадии работы с кандидатом внимательно присмотреться к нему, оценить его профессиональные и личностные качества.

Не будет лишним сказать, что председателем президентской Комиссии по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах назначен А.А. Серышев – помощник Президента Российской Федерации²⁶, который де-факто является помощником главы государства «по кадрам» и занимает одну из ключевых руководящих должностей в президентской Администрации, государственном органе, обеспечивающем деятельность Президента страны и осуществляющем контроль за исполнением его решений. Такое положение является убедительным подтверждением того, какое значение политическое руководство России придает работе Комиссии. Анализ полномочий помощника дает достаточные основания полагать, что он, так или иначе, является

²⁶ См.: О помощнике Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № 315 // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3663.

самостоятельным субъектом, участвующим в выработке кадровой политики как в правоохранительных органах, так и в сфере государственной службы в целом.

В структуре президентской Администрации образовано Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, которое действует на основании Положения, утвержденного Указом главы государства от 4 декабря 2009 года № 1382²⁷. Основными задачами Управления, в частности, являются:

- участие в реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по проведению государственной политики в области государственной службы;
- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам кадровой политики;
- содействие Президенту Российской Федерации в пределах своих полномочий в определении основных направлений кадровой политики, в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по этому вопросу.

Упомянутое выше Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике подготавливает Главе государства предложения по кадровым вопросам, находящимся в его ведении, включая назначения на руководящие должности в системе МВД России, по согласованию с Управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров по кадровым вопросам.

В специальной литературе высказывалось мнение, что и Контрольное управление Президента Российской Федерации де-факто могло бы войти в круг субъектов кадровой политики. Так, А.М. Тарасов полагает, что приоритетным направлением деятельности данного подразделения президентской Администрации должен стать контроль за исполнением органами внутренних дел федеральных законов. При осуществлении этого контроля, по его мнению, особую

²⁷ См.: О утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров : указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1382 // СЗ РФ. 2009. № 49, ч. II. Ст. 5922.

важность имеет, в частности, контроль за качеством административно-управленческой деятельности ОВД всех уровней, законностью принимаемых ими решений, дисциплиной и эффективностью, их способностью оперативно и целенаправленно решать стоящие перед ними вопросы. Решение этих задач, как далее делает вывод А.М. Тарасов, позволит активно влиять на кадровую политику, осуществляемую Администрацией Президента Российской Федерации в системе МВД России²⁸. Позиция цитируемого автора представляется нам поверхностной, не основанной на глубоком анализе компетенции Контрольного управления Президента Российской Федерации, Положение о котором утверждено Указом главы государства от 8 июня 2004 года № 729²⁹, и не свидетельствует о понимании им правового статуса Президента и содержания президентского контроля как особого вида государственного контроля. Дело в том, что президентская Администрация в силу своей компетенции кадровую политику в системе МВД России самостоятельно не осуществляет, да и не может осуществлять, поскольку это исключительная прерогатива Президента Российской Федерации. Администрация лишь содействует, опять же в рамках своей компетенции, определенной Положением о ней, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 490,³⁰ в реализации соответствующей прерогативы главы государства. Такое содействие возможно и посредством контрольных мероприятий в системе МВД России. Президент Российской Федерации – орган единоличный. При принятии важных решений он обычно советуется с различными должностными лицами, общественными деятелями, представителями различных слоев населения, но решения он принимает

²⁸ См.: Тарасов А.М. Правовое и организационное обеспечение президентского контроля за деятельностью органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : Академия управления МВД России, 2001. С. 15–16.

²⁹ См.: Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2004 года № 729 // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

³⁰ См.: Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 490 // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

самостоятельно и несет за них персональную ответственность³¹. В полной мере это относится и к осуществлению кадровой политики, и к принятию конкретных кадровых решений по тем или иным кандидатурам.

Выработка государственной кадровой политики – процесс сложный и многоаспектный, в него вовлечен достаточно широкий круг субъектов, но решающее значение здесь имеет позиция Президента Российской Федерации. Такой подход выдержал проверку временем и, в целом, доказал на практике свою эффективность и результативность.

Объективная оценка состояния кадровой политики, как отмечает Р.Г. Нургалиев, возглавлявший МВД России в период с 2003 по 2012 год, позволяет выделить и определить те направления деятельности, которые нуждаются в дальнейшем совершенствовании и развитии. Одним из таких направлений, по его мнению, с которым в полной мере согласен и автор настоящей работы, является формирование кадрового резерва. Резерв управленческих кадров – сравнительно новый институт, позволяющий на всех уровнях государственной власти целенаправленно, по объективным и прозрачным критериям отбирать и выдвигать на руководящие должности наиболее подготовленных, образованных, деловых и достойных людей. Министерство, подчеркивал Р.Г. Нургалиев, как никогда заинтересовано в назначении руководителей, способных претворять в жизнь новые социальные идеи и модели³².

В.Д. Граждан считает, что: «кадровая политика определяет генеральную линию и принципиальные установки в работе с кадрами на длительную перспективу. Государственная кадровая политика формируется всеми ветвями власти, но особенную роль здесь играет исполнительная власть³³. С подобной

³¹ См.: Чиркин В.Е. Основы публично-правового управления : учеб. пособие для студентов по дисциплинам публичного права и управления, для самообразования государственных, региональных и муниципальных служащих. Москва : Изд-во Московского психолого-социального университета : Воронеж : МОДЭК, 2016. С. 242.

³² См.: Нургалиев Р.Г. Органы внутренних дел и их роль в обеспечении социально-экономической безопасности страны. Москва : БИНОМ. Лаборатория знаний, 2010. С. 82.

³³ См.: Граждан В.Д. Государственная гражданская служба : учебное пособие. Москва : ЮРКНИГА, 2005. С 287.

оценкой трудно не согласиться. Акцент на особую роль исполнительной власти сделан вполне правильно. Дело в том, что исполнительная власть имеет универсальный характер во времени и в пространстве и ее органы действуют постоянно и на любой территории, где проживают относительно компактные массы людей (села, поселки города)³⁴.

Нельзя не отметить, что в специальной литературе высказывалось предложение вообще отказаться от понятий «кадровая политика» и «кадровая работа». К примеру, такой во всех отношениях авторитетный специалист по проблемам государственной службы, как Г.В. Атаманчук, полагает, что: «в них нет ни субъекта работы (политики), ни содержания (что и как делать), предлагая заменить их более корректным и современным термином «управление», т.е. целеполагание, организация и регулирование деятельности по формированию и развитию государственного управления»³⁵. Данная точка зрения оценивается автором настоящей работы критически. Понятия «кадровая политика» и «кадровая работа» являются устоявшимися, широко известны как в теории, так и на практике, выдержали проверку временем, а «кадровая работа» к тому же получила еще и законодательное закрепление. При таком положении предлагаемая Г.В. Атаманчуком замена не выглядит убедительной и практически оправданной. Наконец, в ходе системного реформирования государственной службы в Российской Федерации так и не был создан де-юре общедофедеральный орган управления государственной службой, а именно этот орган мог бы направлять соответствующие управленческие процессы в нужное русло, что также говорит не в пользу точки зрения Г.В. Атаманчука, повторимся, весьма авторитетного специалиста в области проблем государственной службы.

Если говорить о кадровой политике в системе МВД России, то она является одной из составляющих государственной кадровой политики в

³⁴ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 30.

³⁵ См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография. 2-е изд., доп. Москва : Издательство Российской академии государственной службы при Президенте РФ, 2008. С. 265.

правоохранительных органах, которая, в свою очередь, является частью кадровой политики в области государственной службы. При этом в базовом Федеральном законе от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» упоминания о кадровой политике не содержится. Правда, в недавнем прошлом, пусть и не на уровне закона, предпринимались попытки раскрыть содержание данного понятия.

Прежде всего следует сказать, что еще в середине 90-х годов в МВД России предпринимались попытки сформулировать концептуальные подходы к работе с кадрами органов внутренних дел, что может рассматриваться как прообраз полномасштабной концепции. Так, приказом МВД России от 20 марта 1996 г. № 145 была утверждена Концепция развития органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России³⁶. Главной целью развития системы МВД России Концепция провозглашала приведение ее в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств. В ней содержался и подраздел 3.11 – «Совершенствование работы с кадрами», в котором отмечалась, в частности, необходимость усовершенствовать работу с руководящими кадрами и резервом на выдвижение. Таким образом, работа с резервом признавалась одним из приоритетных направлений совершенствования работы с кадрами в системе МВД России. Вместе с тем само понятие «кадровая политика» в Концепции 1996 года не формулировалось.

По-другому обстояло дело в Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации, одобренной решением Коллегии МВД России от 23 декабря 1998 года № 6км/1 (объявлено приказом МВД России от 11 января 1999 года № 12)³⁷. В ней указывалось, что кадровая политика представляет собой систему целей, задач и принципов, форм, методов и

³⁶ См.: О Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 20 марта 1996 г. № 145 // Правовой акт официально опубликован не был.

³⁷ <http://docs.cntd.ru/> Консорциум Кодекс (дата обращения : 30.07.2018).

направлений работы по обеспечению органов внутренних дел кадрами (персоналом), обладающими необходимыми деловыми (профессиональными) и моральными качествами. Несмотря на то, что данная дефиниция была сформулирована почти два десятилетия назад, т.е. задолго до проведения масштабной реформы системы МВД России 2010-х годов, она сохраняет актуальность и значимость, а потому может быть использована для ее научного переосмысления в современных условиях.

Применительно к теме настоящего исследования особое значение имеет то, что в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 года в качестве одной из основных задач, которые необходимо решить для реализации приоритетных направлений кадровой политики в системе государственной службе, названа задача формирования кадрового резерва и обеспечения его эффективного использования. Очевидно, что решать данную задачу необходимо и в системе МВД России.

Проведение действенной кадровой политики МВД России – неотъемлемая составляющая и непереносимое условие реформирования системы данного федерального органа исполнительной власти, которое усилиями политического руководства уже не один год проводится в нашей стране. Одна из основных задач, которые требуется здесь решить, как отмечается в проекте «дорожной карты» дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации 2013 года, подготовленной расширенной рабочей группой экспертов, образованной при МВД России, – сформировать и закрепить профессиональное кадровое ядро сотрудников по всем направлениям оперативно-служебной деятельности, а также в обеспечивающих службах министерства, в том числе кадровые резервы на всех уровнях управления³⁸. Правда, приходится с сожалением констатировать, что указанная «дорожная карта» так и осталась проектом и не превратилась в руководство к действию для продолжения преобразований в системе МВД России. И это при том, что цель создания расширенной рабочей группы – обеспечение

³⁸ Рос. газ. 2013. 4 фев.

реального сотрудничества с экспертным сообществом, с теми, кто хорошо знаком со службой в органах внутренних дел и предлагал конструктивные решения, а главная цель собственно реформы органов внутренних дел – создать высокопрофессиональную, авторитетную и пользующуюся доверием населения службу³⁹.

Новый взгляд на кадровую политику, основанный на тех реалиях, которые возникли в ходе реформы системы МВД России начала 2010-х годов, должен был найти отражение в Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации (на период до 2020 года). Следует сказать, что проект Концепции⁴⁰ был Министерством разработан и неоднократно обсуждался учеными и специалистами-практиками. Кстати сказать, в нем так же, как и в Концепции 1998 года, предпринималась попытка раскрыть и само понятие «кадровая политика». Таковой признавался комплекс принципов, норм, средств и методов, регулирующих деятельность руководителей, органов, организаций и подразделений МВД России по формированию кадрового состава, управлению сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими, работниками органов внутренних дел. Как видно, в данном определении акцент сделан на деятельность руководителей. При таком подходе, который в полной мере поддерживается автором настоящей работы, повышается их персональная ответственность за формирование кадрового состава, и в том числе резерва кадров, и принятие решений по кадровым вопросам в целом. Однако в настоящее время документ не утвержден. Думается, работу в этом направлении необходимо не только ускорить, но и вывести сам документ на принципиально новый уровень принятия решения. О чем в данном случае идет речь? Вызывает определенные сомнения попытка разработать и принять такой во всех отношениях важный и значимый документ, как Концепция, на уровне МВД России, т.е., как это традиционно было в прошлом, на ведомственном уровне. Как известно, на

³⁹ <https://мвд.пф/news/item/152427/?print=1> (дата обращения : 31.07.2018).

⁴⁰ http://17.мвд.РФ/slujba/Gosudarstvennaja_grazhdanskaja_sluzhba/Koncepcija_kadrovoj_politiki_Ministerstv (дата обращения : 30.07.2018).

основании ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁴¹ российский Президент руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих, в частности, вопросами внутренних дел, а потому именно он и должен обеспечивать единство кадровой политики в правоохранительных органах. Добиться этого возможно только тогда, когда кадровая политика строится на основе единой концепции, которая вырабатывается совместно всеми заинтересованными правоохранительными органами, согласовывается в Администрации Президента Российской Федерации (помощник Президента Российской Федерации «по кадрам», Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике), включая рассмотрение, обстоятельное и всестороннее обсуждение на заседаниях, возможно, даже совместных, Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров и Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах. Таким образом, обеспечивается участие в подготовке Концепции всех заинтересованных субъектов, включенных в процесс выработки государственной кадровой политики в правоохранительных органах. Думается, необходим отказ от ведомственного принципа, когда каждый правоохранительный орган, как это было в том же МВД России, сам разрабатывал и сам же утверждал концепцию кадровой политики. С целью обеспечения принципа единства кадровой политики должна быть разработана общая Концепция кадровой политики в правоохранительных органах Российской Федерации, утвердить которую после всех необходимых обсуждений и согласований, как представляется, мог бы Президент Российской Федерации. Отдельный раздел Концепции, очевидно, должен быть посвящен кадровой политике в системе МВД России, в который следует поместить самостоятельный подраздел, посвященный

⁴¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

резерву кадров в органах внутренних дел Российской Федерации. Реализация данного предложения обеспечит положение, когда работа с резервом на деле станет одним из бесспорных приоритетов кадровой политики. Кстати сказать, в специальной литературе, в частности О.А. Галаниным высказывалось суждение о том, что: «резерв для назначения на должности руководящего состава в органах внутренних дел является приоритетным направлением государственной кадровой политики, может быть эффективным средством формирования кадрового состава руководителей»⁴². Думается, в данном случае желаемое выдавалось за действительное. Приходится признать, что еще только предстоит проделать значительную работу как в плане концептуальном, включая научное осмысление, так и в плане практическом, имея в виду совершенствование кадровой работы в органах внутренних дел, о которой пойдет речь ниже, чтобы назначение на руководящие должности кандидатов из резерва действительно стало приоритетом кадровой политики.

Представляет несомненный теоретический и практический интерес сформулировать с позиций науки административного права авторское определение кадровой политики в системе МВД России, тем более, что попытки сделать это на уровне юридических исследований встречаются крайне редко, да и то применительно к кадровой политике на государственной службе в целом. Известно, по крайней мере, одно заслуживающее внимания определение кадровой политики, предложенное ученым-административистом, который к тому же достаточно продолжительное время занимался на практике кадровой работой в аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе. Так, Н.М. Антошина полагает, что: «необходимо рассматривать кадровую политику на государственной службе (государственную кадровую политику) как систему взглядов (представлений) и

⁴² См.: Галанин О.А. Организация работы с резервом для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации в свете требований административной реформы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : Академия управления МВД России, 2010. С. 8.

целенаправленных действий со стороны государства по организации и проведению работы с кадрами государственной службы, которая преимущественно связана с подготовкой, отбором, расстановкой, перемещением и обучением служащих»⁴³. Приходится признать, что цитированный автор не упоминает в предложенном им определении кадровый резерв, что свидетельствует о явной недооценке этого во всех отношения важного элемента работы с руководящими кадрами.

Применительно к теме настоящего исследования несомненную ценность представляют воззрения В.Я. Кикотя. Так, еще в начале 2000-х годов он вполне убедительно обосновывал мысль о том, что первичным в изменении кадровой ситуации является изменение концептуального подхода к формированию и реализации кадровой политики. В основу предлагаемого указанным автором концептуального подхода положены долговременные стратегические цели и задачи реформирования и совершенствования системы МВД⁴⁴. Последующая реформа подтвердила справедливость позиции В.Я. Кикотя как ученого и авторитетного специалиста-практика. Предложенная выше 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.

Сказанное выше позволяет сформулировать авторское определение кадровой политики в системе МВД России, таковой является определяемый Президентом Российской Федерации и реализуемый на практике руководством МВД России комплекс правовых и организационных мероприятий, призванных сформировать кадровый состав органов внутренних дел (сотрудники, государственные

⁴³ См.: Антошина Н.М. Формирование кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации (административно-правовые проблемы) : монография. Н. Новгород, 2011. С 114.

⁴⁴ См.: Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва : ВНИИ МВД России, 2002. С. 28–29.

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.

Соотношение кадровой политики и кадровой работы в системе МВД России. Государственную кадровую политику мало выработать и продекларировать публично. Ее нужно методично, настойчиво и целенаправленно проводить в жизнь, на ее основе должны приниматься решения по конкретным кадровым вопросам. И здесь исключительно важна повседневная кадровая работа, которая осуществляется соответствующими подразделениями органов внутренних дел. Поэтому для настоящего исследования важным и значимым является определение соотношения кадровой политики и кадровой работы.

Следует сказать, что кадровая политика и кадровая работа неразрывно связаны друг с другом. По мнению Н.М. Антошиной: «именно посредством проведения кадровой работы в ходе осуществления конкретных кадровых мероприятий реализуется кадровая политика, проявляются государственные установки работы с кадрами, начиная с подбора кадров и заканчивая увольнением конкретного служащего»⁴⁵. Как отмечалось выше, кадровая политика в системе МВД России законодательного, да и какого-либо иного нормативного оформления, например в соответствующей концепции, не получила. Учитывая ее характер, а это политико-правовая категория, такое положение вполне закономерно. Напротив, кадровой работе, исходя из ее прикладного, т.е. практического, организационно-правового характера, что тоже вполне закономерно, посвящена специальная ст. 79 «Кадровая работа в федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел», содержащаяся в Федеральном законе от 30 ноября 2011 года № 342. Правда, в ней лишь констатируется, что организация кадровой работы в федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, его

⁴⁵ См.: Антошина Н.М. Формирование кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации (административно-правовые проблемы) : монография. Н. Новгород, 2011. С 115.

территориальных органах, подразделениях осуществляется в порядке, определяемом самим этим федеральным органом. В данном случае законодатель четко не определил, что есть кадровая работа. Иначе обстоит дело на государственной гражданской службе. В Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержится отдельная статья 44, посвященная кадровой политике. Хотя в ней и не определяется данное понятие, но перечисляются те направления деятельности, которые включает в себя кадровая работа. Среди этих направлений, в частности, названы «формирование кадрового резерва, организация работы с кадровым резервом и его эффективное использование».

В части 1 статьи 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴⁶ закреплён принцип «единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающего законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы». Проведя на его основе определенную аналогию между государственной гражданской службой и службой в органах внутренних дел, можно сделать вывод: работа с кадровым резервом в органах внутренних дел Российской Федерации является самостоятельной составной частью кадровой работы, осуществляемой в системе МВД России. Работа эта проводится исходя из кадровой политики, реализуемой в данном федеральном органе исполнительной власти на данном этапе его развития.

Если государственная кадровая политика – это своеобразная идеология работы с кадрами, вырабатываемая политическим руководством страны с участием всех вовлеченных в этот процесс субъектов, то кадровая работа – деятельность в большей степени практическая. Вместе с тем кадровая работа в органах внутренних дел – ответственное и многогранное направление деятельности, которое требует комплексного решения управленческих, экономических, социальных, нравственных, правовых, психологических и иных задач. Одним из главных

⁴⁶ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

показателей организации кадровой работы выступает ее системность, поэтому она должна строиться с учетом необходимости поддержания баланса интересов сотрудников, с одной стороны, и органов внутренних дел – с другой⁴⁷. Наиболее эффективная и результативная кадровая работа с точки зрения обеспечения решения стоящих перед МВД России задач и реализации основных направлений его деятельности возможна только на основе взвешенной кадровой политики.

Работа с резервом должна быть достаточно эффективна, поскольку в современных условиях резерв – это не формальность, как было в недавнем прошлом и, приходится признать, отчасти остается в настоящее время, но действенный инструмент подбора и расстановки руководящих кадров, эффективность которого необходимо постоянно повышать. Повышение эффективности работы с резервами кадров, как отмечают Н.М. Антошина и А.М. Сороко, подразумевает:

- осуществление назначений лиц на руководящие должности преимущественно из числа тех, кто состоит в кадровом резерве;
- конкретизацию квалификационных требований к руководящим должностям;
- качественное улучшение кадровых резервов, исключение «недостойных» кандидатов из резервов;
- определение «молодежной квоты» в резервах, выработку предложений по действенной реализации участия молодежи в выполнении проектных заданий по заказу органов государственной власти и местного самоуправления в качестве одной из форм профессионального развития резервиста⁴⁸. Предложения цитированных авторов в основном приемлемы и для работы с кадровым резервом в системе МВД России.

⁴⁷ См.: Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. Москва : Юрайт, 2014. С. 144.

⁴⁸ См.: Антошина Н.М., Сороко А.В. Государственная служба и кадровая политика: региональный аспект : монография / под ред. И.Н. Барцица. Н. Новгород : Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2010. С. 52.

В кадровой работе, как подчеркивает А.В. Сороко, должны быть исключены «теневые» или коррупционные принципы выдвижения кадров, а в ее основу должен быть поставлен профессионализм работника⁴⁹. Относительно коррупционных принципов справедливость суждения указанного автора каких-либо сомнений не вызывает. Что касается так называемых «теневого», в терминологии А.В. Сороко, принципов (к сожалению, он не пояснил, что под ними подразумевает), то здесь категорично высказываться вряд ли стоит. Кадровая работа в силу разных причин (например, оперирование персональными данными, возможность возникновения определенной напряженности в подразделении, наконец, определенная устоявшаяся традиция работы кадровых служб государственных органов), как правило, осуществляется в закрытом режиме. Кандидатуры на вакантную руководящую должность, тем более должность высшего начальствующего состава в системе МВД России, могут выдвигаться, и на практике действительно выдвигаются не публично, но считать такое положение «теневыми» принципами значит не учитывать специфику кадровой работы, которая в известной степени является закрытой. Кроме того, абсолютизировать профессионализм как основу кадровой политики было бы не вполне правильно. Выдвигаемые кандидатуры следует оценивать комплексно. Профессионализм должен сочетаться с личностными (честность, объективность, принципиальность и др.) и деловыми (пунктуальность, способность отстаивать свою позицию в дискуссии и др.) качествами выдвигаемых кандидатур. В противном случае кадровая работа не даст нужных результатов и оптимальная кандидатура на должность подобрана и назначена не будет. Кроме того, было бы ошибкой сбрасывать со счетов и личный фактор, который всегда играл, играет и будет играть значимую роль при кадровых решениях любого руководителя. Об этом недвусмысленно сказал председатель российского Правительства на встрече с участниками программы подготовки и переподготовки резерва управленческих

⁴⁹ См.: Сороко А.В. Федеральный кадровый резерв управленческих кадров как элемент системы управления кадровым потенциалом органов государственной власти // Государственная служба. 2011. № 3. С. 25.

кадров: «Сколько бы ни было тестов, ни один руководитель не возьмет человека, который вызывает у него отторжение, даже если у него блестящие характеристики. Абсолютное большинство решений будет основано именно на человеческом факторе»⁵⁰. С подобным вполне реалистичным подходом трудно не согласиться.

Кадровая работа осуществляется профильными подразделениями органов внутренних дел, а именно – кадровыми подразделениями. Нельзя не отметить, что кадровое подразделение – управленческое звено, призванное обеспечить порядок прохождения службы в органах внутренних дел, реализацию вопросов по приему на службу, перемещению, назначению и освобождению от должности, откомандированию и увольнению, предоставлению отпусков, а также по организации профессионального роста и повышения квалификации сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов внутренних дел⁵¹. Если говорить о кадровом подразделении МВД России, то Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 248⁵² в центральном аппарате министерства в качестве самостоятельного структурного подразделения образован Департамент государственной службы и кадров (далее – ДГСК МВД России), действующий на основании Положения, утвержденного приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 660⁵³. Применительно к кадровому резерву ДГСК МВД России реализует такие полномочия, как:

- формирование резерва кадров для выдвижения на руководящие должности, организация их дополнительного профессионального образования;
- организация и осуществление по поручению министра внутренних дел Российской Федерации проверки полноты сведений о доходах, расходах, об

⁵⁰ См.: Лично назначен // Рос. газ. 2013. 22 нояб.

⁵¹ См.: Организационно-правовые основы работы с кадрами органов внутренних дел : учебное пособие / под ред. канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова. Москва : Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2017. С. 63.

⁵² См.: Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 133.

⁵³ См.: Об утверждении Положения о Департаменте государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации» : приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 660 // Правовой акт официально опубликован не был.

имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных сотрудниками, включенными в резерв на выдвижение.

В структуру ДГСК МВД России входит шесть управлений, в том числе – Управление организации прохождения службы, состоящее из пяти отделов⁵⁴. Однако среди них нет специального отдела по работе с резервом кадров, с чем вряд ли можно согласиться. Такое положение свидетельствует о том, что работа с кадровым резервом, очевидно, не является одним из приоритетов деятельности ДГСК МВД России. В современных условиях это явно не соответствует проводимой в стране государственной кадровой политике в сфере государственной службы, включая кадровую политику в правоохранительных органах, частью которых являются органы внутренних дел. Думается, в структуре ДГСК МВД России должен быть образован самостоятельный отдел по работе с кадровым резервом в системе МВД России, напрямую подчиненный начальнику департамента.

На региональном уровне действуют территориальные органы МВД России, которые также имеют кадровые структурные подразделения, осуществляющие в рамках кадровой работы работу с резервом. Организованы эти подразделения неодинаково. Так, например, в ГУ МВД России по Воронежской области образовано Управление по работе с личным составом (УРЛС), которое принимает участие в разработке и обеспечении реализации единой кадровой политики МВД России. В частности УРЛС выполняет обеспечение органов и подразделений органов внутренних дел области квалифицированными кадрами, создание в главном управлении и в службах высокопрофессионального, действенного резерва кадров на выдвижение. В структуре ГУ МВД России по городу Москве также образовано Управление по работе с личным составом, в состав которого входят три структурных подразделения: Управление профессиональной подготовки, Управление морально-психологического обеспечения, Управление кадров. Основной акцент в кадровой политике делается на поддержании

⁵⁴ Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. Москва : Юрайт, 2014. С. 148–149.

укомплектованности органов внутренних дел на необходимом для выполнения оперативно-служебных задач уровне, улучшении качественного состава кадров, совершенствовании работы по их отбору, закреплении на службе, профессиональном становлении, укреплении дисциплины и законности. ГУ МВД России по городу Москве взят курс на последовательную переориентацию органов внутренних дел с преимущественно карательной на социально-обслуживающую функцию для того, чтобы сформировать качественно новые по характеру и содержанию отношения между населением и полицией. К сожалению, на официальных сайтах в информационно-коммуникационной сети Интернет ГУ МВД России по Воронежской области (<http://36.мвд.рф/>) и ГУ МВД России по городу Москве (<http://77.мвд.рф/>) не представлена структура их кадровых подразделений и не раскрыта реализуемая ими компетенция. С таким положением вряд ли можно согласиться. Кадровая работа при сохранении необходимой конфиденциальности, тем не менее, должна осуществляться с известной долей открытости для общества. В полной мере это относится и к формированию резерва на выдвижение, которое осуществляется в рамках работы с кадрами и, как вполне верно полагает С.Ю. Миронченко, к организационно-управленческой группе элементов подготовки кадров органов внутренних дел⁵⁵.

Для полноты картины следует сказать, что кадровые подразделения, аналогичные или очень схожие с российскими, существуют и в полицейских структурах зарубежных государств. К примеру, во Франции в Генеральной дирекции национальной полиции Министерства внутренних дел, внутренней безопасности и местного самоуправления имеется такое подразделение, как дирекция управления национальной полиции, которая, в частности, отвечает за пополнение кадров и карьерный рост сотрудников⁵⁶. Одной из ее четырех поддирекций, ведущей данные вопросы, является поддирекция кадров. Кроме того,

⁵⁵ См.: Миронченко С.Ю. Правовые и организационные основы подготовки кадров органов внутренних дел в условиях реформы системы государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : РАГС, 2008. С. 14.

⁵⁶ См.: Бирюков П.Н. Полиция Французской Республики. Национальная полиция // Евразийский юридический журнал. 2009. № 8 (15). С. 115.

вкупе с Генеральной дирекцией национальной полиции действует Генеральная административная дирекция. В подчинении этой дирекции находятся высшие чиновники МВД (кроме сотрудников Генеральной инспекции – IGA), директора, помощники директоров, гражданские руководители Главной администрации, префекты и сотрудники префектур, а также технический персонал и специалисты, не входящие в состав национальной полиции. Генеральная административная дирекция организует конкурсные и профессиональные экзамены для набора административных, технических сотрудников и специалистов⁵⁷.

Проведенное исследование позволяет сформулировать авторское определение кадровой работы в системе МВД России. Таковой является направляемая руководством МВД России деятельность ДГСК МВД России и других кадровых структурных подразделений органов внутренних дел, содержанием которой является практическая реализация целей, задач и принципов государственной кадровой политики в системе МВД России; это совокупность направлений, форм и технологий 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.

§2. Кадровый резерв в органах внутренних дел Российской Федерации: понятие, сущность, принципы и административно-правовые основы формирования

Кадровый резерв в органах внутренних дел – неотъемлемая часть общероссийского кадрового резерва в сфере государственной службы, который, в

⁵⁷ См.: Горшенева И.А., Короткова Г.А. Структура МВД Франции. Национальная полиция. Национальная жандармерия : схемы и комментарии. Москва : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2008. С. 17.

свою очередь, является частью резерва управленческих кадров нашей страны, потребность в которых вот уже многие годы ощущается достаточно остро. Поэтому для лучшего понимания исследуемой в диссертации проблемы кадрового резерва в органах внутренних дел не будет лишним коснуться проблемы отбора управленческих кадров в целом, рассмотреть имеющиеся здесь тенденции и основные используемые подходы. Следует сказать, что поиск компетентных и перспективных кадров, назначение их на руководящие должности имеет важное значение как для государства, так и для бизнес-структур. Для обеспечения квалифицированными кадрами государственные органы и хозяйствующие субъекты различных форм собственности постоянно проводят комплекс различных мероприятий. Среди такого рода мероприятий последних лет заметно выделяется конкурс «Лидеры России», организованный под эгидой российского Правительства.

Впервые конкурс «Лидеры России» проводился в нашей стране в октябре 2017 года. Перед его организаторами была поставлена задача найти талантливых и перспективных управленцев, которым необходима государственная поддержка. Победителями первых двух отборочных этапов конкурса заинтересовались чиновники, собственники частного бизнеса, руководители государственных компаний и некоторые главы субъектов Российской Федерации. Поэтому было принято решение использовать «Лидеров России» для другой цели – формирования кадрового резерва, который может быть использован не только на государственной службе, но и в частном бизнесе.

Характеризуя конкурс, первый заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.В. Кириенко подчеркнул: «Главная задача заключается в том, чтобы государство поддерживало, продвигало людей не по блату, не потому, что родственники, какие возможности лоббирования и не по количеству денег, которые есть у этих людей и их семьи, а исключительно по их профессиональным, личностным качествам, трудолюбию и потенциалу»⁵⁸. Все

⁵⁸ <http://www.interfax.ru/russia/582784> (дата обращения : 17.07.2018).

участники проекта, начиная с регионов, попадают в определенный пул кадрового резерва.

Конкурс состоит из нескольких этапов. В процессе их прохождения выявляются наиболее талантливые и подготовленные управленцы, что позволяет конкурсантам использовать инструменты для карьерного роста и развития, а государственным органам и организациям, представителям частного бизнеса – получить сведения о конкретных лицах, обладающих навыками и умениями в сфере управленческой деятельности.

Учитывая большой интерес со стороны общества и положительный эффект от проводимого конкурса, было принято решение сделать его ежегодным, финансируемым из средств федерального бюджета.

Конкурс, как наиболее демократичный и эффективный инструмент отбора управленцев, удачно вписывается в мероприятия проводимой в России административной реформы, без успешного осуществления которой невозможно поступательное развитие нашей страны как правового, демократического, социального государства с конкурентоспособной рыночной экономикой.

Очевидно, что успешное проведение административной реформы требует надлежащего кадрового обеспечения, в том числе такого важного звена в системе государственного управления, как система МВД России, от деятельности которой в решающей степени зависят общественная безопасность и общественный порядок в стране. Такое кадровое обеспечение во многом достигается с помощью формирования и использования кадрового резерва в органах внутренних дел. Тем более, что Россия, как правопреемник СССР, взяла на себя ряд обязательств в области государственной службы, основанных на актах международного права, которые не только относятся к сфере государственной службы, но имеют, пусть и опосредованное, отношение к исследуемым в настоящей работе проблемам кадрового резерва. Так, Всеобщая декларация прав человека, провозглашенная Организацией Объединенных Наций 10 декабря 1948 г., среди других прав

предусматривает право равного доступа к государственной службе⁵⁹. В свою очередь, согласно статье 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусмотрено право каждого на равную для всех возможность продвижения в работе исключительно на основе трудового стажа и квалификации⁶⁰. Данный принцип соблюдается и в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации – все сотрудники органов внутренних дел, состоящие на должностях государственной службы в полиции, имеют право на продвижение по службе с учетом уровня квалификации, личных и деловых качеств⁶¹.

Для эффективного использования кадрового потенциала органов внутренних дел, формирования профессионально подготовленного, востребованного практикой кадрового резерва необходимо определиться с понятийным аппаратом, а если точнее, то с использованием таких дефиниций, как «кадры», «резерв», «кадровый резерв», «служебная карьера». В специальной литературе с большим или меньшим успехом предпринимались попытки так или иначе раскрыть их содержание.

Так, по мнению Т.Ф. Ефремовой «под термином «кадры» подразумевается: 1) командный и рядовой состав, состоящий на действительной службе (в вооруженных силах государства); 2) основной состав подготовленных работников какого - либо предприятия, учреждения, какой - либо организации»⁶². В свою очередь Т.В. Егорова считает, что: «под «кадрами» необходимо понимать: 1) основной (штатный) состав работников учреждения, предприятия, партийных, профессиональных и общественных организаций той или иной отрасли деятельности, всех постоянных работников; 2) кадровую армию – постоянный

⁵⁹ Рос. газ. 1998. 10 дек.

⁶⁰ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17(1831).

⁶¹ Набиев В.В. Проблемы правового регулирования формирования кадрового резерва органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 4. С.104–109.

⁶² Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка : толково-образовательный : в 2 т. Москва : Рус. яз., 2000. – 1209 с. (Б-ка словарей рус. яз.). С. 782.

состав войсковых частей регулярной армии (в отличие от переменного состава, призываемого для прохождения службы на определенный, ограниченный срок)»⁶³. Наконец, применительно к органам внутренних дел А.А. Прошин приходит к выводу: «Кадры – это лицо власти, «инструмент» осуществления внутренней и внешней политики государства. От их профессиональной компетентности и деловитости, нравственных ориентаций, активности, стремления к самосовершенствованию и служебному росту в решающей степени зависит успех дела, которому они служат»⁶⁴.

Если обратиться к термину «резерв» безотносительно к его правовому наполнению, то самое общее определение давал, к примеру, известный отечественный лингвист С.И. Ожегов, который понимал его как «запас, откуда черпаются новые силы, ресурсы»⁶⁵.

Вопросами формирования и использования кадрового резерва и в том числе анализом собственно понятия «кадровый резерв» в разное время занимались как отечественные ученые-юристы, так и ряд других авторов, специализировавшихся на управленческой и кадровой проблематике. В специальной литературе ими высказывались и обосновывались различные мнения. Рассмотрим те из них, которые, по мнению автора настоящего исследования, представляют наибольший интерес.

Так, П.П. Платонов отмечает: «Под кадровым потенциалом органов внутренних дел понимается совокупность профессиональных и личностных возможностей, профессиональной подготовленности, морально -психологического состояния и опыта службы личного состава. Кадровый потенциал является основой кадровой политики, включающей в себя комплекс идей, принципов и норм, регулирующих деятельность руководителей органов, организаций и

⁶³ Егорова Т.В. Словарь иностранных слов современного русского языка. Москва : Аделант, 2014. С. 291.

⁶⁴ Прошин А.А. Административно-правовые и организационные аспекты формирования руководящих кадров органов внутренних дел субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва : Московский университет МВД России, 2006. С. 51 .

⁶⁵ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд. Москва : Высшая школа, 1993. С. 427.

подразделений МВД по формированию кадрового состава, управлению сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками органов внутренних дел»⁶⁶. Известный специалист по кадрам органов внутренних дел Л.М. Колодкин полагает, что «кадровый резерв – это определенная группа перспективных, высококвалифицированных, инициативных сотрудников, из которых в процессе их обучения, воспитания формируются полноценные руководители для замещения должностей с большим объемом работы»⁶⁷. В свою очередь, Д.В. Воронов и Е.Ю. Клещенко приходят к выводу, что «кадровым резервом является специально сформированная на основе индивидуального отбора и комплексной оценки, утвержденная в установленном порядке группа перспективных, квалифицированных, инициативных сотрудников, которые после систематической целенаправленной подготовки могут рассматриваться в качестве кандидатов для замещения должностей руководителей либо начальников из числа должностей среднего и старшего начальствующего состава в территориальных органах, учреждениях и организациях МВД России»⁶⁸. По мнению такого во всех отношениях авторитетного специалиста в области кадров органов внутренних дел, как Г.А. Туманов, резерв кадров – «это группа перспективных работников, из которых формируются кадры, способные занять более ответственные должности и (или) выполнять более сложные профессиональные функции»⁶⁹. Добавим при этом, что замещению более ответственной должности обычно предшествует работа с резервом, направленная на повышение профессионального уровня, приобретение дополнительных знаний и умений тех, кто в него включен. Другой автор, Т.Ю. Базаров считает, что «под кадровым резервом необходимо понимать группу руководителей и специалистов,

⁶⁶ Платонов П.П. Организационно-экономические основы формирования кадрового потенциала органов внутренних дел РФ : дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2012. С. 11.

⁶⁷ Колодкин Л.М. Организационные и правовые основы работы с кадрами в органах внутренних дел. Москва : Академия МВД СССР, 1979. С. 220.

⁶⁸ Воронов Д.В., Клещенко Е.Ю. Формирование кадрового резерва в органах внутренних дел как условие для реализации основного права на равную для всех возможность продвижения в работе // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2. С. 56–58.

⁶⁹ Туманов Г.А. Кадры в системе управления органов внутренних дел : лекция. Москва : Высшая школа МВД СССР, 1973. С. 38.

обладающих способностью к управленческой деятельности, отвечающих требованиям, предъявляемым должностью того или иного ранга, подвергшихся отбору и прошедших систематическую целевую квалификационную подготовку».⁷⁰ Наконец, по мнению Ю.А. Розенбаума «кадровый резерв – это отобранная на основании установленных критериев из общей массы работников органа государственного управления группа лиц, способная и специально подготавливаемая к замещению определенных управленческих должностей». По мнению ученого, «когда речь идет о требованиях, предъявляемых к управленческим кадрам, вряд ли есть основания отделять, скажем, морально-этические качества от политических или психологические от деловых»⁷¹. С подобным, если так можно выразиться, комплексным подходом трудно не согласиться. Только его применение позволяет формировать корпус управленческих кадров из наиболее перспективных кандидатов. По мнению Е.Ю. Киреевой «главная задача создания кадрового резерва заключается в том, чтобы выявить наиболее перспективных специалистов, обладающих качествами, которые более всего необходимы для данного вида профессиональной деятельности»⁷².

Определенный теоретический и практический интерес представляет видовая классификация резервов, которую можно осуществить по различным критериям. К примеру, в зависимости от степени готовности лица, состоящего в резерве на замещение вышестоящих должностей, выделяют:

- оперативный резерв, в котором состоят лица, готовые к замещению руководящей должности в максимально короткое время с момента ее освобождения;
- долгосрочный (стратегический) резерв, состоящий из лиц, в перспективе готовых к замещению вышестоящих должностей.

⁷⁰ Управление персоналом : учебник. / под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. Москва, 1999. С. 341.

⁷¹ Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров : социально-правовые проблемы. Москва : Наука, 1982. С. 83, 177.

⁷² См.: Киреева Е.Ю. Формирование резерва управленческих кадров: опыт и проблемы // Право и управление. XXI век. 2009. № 3 (12). С. 68.

Т.Ю. Базаров и Б.Л. Еремин предлагают классификацию кадрового резерва, основанную на виде деятельности:

– резерв развития – группа специалистов и руководителей, готовящихся к работе в рамках новых направлений (при диверсификации производства, разработке новых товаров и технологий). Они могут выбрать одно из двух направлений – профессиональную либо руководящую карьеру;

– резерв функционирования – группа специалистов и руководителей, которые должны в будущем обеспечить эффективное функционирование организации. Эти сотрудники ориентированы на руководящую карьеру⁷³.

Анализируя содержание понятия «кадровый резерв», необходимо иметь в виду, что результаты деятельности любого структурного подразделения организации, и система органов внутренних дел не будет в данном случае исключением, в решающей степени зависят от руководителя – его компетентности, управленческих навыков, авторитета, причем как в глазах подчиненных, так и вышестоящего руководства, от его, в хорошем смысле, амбиций и стремления к карьерному росту.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что в большинстве случаев лица, занимающиеся изучением проблем формирования кадрового резерва, рассматривают понятия «кадровый резерв» и «служебная карьера» как тесно взаимосвязанные и взаимодополняющие друг друга.

Следует сказать, что карьера персонифицирована применительно к конкретному сотруднику, занимающему руководящую должность. В системе МВД России сотрудник, двигаясь вверх по «карьерной лестнице», проходит определенные ступени должностного роста. По мнению М.В. Костенникова «смысл государственной службы в целом и осуществляемой в органах и организациях системы МВД России в отдельности – карьера. Ради самореализации в системе государственной службы люди порой готовы не считаться со своим личным временем, наличием бытовых проблем и т.п. Такова реальность

⁷³ Управление персоналом : учебник / под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. Москва, 1999. С. 347.

государственной службы. Обеспечивает служебную карьеру в системе МВД России целый ряд служебных процедур, в том числе и кадровый резерв»⁷⁴. Поэтому для более глубокого понимания темы настоящего исследования необходимо проанализировать понятие «карьера».

Термин «карьера» имеет латинские корни (итал. *carriera* – бег, жизненный путь, поприще, от лат. *carus* – телега, повозка) и обычно понимается не иначе, как : «1. движение, путь кого-нибудь к внешним успехам, славе, выгодам, почету, сопровождающее деятельность на каком-нибудь общественном поприще; 2. профессия, род занятия»⁷⁵.

Известный русский лексикограф, составитель «Словаря живого великорусского языка» В.И. Даль понимал под карьерой «путь, ход, поприще жизни, службы, успехов и достижения чего - либо»⁷⁶.

Следует сказать, что в последнее время значительное число отечественных и зарубежных исследователей обращается к проблеме определения содержания понятий «карьера» и «карьерный рост». При этом понятие «карьера» рассматривается в различных аспектах. К примеру, немецкие ученые Р. Герберт и Г. Юнг, которые по праву считаются одними из основателей научного подхода к проблеме работы с управленческим персоналом, определяли карьеру не иначе, как «главную линию в подготовке кадров, основанную на объективной необходимости»⁷⁷. В.А. Дроздов понимает под служебной карьерой «процесс успешного продвижения по ступеням служебной лестницы (вертикальная карьера),

⁷⁴ См.: Костенников М.В. О некоторых вопросах правового регулирования, организации профессиональной подготовки и прохождения службы в полиции // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., 3 июня 2016 г. / редкол.: В.В. Грицай, А.С. Шиенкова, О.В. Шкеля, М.Е. Труфанов, В.В. Денисенко. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 120.

⁷⁵ Толковый словарь русского языка. Т. I / под ред. Д.Н. Ушакова. Москва : Астрель : АСТ, 2000. 848 с.

⁷⁶ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 2. Москва : Русский язык – Медиа, 2006. С. 287.

⁷⁷ Гербер Г., Юнг Г. Кадры в системе социалистического управления. Москва, 1970. С. 12.

а также рост профессионального мастерства»⁷⁸. Представляется, что подобный подход говорит о понимании карьеры в узком смысле. Дж.М. Иванцевич и А.А. Лобанов рассматривают карьеру «как индивидуально осознанную последовательность изменений во взглядах, познании и поведении, связанных с опытом работы и деятельности в течение трудовой жизни»⁷⁹. В данном случае карьера не связывается с должностным ростом, речь идет, скорее, о изменении мировоззрения человека и накоплении им профессиональных знаний и жизненного опыта, которое происходит в ходе осуществления им профессиональной деятельности. Еще один автор, А.К. Маркова, считает, что «карьера – это успешное продвижение вперед в той или иной области (общественной, служебной, научной, профессиональной)»⁸⁰.

Таким образом, проанализировав различные точки зрения, можно прийти к выводу, что все исследователи выделяют основную черту понятия «карьера» – это процесс, связанный с позитивными изменениями. Карьера по своей сути есть явление динамичное, предполагающее развитие, переход субъекта на новый, более высокий уровень, будь то его познания в той или иной области или замещение вышестоящей должности, если речь идет об области государственной службы.

Думается, общим критерием карьеры является стремление человека в процессе профессионального и должностного роста достичь такого положения в обществе, при котором в полной мере будут удовлетворены его материальные и духовные потребности, произойдет возможно полная реализация личности. В данном случае движение осуществляется посредством познания индивидом окружающей социальной действительности, воздействие которой может быть двояким, она может как способствовать продвижению по службе, так и, напротив, тормозить должностной рост. Освоение карьерной стратегии может проходить как на интуитивном, так и на сознательном уровне. Карьера подразумевает под собой

⁷⁸ Дроздов В.А. Резерв кадров для выдвижения: проблемы планирования служебной карьеры и формирования «команды» руководителя. Москва : Академия МВД РФ, 1993. С. 13.

⁷⁹ Иванцевич Дж.М., Лобанов А.А. Человеческие ресурсы управления. Москва, 1993. С. 214 – 239.

⁸⁰ Маркова А.К. Психология профессионализма. Москва, 1996. С. 126.

деятельность в сложных, динамично изменяющихся условиях. В конкретной ситуации человек может сознательно пойти на какие - либо уступки и ограничения, осознавая, что в будущем это принесет определенные преимущества. В сложившихся обстоятельствах индивиду необходимы понимание сущности карьерного процесса, взаимосвязи и взаимодействия всех его элементов, механизмов карьерного роста, понимание способности создавать условия, формирующие карьеру.

Сущность карьеры позволяет поставить вопрос планирования карьеры, постановки определенных перспективных целей и их достижения в процессе профессиональной деятельности.

Изучая понятие и сущность карьеры, Т.Ю. Базаров и Б.Л. Еремин выделяют следующие ее типы:

«Профессиональная карьера – рост знаний, умений, навыков. Профессиональная карьера может идти по линии специализации (углубление в одной, выбранной в начале профессионального пути, линии движения) или транспрофессионализации (овладение другими областями человеческого опыта, связанное, скорее, с расширением инструментария и областей деятельности).

Внутриорганизационная карьера – связана с траекторией движения человека в организации. Она может идти по линии:

- вертикальной карьеры – должностной рост;
- горизонтальной карьеры – продвижение внутри организации, например, работа в разных подразделениях одного уровня иерархии;
- центростремительной карьеры – продвижение к ядру организации, центру управления, все более глубокое включение в процессы принятия решений»⁸¹.

Служебная карьера руководителя ОВД предполагает значительное изменение его административно - правового статуса. Данное изменение находит свое выражение в повышении ответственности, расширении возможности принимать самостоятельные управленческие решения, увеличении денежного

⁸¹ Управление персоналом : учебник / под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. Москва, 1999. С. 254.

содержания и получении дополнительных социальных гарантий. Немаловажное значение имеют и социальные последствия, связанные с повышением в должности. К ним можно отнести повышение в специальном звании, возросший престиж, более высокое положение в обществе и расширение властных полномочий. Повышение в должности, как сущностный признак карьеры, включает в себя также существенное изменение технологии и условий труда.

Учитывая тот факт, что карьера всегда персонифицирована, возникает возможность ее классифицировать по такому критерию, как уровни должностного роста, в рамках которых осуществляется продвижение по службе. Применительно к системе МВД России следует руководствоваться ст. 30 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,⁸² согласно которой перевод сотрудника органов внутренних дел может быть осуществлен:

«1. На вышестоящую должность по результатам аттестации и (или) конкурса, за исключением случаев, если назначение сотрудника на вышестоящую должность в органах внутренних дел осуществляется из кадрового резерва.

2. На равнозначную должность в следующих случаях:

- в связи с необходимостью замещения другой должности в интересах службы либо в порядке ротации;
- по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии;
- по личным или семейным обстоятельствам;
- в связи с сокращением замещаемой сотрудником должности;
- в связи с восстановлением сотрудника в должности, которую он замещал ранее, в случае, если эту должность замещает другой сотрудник;
- в связи с прекращением срочного контракта;

⁸² О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49, ч. I. Ст. 7020.

- в связи с прекращением необходимого для выполнения служебных обязанностей допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну;

- в целях устранения обстоятельств, связанных с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью сотрудников, находящихся в отношениях близкого родства или свойства, в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Автор настоящего исследования исходит из того положения, что карьера по своему смыслу всегда предполагает качественное изменение, как правило, улучшение положения лица, которое эту карьеру делает. Поэтому перемещение на нижестоящую должность, а оно по закону также возможно, вряд ли может рассматриваться как ступень в служебной карьере. Это скорее ее эпизод. Исходя из данного обстоятельства, можно выделять горизонтальную служебную карьеру и вертикальную.

Суть горизонтальной служебной карьеры состоит в том, что сотрудник изменяет свое должностное положение в органах внутренних дел в рамках одного уровня управления. Особенностью данного вида карьеры является то, что руководитель профессионально развивается посредством приобретения нового управленческого опыта в различных подразделениях, сферах и на различных направлениях деятельности органов внутренних дел. Это дает возможность более полно и всесторонне изучить деятельность органов внутренних дел, что в дальнейшем позволяет успешно осуществлять руководство ОВД с позиции руководителя более высокого ранга.

Суть вертикальной служебной карьеры состоит в том, что сотрудник органов внутренних дел, замещая более высокие должности, продвигается по службе в иерархической системе МВД России. В результате расширяются его возможности распоряжаться людскими и материальными ресурсами, возрастают властные полномочия. И здесь особое значение приобретают управленческие навыки руководителя, его организаторский талант и практический опыт. Однако следует иметь в виду, что чем выше сотрудник поднимается в должностной иерархии, тем

меньше у него возможностей занять еще более высокую должность. Это связано с объективными ограничениями в организации построения структуры органов внутренних дел, наличием своеобразной «должностной пирамиды», в которой количество должностей ближе к ее вершине неуклонно сокращается.

И здесь уместно задаться вопросом: как между собой связаны кадровый резерв и служебная карьера? Для того чтобы на него ответить, следует определить основные цели формирования кадрового резерва. Таковыми являются:

1. Эффективное выполнение повседневных служебных задач путем своевременного обеспечения руководящими кадрами подразделений органов внутренних дел.

2. Планомерная и высокопродуктивная работа с руководящим составом органов внутренних дел по повышению эффективности деятельности подчиненных ему подразделений.

3. Профессиональная мотивация сотрудников ОВД посредством перспектив карьерного роста, повышения социального статуса, наличия и доступности так называемого «социального лифта».

Построение карьеры, продвижение по службе сотрудников органов внутренних дел осуществляется на общих основаниях.

Резерв кадров призван гарантировать стабильность кадрового обеспечения правоохранительных органов, высокую эффективность исполнения сотрудниками своих обязанностей, стимулировать повышение уровня профессионализма и деловой активности сотрудников⁸³.

Особенности построения карьеры в системе органов внутренних дел вытекают из особенностей служебной деятельности. Служебные коллективы подразделений и органов внутренних дел сходны по единой направленности их деятельности: все они функционируют для осуществления главной цели, которой является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

⁸³ См.: Гирин С.А. Формирование кадрового резерва руководящих кадров // Проблемы правоохранительной деятельности. 2012. № 1. С. 116 – 120.

При этом, как справедливо отмечает А.А. Прошин, «в системе органов внутренних дел наличествует присущая фактически только ей особенность; основные функции (борьба с преступностью, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, проведение предварительного следствия и т.д.) осуществляют, как правило, подразделения, состоящие из работников, имеющих специальные звания, а вспомогательные, обеспечивающие (медицинские, хозяйственные, автотранспортные и др.), – из работников, таких званий не имеющих (рабочих и служащих)»⁸⁴.

В науке административного права известна точка зрения, согласно которой зачисление в кадровый резерв уже само по себе есть одна из форм реализации права государственного служащего на продвижение по службе⁸⁵. Данная точка зрения оценивается автором настоящего исследования критически. Конечно, зачисление в резерв создает благоприятные условия для последующего продвижения по службе, в определенной мере приближает его, но отнюдь не гарантирует. Скорее, это лишь один из факторов, причем далеко не всегда решающий, который в совокупности с другими факторами, подчас субъективными, позволяет продвинуться по службе сотруднику, состоящему в кадровом резерве. Причем нередки ситуации, когда как справедливо отмечает М.В. Костенников «в кадровом резерве находятся одни сотрудники, а на соответствующую руководящую должность назначаются совсем другие, непонятно откуда появившиеся»⁸⁶. Поэтому ни де-юре, ни де-факто, т.е. исходя из практики государственной службы, нет достаточных оснований считать зачисление в кадровый резерв самостоятельной формой реализации права на продвижение по службе.

В процессе практической деятельности по формированию кадрового резерва был выработан перечень принципов, регламентирующий осуществление данной

⁸⁴ См.: Прошин А.А. Административно-правовые и организационные аспекты формирования руководящих кадров органов внутренних дел субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Москва : Московский университет МВД России, 2006. С.19.

⁸⁵ См.: Гришкова А.А. Право государственного служащего на продвижение по службе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : МГЮА, 1997. С. 16.

⁸⁶ См.: Костенников М.В. Указ. соч. С. 120.

деятельности. В рамках настоящего параграфа представляется актуальным провести их научный анализ и, в частности, рассмотреть основные точки зрения относительно указанных принципов, высказывавшиеся в специальной литературе.

Ряд отечественных ученых уделил значительное внимание вопросам изучения и классификации общих принципов государственной службы, включая основанные на них принципы подбора кадров и производные от них принципы формирования кадрового резерва, которые в совокупности в полной мере применимы и к службе в органах внутренних дел.

Большое значение принципов для государственной службы в органах внутренних дел признает П.П. Сергун. Указанный автор полагает, что «во-первых, с помощью этих категорий происходит развитие законодательства в области государственной службы. Во-вторых, они позволяют осуществлять на качественной основе анализ и совершенствование механизма административно-правового регулирования государственно-служебных отношений в органах внутренних дел. В-третьих, с их помощью улучшается правотворческая и правоприменительная деятельность органов внутренних дел. В-четвертых, они способствуют более профессиональному исполнению своих полномочий сотрудниками подразделений МВД России»⁸⁷.

Автор настоящего исследования полагает, что принципы, действующие при подборе кандидатов на службу в органы внутренних дел, и принципы, которыми кадровые подразделения руководствуются при формировании кадрового резерва, во многом тождественны.

Принципы формирования резерва кадров отражают наиболее существенные стороны всей кадровой работы, определяют содержание взаимоотношений⁸⁸.

Л.М. Колодкин использует следующую квалификацию принципов: «1) наличия четких целей, увязанных с целями организации или ее подразделений;

⁸⁷ См.: Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития : монография. Саратов : СЮИ МВД РФ, 1998. С. 125.

⁸⁸ См.: Дикажев М.М. Правовое регулирование прохождения правоохранительной службы сотрудниками органов внутренних дел: проблемы организационно-правового и методологического характера : дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006. С. 121.

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»⁸⁹.

По мнению А.А. Прошина, работа с кадрами основывается на следующих принципах: «1) принцип гуманизма; 2) принцип солидарности (корпоративности); 3) принцип опережающей социальной защиты». В качестве основного принципа построения и функционирования системы работы с персоналом, носящего общеметодологический характер, ученый выдвигает принцип гуманизма, т.е. первичность человека, личности⁹⁰.

В сфере работы с кадрами принцип гуманизма не должен рассматриваться как некая абстрактная цель. Органы внутренних дел нуждаются в грамотных квалифицированных специалистах, целью работы является повсеместное повышение эффективности деятельности полиции при выполнении возложенных на нее задач. Поэтому оптимальной считается ситуация, при которой система гарантирует возможность развития сотрудников в профессиональном и нравственном плане, карьерном росте, взамен получая возможность своего дальнейшего совершенствования и оптимизации.

Под принципом солидарности (корпоративности) А.А. Прошин понимает взаимовлияние профессионального развития сотрудников и организации, обеспечивающее баланс при реализации положений их правового статуса, интересов, прав, обязанностей и ответственности. Следует понимать, что ведомственные интересы, как правило, выступают в качестве приоритетных по сравнению с интересами отдельных сотрудников. Данное положение крайне нежелательно и свидетельствует о неэффективности кадровой политики как в масштабе органов внутренних дел, так и общества в целом. Реализация принципа

⁸⁹ См.: Управление персоналом : курс лекций / под ред. Л. М. Колодкина. Москва, 2003. С. 56.

⁹⁰ Прошин А.А. Административно-правовые и организационные аспекты формирования руководящих кадров органов внутренних дел субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва : Московский университет МВД России, 2006. С.147 .

солидарности (корпоративности) позволит обеспечить условия для развития личности сотрудника, что в конечном итоге в положительную сторону изменит значение и роль персонала органов внутренних дел. Для наилучшего уяснения сути данного принципа, способствующего повышению эффективности деятельности органов внутренних дел, необходимо понять как позитивные изменения в общественном сознании, так и изменение целей, задач и роли органов внутренних дел в общественной жизни, а также изменение подходов к работе с персоналом.

Под выполнением принципа опережающей социальной защиты необходимо понимать совокупность действий, направленных на максимально возможную минимизацию большого перечня негативных влияний, которым сотрудники полиции подвержены в силу своей профессиональной деятельности. Реализация данного принципа чрезвычайно важна для формирования высокопрофессионального кадрового резерва.

По мнению О.А. Галанина, «достигнуть качественного отбора в резерв кадров возможно, если руководители, члены комиссии, сотрудники кадровых аппаратов и др. свою деятельность, связанную с отбором, будут осуществлять в соответствии со следующими принципами:

- законность организации и процедур проведения отбора;
- гласность проведения, открытость целей методов и процедур;
- компетентность и объективность экспертных оценок;
- состязательность кандидатов на должность, беспристрастная оценка их профессиональных качеств;
- конфиденциальность анализа документов кандидатов;
- этичность поведения;
- экономичность (отбор в резерв кадров не должен быть перегружен дорогостоящими процедурами и методами оценки)»⁹¹.

⁹¹ Галанин О.А. Организация работы с резервом для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации в свете требований административной реформы : дис. ... канд. юрид. наук. Москва : Академия управления МВД России, 2010. С. 128.

В настоящее время процедура подбора, отбора и включения сотрудника органов внутренних дел в кадровый резерв регулируется Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений». Однако в указанных нормативных правовых актах не получили официального закрепления принципы формирования кадрового резерва органов внутренних дел Российской Федерации. В пункте 3 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 года № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» принципы формирования кадрового резерва, пусть и применительно к гражданской службе, получили нормативное закрепление⁹². Думается, необходимо закрепить предложенные правовые принципы формирования кадрового резерва органов внутренних дел 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»:

« 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;

⁹² Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 года № 96 (ред. от 06.10.2020 г.) // СЗ РФ. 2017. № 10. Ст. 1473.

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».

Это позволит четко зафиксировать базовые начала, которыми должны руководствоваться сотрудники кадровых подразделений органов внутренних дел и ответственные руководители при формировании кадрового резерва.

В системе работы с резервом можно выделить три группы взаимосвязанных вопросов: формирование, подготовку и использование. Вопросы эти характеризуют содержание работы с резервом.

Работа с резервом руководящих кадров может быть рассмотрена в динамике, а именно как совокупность определенных этапов. В специальной литературе высказываются различные точки зрения на их последовательность и количество.

К примеру, Т.А. Комиссарова вычленяет такие этапы, как «анализ потребности в резерве, формирование и составление списка резерва»⁹³.

По мнению Т.Ю. Базарова и Б.Л. Еремина «работа с резервом предполагает три этапа: анализ потребности в резерве; формирование и составление списка резерва; подготовку кандидатов»⁹⁴.

Г.И. Казимирчук считает, что «работа с резервом состоит из: определения текущей и перспективной потребности в резерве; поиска и оценки кандидатов, составления списка резерва; отбора кандидатов в состав резерва и корректировки предварительного списка по результатам оценки и сравнения кандидатов, организации подготовки резерва; оценки готовности резерва и назначения на

⁹³ Комиссарова Т.А. Управление человеческими ресурсами. Москва : ДЕЛО, 2002. С. 158–159.

⁹⁴ Управление персоналом / под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. Москва : ЮНИТИ, 2002. С. 267.

должность по результатам оценки или исключения из состава резерва при невыполнении необходимых требований; адаптации работника к новой должности»⁹⁵.

Думается, работа по формированию кадрового резерва должна быть планомерной и включать в себя следующие этапы:

1. Определение текущей и перспективной потребности в резерве кадров. На данном этапе сотрудниками кадровых подразделений органов внутренних дел прогнозируются возможные изменения в штатном расписании, определяется степень обеспеченности резервом руководящих должностей, уточняется, сколько в составе действующего кадрового резерва имеется кандидатур по каждой должности, предполагаемой к замещению.

2. Поиск и подбор кандидатов для зачисления в резерв. На данном этапе осуществляется формирование списка кандидатов на зачисление в резерв. При формировании списка производится анализ отчетов о деятельности сотрудников, их характеристик, автобиографий, изучение результатов плановых и внеплановых аттестаций сотрудников. Также с сотрудниками и их руководством проводятся беседы, изучаются результаты оперативно-служебной деятельности и служебно-деловые качества сотрудников. При подборе кандидатов на зачисление в резерв обязательно учитывается опыт работы сотрудников и их образовательный уровень по направлению предполагаемой деятельности, готовность к переезду в интересах службы в другую местность и иные характеристики личности сотрудника.

3. Оценка моральных и деловых качеств сотрудников, зачисленных в резерв, путем проведения аттестации. На данном этапе осуществляется деятельность аттестационной комиссии, которая изучает всю представленную документацию и принимает рекомендации относительно аттестуемого сотрудника. В случае положительной рекомендации сотрудник зачисляется в кадровый резерв. Важным условием проведения аттестации является соблюдение обратной связи между

⁹⁵ См.: Казимирчук Г.И. Организация работы с резервом кадров для выдвижения на руководящие должности в органах внутренних дел : учебное пособие. Домодедово : ВИПК МВД России, 2007. С. 13.

сотрудником, в отношении которого проводится аттестация, и аттестационной комиссией. Аттестуемый сотрудник должен знать и понимать, по каким критериям оценивается его профессиональная деятельность и какие ошибки в процессе служебной деятельности были им допущены, чтобы наиболее полно реализовать свой профессиональный потенциал.

4. Подготовка сотрудников, зачисленных в кадровый резерв, согласно индивидуальным планам подготовки. На данном этапе для каждого сотрудника, зачисленного в состав кадрового резерва, составляется индивидуальный план подготовки. Руководители подразделений совместно с сотрудниками кадрового аппарата обеспечивают условия для выполнения индивидуальных программ подготовки. Подготовка каждого сотрудника обязательно включает в себя теоретическую и практическую часть. Теоретическое обучение непременно должно включать основательную правовую подготовку, организацию работы с кадрами, психологию управления. В практическую подготовку целесообразно включать стажировку в замещаемой должности, служебные командировки, участие в подготовке проектов нормативных актов по направлению деятельности, временное исполнение обязанностей по вышестоящей должности, предполагаемой для замещения. После окончания подготовки сотрудники ежегодно сдают зачеты по пройденным дисциплинам. Следует иметь в виду, что современные требования, предъявляемые к сотрудникам, предполагаемым к замещению руководящих должностей в органах внутренних дел, определяют необходимость самостоятельной подготовки, направленной на повышение своего профессионального уровня, изучение ими практических проблем, ознакомление с положительным опытом, включая и опыт зарубежный. Предпочтение необходимо отдавать тем сотрудникам, которые постоянно стремятся к повышению своего профессионального уровня.

5. Оценка качества осуществленной подготовки резервиста согласно уровню вышестоящей руководящей должности и принятие решения о назначении сотрудника на вышестоящую должность либо об исключении из состава кадрового резерва. На данном этапе изучаются результаты, достигнутые сотрудником по

итогу прохождения индивидуальной программы подготовки, и в случае достижения высоких показателей и освобождения вышестоящей должности принимается решение о назначении сотрудника на вышестоящую должность с исключением из состава кадрового резерва.

6. Адаптация назначенного на вышестоящую должность сотрудника к новым должностным обязанностям. Каждый сотрудник обладает индивидуальным набором профессионально-личностных качеств, поэтому и срок процесса адаптации индивидуален для каждого. Для успешной адаптации вновь назначенному руководителю должна быть оказана практическая помощь в виде консультаций со стороны вышестоящего руководства, предоставления информации о морально-психологическом климате в подчиненном коллективе, также отделом морально-психологического обеспечения должна быть проведена работа со служебным коллективом по подготовке к приходу нового руководителя.

При формировании кадрового резерва необходимо проанализировать текущую и перспективную потребность в руководящих кадрах на срок от 1 года до 3 лет.

Ответ на вопрос о потребности и количестве подготовленных к выполнению управленческой деятельности сотрудников прежде всего связан с пониманием того, как изменится структура полиции в ближней и среднесрочной перспективе и какие должности необходимо будет заместить из кадрового резерва. В результате такого анализа должен быть подготовлен подробный план замещения руководящих должностей, который и ляжет в основу планирования численности группы резерва.

Необходимо понимать, что реализация планов подготовки сотрудника и включения его в кадровый резерв состоит из деятельности трех сторон: 1) самого сотрудника, предполагаемого к включению в кадровый резерв; 2) сотрудников кадрового аппарата; 3) вышестоящего руководителя, имеющего право назначать на руководящую должность.

Согласно пункту 7 приказа МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 включение сотрудника в кадровый резерв осуществляется с его письменного согласия. Сотрудники кадровых подразделений составляют списки кандидатов на

включение в кадровый резерв и собирают всю необходимую документацию. Руководители подразделений МВД России, имеющие право назначать сотрудников на должности, для замещения которых создаются кадровые резервы, ежегодно утверждают данные списки.

Работа кадровых подразделений с сотрудниками, включенными в кадровый резерв, контролируется посредством ряда мероприятий, к которым следует отнести:

1. Ежегодное изучение и анализ статистических данных, отражающих работу с кадровым резервом.

2. Контроль за исполнением индивидуальных программ подготовки сотрудниками, включенными в кадровый резерв.

Формирование кадрового резерва в системе органов внутренних дел, безусловно, способствует реализации права каждого сотрудника полиции на продвижение по службе с учетом профессиональных навыков, деловых и личностных качеств. Однако на практике реализация этого права не всегда возможна в полной мере. Как представляется, в данной сфере существует ряд проблем, требующих решения.

Во-первых, недостаточно развита система своевременного назначения на вышестоящую должность сотрудника, включенного в кадровый резерв. Как известно, согласно пункту 5 приказа МВД России от 30 августа 2012 г. № 827⁹⁶ сотрудник может быть включен в кадровый резерв для замещения нескольких должностей. Периодически же возникают ситуации, когда назначение сотрудника, включенного в кадровый резерв и подходящего по всем параметрам для назначения на вышестоящую должность, необоснованно затягивается. Это снижает общую мотивацию сотрудника к служебной деятельности. В целях недопущения подобных ситуаций необходимо особое внимание уделять планированию при составлении списка должностей, предполагаемых к замещению, и определении

⁹⁶ Об утверждении порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений : приказ МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 // Рос. газ. 2012. 10 дек.

количества лиц, предполагаемых к включению в резерв.

Во-вторых, согласно пункту 19 приказа МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 для всех сотрудников, включенных в состав кадрового резерва, составляются программы индивидуальной подготовки. Возможно возникновение ситуации, когда программы индивидуальной подготовки сотрудников подобраны неверно, без учета индивидуальных особенностей личности кандидата на замещение руководящей должности. В результате этого выработка у сотрудника профессиональных компетенций, соответствующих занимаемой должности, затруднена и требует большего количества времени.

В-третьих, сотруднику, назначенному на вышестоящую должность, требуется определенный период на адаптацию к новому положению и расширившимся служебным обязанностям. В соответствии с личностными особенностями сотрудников время на адаптацию может быть различным. Это обстоятельство необходимо обязательно учитывать.

В-четвертых, в ряде случаев необходимо учитывать, что ряд руководителей при составлении мотивированных отзывов на кандидатов на включение в кадровый резерв составляют их с элементом субъективизма, что связано с отсутствием устоявшейся и строго регламентированной системы оценки деятельности сотрудников органов внутренних дел. Требования нормативных правовых актов в данном случае выполняются формально, личности кандидатов на зачисление в резерв изучаются недостаточно полно. Для каждой должности, предполагаемой к замещению, должен быть составлен перечень компетенций, исходя из которого и будет происходить отбор кандидатов.

Хотелось бы отметить, что формирование кадрового резерва является важнейшей составной частью кадровой политики МВД России, способствующей формированию высококвалифицированного руководящего состава органов внутренних дел. Дальнейшее развитие данного направления деятельности представляется необходимым и важным для реализации основополагающих прав

сотрудников органов внутренних дел и успешного решения задач и функций, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации⁹⁷.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что термин «кадровый резерв» закреплён в ст. 78 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также в приказе МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений». Однако законодатель не раскрывает данное понятие, довольствуясь лишь термином. На основе анализа представленных в научной литературе точек зрения и взглядов на сущность «кадрового резерва» автором настоящего исследования сформулировано следующее, как представляется, наиболее точное определение:

«Кадровым резервом является сформированная в установленном порядке в территориальных органах, учреждениях и организациях МВД России на основе индивидуального отбора и объективной комплексной оценки соответствующая определенным квалификационным требованиям группа сотрудников из числа среднего и старшего начальствующего состава, прошедших процедуру аттестации и по своим личностным и профессиональным качествам, а также уровню образования способных к замещению вышестоящих должностей в органах внутренних дел Российской Федерации». Думается, необходимо дополнить указанной выше дефиницией раздел I «Общие положения» приказа МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Прежде чем перейти к рассмотрению административно-правовых способов формирования и использования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации, автор считает целесообразным рассмотреть отечественный

⁹⁷ См.: Набиев В.В. Проблемы правового регулирования формирования кадрового резерва органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 4. С. 104–108.

исторический и современный зарубежный опыт работы с кадровым резервом на государственной службе, а также оценить перспективы использования его в качестве административно-правового средства противодействия коррупции. Это позволит составить более полное и во всех отношениях цельное представление об исследуемом в диссертации административно-правовом явлении, каковым является кадровый резерв.

§3. Отечественный и зарубежный опыт работы с кадровым резервом в органах внутренних дел

Работа с кадрами государственной службы, в том числе кадрами органов внутренних дел, рассматривается политическим руководством Российской Федерации как одно из приоритетных направлений деятельности государства. Для лучшего понимания сути современной работы по подготовке кадров государственной службы необходимо изучить предысторию вопроса возникновения и развития системы обучения и подготовки государственных служащих России, влияние этой системы на должностной рост государственных служащих.

Государственная служба в России как социальный и правовой институт сложилась в результате централизации государственной власти, усиления роли государства в общественной жизни. Важными вехами в деле становления и развития российской государственной службы, устройства ее по модели, принятой в наиболее передовых европейских государствах, стали: учреждение в 1711 году Правительствующего сената как высшего органа государственной власти и законодательства, введение в 1722 году Табели о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, учреждение в 1718 году в Петербурге генерал-

полицмейстера⁹⁸. Первым этот пост в период с 1718 по 1727 год занимал один из сподвижников Петра I А.М. Девиер. Характеризуя нововведение, известный русский дореволюционный государствовед и полицейист И.Е. Андреевский писал, что генерал-полицмейстеру, в частности, было поручено: следить за постройками, улицами, припасами, мерами и весами, ценами припасов, пожарами, подозрительными домами, гуляющими людьми и приезжими⁹⁹.

Формирование кадрового состава чиновников в ходе становления государственной службы в России требовало выработки принципов подбора и расстановки государственных служащих, установления важнейших качеств, необходимых чиновникам. Генеральный Регламент Петра I от 28 февраля 1720 г. обязывал президентов и вице-президентов коллегий заботиться о том, чтобы в канцелярии и конторы принимались лица, хорошо знающие порученное им дело. Профессионализму и специальной подготовке чиновников придавалось важное значение¹⁰⁰. Поэтому для воспитания и обучения представителей дворянского сословия, как правящего класса императорской России, из состава которого главным образом формировалось чиновничество, началось создание российской системы образования. Серьезное внимание уделялось подготовке профессионального чиновничества, которое рассматривалось не иначе как одна из фундаментальных основ власти императора.

Планы Петра I по обучению и подготовке руководящих кадров имели стройную систему. В 1724 году основывается Петербургская академия наук. Реформирование системы обучения и подготовки руководящих кадров Российского государства продолжили приемники великого реформатора. В 1755 году был основан Московский университет, а при университете создана гимназия.

⁹⁸ Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в. Санкт-Петербург, 1997; Павленко Н.И. Петр Великий. Москва, 1998; Россия в период реформ Петра I. Москва, 1973 и др.

⁹⁹ См.: Репетиториум полицейского права, составленный по курсу проф. И.Е. Андреевского. Второе исправленное и дополненное издание. Харьков, 1889. С. 12.

¹⁰⁰ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право : учебник. Москва : БЕК, 1996. С. 74–75.

В 1763 году было введено преподавание «российской юриспруденции» в шляхетских кадетских корпусах¹⁰¹.

В Российской империи образовательные учреждения, в отличие от Западной Европы, с первых дней своего существования находились под пристальным контролем государства.

Важную роль в повышении образовательного уровня чиновников, а значит, и улучшении их профессионализма, сыграл подготовленный по инициативе выдающегося русского государственного деятеля М.М. Сперанского Именной указ императора Александра I от 6 августа 1809 г., данный Сенату, «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Асессоры и Статские Советники»¹⁰². Согласно указу окончание университета становилось обязательным условием для получения чинов гражданской службы VIII-го и V-го классов – соответственно коллежского асессора и статского советника. Прежде чины давались за выслугу лет, теперь для того, чтобы стать коллежским асессором, требовался университетский диплом. А это значит, что и высшие чины стало возможным получить представителям разночинной интеллигенции при наличии образования¹⁰³.

В 20—30-х гг. XIX века в связи с коренной перестройкой государственной политики в области подготовки кадров для государственного аппарата государство стало нуждаться в узкоспециализированных профессионалах. В результате произошел переход от разностороннего обучения специалистов, обладающих знаниями в разных сферах юриспруденции, к узкопрофессиональной подготовке руководящих кадров, необходимых государству. Юридическое образование становилось более приближенным к потребностям государственной службы. Отчасти этому способствовало издание в 1833 году Свода Законов Российской

¹⁰¹ Борисов А.В., Колодкин Л.М. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. Москва, 1994. С. 12–13.

¹⁰² См.: Законодательство императора Александра I. 1801–1811 годы / сост. В.А. Тосминов. Москва : Зерцало, 2011.

¹⁰³ См.: Чибыряев С.А. Великий русский реформатор: жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского. Москва : Газетно-журнальное объединение «Воскресенье», 1993. С. 105.

Империи. Впервые в российской истории в стране появилось систематизированное законодательство.

Важной особенностью законодательства Российской империи и проводимой на его основе кадровой политики стало то, что чиновничество осуществлялось с учетом уровня образования кандидата. В соответствии со «Сводом уставов о службе гражданской» 1832 года сроки пребывания в чине для получения следующего устанавливались в зависимости от образовательного уровня чиновника. По этому критерию все чиновники подразделялись на три разряда¹⁰⁴. При таком положении государственная служба становилась престижной для людей с высоким уровнем образования. У них имелись перспективы служебного роста и возможность получения солидного денежного содержания. Все это привело к тому, что к 1916 г. 74% подданных Российской империи с высшим образованием находилось на государственной службе. Нельзя не отметить, что в специальной литературе, посвященной резерву кадров в органах внутренних дел, высказывалось мнение о том, что развитие законодательства Российской империи о государственной службе способствовало правовой регламентации отдельных элементов работы с кадровым резервом, а именно требований к порядку отбора, назначения и дальнейшего продвижения по службе. А.Я. Балкаров, в частности, отмечает, что этот государственный институт Российской империи продолжает существовать и в современных условиях в МВД Российской Федерации, причем его отдельные параметры сохранились неизбежными – наличие образования, возраст, гражданство¹⁰⁵. Точка зрения указанного автора оценивается критически. В законодательстве Российской империи о государственной службе каких-либо упоминаний о кадровом резерве обнаружить не удастся. Такая форма работы с кадрами полиции в тот период попросту не существовала. Что касается требований к образованию возрасту или гражданству, то это – общие требования,

¹⁰⁴ http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?window_volume_contents_&volume=100004 (дата обращения : 25.08.2018).

¹⁰⁵ См.: Балкаров А.Я. Правовое и организационное обеспечение работы с кадровым резервом в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : Академия управления МВД России, 2017. С. 16.

предъявляемые по закону к государственным служащим, и связывать их с кадровым резервом, тем более рассматривать не иначе как «отдельные элементы работы с кадровым резервом», вряд ли правильно и юридически обоснованно. Можно с полным основанием сделать однозначный вывод: государственная служба императорской России, включая службу в полиции, не знала института кадрового резерва.

Не будет лишним отметить, что в дореволюционной России особое внимание государство уделяло подготовке руководящих кадров полиции. В частности, в начале XX века поднимался вопрос о создании специальных школ для подготовки руководителей в сфере внутренних дел. В тот период значительный процент руководящих кадров не имел юридического образования и зачастую важные управленческие решения принимались некомпетентно. Такое положение не способствовало доверию к полиции со стороны общества.

Создание специального учебного заведения для подготовки руководящих кадров полиции и «утверждение их в должности, как и в других ведомствах, в зависимости от успехов в учебе – это путь формирования компетентного полицейского руководства, преодоления протекционизма и волюнтаризма при назначении и продвижении по службе руководителей полиции»¹⁰⁶. Начавшемуся процессу формирования специализированных полицейских учебных заведений помешала Февральская революция 1917 года, в результате которой царская полиция была упразднена. Началось формирование милиции. Временное правительство постановлением от 17 апреля 1917 года утвердило «Временное положение о милиции».

С приходом к власти большевиков в результате Октябрьской революции 1917 года возникла рабочая милиция. Юридически ее создание было оформлено Постановлением по народному комиссариату внутренних дел от 28 октября 1917 года «О рабочей милиции»¹⁰⁷. Милиция находилась в ведении народного

¹⁰⁶ Вестник полиции. 1910. № 3. С. 79.

¹⁰⁷ Собрание Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 1. Ст. 15.

комиссариата внутренних дел и его органов на местах. Организация строительства милиции в первое время отличалась многообразием форм и методов комплектования кадров – от добровольчества до всеобщей повинности¹⁰⁸. Постепенно ситуация улучшалась. Важное значение для укрепления правовых основ деятельности милиции имело издание Декрета Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета народных депутатов от 10 июня 1920 года «О Рабоче-Крестьянской милиции. (Положение)»¹⁰⁹. Главным критерием при отборе в милицию был не уровень профессиональной подготовки и образования, а социальное происхождение кандидата. Отличительной особенностью периода становления милиции являлся сугубо классовый подход к формированию ее кадрового состава, что, по сути, исключало передачу профессиональных знаний и опыта бывших служащих царской полиции сотрудникам милиции Советской республики. В результате была потеряна преемственность в вопросах обучения и воспитания сотрудников правоохранительных органов.

Система обучения сотрудников милиции была создана фактически с нуля и включала в себя следующие элементы: 1) курсы первоначальной подготовки для вновь принятых сотрудников милиции; 2) средне-специальные учебные заведения; 3) учебные заведения с элементами высшего образования; 4) высшие учебные заведения; 5) учебные заведения послевузовского образования.

В первые годы советской власти НКВД не имело возможности организовать полноценную систему профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел. Это было связано с тем, что большинство новоиспеченных сотрудников милиции были неграмотны или имели минимальный уровень образования, хотя параграф 5 Положения о Рабоче-Крестьянской милиции 1920

¹⁰⁸ См.: Бобров А.М. Правовые основы организации приема граждан на службу в советскую милицию // Актуальные проблемы современного административного права : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию кандидата юридических наук, доцента А.А. Дёмина / под науч. ред. проф. А.С. Дугенец. Москва : РУДН, 2015. С. 259.

¹⁰⁹ Собрание Указов и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1920. № 79. Ст. 371.

года и предусматривал грамотность в качестве одного из обязательных требований, предъявляемых к лицу, принимаемому на службу в милицию. Для преодоления этого негативного аспекта организовывались краткосрочные курсы, на которых сотрудники милиции получали первоначальные знания, навыки и умения в выбранной профессии. В дальнейшем важным шагом в развитии профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел стало открытие средних специальных школ милиции. В результате ситуация с обеспечением советской милиции профессионально подготовленными кадрами улучшилась. Однако даже среди руководителей милиции высшего уровня велика была доля сотрудников с низким уровнем общего и профессионального образования.

Следующим шагом государства для исправления сложившейся ситуации стало открытие в 1929 году курсов по подготовке высшего начальствующего состава милиции и уголовного розыска с последующей их реорганизацией в 1930 году в Центральную высшую школу рабоче-крестьянской милиции. Срок обучения в данном учебном заведении составлял два года. Оно стало первым полноценным центром подготовки специалистов для органов внутренних дел и оставалось им до сентября 1937 г., после чего было преобразовано в Центральную школу усовершенствования руководящего начальствующего состава рабоче-крестьянской милиции. Срок обучения был сокращен до одного года.

Существующие учебные заведения не покрывали всех потребностей милиции в профессионально подготовленных кадрах. Поэтому с 1 ноября 1937 г. на базе Центральной школы усовершенствования руководящего начальствующего состава рабоче-крестьянской милиции была организована Заочная центральная школа рабоче-крестьянской милиции.

В период Великой Отечественной войны служба в милиции была перестроена на военный лад и полностью подчинена задаче разгрома врага. В связи с реорганизацией органов внутренних дел в условиях военного времени 2 июля 1943 г. Центральная школа милиции была преобразована в Высшую школу НКВД

СССР. В августе 1943 г. было утверждено соответствующее Положение. В структуре школы было создано отделение подготовки руководящего состава.

В ноябре 1946 г. школа получила название Высшей офицерской школы МВД СССР, юридическая подготовка в ней стала осуществляться по программе Военно-юридической академии. В июле 1947 г. в школе было организовано заочное обучение, а в июле 1952 г. она стала называться Высшей школой усовершенствования руководящего состава МВД СССР.

В 1956–1958 гг. количество учебных заведений, готовивших сотрудников милиции, было увеличено.

Нехватку собственного резерва кадров пытались компенсировать привлечением в милицию квалифицированных специалистов извне, с руководящей партийной, советской и комсомольской работы. Однако эти меры не могли решить проблему укомплектования руководящих должностей в органах внутренних дел. Качества направляемых лиц далеко не всегда соответствовали требованиям замещаемых должностей. Это привело к тому, что руководство МВД СССР пришлось к выводу о необходимости создания собственной системы формирования и подготовки резерва руководящих должностей.

22 февраля 1971 г. в органы и подразделения внутренних дел были направлены «Рекомендации по формированию резерва кадров на выдвижение и организации работы с ним в МВД, УВД, УЛИТУ, дорожных отделах (управлениях) милиции», в них впервые было дано понятие «резерв на выдвижение» применительно к органам внутренних дел. Таковым признавалась «определенная группа перспективных, высококвалифицированных, инициативных сотрудников, из которых в процессе их обучения, воспитания, проверки на практической работе формируются полноценные руководители для замещения более ответственных должностей»¹¹⁰.

2 сентября 1973 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 696-224 «О преобразовании Высшей школы Министерства

¹¹⁰ См.: Указание МВД СССР от 22 февраля 1971 г. № 53 // Архив ДГСК МВД России.

внутренних дел в Академию Министерства и об организации Высшей инженерной пожарно-технической школы Министерства внутренних дел СССР»¹¹¹. В последовавшем за ним приказе Министра внутренних дел СССР от 5 ноября 1973 г. «О создании Академии МВД СССР и дальнейшем совершенствовании подготовки руководящих кадров органов внутренних дел» подчеркивалось, что академия должна развиваться «как управленческий вуз, как научно-методический центр в системе МВД СССР».

Создание Академии и последующее закрепление в нормативных документах МВД СССР порядка работы с резервом позволили систематизировать и упорядочить деятельность на этом важном и значимом направлении.

В целях дальнейшего совершенствования работы с резервом кадров приказом МВД СССР от 23 июля 1984 г. № 150 была утверждена Инструкция о порядке формирования в органах внутренних дел резерва кадров для выдвижения¹¹². Анализ Инструкции показал, что этот нормативный правовой акт в основном повторял положения Рекомендаций 1971 года¹¹³, но было в ней и новое. Впервые были введены возрастные ограничения для сотрудников, зачисляемых в резерв, зависящие от уровня должности.

Некоторые недочеты Рекомендаций не были устранены и во вновь утвержденной Инструкции. В частности, в ней отсутствовали порядок отбора и какие-либо указания на экзамены, не был разработан механизм реализации субъективного права сотрудника: не учитывалось его желание при зачислении в резерв и не было предусмотрено основание исключения из резерва по собственному желанию.

Приходится признать, что документы МВД СССР, регулирующие работу с кадрами, были закрытыми и в значительной степени идеологизированными. Так, в Рекомендациях 1971 года основными качествами, необходимыми для замещения

¹¹¹ Нормативный правовой акт официально опубликован не был.

¹¹² Об утверждении Инструкции о порядке формирования в органах внутренних дел резерва кадров для выдвижения : приказ МВД СССР от 23 июля 1984 г. № 150 // Архив ДГСК МВД России.

¹¹³ Указание МВД СССР от 22 февраля 1971 г. № 53 // Архив ДГСК МВД России.

руководящей должности, признавались «политическая зрелость, партийность» и только потом – «знание дела, честность, целеустремленность». Требование партийности при этом относилось не только к руководящим кадрам, но и к рядовым сотрудникам органов внутренних дел, в том числе к кандидатам, поступающим на службу. В п. 3 Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел указывалось, что на службу в органы внутренних дел СССР принимаются граждане «морально выдержанные и беспредельно преданные социалистической Родине и делу коммунистического строительства»¹¹⁴.

Однако меры по совершенствованию работы с резервом были недостаточно эффективны. Требовалась выработка самостоятельной кадровой политики, но этому мешала полная зависимость руководства министерства от партийно-политической власти.

В 90-х годах XX века в России кардинально меняется ситуация с резервом кадров в государственных органах. Снимаются ограничения по социальному положению, партийной, национальной принадлежности, полу и т.д. Вместе с тем законодательство о государственной службе того периода находилось в зачаточном состоянии. Правовых основ для формирования и использования кадрового резерва на государственной службе, по существу, не было.

Впервые в постсоветской России упоминание о кадровом резерве на законодательном уровне встречается в Федеральном законе от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹¹⁵. В абзаце 5 пункта 2 статьи 26 данного нормативного правового акта устанавливалось, что Совет по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации осуществляет, в частности, методическое руководство формированием

¹¹⁴ См.: Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел : постановление Совета Министров СССР от 23 октября 1973 г. № 778 // Нормативный правовой акт официально опубликован не был.

¹¹⁵ СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 2990.

резерва на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы.

В начале 2000-х годов в Российской Федерации началось системное реформирование государственной службы, в ходе которого, что вполне закономерно, стали развиваться и положения о кадровом резерве. Резолюцией российского Президента от 15 августа 2001 года № Пр-1496 утверждается Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации¹¹⁶ (далее – Концепция). В Концепции можно выделить ряд основополагающих положений, дальнейшее развитие которых способствовало становлению и развитию кадрового резерва в системе государственной службы. Прежде всего речь идет о формулировании принципов построения целостной системы государственной службы. Таковыми признавались:

- профессионализм (подбор и назначение на должности государственных служащих исходя из их профессиональных навыков и умений);
- деятельность в интересах гражданского общества (открытость и прозрачность деятельности государственных служащих, взаимодействие с институтами гражданского общества и подконтрольность ему, соблюдение прав и свобод человека и гражданина в процессе повседневной деятельности);
- эффективность (реализация прав и полномочий, возложенных на органы государственной власти, с максимально возможным качеством);
- стабильность (планомерный и последовательный карьерный рост, бережное отношение к профессиональным кадрам, социальные гарантии государственным служащим).

В ходе реализации плана мероприятий по реформированию системы государственной службы, предусмотренных Концепцией, были приняты Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной

¹¹⁶ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации : утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года № Пр-1496 // Документ официально опубликован не был. Первая неофициальная публикация полного текста Концепции состоялась в приложении к книге: Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. Москва : Дело и сервис, 2003. С. 429 – 458.

службы Российской Федерации»¹¹⁷ и Федеральный закон от 27 мая 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹¹⁸, которые заложили правовые основы для институализации кадрового резерва в системе государственной службы, включая, разумеется, и службу в органах внутренних дел.

В статье 17 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации» закреплены виды кадрового резерва для замещения должностей государственной службы:

- федеральный кадровый резерв;
- кадровый резерв в федеральном государственном органе;
- кадровый резерв субъекта Российской Федерации;
- кадровый резерв в государственном органе субъекта Российской Федерации.

Вышеперечисленное предполагает создание кадрового резерва в МВД России, являющимся федеральным государственным органом, и кадровых резервов в МВД, ГУВД (УВД) по субъектам Российской Федерации.

Введение в системе государственной службы института кадрового резерва должно было, как представляется, существенным образом повысить ее эффективность и обеспечить востребованность кадрового потенциала государственных служащих¹¹⁹.

23 июля 2008 года Президент Российской Федерации провел совещание по формированию резерва управленческих кадров, в ходе которого, в частности, сказал: «Формирование резерва управленческих кадров – это действительно мероприятие общенационального масштаба. Мы только начинаем этим заниматься, но дальше без такого резерва кадров мы двигаться не можем, потому

¹¹⁷ О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

¹¹⁸ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 мая 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹¹⁹ Управление персоналом : учебник / под общ. ред. А.И. Турчинова. Москва : Изд-во РАГС, 2008. С. 459.

что все мы прекрасно понимаем: обновление кадров, обновление потенциала человеческого, появление новых людей идет очень медленно»¹²⁰. По итогам совещания Президентом был подписан перечень поручений правительству и президентской Администрации от 1 августа 2008 года № Пр-1573¹²¹. В частности, перечень предусматривал создание федерального резерва управленческих кадров, в том числе находящихся под патронатом Президента Российской Федерации (до 1000 человек), образование Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров и, наконец, внедрение Программы формирования резерва управленческих кадров.

Намеченные мероприятия были нацелены на создание эффективного резерва управленческих кадров, в том числе для государственной службы, включая службу в органах внутренних дел, обеспечивали системный подход к кадровой работе¹²².

Следующим этапом проводимой реформы стало издание Указа Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261, которым утверждалась Федеральная программа «Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»¹²³. Реализация положений программы способствовала формированию системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института. Программа предусматривала создание высокопрофессионального кадрового состава государственных служащих с целью повышения эффективности государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики российского государства. В результате реализации данной программы ее цели в основном были успешно достигнуты.

В рамках мероприятий по системному реформированию государственной службы Указом Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1653¹²⁴

¹²⁰ URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2009/03/213639.shtml>. (дата обращения : 03.08.2018)

¹²¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/5131> (дата обращения : 03.08.2018).

¹²² См.: Сороко А.В. Федеральный резерв управленческих кадров – основа совершенствования потенциала органов государственной власти // Государственная служба. 2010. № 5. С. 8.

¹²³ СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

¹²⁴ См.: О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации (вместе с Положением

было утверждено Положение о формировании федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации. Формирование правовых основ государственной службы продолжилось и в дальнейшем. Так, указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 г. № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа»¹²⁵ определяется порядок формирования кадрового резерва федерального государственного органа, цели, принципы формирования резерва, а также условия и порядок исключения государственного гражданского служащего из числа лиц, включенных в кадровый резерв.

Совершенствование работы с резервом для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел в настоящее время как никогда актуально. «Чтобы процесс кадрового обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления высококвалифицированными специалистами шел более эффективно, – справедливо отмечается в специальной литературе, – необходимо активнее использовать институт резерва кадров»¹²⁶.

Деятельность по совершенствованию административно-правовых основ государственной службы в органах внутренних дел прежде всего направлена на повышение эффективности полиции, поднятие в обществе престижа службы в этой наиболее массовой и приближенной к населению силовой структуре. При этом немаловажное значение имеет работа с кадровым резервом. Убедительным свидетельством тому является вступление в недавнем прошлом в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹²⁷ и Федерального

о формировании федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 года № 1653 (ред. от 01.07.2014) // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7170.

¹²⁵ Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 № 96 // СЗ РФ. 2017. № 10. Ст. 1473.

¹²⁶ Государственная кадровая политика и механизм ее реализации // Кадроведение : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 1998. С. 278.

¹²⁷ О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹²⁸. Кстати сказать, в статье 78 последнего закреплено положение о формировании кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации. Не случайно поэтому, что в настоящее время сотрудники кадровой службы особое внимание уделяют формированию кадрового резерва. Именно резерв гарантирует стабильность кадрового обеспечения правоохранительных органов, эффективность исполнения сотрудниками своих обязанностей, стимулирует повышение уровня их профессионализма и деловой активности¹²⁹.

В соответствии с частью 4 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» порядок формирования кадрового резерва в органах внутренних дел определен приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений»¹³⁰. Руководствуясь данным приказом, сотрудники кадровых подразделений органов внутренних дел занимаются формированием резерва кадров для замещения руководящих должностей среднего и старшего начальствующего состава. Их работа на данном направлении будет подробно проанализирована во второй главе настоящего исследования.

Зарубежный опыт работы с кадрами полиции. Наряду с отечественным историческим опытом важным источником информации, использование которого помогает составить наиболее полное представление о кадровом резерве в органах внутренних дел и предложить с учетом отечественных реалий оптимальные пути

¹²⁸ О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч.1). Ст. 7020.

¹²⁹ Гири́н С.А. Формирование кадрового резерва руководящих кадров // Проблемы правоохранительной деятельности. 2012. № 1. С. 116–120.

¹³⁰ Рос. газ. 2012. 10 дек.

решения существующих здесь проблем, является опыт работы и руководящими кадрами полиции зарубежных стран.

Согласно положениям науки управления, социальная система любой сложности, если она намерена развиваться, должна учитывать не только отечественный, но и наиболее положительный и применимый в условиях конкретной страны зарубежный опыт. Изучая зарубежный опыт подготовки руководящих кадров в системе их государственной службы, следует исходить из того положения, что при нередко явном отличии отечественного опыта и национальных традиций от опыта иностранного последний так или иначе может быть использован для российской государственной службы и, в частности, для службы в органах внутренних дел.

Следует сказать, что общим для всех правовых демократических государств современного мира является стремление создать «условия для роста интеллектуального потенциала государственных служащих и систему взращивания работающих эффективно руководителей»¹³¹.

Организация работы с кадровым составом полиции рассматривается правительствами зарубежных стран в качестве одного из безусловных приоритетов в области государственной службы.

Для лучшего понимания сложившейся в современном мире практики отбора и подготовки кадров полиции, назначения их на вышестоящие должности с целью возможного использования ценного опыта в России необходимо обратиться к конституционным положениям и основанному на них законодательству зарубежных стран, а также изучить практику их применения. В настоящем исследовании будут рассмотрены опыт Франции и опыт Германии. Выбор именно этих стран не случаен. Дело в том, что они добились очевидных успехов в деле создания эффективной полиции, деятельность которой в наибольшей степени отвечает интересам личности, общества и государства. Кроме того, Франция и Германия так же, как и Россия, относятся к континентальной правовой семье. К

¹³¹ Кунц Г., Одоннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Москва, 1991. С. 164.

тому же Германия – страна с федеративным государственным устройством. Россия также является государством федеративным, а потому опыт именно Германии особенно ценен и интересен для нашей страны, имея в виду возможность его использования в отечественных условиях.

Так, статья 34 Конституции Французской Республики 1958 года¹³² относит установление категорий публичных учреждений, «гарантий, предоставляемых гражданским государственным служащим и военнослужащим» к компетенции парламента, т.е. законодательной ветви власти. Кроме того, во французской Конституции воспроизводится положение статьи 6 Декларации прав человека и гражданина 1789 года¹³³ о принципе равного доступа граждан к публичной службе.

Основным законодательным актом является «Общий статус публичной службы». Положения общего статута содержатся в следующих четырех законах:

- 1) Закон от 13 июля 1983 г. «О правах и обязанностях чиновников»;
- 2) Закон от 11 января 1984 г. «О государственной публичной службе»;
- 3) Закон от 26 января 1984 г. «О муниципальной (местной) публичной службе»;
- 4) Закон от 9 января 1986 г. «О государственной медицинской службе»¹³⁴.

Во Франции конкурсные начала замещения должностей государственной службы используются при комплектовании национальной полиции и национальной жандармерии.

Главная цель кадровой политики французского руководства в сфере внутренних дел – это «формирование высококвалифицированного кадрового состава, обеспечиваемое путем жесткого профессионального отбора, активной идеологической и профессионально-личностной подготовки, достойного денежного содержания и социально-экономических гарантий для полицейских и

¹³² См.: Конституции буржуазных стран : учебное пособие. Москва : ВЮЗИ, 1977. С. 70.

¹³³ См.: Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. Москва : Infotropic Media. 2012. С. 117–119.

¹³⁴ См.: Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. Москва : Спарк, 2003. С. 243.

военнослужащих жандармерии, создания прозрачной и предсказуемой системы кадрового роста и систематической ротации руководителей»¹³⁵.

Французские полицейские не имеют никаких льгот по сравнению с чиновниками других ведомств, кроме 15-процентной надбавки к денежному содержанию.

Персонал полиции Франции подразделяется на три категории:

- 1) рядовые полицейские;
- 2) инспекторский состав;
- 3) руководящий состав.

Подготовка руководящего состава полиции осуществляется в Высшей национальной школе полиции со сроком обучения два года, которая располагается в городе Сен-Сир-О-Мон-Дьор. Школа в основном аналогична Академии управления МВД России, отличие заключается лишь в правилах приема на учебу. Если слушатели Академии управления МВД России – это лица, занимающие должности среднего и старшего начальствующего состава и зачисленные в Академию, а также специалисты, руководящий и командный состав, проходящие в стенах Академии переподготовку и повышение квалификации¹³⁶, то в Высшей национальной школе полиции Франции 50% набора – это гражданские лица, имеющие степень лиценциата или диплом о высшем образовании и успешно сдавшие вступительные экзамены, а оставшиеся 50% – сдавшие конкурсные экзамены полицейские, прослужившие в полиции не менее 4 лет.

Характеризуя государственную службу современной Франции, включая службу в национальной полиции и национальной жандармерии, следует сказать, что она находится под влиянием доктрины (лат. *doctrina* – учение, научное или философское учение, руководящий теоретический или философский принцип)

¹³⁵ Шишкарёв С.Н. Полицейская система Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2010. 29 с.

¹³⁶ См.: Правила приема в федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» в 2018 году (Приложение к приказу Академии управления МВД России от 24.01.2018 № 20) // URL: <https://a.mvd.pf/folder/10379249> (дата обращения : 26.08.2018).

государства на службе общества, основанной на отказе от традиционной концепции догмата «господства» государства, его державного могущества. Служба эта выражается в предоставлении государством обществу различного рода услуг, в том числе – услуг полицейских. Тем не менее, согласно весьма глубокому выводу современного французского исследователя государственной службы Ж. Шевалье, идея служения обществу приобретает свое истинное значение только в диалектической связке с парным и противопоставленным ему понятием могущества: имея двухполюсную структуру, французская теория государства покоится на двух фундаментальных понятиях – могущество и служение, связанных взаимным притяжением и ссылающихся одно на другое. В этом смысле служение обществу, как полагает Ж. Шевалье, является одним из содержательных элементов понятия государства¹³⁷. Указанная оценка представляет несомненный интерес для современной России, где идея сервисного государства, т.е. государства на службе граждан и общества, в том числе применительно к деятельности полиции и органов внутренних дел в целом, также получила определенное признание и практическую реализацию.

Наиболее разработано законодательство о государственной службе в Германии, опыт которой, учитывая, повторимся, федеративное устройство этой страны и ее принадлежность к континентальной правовой семье, особенно интересен с точки зрения возможного использования в России. Тем более, что, по мнению специалистов, подготовка полицейских в Германии является самой эффективной и результативной в Европе¹³⁸.

Между сотрудниками полиции и другими категориями государственных служащих в ФРГ не существует принципиальных отличий, кроме тех, которые определяются профессиональными (внутриведомственными) факторами¹³⁹.

¹³⁷ См.: Шевалье Ж. Государственная служба. Москва : Композит, 1996. С. 36.

¹³⁸ См.: Шушкевич И.Ч. Указ. соч. С. 64.

¹³⁹ 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. Москва, 2011. С. 46.

У сотрудников полиции ФРГ существует иерархия из трех классов. В полиции работают и лица, не являющиеся государственными служащими – как правило, это вспомогательный персонал.

Требования к кандидатам на должность госслужащего представлены в § 116 Конституции ФРГ и закона «О федеральной службе»: «обязательно наличие гражданства Германии или любой из стран Европейского Союза; предоставление гарантии в любое время вступить за свободу, конституционный и демократический строй Германии. К сотрудникам полиции дополнительно предъявляются следующие требования: рост не ниже 163 сантиметров (для женщин), 165 сантиметров (для мужчин) и не выше 195 сантиметров; заключение врачебной комиссии о возможности исполнении служебных обязанностей по состоянию здоровья; наличие водительского удостоверения; отсутствие судимости у кандидата на службу; годность к службе в полиции по силе духа и характера»¹⁴⁰. Кандидат должен обладать целым рядом навыков и определенным психологическим настроем, готовностью к работе, компетентностью, решительностью в принятии и осуществлении решений.

В соответствии с § 5 Закона ФРГ «О служащих федеральной полиции» предельным возрастом нахождения на службе для сотрудника полиции являются 60 лет.

Изучение отечественного и зарубежного опыта приема на службу в органы внутренних дел, назначения на должность и формирования кадрового резерва позволяет сделать вывод о том, что для дальнейшего совершенствования службы в системе МВД России необходимо обеспечить преемственность в данной сфере, использовать наработки современных российских ученых, а также лучший и наиболее приемлемый с учетом отечественных реалий зарубежный опыт.

При сравнении системы профессионального образования сотрудников полиции в России и в зарубежных странах есть все основания говорить, что отечественная система по праву является одной из лучших в мире. Вместе с тем

¹⁴⁰ См.: Бирюков П.Н. Полиция Федеративной Республики Германия // Евразийский юридический журнал. 2009. № 11 (18). С. 118.

государству следует уделять пристальное внимание сохранению и приумножению материально-технической базы ведомственных образовательных учреждений, развитию их научного и кадрового потенциала.

Сказанное выше позволяет сделать ряд основополагающих выводов. 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 сути 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.

Глава 2. Административно-правовые способы формирования и использования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации

§1. Порядок и особенности назначения на руководящие должности в органах внутренних дел с использованием конкурсных начал

Возможность замещения должностей государственной службы в ОВД с использованием конкурсных начал появилась в России относительно недавно. Ни в дореволюционный период, ни в эпоху советской государственности указанная возможность не предусматривалась. Первые упоминания в законодательстве о конкурсе, причем применительно не к должностям в государственном аппарате, а лишь к должностям профессорско-преподавательского состава и должностям научных работников, появляются в постановлениях Совета Министров СССР от 19 февраля 1953 г. № 539 «О мерах по улучшению подготовки профессорско-преподавательских кадров для высших учебных заведений СССР»¹⁴¹ и от 15 августа 1956 г. № 1123 «О проведении конкурсов и аттестации научных сотрудников научно-исследовательских институтов и лабораторий»¹⁴². Таким образом, внедрение конкурсных процедур началось со сферы образования и науки, постепенно переместившись в сферу здравоохранения, телерадиовещания и культуры¹⁴³. Как видно, о государственной службе речь в тот период не шла.

Нельзя не отметить, что во времена Советского Союза при приеме на службу в органы внутренних дел было велико значение идеологической составляющей. Кандидат на службу мог быть зачислен в ряды сотрудников, только подтвердив

¹⁴¹ Нормативный правовой акт официально опубликован не был.

¹⁴² Собрание действующего законодательства СССР. Т. 6. Москва : Известия, 1975. С. 142-143.

¹⁴³ См.: Абакумов Д.В. Конкурсный порядок (способ) замещения государственной служебной должности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : СГЮА, 2001. С. 12.

свою преданность советскому строю, профессиональные знания и навыки хотя и учитывались, но не играли главенствующей роли. По советскому законодательству милиция должна была отстаивать классовые интересы на основании господствующей коммунистической идеологии. В качестве примера можно привести Положение о Рабоче-Крестьянской милиции, утвержденное Постановлением СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 390¹⁴⁴. В п. 2 Положения закреплялось, что милиция является органом диктатуры пролетариата.

В указанный период времени происходил целенаправленный процесс насыщения правоохранительных органов идеологически грамотными работниками из числа коммунистов и комсомольцев. В результате из числа направленных на службу коммунистов формировался руководящий состав органов внутренних дел, комсомольцы же по большей части направлялись на должности низового звена, замещая должности следователей, оперативных уполномоченных или сотрудников патрульно-постовой службы. Данное положение закреплялось нормативно, в частности подпунктом «д» пункта 2 главы I 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. № 66/1175¹⁴⁵. Конечно, в том же пункте 2 Положения содержались и другие источники комплектования начальствующего состава, к примеру, подпункт «в» называл среди прочих и такой источник, как «младший начальствующий состав и милиционеры в порядке выдвижения», т.е. не исключался и должностной рост. Однако существовавшее в тот период, а речь, напомним, идет о середине 30-х годов XX столетия, понимание милиции как части карательных органов советского государства, направляемых в их деятельности руководством коммунистической партии, отсутствие каких-либо традиций

¹⁴⁴ Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР, издаваемое Управлением делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР и Совета труда и обороны. 1931. № 33. Ст. 247.

¹⁴⁵ Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1936. № 36. Ст. 316б.

конкурсных начал исключало замещение должностей в органах внутренних дел по конкурсу.

В 90-е гг., после распада Советского Союза конкурсный порядок замещения должностей в органах внутренних дел не использовался, хотя нормы, регламентирующие конкурсный порядок замещения должностей в органах внутренних дел, в крайне ограниченном, усеченном варианте, содержались в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-І «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста присяги сотрудника органа внутренних дел Российской Федерации»¹⁴⁶. Детализировавший указанное Постановление приказ МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» не содержал каких-либо норм по конкурсному порядку замещения должностей. Правда, в Положении конкурсный порядок упоминался. Некоторые изменения в области правовой регламентации указанной сферы произошли после принятия Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹⁴⁷. Однако необходимо констатировать, что в целом ситуация с замещением должностей в ОВД по конкурсу не изменилась. Также необходимо признать, что на подобном уровне находилась и ситуация с замещением должностей по конкурсу в гражданской части государственного аппарата, то есть данные нормы фактически не работали.

Сложившейся на тот момент ситуации способствовал ряд объективных причин, в первую очередь связанных с повышенной нагрузкой на сотрудников ОВД, сложной криминогенной обстановкой, а также низким уровнем денежного довольствия. Вследствие вышеуказанных причин использование процедуры конкурсного замещения должностей среднего начальствующего состава не имело смысла.

¹⁴⁶ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.

¹⁴⁷ Об основах государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 2990.

Назначение на старшие и высшие должности ОВД имеет свои особенности, что не позволяет говорить о конкурсном порядке его проведения в обозримом будущем. При назначении на высокие руководящие должности осуществляются плановые централизованные перемещения сотрудников в рамках системы МВД России. Приток кадров извне незначителен и осуществляется в основном за счет смежных силовых ведомств. Кроме того, решение о назначении на должности высшего начальствующего состава, принимает Президент Российской Федерации. Использование конкурсных процедур в данной ситуации сделало бы невозможным ответственное принятие главой государства кадрового решения.

Иначе обстоит дело в экономически развитых правовых демократических государствах современного мира, где порядок замещения должностей в полицейских структурах заметно либеральнее, нежели в России. В основу комплектования, как отмечает Г.Е. Журавлева, «положен принцип приоритета количества над качеством. В силу этого комплектование направлено в первую очередь на привлечение в полицейские службы физически и морально здоровых, интеллектуально развитых людей, сознающих свой общественный и гражданский долг». Поэтому, далее делает вывод цитируемый автор, «преобладающим при комплектовании полиции методом (особенно территориальных органов) является конкурсный метод»¹⁴⁸. В странах Запада такой порядок формирования кадрового состава, причем не только полиции, но и правоохранительных органов в целом, является основным, а потому представляет заметный интерес как в теоретическом, так и в практическом отношении.

Рассмотрим ряд, как представляется, достаточно показательных примеров позитивного зарубежного опыта использования конкурсных начал при замещении должностей в полицейских структурах.

Так, в Великобритании граждане, желающие служить в полиции, подают заявление начальнику территориального полицейского участка. Представленные

¹⁴⁸ Журавлева Г.Е. Правовое и организационное обеспечение приема на службу и замещения должностей в органах внутренних дел по конкурсу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : Академия управления МВД России, 2010. С. 16.

документы рассматриваются руководителем подразделения, и гражданину направляется ответ, в котором дается разрешение на участие в конкурсе по замещению должности или отказ в допуске, а также перечисляется перечень вступительных испытаний. Существенным условием является лояльность кандидата на службу в полиции Великобритании к существующему строю. Немаловажным является и возраст кандидата – от 18 лет 6 месяцев до 30 лет. Считается, что в данном возрасте сотрудники наиболее обучаемы, ответственны и не склонны к перемене профессии.

В ФРГ порядок замещения должностей в органах внутренних дел по конкурсу имеет глубокую историю. Как уже отмечалось выше, сотрудники полиции ФРГ по своим правам и обязанностям приравнены к иным категориям государственных служащих и, соответственно, требования, предъявляемые к ним, идентичны требованиям для замещения должностей иных категорий государственных служащих ФРГ¹⁴⁹. Поэтому деятельность сотрудников полиции мало чем отличается от деятельности иных категорий государственных служащих. Деятельность полиции основывается на партнерских отношениях с гражданским обществом, контакте со значительным количеством по большей части законопослушных граждан. Закономерно поэтому, что, как отмечает Е.Ю. Рюден «в деятельности полиции существенное значение стало придаваться публично-сервисному инструментарию: дружелюбию по отношению к гражданам; желанию помочь; быстроте реагирования на обращения граждан и т.п.»¹⁵⁰. В основу такого подхода, как представляется, положено понимание деятельности полиции не иначе, как в качестве полицейской помощи. У истоков такой помощи, как отмечает К.С. Бельский, находились две идеи: «христианская помощь всем страждущим и несчастным, которая проповедуется во всех четырех Евангелиях, и полицейская

¹⁴⁹ Набиев В.В. Правовое регулирование замещения должностей в ОВД по конкурсу // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2016. № 1-1. С. 213–216.

¹⁵⁰ 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. Москва, 2009. С. 23.

идея, рассматривающая людей как малых детей, которые для их же блага и здоровья нуждаются в принудительном воздействии»¹⁵¹. На основании вышеуказанного, некоторые отечественные ученые-административисты сделали вывод о том, что различия между гражданской и правоохранительной службой искусственны¹⁵². Думается, что данный вывод, по крайней мере применительно к реалиям современной России, представляется весьма спорным, если не сказать сомнительным, с точки зрения реалистичности его реализации на практике, пусть даже в достаточно отдаленной перспективе. В данном случае, как представляется, предлагалось использовать зарубежный опыт без учета отечественных традиций и реалий государственной службы в правоохранительных органах, которая исторически организовывалась как военизированная, или, в терминологии профессора Д.Н. Бахраха, «милитаризованная»,¹⁵³ служба с жесткой иерархией и основанной на ней субординацией. Думается, необходимо принимать в расчет и другие факторы. Дело в том, что социальный ландшафт современной России, уровень правосознания, да и общей культуры большинства ее граждан, их материальное благосостояние, которое всегда было сравнительно невысоким, а в период антироссийских санкций со стороны стран Запада резко снизилось, наконец, законопослушность заметно отличаются от соответствующих показателей стран Европейского Союза и Северной Америки¹⁵⁴. Отличаются в обеих странах роль и место государства в общественной жизни. В отличие от современной Германии в России во многом сохраняется доминирование государства над обществом. При таком положении не представляется возможным

¹⁵¹ См.: Бельский К.С. К вопросу о понятии «полицейская помощь» // Административное право на рубеже веков : международный сборник научных трудов. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 134–135.

¹⁵² См.: Рюден Е.Ю., Астапенко П.Н., Дербичева С.А. Указ. соч. С. 44.

¹⁵³ См.: Бахрах Д.Н. Милитаризованная служба России // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 20–27.

¹⁵⁴ См.: Гришковец А.А. Проблемы совершенствования государственной службы в системе МВД России // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., 3 июня 2016 г. / редкол.: В.В. Грицай, А.С. Шиенкова, О.В. Шкеля, М.Е. Труфанов, В.В. Денисенко. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 112.

считать различия между гражданской службой и службой в органах внутренних дел искусственными, не носящими объективного характера.

На сотрудников полиции Германии распространяется действие Закона ФРГ «О чиновниках». Поэтому служба в полиции является особым публично-правовым институтом и, одновременно, одним из видов общественно-полезной деятельности.

Франция так же, как и Германия, относится к странам, в которых конкурсные начала при замещении должностей в органах внутренних дел преобладают.

Если оценивать в целом, то профессиональный отбор на службу в полицию Франции характеризуется четкой правовой регламентацией, а должностной рост сотрудников полиции обычно осуществляется на конкурсной основе, чем обеспечивается их право на карьеру.

Рассмотренный выше опыт использования конкурсного порядка замещения должностей в полицейских структурах зарубежных стран позволяет согласиться с мнением А.М. Боброва, который полагает, что такой порядок может представлять интерес для МВД России¹⁵⁵. Оговоримся при этом, что зарубежный опыт должен внимательно изучаться и использоваться с учетом российских реалий.

В процессе реформирования системы государственной службы, начавшегося с утверждения Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 года Пр-1496, на высшем уровне происходило изучение, а также осуществлялись попытки внедрения некоторых зарубежных наработок в области конкурсного замещения должностей государственной службы, в том числе и в ОВД. Указанные изменения нашли свое закрепление в нормативных правовых актах.

В части 2 статьи 11 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁵⁶ устанавливается, что федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными

¹⁵⁵ См.: Бобров А.М. Поступление на государственную службу в органы внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 17.

¹⁵⁶ О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

правовыми актами Российской Федерации устанавливаются порядок поступления на государственную службу и замещение вакантных должностей на конкурсной основе. Исходя из данных норм, Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁵⁷, определяет базовые требования конкурсного отбора применительно к органам внутренних дел. Положения федерального закона получили развитие 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»¹⁵⁸. Приказ регламентирует порядок и условия проведения конкурсов на замещение вакантных должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, что весьма важно, имея в виду то обстоятельство, что любой конкурс есть не что иное, как самостоятельная административная процедура, время от времени проводимая в ходе кадровой работы. Следует сказать, что в результате проведения системного реформирования государственной службы, которое не могло не затронуть службу в органах внутренних дел, возникли правовые и организационные предпосылки и, что особенно важно, появились экономические условия для замещения должностей на конкурсной основе. Дело в том, что на порядок возросло денежное содержание, заметно улучшилась социальная защищенность сотрудников органов внутренних дел. Такое положение не осталось незамеченным и получило положительную оценку со стороны руководства МВД России. Выступая на расширенном заседании Коллегии МВД России с участием Президента Российской Федерации, которое состоялось 8 февраля 2013 года,

¹⁵⁷ О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч.1). Ст. 7020.

¹⁵⁸ 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. газ. 2013. 17 июля.

министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев отметил, что «в связи с повышением престижа профессии полицейского мы, наконец, перешли на конкурсную основу комплектования кадрами подразделений органов внутренних дел. Этому предшествовал тот факт, что значительно возросло число претендентов на службу в органы внутренних дел. В частности, в 2012 году впервые за последнее время число граждан, претендующих на службу в полиции, в среднем по стране более чем в два раза превысило количество имеющихся вакансий»¹⁵⁹. Данные, приведенные главой МВД России, позволяют говорить о хорошей перспективе замещения должностей в органах внутренних дел на конкурсной основе.

Анализ действующего административного законодательства позволяет сделать вывод о том, что существующий порядок проведения конкурсных процедур, являющийся административно-правовым способом формирования кадрового резерва, нуждается в корректировке. Такая корректировка возможна и должна проводиться с использованием положительного зарубежного опыта.

Изучение опыта правовых демократических государств, позволяет сделать вывод о том, что конкурсные процедуры могут быть трех видов:

- открытый (внешний) конкурс, когда принять участие в нем может любой желающий, соответствующий по своему уровню образования и профессиональным умениям конкурсным требованиям;
- закрытый (внутренний) конкурс, когда принять участие в нем имеет право только лицо, уже имеющее статус государственного служащего;
- смешанный конкурс, когда в зависимости от особенностей вакантной должности используется либо внутренний, либо внешний конкурс.

Думается, наиболее эффективна смешанная модель, при которой используются оба вида конкурсных процедур. В большинстве правовых демократических государств данная модель является преобладающей. Суть ее состоит в том, что к конкурсу на замещение низких, базовых должностей может

¹⁵⁹ Официальный сайт Президента России. URL: <http://президент.рф/news/17461> (дата обращения : 13.11.2019).

быть допущен практически неограниченный круг лиц, но в то же время карьерный рост, т.е. замещение вышестоящих должностей осуществляется также по результатам конкурса, но имеющего ограничения – в данной процедуре имеют право принять участие только лица, уже состоящие на государственной службе и замещающие соответствующие должности. В данном случае проводится так называемый закрытый конкурс.

В целом смешанная модель конкурсных процедур является достаточно демократичной в плане того, что с одной стороны она обеспечивает равный доступ всех категорий граждан к должностям государственной службы, а с другой стороны позволяет каждому госслужащему реализовать свое право на продвижение по службе, т.е. «карьерный рост», с учетом результатов своей служебной деятельности.

В отношении органов внутренних дел наибольший положительный эффект, как представляется, должно принести использование закрытых конкурсов, которые позволят перспективным, в хорошем смысле амбициозным и, что немаловажно, опытным сотрудникам реализовать свое право на карьерный рост. Исходя из рассмотренных выше вариантов проведения конкурсных процедур, можно сделать вывод о том, что закрытый конкурс представляет собой кадровую административную процедуру, способствующую повышению мотивации сотрудников к профессиональному росту и совершенствованию, предполагающую минимальное количество административных рычагов и возможностей к проявлению коррупционной составляющей.

Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не выделяет проведение открытых и закрытых конкурсов, а содержит лишь обобщенное понятие данной процедуры. С таким положением вряд ли можно согласиться. Как справедливо отмечает М.Г. Киржиманов, «необходимо более четко определить и законодательно закрепить требования к проведению конкурса на замещение должностей государственной службы, к проведению аттестации государственных служащих, к

формированию резерва государственных служащих, который должен стать наиболее эффективным способом подбора кадров и поэтому требует подробного и полного нормативного правового регулирования»¹⁶⁰.

В связи с этим в часть 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» необходимо внести уточняющее положение о том, что назначение на отдельные должности в органах внутренних дел осуществляется по результатам открытого или закрытого конкурса. Содержание и особенности соответствующих кадровых административных процедур следует раскрыть и закрепить де-юре 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 некоторые позитивные сдвиги в указанной сфере, необходимо отметить, что использование конкурсных начал при замещении должностей в ОВД используется недостаточно. На это есть определенные причины и обстоятельства. Например, одной из причин можно назвать законодательное закрепление лишь ряда определенных должностей, предполагающих возможность их конкурсного замещения.

Такое положение позволяет сделать вывод, что массовое замещение должностей по конкурсу изначально не предусматривалось. Изучение Перечня должностей, предполагаемых к замещению с использованием конкурсных процедур, позволяет говорить о том, что в него входят только должности в учебных и научных учреждениях системы МВД России. Таким образом, приходится признать, что, несмотря на все положительные изменения, включая изменения

¹⁶⁰ См.: Киржиманов М.Г. Правовые основы подбора кадров государственных служащих, их аттестации и повышение квалификации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : ИГиП РАН, 2001. С. 8.

законодательства в сфере службы в органах внутренних дел, ситуация с развитием конкурсных начал при замещении должностей в органах внутренних дел мало чем отличается от ситуации, имевшей место в период с 1990 по 2000 гг. Хотелось бы отметить, что 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 деятельностью»¹⁶¹.

Принимая во внимание тот факт, что после принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹⁶² и 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» произошел значительный рост денежного содержания сотрудников органов внутренних дел и заметно возрос престиж службы в органах внутренних дел, включая полицию, думается, необходимо расширить перечень должностей, замещение которых осуществляется на конкурсной основе, включив в него ряд должностей, среди которых хотелось бы специально выделить должность участкового уполномоченного полиции. Именно участковые находятся в наиболее близком контакте с населением, прежде всего на обслуживаемых ими участках. Участковый, по весьма точному замечанию В.В. Черникова, является «ключевой фигурой полиции», непосредственно реализует основные направления полиции применительно к территории обслуживаемого административного участка¹⁶³. От уровня профессионализма и профессионального опыта участковых во многом зависит состояние борьбы с преступностью, а также реализация функций полиции

¹⁶¹ См.: Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития : монография / Саратов : СЮИ МВД РФ, 1998. С. 138.

¹⁶² О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

¹⁶³ См.: Черников В.В. Органы охраны правопорядка : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2018. С. 388.

по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Также необходимо учитывать, что участковый уполномоченный полиции в большинстве случаев является первым представителем правоохранительных органов, к которому граждане обращаются за помощью и на основании мнения о совершаемых им действиях у населения складывается мнение о полиции в целом. В этой связи нельзя не отметить: научно доказано, что общественное мнение о полиции влияет на ее административную деятельность¹⁶⁴. Поэтому применительно к должности участкового уполномоченного полиции вполне оправданно проведение для ее замещения открытого конкурса.

Также в Перечень должностей, замещаемых на конкурсной основе, целесообразно включить и некоторые должности старшего начальствующего состава. Речь идет о необходимости внести данный Перечень должности начальников отделов и их заместителей в департаментах МВД, главных управлениях и управлениях ЦА МВД России, а также начальников отделов и их заместителей в ГУВД и УМВД России по субъектам Российской Федерации. Конкурс в данном случае необходимо проводить каждые раз в три – пять лет. В этом случае и сотрудник, занимающий руководящую должность, и сотрудник, стремящийся ее занять, прилагали бы максимум усилий в профессиональной сфере, что в конечном счете благотворно влияет на выполнение служебных обязанностей. В данном случае целесообразно использовать проведение закрытых конкурсных процедур. Высказываясь за расширение конкурсных начал замещения должностей в системе МВД России, хотелось бы специально подчеркнуть, что конкурс является наиболее объективным и беспристрастным способом отбора лиц, замещающих руководящие должности в ОВД. В связи с этим Л.В. Густова считает, что: «именно конкурс является приоритетным способом замещения должностей в полиции в странах Западной Европы»¹⁶⁵.

¹⁶⁴ См.: Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017. С. 10.

¹⁶⁵ См.: Густова Л.В. Организационные и правовые основы функционирования полиции России, Великобритании и США: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов : СГУ, 2016. С. 9.

В развитии конкурсных начал на службе в органах внутренних дел, включая полицию, важнейшую роль играет дальнейшее совершенствование правовых основ соответствующей кадровой деятельности. Впервые процедура конкурсного замещения должностей в органах внутренних дел была установлена статьей 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».

Однако приходится признать, что регламентация данной процедуры несовершенна. В настоящее время сохраняется ряд правовых и организационных моментов, не проработанных в полной мере, а потому затрудняющих проведение конкурсных процедур в органах внутренних дел.

В случае закрепления де-юре разделения конкурсных процедур на внешние (открытые) и внутренние (закрытые) возникнет необходимость урегулировать ряд моментов. Применительно к органам внутренних дел предпочтительнее выглядит закрытый конкурс на замещение должностей. Именно такой конкурс будет мотивировать сотрудников органов внутренних дел к профессиональному совершенствованию, создавать здоровую конкуренцию и в конечном итоге приведет к фактическому улучшению показателей работы как отдельных подразделений, так и системы МВД России в целом. Поэтому детальной регламентации требует именно закрытый конкурс.

В качестве первого этапа закрытого конкурса следует выделить информирование руководителей территориальных подразделений ОВД о том, какие вакансии имеются в наличии и перечень требований к кандидатам для их замещения, а также необходимых сроков для подбора кандидатов с последующей подачей документов.

Автор полагает необходимым в целях реализации принципа состязательности, соблюдения духа конкурса, следует предоставить сотрудникам право самостоятельно выдвигать свою кандидатуру для участия в конкурсе.

После того как список кандидатов будет сформирован, руководителям участвующих в конкурсе сотрудников необходимо составить на них

характеристики с отражением совокупности их профессиональных и личностных качеств, а также результатов предшествующей служебной деятельности. Необходимо учитывать стремление сотрудника к повышению профессионализма, а также его авторитет в служебном коллективе.

Следует сказать, что согласно статье 9 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» 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. Поэтому принимать участие в конкурсе на замещения подобных должностей имеют право только действующие сотрудники органов внутренних дел.

Следующим этапом конкурса является предварительный отбор. На данном этапе проводится психологическое тестирование кандидата, а также изучается психологический климат в коллективе кандидата и его взаимоотношения с сослуживцами. Изучается стремление кандидата занять должность, в конкурсе на которую он участвует. Кандидат пишет рапорт на участие в конкурсных процедурах по замещению должности. После этого конкурсная комиссия рассматривает предоставленные документы и обозначает время проведения испытаний.

Следующим этапом конкурса является оценка кандидатов и непосредственный отбор. Конкурсные испытания основаны на состязательности и подразумевают под собой оценку профессиональных навыков и соответствие кандидатов квалификационным требованиям к должности, предполагаемой для замещения. Данные процедуры могут проходить в виде различных вариантов, среди которых: тестирование, анкетирование, собеседование. По результатам данного этапа определяется победитель и принимается решение о назначении его на должность.

В статье 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» как основание для замещения вакантной руководящей должности предусмотрена категория «исключительные случаи». По замыслу законодателя, в указанных исключительных случаях на вакантную руководящую должность может быть назначен сотрудник не из числа лиц, состоящих в кадровом резерве, однако данная категория не раскрыта. Думается, необходимо 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».

Совершенствование административно-правового регулирования отношений в сфере проведения конкурсной процедуры как самостоятельного вида кадровой административной процедуры будет способствовать формированию высокопрофессионального кадрового состава ОВД и позволит нивелировать влияние субъективных факторов при назначении на руководящие должности.

§2. Административно-правовое регулирование аттестации как способа включения сотрудника органов внутренних дел в кадровый резерв

Совершенствование административно-правовых основ прохождения службы в органах внутренних дел продолжается. Комплекс проводимых в этой сфере мероприятий является приоритетным направлением кадровой политики государства в системе МВД России. Прежде всего осуществляемые преобразования направлены на повышение эффективности деятельности органов внутренних дел, поднятие престижа службы в полиции и органах внутренних дел в целом, повышение уровня доверия к полиции в обществе. Приходится признать, и это не осталось незамеченным в юридической науке, что в настоящее время отмечается устойчивое снижение авторитета и общественного престижа государственной службы в правоохранительных органах, связанное с их недостаточной социальной эффективностью¹⁶⁶. Закономерно поэтому, что в МВД России продолжается совершенствование административно-правовых основ проведения процедуры аттестации, как элемента прохождения государственной службы, которая традиционно является одним из действенных инструментов оценки уровня профессионализма кадров и, опять же традиционно, тесно связана с формированием кадровых резервов.

Регулирование отношений в сфере аттестации осуществляется на основании 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», а также приказов МВД России, изданных в целях реализации положений данного базового нормативного правового акта.

¹⁶⁶ См.: Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : МГЮА, 2017. С. 3.

Проведение комплексного научного анализа административной кадровой процедуры аттестации позволит определить существующие проблемы ее правового регулирования и организации, а также обосновать возможные пути их решения, включая предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Вряд ли можно отрицать тот факт, что нормы действующего законодательства, регламентирующие вопросы проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел, нуждаются в дальнейшем уточнении и конкретизации. Данное положение обусловлено тем, что состояние законности и правопорядка в государстве напрямую зависит от эффективности деятельности ОВД. Развитие системы правоохранительных органов в ближайшее время должно пойти по интенсивному пути, связанному с повышением затрат на сотрудников полиции с одновременным уменьшением их численности, а также изъятием из их ведения ряда непрофильных для них задач и функций. Иными словами, «улучшение качества правоохранительной деятельности будет достигаться за счет меньшего числа лучше оснащенных и обученных полицейских, с которых сняты непрофильные задачи и лишняя бюрократическая нагрузка»¹⁶⁷. На службе в полиции и в ОВД в целом должны остаться (и приниматься впредь) наиболее профессиональные люди с безупречной репутацией и превосходными личностными качествами. И здесь, думается, значение объективной аттестации и сформированного по ее результатам кадрового резерва трудно переоценить.

Несмотря на многие позитивные изменения в сфере государственной службы последних лет, приходится признать, что административная кадровая процедура аттестации сотрудников органов внутренних дел пока не освободилась от недостатков и все еще далека от совершенства. Приходится признать, что она по-прежнему в значительной степени носит формальный характер и нередко используется недобросовестными руководителями для избавления от неудобных

¹⁶⁷ См.: Концепция комплексной организационно-правовой реформы правоохранительных органов в Российской Федерации, подготовленная Комитетом гражданских инициатив. С. 24 // URL : <http://komitetgi.ru> (дата обращения : 14.09.2019).

по той или иной причине сотрудников. Вот почему далеко не всегда достигаются цели, предусмотренные законом для аттестации.

Имеют место случаи игнорирования руководителями органов внутренних дел результатов аттестации. Данные факты не способствуют реальному обеспечению органов внутренних дел высокопрофессиональными специалистами с безупречной репутацией. Поэтому объективно возникли условия, когда требуется внести изменения в административную кадровую процедуру проведения аттестации, выработать новые критерии оценки сотрудников, повысить ответственность руководителей за проведение аттестации в строгом соответствии с требованиями законодательства, обеспечить безусловное выполнение решений аттестационных комиссий.

Проведение аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации предусмотрено и регламентируется нормами 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». В нормах указанной статьи определены цели и основания проведения аттестации, а также закреплены условия и порядок ее проведения. Детализируется данная административная кадровая процедура в приказе МВД России от 01 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации»¹⁶⁸.

Аттестация сотрудника полиции осуществляется для определения его соответствия замещаемой должности в органах внутренних дел и выступает одним из административно-правовых способов реализации кадровой политики в системе МВД России.

Е.П. Поплавская приходит к выводу о том, что «целями проведения процедуры аттестации, пусть и применительно к государственным гражданским служащим, являются:

¹⁶⁸ Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 01 февраля 2018 г. № 50 // Рос. газ. 2018. 27 марта.

а) определение соответствия государственного гражданского служащего занимаемой должности;

б) определение преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей в государственном органе;

в) совершенствование деятельности государственных органов, в том числе по подбору, повышению квалификации и расстановке кадров, повышению эффективности управленческого труда, выявлению потенциальных возможностей государственных служащих;

г) обеспечение законности на государственной гражданской службе;

д) недопущение возникновения коррупционной составляющей и других правонарушений при прохождении государственной гражданской службы»¹⁶⁹. Цели аттестации, обозначенные Е.П. Поплавской, напрямую не содержат упоминаний о влиянии этой процедуры на должностной рост, с чем вряд ли можно согласиться.

В свою очередь, Ю.В. Ростовцева, формулируя авторское определение понятия аттестация, опять же по отношению к гражданскому служащему, выделяет такие ее цели, как «определение соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы, выявление возможности замещения им вышестоящей должности, а также в целях повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности»¹⁷⁰. Как видно, цитируемый автор в качестве одной из целей аттестации специально выделяет возможность замещения вышестоящей должности, т.е. должностной рост. Данная точка зрения в полной мере разделяется в настоящем исследовании.

Строго следуя нормам закона, весьма лаконичен при определении целей аттестации государственного служащего, речь в данном случае ведется о служащем гражданском, Ю.Н. Старилов. По мнению ученого «аттестация проводится в целях

¹⁶⁹ См.: Поплавская Е.П. Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : МГЮА, 2008. С. 9–10.

¹⁷⁰ См.: Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: правовые и организационные проблемы : дис. ... канд. юрид. наук. Москва : ИГиП РАН. 2008. С. 8.

определения соответствия гражданского служащего занимаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности»¹⁷¹. К сожалению, Ю.Н. Старилов, будучи признанным специалистом в области государственной службы, в данном случае не выразил своего мнения о связи аттестации и должностного роста, а она, как представляется, должна присутствовать.

Наконец, по мнению такого авторитетного специалиста по вопросам государственной службы в органах внутренних дел и к тому же опытного практика, как П.П. Сергун, к целям аттестации, проводимой в отношении сотрудников органов внутренних дел, необходимо отнести следующие:

- 1) определение уровня профессионализма сотрудника и, исходя из этого, соответствия его занимаемой должности;
- 2) рассмотрение вопроса и принятие решения о присвоении квалификационного разряда сотруднику, проходящему процедуру аттестации;
- 3) предоставление сотруднику права на карьерный рост и повышение по службе;
- 4) формирование благоприятного морально-психологического климата в подразделении¹⁷².

Ученый прямо и недвусмысленно связывает аттестацию с карьерным ростом и повышением по службе именно применительно к сотрудникам органов внутренних дел.

Думается, основной, если можно так выразиться, «политической» целью проведения аттестации является последовательная реализация кадровой политики государства в системе МВД России, оценка степени профессиональных знаний и навыков, деловых и морально-психологических качеств сотрудников, обеспечение их грамотного подбора и распределения, определение перспектив и возможностей

¹⁷¹ См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2015. С. 180.

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

служебного роста и дальнейшего их служебного предназначения, а также принятие решения о соответствии замещаемой должности в органах внутренних дел.

Если говорить о сугубо практической цели аттестации, то это кадровая цель, а именно «объективная оценка сотрудника на соответствие замещаемой им должности, позволяющая создать высококвалифицированный кадровый состав, осуществить грамотную расстановку и использование кадров ОВД»¹⁷³.

Как отмечает В.В. Митрохин «аттестация неразрывно связана с организационно-штатным решением, которое следует за ее проведением и заключается в изменении или прекращении государственно-служебных отношений»¹⁷⁴. Необходимо отметить, что отношения эти могут остаться, и на практике нередко остаются, неизменными в том случае, если государственный служащий по результатам аттестации признается только лишь соответствующим замещаемой должности. Кроме того, не будет лишним сказать, что на практике известны случаи, когда, если говорить о гражданской службе, представители нанимателя частично или полностью игнорируют решения аттестационных комиссий. Это превращает аттестацию в формальную процедуру¹⁷⁵. Приходится признать, что такое положение с аттестацией имеет место не только на гражданской службе, но и на службе в органах внутренних дел.

В свете темы настоящего исследования заметный научный интерес представляет вопрос о функциях аттестации. Как известно, слово функция имеет латинские корни [*лат. functio – исполнение*] и означает, в частности, обязанность, круг деятельности, назначение, роль¹⁷⁶. Отечественные административисты имеют различные точки зрения относительно функций, реализуемых при проведении процедуры аттестации. Рассмотрим некоторые, как представляется, наиболее интересные из них.

¹⁷³ Подзин А.А. Административно-служебные процедуры в кадровой работе при отборе и поступлении на службу в органы внутренних дел // Юридический мир. 2013. № 10. С. 39.

¹⁷⁴ См.: Митрохин В.В. Административные процедуры прохождения службы в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 129.

¹⁷⁵ См.: Ростовцева Ю.В. Организация и проведение аттестации государственного гражданского служащего Российской Федерации : монография / Москва : РПА Минюста России, 2011. С. 118.

¹⁷⁶ См.: Современный словарь иностранных слов : ок. 20000 слов. Москва : Рус. яз., 1992. С. 666.

Так, Ю.Н. Старилов полагает, что в процессе аттестации государственных служащих выполняются следующие функции: оценки; контроля; политическая; улучшения работы с персоналом; экономическая; организационная; коммуникативная; информирования; стимулирования¹⁷⁷.

Другой авторитетный специалист по вопросам службы в органах внутренних дел, П.П. Сергун, выделяет следующие функции аттестации:

1) оценочная функция, под которой подразумевается деятельность непосредственного руководителя сотрудника по оценке профессиональных навыков и личностных качеств подчиненного и которая реализуется посредством составления мотивированного отзыва на конкретного сотрудника, которому необходимо пройти процедуру аттестации, и направления указанного отзыва в аттестационную комиссию;

2) организационная функция. Сущность данной функции заключается в строгом соблюдении нормативных правовых актов, регламентирующих аттестационную процедуру;

3) информационная функция, подразумевающая под собой получение полной, объективной и достоверной информации относительно уровня и качества реализации служащим своих служебных обязанностей;

4) итоговая функция, реализация которой подразумевает строгое и четкое воплощение в жизнь решений, принятых аттестационной комиссией в процессе осуществления своей деятельности¹⁷⁸.

В.И. Колесникова определяет следующие функции аттестации:

«1) изучение эффективности реализации служебных обязанностей и качества осуществления профессиональной деятельности служащего за определенный промежуток времени;

¹⁷⁷ См.: Старилов Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 2. Книга первая : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2001. С. 566–567.

¹⁷⁸ См.: Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития : монография. Саратов, 1997. С. 102–103.

2) исследование и фиксация профессиональных и личностных качеств, опыта, навыков и умений служащего;

3) осуществление процедуры формирования кадрового резерва и замещения вакантных должностей;

4) разработка комплекса мероприятий по совершенствованию государственной службы, внедрение и совершенствование программ подготовки и переподготовки служащих»¹⁷⁹.

Анализ законодательства и сопоставление точек зрения процитированных выше авторов позволяют выделить основные функции, административной кадровой процедуры аттестации сотрудников органов внутренних дел, включая полицию:

– оценочную, подразумевающую под собой оценку профессиональных качеств сотрудника, его морального облика, результатов и достижений служебной деятельности;

– организационную, которая связана с организацией и проведением аттестации сотрудников полиции;

– стимулирующую, при помощи которой у сотрудников формируются мотивы к улучшению результатов служебной деятельности, намечаются перспективы должностного роста;

– информирующую, благодаря которой до сотрудника доводится информация обо всех недостатках и достижениях в процессе выполнения им служебных обязанностей.

Для дальнейшего совершенствования административно-правового регулирования проведения аттестации как одного из элементов института прохождения государственной службы сотрудниками органов внутренних дел необходимо исследовать характеристику и содержание принципов проведения кадровой аттестационной процедуры.

¹⁷⁹ См.: Колесникова В.И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 7.

Нельзя не отметить, что принципы проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел так и не получили нормативного закрепления ни в Федеральном законе от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ни в приказе МВД России от 01 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации». Поэтому при проведении аттестации сотрудников органов внутренних дел члены аттестационных комиссий ориентируются в процессе своей деятельности на основные принципы построения и функционирования государственной службы, зафиксированные в статье 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Среди специалистов известны различные точки зрения относительно выделения принципов проведения кадровой административной процедуры аттестации. Так, например, Х.Т. Мелешко относит к принципам проведения аттестации следующие:

- «– принцип обязательности учета интересов сотрудников;
- принцип обязательного участия трудовых коллективов и общественности;
- принцип объективного и непредвзятого отношения к сотруднику, проходящему аттестацию;
- принцип точного и понятного формулирования требований, предъявляемых к аттестуемому сотруднику;
- принцип дифференцирования требований, предъявляемых к различным категориям аттестуемых сотрудников;
- принцип периодичности проведения аттестационных мероприятий;
- принцип открытости и гласности аттестационных процедур»¹⁸⁰.

Ю.Н. Старилов предлагает соблюдать при проведении аттестации такие принципы:

¹⁸⁰ См.: Мелешко Х.Т. Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих. Минск, 1990. С. 51–59.

- «– внепартийность аттестации;
- всеобщность аттестации;
- гласность при проведении аттестации;
- периодичность при проведении аттестации;
- объективность и комплексность оценки результатов аттестации;
- коллективность и обоснованность оценки и рекомендаций аттестационной комиссии;
- действенность».¹⁸¹

Анализ законодательства, а также сопоставление точек зрения специалистов, исследовавших принципы аттестации, позволяет сформулировать и предложить, закрепив их де-юре, следующие принципы аттестации сотрудников органов внутренних дел:

1) гласность – процедура аттестации должна проводиться открыто, а материалы по итогам аттестации должны быть доступны;

2) законность – основополагающий принцип, предполагающий под собой неукоснительное соблюдение законодательства Российской Федерации на всех этапах проведения процедуры аттестации;

3) принцип защиты от разглашения персональных данных сотрудника, а также служебной информации, которые были получены и исследованы в результате проведения аттестации;

4) объективность и обоснованность, предполагающие справедливое и беспристрастное рассмотрение и оценку результатов служебной деятельности сотрудника, проходящего аттестацию, а также принятие по результатам аттестации справедливого, нормативно обоснованного решения по сотруднику;

5) профессионализм и компетентность членов аттестационной комиссии, подразумевающие, что в состав аттестационной комиссии входят наиболее грамотные, профессиональные и квалифицированные специалисты;

¹⁸¹ См.: Старилов Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 2. Книга первая : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2001. С. 567–569.

б) плановость и системность, под которыми понимается полное соблюдение всех организационных процедур и сроков проведения аттестации.

Думается, следует закрепить предложенные выше авторские принципы кадровой административной аттестационной процедуры в пункте 185 приказа МВД России от 01 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации». Реализация указанного предложения позволит дать надежные ориентиры членам аттестационных комиссий, поможет им принимать объективные и взвешенные решения.

Рассмотрев функции и принципы аттестации, уместно задаться вопросом о ее научном определении. В науке административного права известен ряд достаточно интересных попыток сформулировать понятие «аттестация» применительно к государственной службе. К примеру, Ю.Н. Старилов 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 аттестуемого лица, так и аппарата всего государственного органа»¹⁸². Достаточно оригинальные, хотя и не бесспорные, авторские определения аттестации предложены М.Г. Киржимановым, Ю.В. Ростовцевой и Е.П. Поплавской. Так, по мнению первого, «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

¹⁸² Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : монография. Воронеж : Издательство ВГУ, 1996. С. 258.

профессиональных, деловых и личностных качеств государственного служащего, результатов его служебной деятельности в процессе выполнения должностных обязанностей».¹⁸³ В свою очередь, Е.П. Поплавская считает, что аттестация – это проводимая в различных формах периодическая обязательная процедура оценки теоретических и практических знаний и навыков, личностных качеств гражданского служащего, осуществляемая в установленных целях аттестационными комиссиями государственного органа, с которым у служащего заключен служебный контракт, результатом которой является продолжение, изменение или прекращение служебного контракта»¹⁸⁴.

Проведенный анализ указанных определений позволяет автору сделать вывод о том, что аттестация представляет собой специальную кадровую административную процедуру, состоящую из последовательно осуществляемых действий, имеющих своим итогом определенный результат. Действительно, если обратиться к известным в науке административного права определениям административной процедуры, то аттестационная процедура в полной мере отвечает всем ее сущностным признакам. К примеру, весьма емкое и цельное определение административной процедуры дает А.В. Куракин. По его мнению, «административная процедура – это установленный порядок деятельности органов публичного управления по рассмотрению и разрешению подведомственных административных дел, определяющий основания, стадии, формы, сроки и последовательность совершения соответствующих административных действий».¹⁸⁵ Процедура, по весьма точному замечанию В.М. Манохина, — это технология производства заложенных в материальной норме идей, требований и рекомендаций во всей сфере административно-правового регулирования¹⁸⁶.

¹⁸³ См.: Киржиманов М.Г. Указ. соч. С. 19–20.

¹⁸⁴ См.: Поплавская Е.П. Указ. соч. С. 17.

¹⁸⁵ См.: Куркин А.В. Административный процесс и его реализация в деятельности полиции : монография. Домодедово : ВИПК МВД России, 2014. С. 31.

¹⁸⁶ См.: Манохин В.М. Административное право России : учебник. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 30.

Проведение аттестации позволяет снизить влияние субъективных факторов при оценке кадров органов внутренних дел, расторгнуть контракт с нерадивыми и недобросовестными сотрудниками, не соответствующими занимаемой должности, и, напротив, выявить тех, кто работает результативно и с максимальной отдачей, рекомендовать их к поощрению, включению в кадровый резерв, перемещению на вышестоящую должность.

Законом предусмотрены два вида аттестации:

- 1) плановая;
- 2) внеочередная.

В случае назначения сотрудника органов внутренних дел на другую должность процедура аттестации в отношении него проводится не ранее чем через год после его назначения на должность. Такой срок объективно необходим. Сотрудник должен иметь достаточно времени, чтобы войти в курс дела, адаптироваться к новой должности, познакомиться и лучше узнать своих подчиненных, если он замещает руководящую должность. Внеочередная аттестация сотрудников органов внутренних дел, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава, проводится по решению Президента Российской Федерации. Основания проведения внеочередной аттестации других сотрудников органов внутренних дел указаны в части 4 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».

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что кадровая административная процедура аттестации включает в себя три основных этапа и один факультативный. Представляется интересным с позиций науки административного права их кратко рассмотреть.

К основным этапам относятся:

1. Подготовительный этап. На этом этапе осуществляется подготовка требуемых документов на аттестуемых сотрудников, разработка графика проведения аттестации, формирование аттестационной комиссии, осуществление

информационно-разъяснительной работы о порядке проведения аттестации и согласование времени и места ее проведения.

Подготовка к проведению аттестации осуществляется непосредственным руководителем сотрудника, направляемого на аттестацию, во взаимодействии с подразделением кадрового аппарата органа внутренних дел. Именно непосредственный руководитель ближе всех находится к подчиненным, подмечает их сильные и слабые стороны, как в профессиональном, так и в личном плане, а потому может, разумеется, при объективной оценке, наилучшим образом подготовить аттестацию сотрудника.

Следует сказать, что кадровая административная аттестационная процедура в целом и проводимые в ее рамках отдельные кадровые действия способствуют не только профессиональному росту сотрудников органов внутренних дел и повышению эффективности деятельности структурных подразделений, особенно при включении сотрудника по итогам аттестации в кадровый резерв. В рамках аттестации также появляется возможность проанализировать компетентность и грамотность сотрудника, протестировать знание им нормативной правовой базы, уточнить перспективы проходящего аттестацию сотрудника в свете общей стратегии реализации кадровой политики в системе МВД России.

Для проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел создается аттестационная комиссия, в состав которой в обязательном порядке включаются сотрудники кадрового и правового (юридического) подразделений. Сотрудники подразделений собственной безопасности также подразделения собственной безопасности в обязательном порядке входят в состав Центральной аттестационной комиссии МВД России и аттестационных комиссий территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях. Так, приказом МВД России от 2 июля 2013 года № 500¹⁸⁷ создана Центральная аттестационная комиссия МВД России. В случае необходимости по решению уполномоченного руководителя к работе аттестационной комиссии могут

¹⁸⁷ См.: Об утверждении положения о центральной аттестационной комиссии МВД России : приказ МВД России от 2 июля 2013 года № 500 // Правовой акт официально опубликован не был.

привлекаться с правом совещательного голоса члены общественных советов при МВД России и его территориальных органах, общественных организаций ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск, а также представители образовательных и научных организаций – специалисты по вопросам деятельности органов внутренних дел¹⁸⁸. В данном случае можно говорить о введении в кадровую административную процедуру аттестации, пусть и факультативно, элементов открытости и общественного контроля, которых ранее не было. Такие элементы призваны обеспечивать большую объективность решений, принимаемых аттестационными комиссиями. Думается, участие в работе аттестационной комиссии, если так можно выразиться, членов – представителей общественности должно быть обязательным. Кроме того, им должно предоставляться право голоса наравне с другими членами аттестационной комиссии. Только тогда будет, пусть и ограниченно, но реально обеспечиваться общественный контроль. Включение в состав аттестационных комиссий представителей общественности, несомненно, является одной из самостоятельных форм общественного контроля. Различные формы общественного контроля способствуют улучшению жизни общества, а также повышению правовой культуры в целом. Формы общественного контроля закрепляют новую модель поведения в обществе, поскольку теперь граждане могут осуществлять контроль за деятельностью государственных органов, включая полицию¹⁸⁹. Добавим при этом, что существующие формы общественного контроля, в том числе в области государственной службы в органах внутренних дел, требуют дальнейшего совершенствования.

В определенных ситуациях, при проведении аттестации сотрудников, по роду службы связанных с использованием государственной или иной охраняемой

¹⁸⁸ См.: Митрохин В.В. Административные процедуры прохождения службы в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 128.

¹⁸⁹ См.: Ильченко В.А. Формы общественного контроля за деятельностью полиции // Актуальные проблемы современного административного права : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию кандидата юридических наук, доцента А.А. Дёмина / под науч. ред. проф. А.С. Дугенец. Москва : РУДН, 2015. С. 241.

законом тайны, при формировании аттестационной комиссии учитываются положения законодательства Российской Федерации о государственной тайне¹⁹⁰.

При формировании аттестационной комиссии обязательным условием является недопущение конфликта интересов между ее членами. Поэтому в случае проведения аттестации члена аттестационной комиссии его участие в деятельности комиссии приостанавливается до окончания рассмотрения его дела как аттестуемого сотрудника.

Ежегодно до 15 декабря разрабатывается и утверждается план проведения аттестации на следующий календарный год. При его разработке обязательно учитываются даты назначения сотрудников на должности, даты проведения предыдущих аттестаций и рекомендации аттестационных комиссий, принятые по их итогам. Это позволяет кадровым подразделениям осуществлять свою работу планомерно, а также максимально учитывать интересы аттестуемых сотрудников.

В тридцатидневный срок со дня утверждения плана происходит ознакомление с ним под роспись сотрудников, запланированных к аттестации, и их непосредственных руководителей, а также кадровые подразделения направляют копию данного плана в подразделения профессиональной подготовки и подразделения, занимающиеся профилактикой коррупционных и иных правонарушений.

Не позднее чем за три рабочих дня до проведения аттестации в аттестационную комиссию непосредственным руководителем сотрудника представляется мотивированный отзыв на него. В отзыве отражаются результаты служебной деятельности, а также сведения об уровне профессиональной служебной и физической подготовки и соблюдении сотрудником служебной дисциплины, ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел.

При подготовке отзыва на сотрудника руководитель должен разъяснить ему административно-правовые и организационные основы проведения аттестации.

¹⁹⁰ О государственной тайне: закон РФ от 21 июля 1993 года № 5485-1 // СЗ РФ. 1993. № 14. Ст. 8220–8235.

Думается, такое разъяснение должно фиксироваться путем подписания руководителем и сотрудником специального документа, назовем его актом. В этом случае снижается вероятность того, что разъяснение будет проводиться лишь формально и сотрудник не будет в полной мере осознавать, как происходит аттестация, а значит, не сможет к ней должным образом подготовиться, понять суть претензий со стороны руководителя.

2. Этап проведения непосредственно аттестации. На данном этапе аттестационная комиссия рассматривает конкретного сотрудника, направленного на аттестацию, и изучает представленные документы.

Личное присутствие сотрудника в процессе заседания аттестационной комиссии является обязательным. В случае его неявки на заседание комиссии без уважительных причин аттестация переносится на другое время, а на сотрудника может быть наложено дисциплинарное взыскание. Однако в данном порядке есть исключения: если сотрудник выражает свое согласие на проведение аттестации в его отсутствие либо болен, аттестация может пройти без него. С таким подходом, в целом, можно согласиться, т.к. сам сотрудник принимает решение о том, участвовать ему лично в аттестации или нет. Таким образом, исключается возможность ущемления его права быть выслушанным членами аттестационной комиссии, а значит, права на объективное рассмотрение. Очевидно, что документы далеко не всегда позволяют составить объективное представление об аттестуемом сотруднике. Возможность заслушать его, задать при необходимости вопросы и получить на них ответы позволяет каждому члену аттестационной комиссии составить более объективное представление об аттестуемом сотруднике, а значит, и комиссия в целом примет более взвешенное решение.

Работа аттестационной комиссии начинается с изучения представленных документов. Далее происходит заслушивание самого сотрудника. Члены комиссии в процессе осуществления своей деятельности должны быть объективны и беспристрастны. Объективность оценки личных и деловых качеств сотрудника обеспечивается в том числе присутствием непосредственного руководителя

(начальника), подготовившего мотивированный отзыв, и других сотрудников – по просьбе аттестуемого.¹⁹¹

При проведении аттестации сотрудника, претендующего на включение в кадровый резерв, оцениваются не только служебные показатели и достижения сотрудника, но и его моральные качества.

Оценить работу государственного служащего, как справедливо полагает Д.М. Овсянко, чрезвычайно сложно. Его профессиональная служебная деятельность состоит в осуществлении публичных функций, не имеющих стоимостных оценок, и пока что нет достаточно обоснованных методик, позволяющих квалифицировать вклад конкретного служащего в общее дело¹⁹². Думается, суть оценки деятельности аттестуемого состоит в сопоставлении его профессиональных и личностно-значимых качеств с требованиями к должности, предполагаемой для замещения, в том числе к вышестоящей должности, на которую претендует сотрудник в случае принятия положительного решения о включении его в кадровый резерв.

Учитывая повышенные требования к нравственному облику сотрудника полиции, при проведении аттестации в обязательном порядке оценивается соблюдение сотрудником норм профессиональной этики.

Для признания заседания аттестационной комиссии состоявшимся на нем должно присутствовать не менее двух третей ее персонального состава. Следует сказать, что состав этот уточняется не реже одного раза в год либо по мере необходимости.

Рекомендации комиссии принимаются открытым голосованием, в присутствии аттестуемого сотрудника. Решение принимается большинством голосов. В случае равенства голосов сотрудник считается прошедшим аттестацию.

¹⁹¹ См.: Маюров Н.П., Бялт В.С. Институт аттестации в органах внутренних дел Российской Федерации: актуальные проблемы и пути решения // Пробелы в российском законодательстве : юридический журнал. 2012. № 3. С. 216.

¹⁹² См.: Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2005. С. 75.

3. Заключительный (итоговый) этап. На данном этапе подводится итог аттестации и принимаются рекомендации относительно аттестуемого сотрудника, которые фиксируются в протоколе заседания аттестационной комиссии и заносятся в аттестационный лист.

По результатам аттестации сотрудника органов внутренних дел аттестационная комиссия принимает одну из следующих рекомендаций:

- 1) о соответствии сотрудника замещаемой должности в ОВД;
- 2) о соответствии сотрудника замещаемой должности в ОВД и рекомендации его для назначения на вышестоящую должность в ОВД;
- 3) о соответствии сотрудника замещаемой должности в ОВД и представлении его для включения в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности в ОВД;
- 4) о переносе аттестации сотрудника на срок, не превышающий одного года, для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя (начальника), либо для получения сотрудником дополнительного профессионального образования с последующим переводом на иную должность в ОВД либо без такового;
- 5) о несоответствии сотрудника замещаемой должности в ОВД и признании его подлежащим переводу на нижестоящую должность в ОВД;
- 6) о несоответствии сотрудника замещаемой должности в ОВД и признании его подлежащим увольнению со службы в ОВД.

Секретарь аттестационной комиссии передает протокол заседания комиссии и аттестационный лист в кадровое подразделение для ознакомления с ним сотрудника и руководителя подразделения. Выводы аттестационной комиссии доводят до сотрудника путем ознакомления с аттестационным листом под роспись. Думается, было бы правильным готовить аттестационный лист не в одном, а в двух экземплярах, один из которых вручать аттестуемому сотруднику. Тогда, к примеру, в случае несогласия сотрудника с результатами аттестации он мог бы при обращении в тот же суд более мотивированно изложить аргументы в свою пользу.

В случае отказа сотрудника от ознакомления с аттестационным листом составляется соответствующий акт в произвольной форме.

В двухнедельный срок с даты проведения аттестации руководитель (начальник) территориального органа МВД России может принять одно из следующих решений:

1) включить сотрудника в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности в ОВД;

2) перенести аттестацию сотрудника на срок, не превышающий одного года, для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя (начальника);

3) перенести аттестацию сотрудника на срок, не превышающий одного года, и направить сотрудника на обучение по дополнительным профессиональным программам;

4) перевести сотрудника на вышестоящую или нижестоящую должность в ОВД;

5) расторгнуть с сотрудником контракт и уволить его со службы в ОВД;

6) заключить с сотрудником новый контракт в соответствии с частью 3 статьи 88 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».

Таким образом, решение аттестационной комиссии имеет для соответствующего руководителя лишь рекомендательный характер. В определенной мере такое положение может быть поставлено под сомнение, особенно в том случае, если принимаются негативные для сотрудника решения, например о переводе на нижестоящую должность, а руководитель (начальник) территориального органа с ним не соглашается. Представляется обоснованным поставить вопрос о том, чтобы в данном случае руководитель мотивировал свое решение и информировал о нем ДГСК МВД России. Думается, в этом случае, учитывая централизованную и иерархически выстроенную систему МВД России, был бы усилен контроль за обоснованностью принятия кадровых решений.

Мотивированный отзыв и аттестационный лист приобщаются к личному делу сотрудника. В кадровом подразделении МВД России хранятся протоколы заседаний аттестационных комиссий.

Факультативный (фр. *fakultatif* < лат. *facultas* (*facultatis*) — способность, возможность) этап — это обжалование сотрудником решения, принятого в отношении него аттестационной комиссией.

Несмотря на то, что кадровая административная процедура плановой аттестации сотрудников органов внутренних дел в настоящее время регламентируется законодательством в целом удовлетворительно, нельзя не признать, что эта процедура требует дальнейшего совершенствования путем конкретизации ее положений. Как известно, от эффективности деятельности правоохранительных органов, и органы внутренних дел, пожалуй, занимают среди них ключевое положение, в решающей степени зависит состояние правопорядка и обеспечение режима законности в стране. Поэтому качество их кадрового состава, которое во многом обеспечивается посредством аттестации, оказывается исключительно важным и значимым, а значит, должно безусловно обеспечиваться. И здесь уместно задаться вопросом: какие корректировки необходимы прежде всего? Думается, таких, как минимум, три.

Во-первых, в состав аттестационной комиссии в обязательном порядке включаются сотрудники кадрового и правового (юридического) подразделения, а также в определенных случаях сотрудники подразделения собственной безопасности¹⁹³. Однако во многих территориальных органах на районном уровне в штатном расписании отсутствуют должности сотрудников правовых подразделений. Поэтому выполнить указанное требование зачастую не представляется возможным. С целью соблюдения требований закона в данной ситуации возможный вариант решения проблемы видится во включении в состав аттестационной комиссии гражданского специалиста. Однако необходимо

¹⁹³ Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 01 февраля 2018 г. № 50 // Рос. газ. 2018. 27 марта.

учитывать тот факт, что ряд сотрудников органов внутренних дел, выполняя свои служебные обязанности, работают со сведениями, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну. Таким образом, в ходе аттестации может возникнуть ситуация, когда такого рода сведения будут оглашаться и возникнет риск их разглашения. Поэтому гражданский специалист, включенный в составе аттестационной комиссии, должен будет иметь оформленный в установленном законом порядке допуск. Напомним, если говорить о государственной тайне, то допуск оформляется на основании Инструкции, утвержденной постановлением российского Правительства от 6 февраля 2010 г. № 63¹⁹⁴.

Во-вторых, необходимо в обязательном порядке ввести в состав аттестационной комиссии представителя психологической службы. Многие сотрудники органов внутренних дел, прежде всего сотрудники полиции, испытывают ежедневные психологические стрессы и психо-эмоциональное напряжение. Очевидно, что они должны быть устойчивы к психологическим нагрузкам. Не случайно поэтому, что законодательство предусматривает проведение профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел, который осуществляется на основании Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2012 г. № 1259¹⁹⁵. Вот почему не будет преувеличением сказать, что только профессиональный квалифицированный психолог может достоверно определить психологическое состояние и пригодность конкретного сотрудника для дальнейшего прохождения службы, при том что сотрудник этот может быть включен в кадровый резерв и претендовать на замещение вышестоящих руководящих должностей. И здесь, думается, не обойтись без корректировки

¹⁹⁴ См.: Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне : постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 63 // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 762.

¹⁹⁵ См.: Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2012 г. № 1259 // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7075.

закона, а именно 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.

В-третьих, в статье 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» не нашло отражения положение о том, что для включения сотрудника в кадровый резерв он должен пройти внеочередную аттестацию. Поэтому представляется необходимым дополнить часть 4 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» 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».

Научно обоснованная и четко регламентированная нормативно кадровая административная процедура аттестации обеспечивает формирование кадрового состава органов внутренних дел, отвечающего самым высоким требованиям, способного профессионально и своевременно решать сложные задачи, стоящие перед системой МВД России на современном этапе государственного строительства. При этом аттестация является важным инструментом процедуры включения сотрудника органов внутренних дел в кадровый резерв.

§3. Кадровый резерв как способ формирования высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел

Успешное формирование высококвалифицированного кадрового резерва органов внутренних дел требует внедрения в системе МВД России кадрового планирования.

В науке управления кадровое планирование традиционно понимается как определение целей в области управления персоналом, а также постановка задач, решаемых для достижения этих целей, выработка стратегий и проведение мероприятий, направленных на своевременное удовлетворение потребности той или иной организации в персонале надлежащего количества и качества.

Применительно к системе МВД России суть кадрового планирования состоит в выявлении основных проблем кадрового обеспечения органов внутренних дел, решение которых позволит улучшить их работу по реализации возложенных на них законом полномочий. Следует сказать, что в настоящее время в органах внутренних дел осуществляется кадровое планирование, которое позволяет обеспечить реализацию основных направлений повседневной оперативно-служебной деятельности сотрудников. Для лучшего понимания его сущности необходимо выделить цели и задачи кадрового планирования.

Анализ законодательства и документов, посвященных кадровой проблематике в области государственной службы, например протоколов заседаний координационных и совещательных органов, образованных при Президенте Российской Федерации, решений коллегий МВД России, позволяет определить следующие цели кадрового планирования:

1. Формирование кадрового состава органов внутренних дел с учетом текущей и перспективной потребности в кадрах, а также уровня профессиональной подготовки сотрудников.

2. Эффективное использование потенциала имеющегося кадрового состава.

Достижение целей кадрового планирования предполагает решение определенных задач. Таковыми являются:

1. Разработка и осуществление процедур кадрового планирования.
2. Практическое осуществление принятых решений, способствующее успешному осуществлению поставленных кадровых целей.
3. Выявление, изучение главных кадровых проблем и потребностей, принятие мер для их решения.
4. Проведение оценки затрат, необходимых для формирования штатной численности органов внутренних дел и создания необходимого кадрового потенциала.

Необходимо различать кадровое планирование и кадровое прогнозирование. Под последним понимается оценка численности необходимого персонала, а суть кадрового планирования состоит в определении выполняемых работ.

Кадровое планирование дает ответ на следующие вопросы:

1. Какое количество работников с определенным уровнем квалификации где и когда будет востребовано?
2. Каким образом возможно наиболее продуктивно использовать имеющийся кадровый потенциал, как определить пути оптимизации используемых кадровых ресурсов?
3. Каково наиболее грамотное и обоснованное использование имеющихся кадровых ресурсов с учетом их профессиональных компетенций и опыта служебной деятельности?
4. Какими путями возможно обеспечить профессиональный рост и развитие сотрудников органов внутренних дел?
5. Каков уровень необходимых затрат на весь перечень проводимых мероприятий?

Разнообразные задачи кадрового можно поделить на следующие виды:

1. Расчет кадровой потребности.
2. Набор кадров на службу.
3. Сокращение штатной численности сотрудников.

4. Обучение и повышение квалификации сотрудников.
5. Сохранение кадрового состава.
6. Осуществление расходов на содержание сотрудников.

На современном этапе развития российского общества и государства при осуществлении задач и функций, возложенных на государственных служащих, в том числе сотрудников органов внутренних дел, особое значение приобретают их профессионализм и компетентность. Особый характер службы в органах внутренних дел обуславливает необходимость строгого отбора кандидатов на замещение должностей при предъявлении повышенных требований как к уровню их профессиональной и физической подготовки, так и к морально-нравственному облику, поскольку эффективность деятельности органов внутренних дел напрямую зависит от качественного состава кадров¹⁹⁶. Добавим при этом, что не только поступать на службу, но и продвигаться по службе, замещать руководящие должности должны наиболее достойные люди, прошедшие процедуру строго отбора, в том числе через пребывание в кадровом резерве. Все граждане, государственные органы, организации и предприятия независимо от форм собственности, общественные объединения и организации заинтересованы в том, чтобы их права и интересы реализовывались и защищались исключительно профессиональными сотрудниками.

Деятельность органов внутренних дел характеризуется мобильностью, динамизмом, большой практической направленностью и серьезной общественной значимостью. Исходя из этого, эффективное выполнение задач и функций, возложенных на органы внутренних дел, включая полицию, возможно только при условии профессионализма и компетентности сотрудников, и прежде всего руководящего звена.

Формирование профессионального руководителя в органах внутренних дел обеспечивает переход к новому этапу управленческой культуры. Для этого необходима продуманная деятельность высшего руководства, которая находит

¹⁹⁶ См.: Бушкевич В.Н. Организация приема на службу в органы внутренних дел // Вестник ВИПК МВД России. 2017. № 2 (42). С. 66.

свое выражение в глобальном долгосрочном планировании, формировании стратегии развития органов внутренних дел, определении профессиональных требований к сотрудникам, замещающим руководящие должности. Действительно, роль руководителя в системе МВД России, учитывая ее централизованный характер и жесткую иерархическую структуру, трудно переоценить, тем более, что руководителю отводится важнейшая роль в деле воспитания личного состава. Роль руководителя органа внутренних дел здесь очевидна, т.к. именно он влияет на формирование и поддержание здорового морально-психологического климата в коллективе¹⁹⁷.

На современном этапе органы внутренних дел сталкиваются с целым рядом проблем формирования профессионального руководителя, к которым можно отнести следующие:

- значительное увеличение сложности и ответственности в процессе осуществления управленческой деятельности;
- усложнение взаимодействия при осуществлении повседневной деятельности как внутри руководимого подразделения, так и в процессе взаимодействия со сторонними организациями;
- несоответствие профессиональной компетентности руководителя уровню замещаемой им должности, неподготовленность ряда руководителей к процессу разработки и принятия грамотных управленческих решений в условиях современной обстановки, имеющей своей особенностью все возрастающую интенсивность изменения повседневных обстоятельств.

Решение указанных проблем возможно путем ужесточения правил профессионального отбора руководящих кадров, большей практической направленности обучения сотрудников, зачисленных в кадровый резерв, упора на постоянное самообразование руководящих кадров в процессе осуществления ими управленческих полномочий. Это тем более важно, что каждый руководитель несет персональную ответственность за подчиненных, за их профессиональную

¹⁹⁷ См.: Кузьмин А.В. К вопросу о роли руководителя органа внутренних дел в деле воспитания личного состава полиции // Полицейская деятельность. 2014. № 4 (20). С. 358.

подготовленность, за обеспечение законности в работе личного состава, его моральное состояние¹⁹⁸. Как здесь не вспомнить древних? Еще Плутарх в свое время заметил: *Piscit primum a capite foetat*¹⁹⁹. Вот почему качества руководителя, тем более высокопоставленного, должны быть во всех отношениях превосходны.

Для осуществления фундаментальных преобразований в управленческой сфере необходимы коренной пересмотр и внедрение принципиально иных подходов к личности руководителя и его роли в деятельности подчиненного подразделения. Сотрудник, зачисленный в кадровый резерв и предполагаемый для замещения вышестоящей должности, должен иметь личное видение предстоящей деятельности подчиненного подразделения, намечать планы и претворять их в жизнь. Руководителю необходимо предвидеть возможные изменения и своевременно вносить коррективы в намеченные планы, постоянно повышать эффективность деятельности подчиненных, проводить с ними активную воспитательную работу.

В настоящее время продвижение (выдвижение) по службе имеет ориентиром лишь комплектование предполагаемых к замещению должностей. Тем самым реализуется его текущий, но не перспективный характер. Сложившаяся практика наряду с позитивными моментами в виде выдвижения способных руководителей имеет и ряд негативных особенностей. Так, известны случаи необоснованного выдвижения на руководящие должности, исходя из личной преданности, родства и других сугубо субъективных критериев.

Проведенные исследования подтверждают, что у сотрудников органов внутренних дел отсутствует субъективное право для выдвижения на вышестоящую должность, а также не ясна система критериев и предпочтений при зачислении в резерв и назначении на должность (например, по старшинству, профессиональному опыту и другим конкретным критериям). И здесь, думается, прав А.М. Артемьев, когда говорит, что в российской системе правоохранительной службы как

¹⁹⁸ См.: Канунникова Н.Г. К вопросу об управлении деятельностью органов внутренних дел и правовом воспитании их сотрудников // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 32.

¹⁹⁹ Рыба гниет с головы (лат.)

социальном институте пока мало условий для самоорганизции и самореализации служащих, для того, чтобы раскрылся их творческий потенциал²⁰⁰. Существующая ситуация с кадровым резервом в органах внутренних дел служит тому убедительным подтверждением.

В нормативных правовых актах, регламентирующих выдвижение сотрудников на вышестоящие должности, заложены основы для принятия руководителем единоличного решения о возможности карьерного роста сотрудников, а также требований, которым должен отвечать сотрудник, при назначении на должность.

Таким образом, необходимо совершенствование порядка и процедуры выдвижения и зачисления сотрудника органов внутренних дел в кадровый резерв, ограничение субъективизма руководителей, ответственных за осуществление данных кадровых мероприятий. При этом необходимо исходить из того положения, что по мнению А.Н. Позднышова «резерв кадров государственной службы представляет собой специально отобранную группу служащих, органически сочетающих в себе высокую компетентность, инициативность и творческий подход к исполнению служебных обязанностей, чуткость к сотрудникам, их нуждам и запросам, являющихся примером в работе и способным при дополнительной подготовке достичь соответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям, на которые они включены в резерв»²⁰¹. Не будет лишним отметить, что наличие кадрового резерва позволяет своевременно заменять недостаточно подготовленных работников более подготовленными²⁰².

Сложившаяся практика формирования кадрового резерва в большей степени носит экстенсивный характер. Учитывая возрастной критерий, уровень

²⁰⁰ См.: Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва : Московский университет МВД России, 2008. С 37.

²⁰¹ См.: Позднышов А.Н. Институт государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва : Академия управления МВД России, 2004. С. 14.

²⁰² См.: Соломатин Е.Ю. Административно-правовое регулирование формирования федерального кадрового резерва на государственной гражданской службе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва : РАГС, 2006. С. 21.

профессионального опыта, образование сотрудников, можно сделать вывод о необходимости улучшить процедуру формирования в качестве руководителей сотрудников, которые начинали службу в полиции с низовых должностей.

Следует отметить тот факт, что существующая нормативная правовая база, регламентирующая институт формирования кадрового резерва, проработана недостаточно, хотя нельзя не признать, что она совершенствуется на уровне нормативных правовых актов МВД России. Достаточно сказать что начиная с 1996 года издавались три приказа МВД России, включая действующий в настоящее время приказ 2012 года, посвященные кадровому резерву²⁰³. Думается, необходимо расширить способы формирования резерва. Одним из вариантов возможно предоставить право служебным коллективам выдвигать наиболее достойных кандидатов для зачисления в кадровый резерв и назначения на руководящую должность. Также возможно предоставить сотрудникам полиции, соответствующим определенным критериям, право на самовыдвижение в кадровый резерв.

Наиболее рациональным вариантом можно считать поэтапное формирование кадрового резерва. Вначале потенциального, а потом фактического, с использованием конкурсных процедур, прохождения испытаний на профессиональную пригодность. Для этого необходимо разработать четкий и понятный сотрудникам перечень испытаний и регламентировать конкурсные процедуры.

В настоящее время стоит вопрос не просто об улучшении работы с кадрами, а о кардинальном обновлении кадровой политики для формирования кадрового

²⁰³ См.: Об утверждении Инструкции о формировании резерва руководящих кадров органов внутренних дел Российской Федерации и работе с ними : приказ МВД России от 2 апреля 1996 г. № 191 // Нормативный правовой акт опубликован не был; Об утверждении Положения о порядке формирования резерва для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации и работы с ним : приказ МВД России от 13 июня 2007 г. № 629 // Нормативный правовой акт опубликован не был; Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений : приказ МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 // Рос. газ. 2012. 10 дек.

потенциала, способного реагировать на проблемы, стоящие перед обществом и государством.

Для оценки сотрудников органов внутренних дел, предполагаемых к зачислению в резерв, необходимы разработанные на научной основе критерии и методики, квалификационные требования, которым сотрудник должен соответствовать. По мнению И.О. Котенева «выработка квалификационных критериев к кандидатам на включение в кадровый резерв имеет ключевое значение»²⁰⁴. Это позволит сделать процедуру оценки максимально прозрачной и объективной, минимизирует субъективизм при рассмотрении кандидатур и будет способствовать формированию эффективного и оптимального состава резерва.

Отечественные ученые много внимания уделяют вопросу профессиональных и нравственных качеств, которые должны присутствовать у сотрудника, занимающего руководящую должность. Уровень образования считается одним из важнейших критериев, по которым следует оценивать сотрудника при назначении на руководящую должность. По мнению В.П. Пугачева, с которым в полной мере согласен и автор настоящего исследования, именно образование часто «выступает одним из ведущих факторов занятия руководящих должностей и эффективного руководства»²⁰⁵. В свою очередь, С.М. Крылов считает, что «руководящие кадры нужно готовить только из числа лиц, имеющих высшее образование, проявивших способности к руководящей работе, имеющих определенный опыт практической и управленческой деятельности ...»²⁰⁶

В процессе осуществления оптимизации формирования высококвалифицированного кадрового состава органов внутренних дел, в том числе путем создания кадрового резерва ОВД и его использования при замещении

²⁰⁴ Котенев И.О. Современные подходы к формированию личности руководителя органа внутренних дел как субъекта организации управления // Профессиональная культура руководителя: пути ее формирования и развития : сборник научных статей. Москва : Академия управления МВД России, 2008. С. 74.

²⁰⁵ Пугачев В.П. Руководство персоналом : учебник. Москва : Аспект Пресс, 2008. С. 161.

²⁰⁶ Крылов С.М. Актуальные вопросы подготовки в Академии высококвалифицированных, всесторонне образованных, преданных делу социализма кадров для органов внутренних дел. Москва : Академия МВД СССР, 1975. С. 30.

руководящих должностей, имеется ряд проблемных аспектов. Во-первых, в настоящее время не осуществляется стажировка в должности руководителя-резервиста. Во-вторых, несмотря на насущную необходимость, как показывает практика, лишь небольшой процент сотрудников из числа резерва фактически назначается на руководящие должности. В-третьих, в административно-правовом регулировании процедуры по формированию кадрового резерва в органах внутренних дел имеются пробелы, которые требуют дальнейшей доработки и совершенствования.

Проведенный анализ процедуры формирования кадрового резерва органов внутренних дел выявил ряд негативных моментов, к которым необходимо отнести следующие:

1. На сегодняшний день не разработана методика проведения конкурса на замещение вакантных должностей сотрудников ОВД.

2. Не разработаны и не получили правового закрепления требования, которыми следует руководствоваться при замещении конкретных групп должностей сотрудников правоохранительных органов из числа лиц, состоящих в кадровом резерве.

3. При оценке уровня профессиональной компетентности сотрудников органов внутренних дел, претендующих на замещение руководящих должностей, наблюдается преобладание субъективного подхода лиц, ответственных за проведение данных мероприятий.

Для повышения мотивации сотрудников к успешному и добросовестному исполнению служебных обязанностей как одному из элементов служебного роста необходимо ввести показатель «рейтинг служебно-личностной компетентности сотрудника органов внутренних дел» (далее – СЛР). Необходимо внедрить универсальный показатель и разработать методику его использования в органах внутренних дел при принятии решения о кандидатах на зачисление в кадровый резерв. Его применение на практике позволит повысить профессионализм и компетентность кадрового состава органов внутренних дел.

Следует сказать, что при помощи служебно-личностного рейтинга показатели служебной деятельности сотрудников могут быть объединены и в значительной степени универсализированы, что будет способствовать переводу субъективных оценок в объективные характеристики конкретных сотрудников.

Данный универсальный показатель будет способствовать объективной оценке служебной деятельности наряду с другими.

Служебная составляющая рейтинга будет в большей степени побуждать сотрудников органов внутренних дел к повышению эффективности выполнения служебных обязанностей и, как следствие, стимулировать рост профессионализма полицейских.

Думается, можно выделить следующие основные характеристики служебно-личностного рейтинга:

- возможность количественной оценки служебных и личностных показателей сотрудника органов внутренних дел на основе балльной шкалы;
- универсальность, то есть составляющие СЛР должны содержать свойства, общие для всех сотрудников органов внутренних дел;
- беспристрастность, то есть данный рейтинг должен свести к минимуму роль субъективного фактора в оценке профессиональных качеств сотрудника полиции;
- возможность выработки универсальной модели СЛР.

Рейтинг служебно-личностных компетенций (СЛР) – это выражающийся в количественном исчислении показатель овладения сотрудником ОВД совокупностью компетенций, необходимых для осуществления как повседневной практической деятельности, так и дальнейшего служебного роста.

Оценка пригодности сотрудника к исполнению обязанностей по замещаемой должности представляет собой сложный процесс, предполагающий под собой анализ как личных качеств, так и профессиональных навыков, при помощи которой определяется эффективность его деятельности и способность к дальнейшему замещению вышестоящих должностей. Данная процедура должна осуществляться систематически и последовательно.

При проведении оценки пригодности сотрудника к исполнению служебных обязанностей необходимо исследовать следующие составляющие личности сотрудника ОВД:

1. Профессиональная мотивация сотрудника, то есть совокупность факторов и условий, влияющих не только на удовлетворение первичных потребностей сотрудника как личности, но и удовлетворение его вторичных потребностей, к которым необходимо отнести потребность в общении, саморазвитии и дальнейшем профессиональном и духовном росте.

2. Общая подготовка и профессиональные навыки сотрудника, которые необходимо оценивать с учетом возможности выполнения сотрудником как повседневных задач, так и его действий в нештатных ситуациях.

3. Уровень физиологической готовности организма сотрудника, связанной с возможностью применения им в процессе выполнения служебных задач физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

4. Уровень психологической устойчивости сотрудника полиции.

Данные категории и их оценка не являются неизменными. На протяжении всего периода службы происходит формирование личности сотрудника ОВД, развиваются его профессионально-значимые качества, навыки и умения, что позволяет получить необходимые баллы для дальнейшего служебного роста.

Автор полагает необходимым автоматизировать данный процесс посредством внедрения специальных компьютерных программ, которые могут быть использованы рядом подразделений и служб, например, отделами кадров, отделами морально-психологического обеспечения и другими. При этом необходимо отметить, что наилучший результат может быть достигнут путем максимальной универсализации данных программ и ведении единого СЛР.

Методика автоматизации ведения служебно-личностного рейтинга сотрудника ОВД может выражена следующим образом:

1. Осуществление персонализации каждого сотрудника путем присвоения ему уникального личного номера СЛР.

2. Преобразование индивидуального правового акта (приказ, указание, распоряжение, утвержденный план и другие) в электронный вид.

3. Осуществление поиска в указанной базе персонифицированного субъекта и своевременное проведение операций по пересчету его СЛР, с учетом его заслуг и достижений.

3. Поиск в базе данных субъекта действия (сотрудника ОВД) и проведение электронных операций по изменению показателей служебно-личностного рейтинга.

4. Проведение мероприятий по обеспечению конфиденциальности выполняемых операций.

В структурных подразделениях ОВД необходимо сформировать комиссии по СЛР сотрудников, в состав которых необходимо включать наиболее опытных сотрудников, а также сотрудников, обладающих высоким СЛР. Для деятельности данных комиссий необходимо разработать Положение о комиссии по служебно-рейтинговой оценке сотрудников. Для того чтобы деятельность указанных комиссий была объективной и беспристрастной, в ее состав необходимо включать независимых экспертов с учетом соблюдения требований законодательства о служебной тайне.

При разработке Положения и в процессе деятельности указанных комиссий автор полагает необходимым использовать опыт формирования и деятельности аттестационных комиссий ОВД, в том числе в плане принятия решений об оценке сотрудников большинством голосов, а также о возможности каждого сотрудника мотивированно обжаловать принятые указанными комиссиями по нему решения, как руководителю структурного подразделения, так и в судебном порядке.

СЛР включает в себя две составляющие: служебный рейтинг и личностный рейтинг. В первой составляющей отражаются показатели служебной деятельности сотрудника. Во второй составляющей находят свое отражение психологические особенности личности сотрудника, выявляемые при помощи деятельности сотрудников отделов морально-психологического обеспечения ОВД.

Для обеспечения эффективного использования СЛР автор полагает необходимым провести градацию должностей сотрудников ОВД, что предполагает под собой выделение трех категории должностей государственной службы в органах внутренних дел, для которых будет проводиться подсчет СЛР. Это позволит конструктивно подойти к отбору и оценке профессионального уровня руководящих кадров ОВД. Предлагаются следующие категории должностей для определения их СЛР:

- руководители низового звена;
- руководители структурных подразделений органов внутренних дел;
- исполнители.

В качестве варианта предлагается оценка следующих критериев содержания служебного рейтинга:

1. Уровень исполнения должностных обязанностей.
2. Уровень правовой подготовки.
3. Уровень владения современными методиками управления и применения информационных технологий.
4. Состояние профессиональной служебной и физической подготовки:
5. Служебная дисциплина сотрудника полиции, подразделения (для руководителя).
6. Участие в общественной жизни.

Содержание личностного рейтинга следует оценивать по следующим критериям:

1. Мотивация к службе в правоохранительном органе.
2. Уровень развития профессионально-значимых качеств, соблюдение норм служебной этики.
3. Образовательный уровень.

Качество исполнения основных должностных обязанностей оценивается по кругу вопросов, решаемых сотрудником в процессе повседневной деятельности, с учетом эффективности и добросовестности их исполнения, грамотности решений, принимаемых сотрудником в процессе общения с гражданами. Данный критерий

имеет две основные оценки «удовлетворительно» и «неудовлетворительно», что влияет на общее количество баллов, начисляемых сотруднику.

Второй критерий служебного рейтинга – правовая подготовка. Целесообразно вынести правовую подготовку в отдельный критерий оценки, учитывая юридическое содержание деятельности сотрудников ОВД. Данная оценка осуществляется как с учетом правовых знаний, необходимым для выполнения обязанностей по замещаемой должности, так и с учетом стремления сотрудника к профессиональному правовому росту для замещения вышестоящей руководящей должности, что должно включать в себя повышенное количество баллов. В данном случае оценку правовых знаний сотрудника целесообразно проводить при помощи специализированных компьютерных тестов, включающих в себя как тесты обычного уровня сложности, так и повышенной сложности. Это поможет устранить субъективный фактор при оценивании конкретных сотрудников. Также необходимо осуществлять корректировку баллов по данной категории в случае выявления у сотрудника ошибок и получения им дисциплинарных взысканий за недобросовестное выполнение должностных обязанностей в указанной сфере.

С учетом того, что сфера деятельности органов внутренних дел – управленческая, данный критерий является обязательным. Владение современными методиками управления включает в себя методики управления кадрами и их отбора на службу в органах внутренних дел (для руководителей), определения их компетентности, образовательные, коммуникационные, информационные и иные управленческие технологии и механизмы, обеспечивающие результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Оценка сотрудника по огневой и физической подготовке производится на основании результатов ежегодных контрольных занятий проводимых в рамках профессиональной служебной и физической подготовки с учетом требований ведомственных нормативных актов в указанной сфере.

Для оценки первой и второй категории должностей необходимо учитывать оценку состояния профессиональной служебной и физической подготовки, а также уровень служебной дисциплины во вверенных им подразделениях, что предполагает под собой как начисление дополнительных баллов СЛР при ее

Одним из существенных элементов состояния служебного рейтинга руководителя является его участие в общественной жизни структурного подразделения ОВД. К элементам участия в общественной жизни органа следует отнести:

- а) участие в спортивной жизни подразделения;
- б) участие в работе общественных формирований;
- в) наставничество;
- г) работу для образовательных учреждений ведомственной направленности (активная научная работа, участие в конкурсах, конференциях и т.д.).

Участие в спортивной жизни правоохранительного органа включает в себя как личное участие и достижение спортивных результатов, так и руководство секциями, командами, в том числе и в подшефных коллективах.

Наставничество представляет собой разновидность индивидуальной воспитательной работы с впервые принятыми служащими, не имеющими стажа служебной деятельности, или служащими, назначенными на должность, по которой они не имеют опыта работы. Служащий, назначенный наставником, выполняет свои обязанности на добровольной основе. В образовательных учреждениях системы правоохранительных органов следует учитывать такую форму, как кураторство. В специальной литературе справедливо отмечалась неопенимая роль наставничества при планировании карьеры служащих. Оно обеспечивает непрерывную подготовку кадрового резерва²⁰⁷.

Критерии, составляющие личностный рейтинг, выступают как инструмент повышения служебной активности не только персонально сотрудника органов внутренних дел, но и всего кадрового состава службы (подразделения). Критерием

²⁰⁷ См.: Ростовцева Ю.В. К вопросу развития института наставничества на государственной гражданской службе // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 58.

оценки мотивации к службе в правоохранительном органе должны являться те побудительные мотивы и их практическая реализация, которые обуславливают прохождение службы сотрудником в конкретном структурном подразделении ОВД и на конкретной должности. Основаниями максимально положительной мотивации к службе могут служить:

- высокий служебный рейтинг;
- активное и творческое исполнение обязанностей;
- позитивное отношение к выполнению обязанностей, связанных с напряженным режимом службы, бытовым дискомфортом, социальными ограничениями (направление в служебную командировку, работа в составе специализированных групп (команд));
- активное участие в популяризации службы в органах внутренних дел.

К профессионально-значимым качествам следует отнести:

- нравственные качества (честность, порядочность, справедливость, уважение к окружающим и страшим, толерантность и другие);
- служебно-этические качества (ответственность, дисциплинированность, исполнительность, инициативность, трудолюбие и усердие в службе);
- устойчивость против профессиональной деформации.

Личностные характеристики мотивации к службе в органах внутренних дел и уровень развития профессионально-значимых качеств должны быть оценены комиссией по служебно-рейтинговой оценке по представлению непосредственного руководителя с учетом мотивированного заключения службы психологического обеспечения ОВД.

Целью профессиональной переподготовки сотрудников полиции, состоящих в кадровом резерве, является получение ими дополнительных знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов правоохранительной и оперативно-служебной направленности, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. По результатам прохождения профессиональной переподготовки сотрудники получают диплом государственного образца, удостоверяющий их

право (квалификацию) вести профессиональную деятельность в определенной сфере.

В рейтинг могут быть включены и иные формы дополнительного профессионального образования (тренинги, семинары, конференции и другие).

Итоговый показатель служебно-личностного рейтинга определяется путем суммирования итоговых баллов по всем критериям.

Думается, для каждой категории сотрудников органов внутренних дел должен существовать конкретный минимальный служебно-личностный рейтинг. Наличие показателей ниже этого рейтинга должно служить основанием для рассмотрения данного сотрудника на аттестационной комиссии органа с целью принятия решения о его дальнейшем соответствии занимаемой должности. Целесообразно установить и пороговые показатели для кандидатов для выдвижения на вышестоящие должности. Данные мероприятия позволят осуществить оптимизацию кадрового состава органов внутренних дел и эффективно распорядиться имеющимся потенциалом сотрудников, состоящих в кадровом резерве.

§ 4. Кадровый резерв как административно-правовое средство противодействия коррупции в органах внутренних дел

Проблема коррупции, несмотря на огромные положительные сдвиги, достигнутые в деле противодействия этому негативному социальному явлению, продолжает остро стоять в современной России. Приходится признать, что коррупция глубоко проникла во все звенья государственного аппарата, и органы внутренних дел не стали здесь исключением. В целом, отметил Президент Российской Федерации, выступая на первом заседании Совета по борьбе с коррупцией 12 января 2004 года, «коррупция деморализует общество, разлагает власть и государственный аппарат. И особенно нетерпима она в судебной и

правоохранительной практике, в судебных и правоохранительных органах, для которых борьба с этим злом является прямой функцией»²⁰⁸. Действительно, коррупция в судах и в правоохранительных органах, в особенности в полиции и органах внутренних дел в целом как правоохранительных структурах, наиболее приближенных к населению, нуждам рядовых граждан, наиболее заметна и крайне негативно воспринимается в обществе. Очевидно, что положение, при котором те, кто призван обеспечивать правопорядок, противодействовать коррупции и бороться с этим негативным явлением, сами оказываются втянутыми в громкие коррупционные скандалы, абсолютно неприемлемо, умаляет в глазах граждан авторитет такого важнейшего социального и правового института как государство, а именно оно согласно статье 2 российской Конституции обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Закономерно поэтому, что в статье 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года, установлено, что должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают каких-либо актов коррупции²⁰⁹.

Следует сказать, что термин «коррупция» имеет латинское происхождение (от лат. *corrumpere* – растлевать, *corruptio* – подкуп, порча, разложение, растление) и в общепринятом понимании означает продажность тех, кто наделен государственной властью, и обычно в общественном сознании ассоциируется с взяточничеством. В 90-годы XX столетия в нашей стране неоднократно предпринимались попытки принять федеральный закон о борьбе с коррупцией. Однако эти попытки не были результативными. Только после ратификации Россией в 2006 году Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года²¹⁰ для принятия соответствующего

²⁰⁸ См.: Выступление на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией // <http://www.kremlin.ru/text/appears/2004/01/58986.shtml> (дата обращения: 07.01.2019).

²⁰⁹ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml (дата обращения: 08.02.2019).

²¹⁰ См.: О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : федеральный закон от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1230.

нормативного правового акта создаются необходимые правовые предпосылки, основанные на нормах международного права. В результате по инициативе Президента Российской Федерации принимается Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²¹¹, в статье 1 которого впервые в отечественной истории понятие «коррупция» получило нормативное закрепление. Согласно норме указанной статьи данного федерального закона коррупция: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в пункте «а», от имени юридического лица. Как социальное явление, коррупция неразрывно связана с кадрами государственного аппарата, включая кадры правоохранительных органов, тех же органов внутренних дел.

Не будет лишним специально подчеркнуть, что все коррупционные правонарушения так или иначе совершаются конкретными людьми, прежде всего теми, кто состоит на государственной или муниципальной службе либо занимает государственные или муниципальные должности. Поэтому от качества кадров, имея в виду их личные качества (честность, принципиальность, законопослушность), профессионализм и устойчивый иммунитет против любых форм коррупционных проявлений, процедуры их расстановки на руководящие должности в решающей степени зависит уровень коррупции на соответствующем этапе государственного строительства страны. Кроме того, на уровень коррупции существенно влияет отношение общества к этому негативному социальному явлению. Общественное осуждение тех, кто так или иначе причастен к коррупции,

²¹¹ СЗ РФ. 2008. № 52, ч. I. Ст. 6228.

желание граждан активно помочь в их разоблачении и привлечении к ответственности также затрудняет совершение коррупционных правонарушений, создает некомфортные условия для тех, кто на это все же решается. Вместе с тем нельзя не признать, что нетерпимое отношение к коррупции в современном российском обществе, учитывая известные исторические традиции²¹², только формируется и на данном направлении противодействия коррупции еще предстоит проделать значительную работу.

Национальная безопасность и коррупционные правонарушения. Нельзя не отметить и то обстоятельство, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной президентским указом от 31 декабря 2015 года № 683, коррупция официально признается в качестве одной из основных угроз государственной и общественной безопасности в нашей стране²¹³. И действительно, масштабы коррупционных правонарушений, можно без преувеличения сказать, впечатляют. Так, по данным Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки только за девять месяцев 2018 года по результатам прокурорских проверок выявлено 188 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции. Для их устранения прокурорами внесено более 50 тыс. представлений, принесено 27 тыс. протестов на незаконные правовые акты, в суды направлено почти 4 тыс. исковых заявлений на сумму, превышающую 4 млрд руб. По требованию прокуроров 47,8 тыс. должностных лиц наказаны в дисциплинарном порядке. По материалам прокурорских проверок возбуждено 2,5 тыс. уголовных дел по фактам коррупции. По уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности за те же девять месяцев 2018 года вынесено 7,8 тыс. обвинительных приговоров в отношении 7,8 тыс. человек. Из них, в частности, осуждено 837 сотрудников правоохранительных органов²¹⁴.

²¹² Достаточно вспомнить, что в 1830 году была издана имевшая немалый успех у читателей сатирическая книга «Искусство брать взятки. Рукопись, найденная в бумагах Тяжалкина, умершего Титулярного Советника», принадлежавшая перу Э.П. Перцова.

²¹³ См.: Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 // СЗ Р. 2016. № 1, ч. II. Ст. 212.

²¹⁴ См.: «Для нас важно качество надзорной деятельности» Генпрокурор Юрий Чайка – о противодействии коррупции // Коммерсантъ. 2018. 12 дек.

Таким образом, несложные арифметические подсчеты позволяют установить, что количество осужденных сотрудников правоохранительных органов в процентном отношении составляет 10,73% от общего количества осужденных за совершение коррупционных преступлений. Столь высокий процент не может не настораживать.

Кроме того, определенное количество государственных служащих, включая сотрудников органов внутренних дел, привлекается к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, в том числе увольняется в связи с утратой доверия в дисциплинарном порядке. В специальной литературе такого рода правонарушения определяются не иначе, как «дисциплинарные коррупционные проступки». Таковыми как отмечает С.В. Максимов «признаются обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями служебные нарушения, за которые установлена дисциплинарная ответственность»²¹⁵. В данном случае имеет место противодействие коррупции административно-правовыми средствами. Как показывает анализ действующего законодательства и практики его применения, их значение в последние годы заметно возросло и, как представляется, будет возрастать и впредь, что вполне логично и объясняется стремлением государства к экономии уголовной репрессии. В настоящее время эти средства по праву занимают центральное место в механизме противодействия коррупции. В этой связи совершенствование имеющихся и разработка новых административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел является актуальной задачей науки административного права²¹⁶.

²¹⁵ См.: Максимов С.В. Коррупция и новая антикоррупционная политика России. М.: ЮрИнфоР, 2014. С. 39.

²¹⁶ См.: Никитин С.В. К вопросу о понятии и классификации административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел. // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича. 24 марта 2017 года : в 3 ч. / под ред. д-ра юрид. наук Ю.Е. Аврутина, д-ра юрид. наук А.Т. Каплунова. СПб. : Изд-во СПбУ МВД России. 2017. Ч. III. С. 77.

Приходится признать, что коррупционные правонарушения, которые не являются преступлениями, т.е. дисциплинарные коррупционные проступки, с завидной регулярностью выявляются в системе МВД России, причем нередко совершаются они отнюдь не рядовыми сотрудниками, но лицами, замещающими должности начальствующего состава, а в ряде случаев, что особенно настораживает, даже высшего начальствующего состава. Так, Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 292²¹⁷ был освобожден от должности начальник ГУ МВД России по Дальневосточному федеральному округу генерал-майор полиции Е.А. Кужель. По сложившейся практике, которую вряд ли можно признать соответствующей общественным интересам, причина увольнения не называлась. Правда, на брифинге, посвященном международному дню борьбы с коррупцией, на котором подводились итоги борьбы с этим негативным социальным явлением, прошедшем в 2014 году, С.Б. Иванов, в тот период – руководитель Администрации Президента Российской Федерации, а ныне – специальный представитель Главы государства по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта, назвал причину увольнения высокопоставленного офицера. По его информации, причиной увольнения генерала Е.А. Кужеля стало то, что его жена «не указала наличие зарубежной недвижимости»²¹⁸. Как известно, согласно части 9 статьи 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» невыполнение обязанности сообщать сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги является правонарушением, влекущим освобождение государственного служащего от замещаемой должности и увольнение его с государственной службы.

В 2014 году в Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные

²¹⁷ См.: О Кужеле Е.А. : указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 292 // СЗ РФ. 2014. № 18, ч. I. Ст. 2141.

²¹⁸ См.: В коррупции наметилась тенденция // <http://kommersant.ru/doc/2629010> (дата обращения : 09.12.2019).

законодательные акты Российской Федерации» была введена статья 82.1 «Увольнение в связи с утратой доверия», что стало важной вехой в деле совершенствования административно-правовых средств противодействия коррупции в системе МВД России. Указанная норма, в частности, предусматривала включение лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в соответствующий реестр, данные которого открыты для общества. Такой подход, безусловно, способствует большей открытости в деле противодействия коррупции в той же системе МВД России. В рамках настоящего исследования анализировались данные из Реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия²¹⁹, который согласно части 2 статьи 15 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» подлежит размещению на сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Реестр является элементом частной превенции коррупции²²⁰, которая означает профилактику (предупреждение) совершения новых коррупционных правонарушений, не являющихся преступлениями, лицами, которые их уже совершали. Если обратиться к данным реестра, то по состоянию на 27 февраля 2019 года в него было включено 1009 лиц, 138 из которых, или, по подсчетам автора настоящей работы, 13,68 % от общей численности уволенных, ранее были сотрудниками органов внутренних дел. Практически все они занимали должности среднего и старшего начальствующего состава, а 23 уволенных в связи с утратой доверия сотрудника, или 16,67 %, возглавляли различные подразделения в системе МВД России либо были заместителями руководителей. Весьма показательны в этом отношении примеры бывшего начальника Главного управления по противодействию экстремизму МВД России генерал-майора полиции Т.С. Валиулина, уволенного в связи с утратой доверия 13 февраля 2019 года, и заместителя Министра внутренних дел – начальника полиции МВД Республики Марий Эл полковника полиции С.Н.

²¹⁹ <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения : 02.03.2019).

²²⁰ См.: Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 114.

Федоровича, уволенного по аналогичной причине 16 августа 2018 года. Возможно, приведенные выше данные и примеры, исходя из общей численности сотрудников органов внутренних дел, могут показаться малозначительными, а потому не оказывающими сколько-нибудь заметного влияния на коррупционную ситуацию в системе МВД России. Однако вряд ли они не должны приниматься в расчет. Дело в том, что любой акт коррупции и любое злоупотребление властью несовместимы со служебным статусом должностного лица по поддержанию правопорядка. Об этом прямо говорится в пункте «а» комментария к статье 7 уже цитированного выше Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года, а также специально подчеркивается, что правительства не могут ожидать от граждан соблюдения ими правопорядка, если они не могут или не хотят обеспечивать соблюдение законности их собственными должностными лицами и в рамках собственных учреждений. Поэтому, как представляется, любые, даже, на первый взгляд, незначительные в количественном отношении проявления коррупции со стороны сотрудников органов внутренних дел, тем более замещающих должности старшего и даже высшего начальствующего состава, крайне негативны по своим последствиям для общественных интересов, а значит, должны минимизироваться всеми законными средствами, имеющимися в распоряжении общества и государства, тем более, что в подпункте 84 пункта 11 Положения об МВД России, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 699²²¹ обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе данного федерального органа исполнительной власти специально указано среди его полномочий.

Наличие далеко не единичных случаев коррупционных правонарушений в силовых структурах современной России свидетельствует о том, что

²²¹ См.: Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52, ч. V. Ст. 7614.

государственная кадровая политика и кадровая работа в правоохранительных органах в целом, и органы внутренних дел в данном случае не являются исключением, требуют дальнейшего совершенствования. Прежде всего это относится к подбору и расстановке руководящих кадров. Такое положение подтверждает правоту суждений тех авторов, которые в качестве институциональных причин существования коррупции в органах внутренних дел, в частности, называют слабую кадровую политику и возможность продвижения по службе вне зависимости от действительных результатов работы сотрудников²²². Очевидно, что кадровая политика и основанная на ней кадровая работа должны способствовать недопущению проникновения в правоохранительные органы лиц, так или иначе склонных к совершению коррупционных правонарушений, тем более таких, как преступления, т.е. правонарушения общественно опасные. Подобные лица должны своевременно выявляться и предостерегаться от возможного совершения ими коррупционных правонарушений, а при понимании того, что риск совершения такими лицами данных правонарушений достаточно высок, оперативно удаляться из системы органов внутренних дел либо, в случае признания профессиональной ценности сотрудника, перемещаться на должности, связанные с минимальными коррупционными рисками.

Применительно к теме настоящего исследования уместно задаться вопросом: можно ли рассматривать кадровый резерв в органах внутренних дел как самостоятельный фактор, административно-правовое средство противодействия коррупции в системе МВД России? Напомним, слово фактор имеет латинское происхождение (<лат. factor делающий, производящий) и означает, в частности, движущую силу, причину какого-либо процесса, явления; существенное обстоятельство в каком-либо процессе, явлении²²³. Анализ действующего законодательства и практики его применения позволяет дать на данный вопрос

²²² См.: Костенников М.В., Макаров А.А., Мышко Ф.Г. Административно-правовой механизм противодействия коррупции в системе органов внутренних дел // Актуальные проблемы административного права : научные труды Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. Т. 2 / под ред. Н.А. Овчинникова. – М. : Маросейка. 2011. С 478.

²²³ См.: Современный словарь иностранных слов : ок. 20 000 слов. М. : Рус. яз., 1992. С. 635.

однозначно утвердительный ответ. Тем более, практика показывает, что коррупционные правонарушения, как, впрочем, и другие виды правонарушений, при правильной организации работы на данном направлении результативнее профилактировать, чем бороться с их проявлениями. Вполне логично поэтому, что в пункте 12 части 1 статьи 6 Федерального закона 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений»²²⁴ противодействие коррупции, выявление причин и условий ее возникновения закреплено в качестве одного из основных направлений профилактики правонарушений.

Протекционизм как системный элемент коррупции. Анализируя понятие «коррупция», К.С. Бельский справедливо обращает внимание на то обстоятельство, что «в юридической науке многие авторы (например, Ю.А. Дмитриев, А.В. Куракин и др.) рассматривают коррупцию как использование должностными лицами своих служебных возможностей для личного обогащения, т.е. как одноэлементное понятие»²²⁵. К примеру, А.В. Куракин, изучив практику противодействия коррупции в органах внутренних дел, выделил пять форм коррупции в рассматриваемой сфере государственной службы. По сути, все они сводились к получению сотрудниками взяток и другим близким к ним формам личного обогащения²²⁶. Напротив, сам К.С. Бельский убедительно показывает, что «коррупция есть категория системная. После взяточничества в качестве другого системного элемента коррупции он называет протекционизм (выделено мной. – Авт.) со всеми его разновидностями и ответвлениями (блат, кумовство и т.д.)»²²⁷. Так что же это за явление? Термин «протекция», производным от которого является слово «протекционизм», имеет латинское происхождение (лат. protection – букв. прикрытие) и означает покровительство, поддержку, оказываемые влиятельным

²²⁴ СЗ РФ. 2016. № 26, ч. I. Ст. 3851.

²²⁵ См.: Бельский К.С. Об уточнении понятия «коррупция» // Государство и право. 2012. № 12. С. 23.

²²⁶ См.: Куракин А.В. Правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации (теоретико-административные аспекты) : монография М. : Щит-М, 2004. С. 21–215.

²²⁷ См.: Бельский К.С. Указ. соч. С. 24.

лицом в устройстве чьих-либо дел (например, в продвижении по службе)²²⁸. По К.С. Бельскому, с точкой зрения которого в полной мере солидарен и автор настоящего исследования, протекционизм – система подбора кадров на службу не по деловым признакам, а по знакомству, по протекции²²⁹. Протекционизм, продолжает далее К.С. Бельский «будучи по существу антиотбором в сфере государственного управления, преграждает дорогу к власти грамотным и одаренным управленцам, передавая руководство государственным управлением лицам не всегда компетентным, но умеющим, тем не менее, цепко держать власть в своих руках»²³⁰. Добавим при этом, что руки эти далеко не всегда чисты и умелы, убедительным подтверждением тому служат коррупционные скандалы и разоблачения последних лет, в том числе в системе МВД России, о которых упоминалось выше, имевшие, как известно, большой общественный резонанс. Протекционизм достаточно сложное явление, в котором обычно присутствуют личные, чаще всего родственные либо дружеские, связи, нередко в сочетании с мотивами корыстными, когда лицо, принимающее решение о назначении либо лицо, способствовавшее таковому, получает от заинтересованных лиц в той или иной форме какие-либо материальные блага. Важной особенностью протекционизма является то, что он относится к формам коррупции, которые, по сути, являются ненаказуемыми коррупционными правонарушениями²³¹.

Следует сказать, что протекционизм как явление в государственной жизни известен с глубокой древности. Примечателен в этом отношении исторический факт из биографии римского императора Веспасиана, правившего в период с 69 по 79 год новой эры, который приводит историк Гай Светоний Транквилл в своей известной книге «Жизнь двенадцати цезарей». Один из любимых прислужников императора просил управительского места для человека, которого выдавал за

²²⁸ См.: Современный словарь иностранных слов : ок. 20 000 слов. М. : Рус. яз., 1992. С. 497.

²²⁹ См.: Бельский К.С. Указ. соч. С. 25.

²³⁰ Там же. С. 28.

²³¹ См.: Полномочия органов прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации: административно-правовые аспекты : монография / Д.К. Нечевин, М.М. Поляков; под ред. И.М. Мацкевича. М. : Проспект, 2013. С 57.

своего брата; Веспассиан велел ему подождать, вызвал к себе этого человека, сам взял с него деньги, выговоренные за ходатайство, и тотчас назначил на место; а когда опять вмешался слугитель, сказал ему: «Ищи себе другого брата, а это теперь мой брат»²³². Как представляется, в приведенном историческом примере весьма наглядно показаны разные грани такого явления, как протекционизм. Это и просьба за родственника, пусть и мнимого, и назначение на должность в обход установленных правил, к тому же осуществленное за деньги лицом, которое было наделено на то соответствующими полномочиями. Несмотря на наличие в российском государственном аппарате в той или иной форме такого негативного явления, как протекционизм, отечественное законодательство напрямую какую-либо ответственность за него не предусматривает, с чем вряд ли можно согласиться. Напротив, в правовых демократических экономически развитых государствах современного мира с высокими антикоррупционными стандартами ответственность за протекционизм, причем ответственность уголовная, то есть наиболее репрессивная по своему содержанию, законом устанавливается. Так, в США наказание предусматривается за оплату, предложение оплатить или обещание денежных средств, ценностей какому-либо должностному лицу, лично или через посредника, с целью использования или обещания использования его влияния для назначения на государственную должность, замещаемую по назначению. Такое лицо подвергается штрафу в размере до 100 тыс. долл. США и (или) лишению свободы на срок до одного года²³³. Схожие положения обнаруживаются и в законодательстве Канады. В гл. IV УК этой страны «Преступления против правосудия. Коррупция и неповиновение», в частности, предусмотрен такой самостоятельный состав преступления, как использование должностного положения при назначении на должность или продажа должностей. Лицо, предлагающее за определенное вознаграждение продать возможность

²³² См.: Жизнь двенадцати цезарей / пер. с лат. М.Л. Гаспарова. М. : Правда, 1991. С. 266.

²³³ См.: Уголовное законодательство зарубежных государств в борьбе с коррупцией / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; авт. кол. под ред. И.С. Власова. – М. : Эксмо, 2009. С. 66.

замещения одной из государственных должностей, а также лицо, намеренное купить возможность замещения такой должности, признается виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 124 УК Канады. Уголовно наказуемым является также оказание за вознаграждение содействия, помощи, влияния при назначении на должность²³⁴. Из приведенных выше примеров зарубежного опыта ясно видно, что борьба с протекционизмом ведется путем достаточно жесткой уголовной репрессии. Во многом аналогичный подход, пусть и не выраженный столь явно в законодательстве, присутствует и в современной России. В пункте 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»²³⁵ разъясняется, что при получении взятки за общее покровительство по службе, таковое может проявляться, в частности, в необоснованном назначении подчиненного, в том числе в нарушение установленного порядка, на более высокую должность, во включении его в списки лиц, представляемых к поощрительным выплатам. Таким образом, российский Верховный Суд исходит из того, что с помощью взятки, т.е. коррупционного правонарушения, а именно преступления, могут решаться в том числе и кадровые вопросы в отношении подчиненных взяточполучателя, который, реализуя свои полномочия по кадровым вопросам, осуществляет назначение подчиненного-взятокодателя на более высокую должность. Однако остается много неясностей. Прежде всего, можно ли квалифицировать в качестве коррупционного правонарушения назначение на должность не в нарушение, а в соответствии с установленным порядком, когда имеет место дискреция взятокополучателя? Например, тот же руководитель органа внутренних дел, наделенный законным — да, специально это подчеркнем, именно законным — полномочием заместить вакантную должность, решает кадровый вопрос не в пользу более профессионально подготовленного, имеющего лучшие результаты по службе, например раскрываемость преступлений, и к тому же состоящего в кадровом

²³⁴ Там же. С. 84, 92.

²³⁵ Рос. газ. 2013. 17 июля.

резерве кандидата, а исходя из усмотрения и на основе тех или иных личных предпочтений, таких, как, например, дружеские или деловые отношения с теми лицами, которые просят о назначении менее успешного подчиненного. Причем такое назначение совсем не обязательно будет производиться за взятку, т.е., к примеру, получение за принятие нужного решения по кадровому вопросу определенной суммы денежных средств. Назначение может производиться и из желания угодить тому, кто в перспективе может оказаться полезен лицу, принимающему в данном случае решение, или установить с ним таким образом неформальные отношения, сделать в некой степени обязанным. Как представляется, в определенной мере ограничителем дискреции полномочий руководителя принимать обязательные решения по кадровым вопросам как раз и мог бы стать кадровый резерв, пребывание в котором должно де-юре давать законные преимущества при решении вопроса о назначении на должность. И здесь, видимо, следовало бы активизировать деятельность прокуратуры. Как известно, на основании части 6 статьи 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами. Согласно части 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» в исключительных случаях при отсутствии возможности замещения вакантной должности сотрудником органов внутренних дел, состоящим в кадровом резерве, вакантная должность может быть замещена в установленном законом порядке путем назначения на должность, в том числе по результатам конкурса. Практика показывает, что, несмотря на значительное количество состоящих в кадровом резерве сотрудников, количество назначений из резерва не

столь значительно – максимум 61%²³⁶. Таким образом, «исключительные случаи» составляют без малого 40% назначений. Здесь, очевидно, имеет место дискреция, а значит, и возрастают коррупционные риски того же протекционизма при решении кадровых вопросов. В этой связи уместно поставить вопрос о прокурорском надзоре за обоснованностью назначений «в исключительных случаях», т.е. тогда, когда назначение на руководящую должность осуществляется не из числа тех, кто в установленном порядке включен в кадровый резерв. Думается, назначение лиц, не состоящих в резерве, при наличии резервистов так или иначе должно мотивироваться, по крайней мере, для прокуратуры. Реализация данного предложения на практике способствовала бы принятию хотя и по усмотрению, но, тем не менее, более взвешенных и объективно обоснованных решений по кадровым вопросам, повысила бы роль и значение кадрового резерва при назначении на руководящие должности в системе МВД России, способствовало бы снижению коррупционных рисков. И здесь уместно вспомнить древних: *Discretio est skire per legem quid sit justum* (усмотрение есть знание того, что является с точки зрения права справедливым). Действительно, если исходить из презумпции добросовестности и приоритета интересов службы, а значит, интересов личности, общества и государства, то предпочтение при решении по усмотрению вопроса о назначении на соответствующую руководящую должно быть в пользу наиболее достойного кандидата. Однако нельзя не признать, что «справедливое усмотрение» при решении кадровых вопросов имеет место далеко не всегда, а значит, требуются некоторые, назовем их «внешние», факторы, которые создавали бы определенные гарантии именно такому усмотрению. Одним из них как раз и может быть предложенный выше прокурорский надзор за назначениями на руководящие должности кандидатур, не состоящих в кадровом резерве, т.е. в тех самых «исключительных случаях», о которых говорится в законе.

Полагаем, что кадровый резерв не только может, но и должен стать действенным административно-правовым средством, если не полного

²³⁶ Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2014 год : сборник аналитических и информационных материалов. М. : ДГСК МВД России. 2015.

преодоления, то существенного ограничения протекционизма при решении кадровых вопросов, и прежде всего назначений на должности начальствующего состава в органах внутренних дел. Способствовать этому может расширение открытости и гласности в работе с кадровым резервом.

Думается, в основном прав был Ю.А. Дмитриев, когда говорил, что «системная борьба с коррупцией возможна не с помощью усиления контроля и репрессий и даже не путем повышения заработной платы, а путем развития демократических процедур, установления гласности, открытости власти»²³⁷. В полной мере это относится и к процедурам кадровым, включая работу с кадровым резервом органов внутренних дел. Большая открытость здесь позволит, как представляется, улучшить профессиональный отбор на службу в органы внутренних дел, позволит наиболее компетентным и честным в личном плане сотрудникам через кадровый резерв успешно, на основе их объективной и всесторонней оценки, продвигаться по службе. В этой связи предлагается дополнить Порядок формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений, утвержденный приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827, пунктом 14.1 следующего содержания: «14.1 Списки кадровых резервов органов, организаций, подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации размещаются на официальных сайтах данных органов, организаций и подразделений в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет».

Начиная с 2008 года, в России реализуются Национальная стратегия противодействия коррупции²³⁸ и уже шестой по счету Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденный президентским

²³⁷ См.: Дмитриев Ю.А. Борьба с коррупцией: фикция или реальность? // Государство и право. 2012. № 5. С. 16.

²³⁸ См.: О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы : указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

Указом от 29 июня 2018 года № 378²³⁹. Приходится с сожалением констатировать, что в данных основополагающих документах кадровый резерв не упоминается. Такое положение позволяет сделать вывод о том, что этот важный и значимый инструмент работы с кадрами не рассматривается как одно из средств противодействия коррупции в системе государственной службы, причем средств административно-правовых. Думается, налицо в известной мере недооценка антикоррупционного потенциала кадрового резерва, а он, как представляется, весьма значителен.

Анализ специальной, преимущественно юридической, литературы, посвященной кадровому резерву на государственной службе, включая службу в органах внутренних дел, а также обширной литературы по проблеме преодоления коррупции, проведенный автором настоящего исследования, также позволяет сделать вывод, что кадровый резерв не рассматривается как одно из административно-правовых средств противодействия коррупции. И это при том, что опять же в специальной литературе вполне обоснованно поднимаются проблемы совершенствования административно-правовых средств противодействия коррупции²⁴⁰. Так, к примеру, в одной из недавних публикаций по данной проблематике Л.С. Комовкина и Т.В. Комлева «к числу административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел относят: ограничения, запреты, обязанности, связанные со службой в ОВД, требования к служебному поведению; средства урегулирования конфликта интересов на службе в ОВД; конкурсное замещение ряда должностей; социальные гарантии, меры поощрения сотрудника ОВД; дисциплинарную и административную ответственность сотрудников; механизм предоставления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного

²³⁹ См.: О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2019 годы : указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378 // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

²⁴⁰ См.: Хабриева Т.Я. Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции : материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24-25 апреля 2014 г.). М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 32.

характера; ротацию; поручительство; уведомление об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и др.»²⁴¹. Конечно, процитированные авторы оставили перечень административно-правовых средств открытым, но очевидно, что перечислили они наиболее важные и значимые, по их мнению, такого рода средства. Приходится признать, что кадровому резерву места среди них не нашлось, с чем вряд ли можно согласиться.

Конфликт интересов и кадровый резерв в органах внутренних дел. Практика показывает, что решение кадровых вопросов на государственной службе, и служба в органах внутренних дел в данном случае не будет исключением, сопровождается определенными коррупционными рисками и, в частности, связано с возможным возникновением конфликта интересов при назначении на конкретные должности. Кадровый резерв, как представляется, может такие риски существенно снизить.

Прежде всего необходимо определиться с тем, что есть конфликт интересов, как он определен в законодательстве и понимается в административном праве. Понятие «конфликт интересов» вошло в научный оборот, а затем получило нормативное закрепление в законе не иначе, как рецепция зарубежного опыта, которая была обусловлена попытками создать законодательство о государственной службе в позднем СССР, на рубеже 80–90–х годов XX столетия. Первая из известных автору настоящего исследования научных публикаций, посвященных конфликту интересов, состоялась в СССР в 1990 году и основывалась на анализе соответствующего законодательства Канады²⁴². Позднее, уже в постсоветской России, понятие «конфликт интересов» получило официальное признание и последующее нормативное закрепление в законе. Первоначально это было сделано в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной резолюцией российского Президента от 15 августа 2001

²⁴¹ См.: Комовкина Л.С., Комлева Т.В. Противодействие коррупции в ОВД // Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) : сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции (15 ноября 2018 г.) : научное электронное издание (4, 51 МБ). М. : Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2018. С. 309.

²⁴² См.: Ермилин И. Законодательство Канады: что такое конфликт интересов? // Советская юстиция. 1990. № 23. С. 28–30.

г. Пр 1496²⁴³. В Концепции отмечалось, что в системе государственной службы формируются механизмы преодоления конфликта интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих служебных должностных (служебных) обязанностей. Если говорить о закреплении понятия «конфликт интересов» де-юре, то первоначально оно произошло в части 1 статьи 19 Федерального закона от 27 июля 2014 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а впоследствии – в базовом Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (часть 1 статьи 10). Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

В специальной литературе справедливо отмечалось, что сам по себе конфликт интересов не является преступлением и не свидетельствует о коррупции; это вопрос служебной этики, которая затрагивает и много других вопросов. Но конфликты интересов могут создавать условия для коррупции и толерантного отношения к ней, а также ослаблять доверие к государству и его институтам²⁴⁴. Как показывает практика, основой любого коррупционного правонарушения является конфликт интересов лиц замещающих публичные должности в системе государственного управления и обладающих в связи с предоставленными им государством полномочиями соответствующим влиянием, которое может быть

²⁴³ Документ официально опубликован не был. Первая неофициальная публикации Концепции состоялась в книге: Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учебный курс. М. : Дело и сервис, 2003. С. 429–458.

²⁴⁴ См.: Марку Ж. Борьба против коррупции во Франции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 39.

использовано ими в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства. Урегулирование конфликта интересов – один из главных антикоррупционных механизмов и одновременно способ обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений²⁴⁵. Не случайно поэтому, что в процессе совершенствования законодательства о противодействии коррупции в Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» была введена статья 82.1 «Увольнение в связи с утратой доверия», пункт 1 части 1 которой предусматривает в качестве одного из оснований увольнения сотрудника органов внутренних дел в связи с утратой доверия непринятие им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является. Как представляется, пребывание в кадровом резерве на замещение любой руководящей должности несовместимо с совершением любого, пусть даже незначительного, коррупционного правонарушения. Поэтому совершение такого правонарушения, независимо от вида наложенного на виновного сотрудника дисциплинарного взыскания, должно быть безусловным основанием исключения из кадрового резерва. В целях реализации данного предложения необходимо 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. Наличие 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.».

В целях принятия более взвешенных решений при отборе кандидатов в резерв, думается, необходимо повысить роль и значение полномочного

²⁴⁵ См.: Черепанова Е.В. Противодействие коррупции в государственном управлении // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 102.

представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Напомним, Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»²⁴⁶ среди основных задач полномочного представителя называет такую его задачу, как обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации, В целях решения возложенных на него задач полномочный представитель, в частности, анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние кадровой обеспеченности в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения. Это одна из специально выделенных и закрепленных нормативно функций полномочного представителя. Как видно, указанное должностное лицо наделено весьма значимыми полномочиями в сфере кадров. Однако, по нормам действующего законодательства, участвовать в формировании кадровых резервов, к примеру, той же системы МВД России ни полномочный представитель, ни его аппарат не могут. Такое положение не способствует принятию более взвешенных решений по кадровым вопросам, включая формирование кадровых резервов органов внутренних дел. Поэтому 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». В случае реализации данного предложения при отборе сотрудников, планируемых к включению в кадровый резерв, будет необходимо учитывать мнение соответствующих должностных лиц.

Формирование у сотрудников органов внутренних дел, включенных в кадровые резервы, нетерпимости к коррупционному поведению. Нахождение

²⁴⁶ СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

сотрудника органов внутренних дел в том или ином кадровом резерве, предусмотренном действующим законодательством, потенциально приближает его к замещению желаемой руководящей должности. Закономерно поэтому, что уже на этом этапе его служебной карьеры должны возрасть предъявляемые к нему антикоррупционные требования, направленные на профилактику возможных коррупционных правонарушений с его стороны. В связи с чем напомним, что среди основных мер профилактики коррупции в пункте 1 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» специально выделена такая мера, как формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. В полной мере это касается и самой системы МВД России. И здесь, нельзя не признать, уже достигнуты заметные результаты. В среде сотрудников органов внутренних дел постепенно формируется понимание несовместимости статуса сотрудника с совершением коррупционных правонарушений. Убедительным подтверждением тому служат данные, приведенные главой МВД России В.А. Колокольцевым на расширенном заседании коллегии МВД России, состоявшемся 28 февраля 2019 года. Министр отметил, что за последние семь лет в 14 раз возросло число поступивших от сотрудников уведомлений о фактах обращений к ним с предложениями коррупционного характера²⁴⁷. Думается, достигнутые успехи должны закрепляться и всемерно развиваться, в том числе путем совершенствования работы с кадровым резервом органов внутренних дел. Одним из направлений здесь могло бы стать включение в индивидуальные программы обучения сотрудников, предусмотренные пунктом 19 раздела III Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений, утвержденного приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827, обязательных разделов, посвященных вопросам противодействия коррупции. При этом кадровые подразделения органов внутренних дел должны организовывать для сотрудников органов внутренних дел, состоящих в резерве, обучающие семинары, на которых

²⁴⁷ См.: Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/59913> (дата обращения: 07.03.2019).

разъяснялись бы положения действующего законодательства о противодействии коррупции и рассматривалась бы практика его применения, а также положительный зарубежный опыт в данной сфере. Успешное освоение индивидуальной программы обучения могло бы подтверждаться итоговой аттестацией резервистов в форме тестирования на предмет знания антикоррупционного законодательства и умения его применять на практике. Успех работы на данном направлении во многом зависит еще и от того, насколько резервистам будет известно реальное положение с коррупцией в системе МВД России. Приходится признать, что из открытых источников узнать полную, объективную, а главное – достоверную информацию о состоянии коррупции в системе МВД России в настоящее время достаточно трудно, если вообще возможно. Вместе с тем представляется обоснованным поставить вопрос о том, что с такого рода статистикой после ее ведомственного обобщения, а делать такое обобщение, думается, должно ДГСК МВД России, необходимо знакомить тех, кто включен в соответствующий кадровые резерв органов внутренних дел и выполняет индивидуальные программы обучения. Ознакомление не должно сводиться к простому доведению до сведения пусть и обобщенных статистических данных, но предполагает также их глубокий юридический анализ и разбор конкретных ситуаций под руководством представителей кадровых, юридических, образовательных и научных подразделений системы МВД России с привлечением специалистов из наиболее авторитетных научно-исследовательских организаций страны, например Научно-образовательного центра противодействия коррупции Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, который был создан во исполнение подпункта «а» пункта 21 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденного президентским Указом от 11 апреля 2014 года № 226 ²⁴⁸. Такого рода ознакомление должно осуществляться в рамках обязательной работы с резервом. Как справедливо отмечалось в специальной литературе, применительно

²⁴⁸ См.: О национальном плане противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы : указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

к органам внутренних дел резерв руководящих кадров представляет собой определенную группу перспективных, высококвалифицированных, инициативных сотрудников, из которых в процессе их обучения, воспитания и проверки на практической работе формируются полноценные руководители для замещения должностей с большим объемом работы²⁴⁹. Работа эта, являясь элементом целостной системы формирования кадровых ресурсов органов внутренних дел, представляет собой определенным образом организованную системную деятельность.

В заключение хотелось бы отметить, что в специальной литературе административно-правовые средства противодействия коррупции в органах внутренних дел определяются как используемые в административно-правовой деятельности уполномоченных субъектов способы формирования, изменения или прекращения общественных отношений по поводу службы в органах внутренних дел, заключенные в нормативно закрепленную процедуру и направленные на противодействие коррупционному поведению сотрудников органов внутренних дел²⁵⁰. Исходя из данной трактовки административно-правовых средств противодействия коррупции, исследовался в данном качестве и кадровый резерв в органах внутренних дел Российской Федерации.

Проделанный выше анализ действующего законодательства о государственной службе в целом и службе в органах внутренних дел в частности позволяет сделать вывод о том, что кадровый резерв в органах внутренних дел является самостоятельным, правда, пока явно недооцененным с точки зрения его потенциала, административно-правовым средством противодействия коррупции в органах внутренних дел. По мнению автора настоящей работы, в случае реализации указанных выше предложений по точечному совершенствованию действующего

²⁴⁹ См.: Спицына Е.А. Правовое обеспечение формирования кадровых ресурсов органов внутренних дел : автореф. дис... канд. юрид. наук. М. : Академия управления МВД России, 2003. С. 18–19.

²⁵⁰ См.: Никитин С.Ю. Указ. соч. С. 79–80.

законодательства противодействие коррупции в системе МВД России сможет выйти на новый, более высокий уровень.

Заключение

Изучение и анализ мнений ученых-юристов, нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность по формированию кадрового резерва органов внутренних дел, а также практической деятельности кадровых подразделений органов внутренних дел позволили провести обобщение, сформулировать выводы и внести предложения по дальнейшему совершенствованию административно-правовых основ работы с резервом кадров на руководящие должности в органах внутренних дел.

Основываясь на анализе нормативных правовых актов, справочных документов, зарубежного опыта, трудов ведущих отечественных ученых-юристов, специализирующихся на проблемах государственной службы, среди которых необходимо выделить Ю.Е. Аврутина, Г.В. Атаманчука, А.А. Гришковца, А.Я. Кикотя, Л.М. Колодкина, А.П. Коренева, М.В. Костенникова, Ю.Н. Старилова, исследована терминологическая составляющая диссертации, включающая в себя следующие понятия: «кадровая политика», «кадровая работа», «кадры», «резерв», «служебная карьера», «кадровый резерв».

Сформулированы авторские определения понятий «кадровая политика» и «кадровая работа».

Проделанное исследование также позволило сформулировать авторское определение понятия «кадровый резерв». Таковым является сформированная в установленном порядке на основе индивидуального отбора и объективной комплексной оценки группа сотрудников из числа среднего и старшего начальствующего состава в территориальных органах, учреждениях и организациях МВД России, прошедших процедуру аттестации и по своим личностным и профессиональным качествам, а также уровню образования способных к замещению вышестоящих должностей в органах внутренних дел Российской Федерации.

В результате изучения подходов различных авторов к понятию и сущности принципов формирования кадрового резерва в органах внутренних дел предложено по аналогии с пунктом 3 Указа Президента РФ от 1 марта 2017 г. № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» закрепить правовые принципы формирования кадрового резерва органов внутренних дел 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», что позволит четко определить базовые основополагающие начала, которыми должны руководствоваться сотрудники кадровых подразделений и ответственные руководители при формировании кадрового резерва.

Исследовав отечественный и зарубежный опыт формирования кадрового резерва, автор пришел к выводу о том, что для дальнейшего развития и совершенствования службы в органах внутренних дел необходимо использовать как отдельные элементы отечественного исторического опыта в данной сфере деятельности, так и современные наработки отечественных ученых и лучшее из обширного зарубежного опыта, использование которого возможно с учетом российских реалий.

В диссертации рассмотрен вопрос проведения аттестации как элемента кадровой административной процедуры включения сотрудника в кадровый резерв органов внутренних дел. Диссертант отмечает, что в состав аттестационной комиссии в обязательном порядке включаются сотрудники кадрового и правового (юридического) подразделения, подразделения собственной безопасности. Но во многих территориальных органах на районном уровне в штатном расписании отсутствуют должности сотрудников правовых подразделений, поэтому выполнить это требование зачастую не представляется возможным. В данной ситуации возможным вариантом решения проблемы может стать включение в состав аттестационной комиссии гражданского специалиста на договорной основе для соблюдения требований закона. Однако необходимо учитывать тот факт, что

целый ряд сотрудников полиции при выполнении своих служебных обязанностей используют доступ к государственной и иной охраняемой законом тайне, вследствие чего перед допуском гражданского специалиста к проведению процедуры аттестации необходимо получить разрешение председателя аттестационной комиссии.

Сформулированы предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования отношений по работе с кадровым резервом в органах внутренних дел:

– 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;

– 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 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».

Также в исследовании был рассмотрен вопрос стратегического кадрового планирования как обязательного элемента для успешного формирования высококвалифицированного кадрового резерва и оптимизации проводимых в данном направлении кадровых административных процедур.

В работе сформулировано авторское определение понятия «рейтинг служебно-личностных компетенций», оценка которого осуществляется в процессе

осуществления кадровых процедур и лежит в основе карьерного (должностного) роста сотрудника органов внутренних дел.

Рассмотрены антикоррупционные аспекты работы с кадровым резервом в органах внутренних дел Российской Федерации. 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.

Приходится признать, что в настоящее время в работе с кадровым резервом в системе МВД России остается немало нерешенных проблем. Думается, реализация предложений по совершенствованию нормативной правовой базы, сформулированных в диссертации, позволит повысить эффективность работы кадровых подразделений и руководителей, ответственных за формирование и использование кадрового резерва органов внутренних дел. И здесь, вспоминая древних, автору хотелось бы сказать: *feci quod potui; faciant meliora potentes*²⁵¹.

²⁵¹ Я сделал все, что мог, кто может, пусть сделает лучше (См.: Словарь крылатых латинских слов : 2500 единиц / под ред. Я.М. Боровского. 3-е изд., стер. Москва : Рус. яз., 1988. С. 270.)

Библиографический список

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ред. от 01.07.2020 г.) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (в ред. 28.12.2016 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

3. О милиции : закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-I (ред. от 27.07.2010) (Утратил силу) // ВСНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503.

4. О государственной тайне : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-I (в ред. от 29.07.2018 г.) // СЗ РФ. – 1993. – № 14. – Ст. 8220–8235.

5. Об основах государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003 г.) (Утратил силу) // СЗ РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.

6. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 09.11.2020 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.

7. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

8. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

9. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

10. О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

11. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4595.

12. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 08.12.2020 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

13. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

14. Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы) : указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 (ред. от 12.12.2005 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 47. – Ст. 4664.

15. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

16. О внесении изменений в федеральную программу «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» : указ Президента Российской Федерации от 15 ноября 2004 г. № 1440 // СЗ РФ. – 2004. – № 47. – Ст. 4634.

17. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 (ред. от 07.02.2020 г.) // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 437.

18. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 (ред. от 06.10.2020 г.) // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 439.

19. О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005

годы)» на 2006–2007 годы : указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437 // СЗ РФ. – 2005. – № 51. – Ст. 5514.

20. О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 (ред. от 30.07.2020 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 118.

21. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров : указ Президента Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 1252 (Утратил силу) // СЗ РФ. – 2008. – № 35. – Ст. 4010.

22. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» : указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 (ред. от 10.08.2012 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

23. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 01.03.2011 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6536.

24. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах : указ Президента Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 1038 (ред. от 10.11.2020 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4713.

25. О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1653 (ред. от 19.06.2020 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 51. – Ст. 7170.

26. О федеральных кадровых резервах Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной службы и Федеральной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : указ Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1653 (ред. от 19.06.2020 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 51. – Ст. 7170.

Федерации от 7 декабря 2008 г. № 1734 (ред. от 14.10.2011 г.) (Утратил силу) // СЗ РФ. – 2008. – № 50. – Ст. 5896.

27. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров : указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1382 (ред. от 10.11.2020 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 49 (ч. 2). – Ст. 5922.

28. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров : указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2013 г. № 126 (ред. от 09.12.2019 г.) // СЗ РФ. – 2013. – № 6. – Ст. 500.

29. Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 г. № 96 (ред. от 06.10.2020 г.) // СЗ РФ. – 2017. – № 10. – Ст. 1473.

30. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации : утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. № Пр-1496 // Документ официально опубликован не был.

31. Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне : постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 63 (ред. от 10.07.2020 г.) // СЗ РФ. – 2010. – № 7. – Ст. 762.

32. О Федеральной программе «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2018 годы)» : распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2010 г. № 636-р // СЗ РФ. – 2010. – № 19. – Ст. 2339.

33. Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2012 г. № 1259 (ред. от 06.03.2015 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 50 (ч. 6). – Ст. 7075.

34. Об утверждении Инструкции о формировании резерва руководящих кадров органов внутренних дел Российской Федерации и работе с ними

[Электронный ресурс] : приказ МВД России от 2 апреля 1996 г. № 191 (Утратил силу) // Доступ из справ.-правовой системы СТРАС «ЮРИСТ».

35. Об утверждении Положения о порядке формирования резерва для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации и работе с ним [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 13 июля 2007 г. № 629 (Утратил силу) // Нормативный правовой акт официально опубликован не был.

36. Об утверждении Положения о Департаменте государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 660 (ред. от 14.02. 2020 г.) // Правовой акт опубликован не был.

37. О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 (ред. от 29.07.2016 г.) (Утратил силу) // Рос. газ. – 2012. – 27 апр.

38. Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений : приказ МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 (ред. от 01.02.2018 г.) // Рос. газ. – 2012. – 10 дек.

39. 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 (ред. от 02.07.2014 г.) // Рос. газ. – 2013. – 17 июля.

40. Об утверждении Положения о центральной аттестационной комиссии МВД России : приказ МВД России от 2 июля 2013 года № 500 // Правовой акт официально опубликован не был.

41. Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения 23.03.2020 г.).

II. Международные правовые акты

1. О гражданских и политических правах : международный пакт от 16 декабря 1966 года / Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12.

2. Всеобщая декларация прав человека // Рос. газ. – 1998. – 10 дек.

3. Об экономических, социальных и культурных правах : международный пакт от 16 декабря 1966 года // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17(1831).

III. Нормативные правовые акты СССР и РСФСР

1. Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений в Конституцию (основной закон) СССР : закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-I // Ведомости Съезда Народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 12. – Ст. 206.

2. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-I (ред. от 05.02.2018 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 70.

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

4. О мероприятиях, связанных с выполнением Указа Президиума Верховного Совета СССР от 23 октября 1973 г. «О специальных званиях рядового и начальствующего состава органов внутренних дел» и постановления Совета Министров СССР от 23 октября 1973 г. № 778 «Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел» : приказ МВД СССР от 15 ноября 1973 г. № 350 // Архив ДГСК МВД России.

5. О рабочей милиции : постановление по Народному Комиссариату по внутренним делам от 28 октября 1917 года // Собрание Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1917. – № 1. – Ст. 15.

6. Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел и Положения об аттестовании рядового и начальствующего состава органов внутренних дел : приказ МВД СССР от 21 марта 1974 г. № 90 // Архив ДГСК МВД России.

7. Об утверждении Инструкции о порядке формирования в органах внутренних дел резерва кадров для выдвижения : приказ МВД СССР от 23 июля 1984 г. № 150 // Архив ДГСК МВД России.

8. О порядке назначения лиц на руководящие должности МВД СССР : приказ МВД СССР от 5 июля 1989 г. № 122 // Архив ДГСК МВД России.

9. Рекомендации по формированию резерва кадров на выдвижение и организацию работы с ним в МВД, УВД, УЛИТУ, дорожных отделах (управлениях) милиции : указание МВД СССР от 22 февраля 1971 г. № 53 // Архив ДГСК МВД России.

10. Положение о рабоче-крестьянской милиции : постановление СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 390 // Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР, издаваемое Управлением делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР и Совета труда и обороны. – 1931. – № 33. – Ст. 247.

11. Положение о прохождении службы начальствующим составом Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 66/1175 // Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза Советских Социалистических Республик, издаваемое Управлением делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР. – 1936. – № 36. – Ст. 316б.

12. О мерах по улучшению подготовки профессорско-преподавательских кадров для высших учебных заведений СССР : постановление Совета Министров

СССР от 19 февраля 1953 г. № 539 // Нормативный правовой акт официально опубликован не был.

13. 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. Т. 6. – Москва : Известия, 1975. – С 142–143.

IV. Монографии, учебники, учебные пособия, словари

1. Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. – Москва : Юрайт, 2014. – 521 с.

2. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – Москва : Спарк, 2003. – 464 с.

3. Анисимов, Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в. / Е.В. Анисимов; Рос. акад. наук, Ин-т рос. истории, С.-Петерб. фил. – Санкт-Петербург : Дмитрий Буланин, 1997. – 331 с.

4. Антошина, Н.М. Формирование кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации (административно-правовые проблемы) : монография / Н.М. Антошина. – Н. Новгород, 2011. – 115 с.

5. Антошина, Н.М. Государственная служба и кадровая политика: региональный аспект : монография / Н.М. Антошина, А.В. Сороко ; под ред. И.Н. Барцица. – Н. Новгород : Изд-во Волго-Вятской академии госслужбы, 2010. – 220 с.

6. Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения : в 4 т. Т. 4. – Москва : Мысль, 1984. – 830 с.

7. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – Москва : Издательство Российской академии государственной службы при Президенте РФ, 2008. – 312 с.

8. Бельский, К.С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. – Москва : Дело сервис, 2004. – 816 с.

9. Бельский, К.С. Феноменология административного права / К.С. Бельский. – Смоленск, 1995. – 144 с.
10. Борисов, А.В. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России / А.В. Борисов, Л.М. Колодкин. – Москва : Изд-во Акад. МВД РФ, 1994. – 81 с.
11. Гербер, Г. Кадры в системе социалистического управления / Р. Гербер, Г. Юнг ; под ред. М.В. Сенина ; пер. с нем. В.А. Хорохордина. – Москва : Прогресс, 1970. – 208 с.
12. Горшенева, И.А. Структура МВД Франции. Национальная полиция. Национальная жандармерия : схемы и комментарии / И.А. Горшенева, Г.О. Короткова. – Москва : ЮНИТИ–ДАНА : Закон и право, 2008. – 56 с.
13. Гришковец, А.А. Государственная гражданская служба : учебный курс / А.А. Гришковец. – Москва : Дело и сервис, 2014. – 624 с.
14. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации // Кадроведение : курс лекций. – 2-е изд. перераб. и доп. – Москва : РАГС, 1998. – 470 с.
15. Государственная служба в странах основных правовых систем мира : нормативные акты / под ред. А.А. Дёмина. – Москва : Готика, 2001. – 560 с.
16. Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба : учебное пособие / В.Д. Граждан. – Москва : ЮРКНИГА, 2005. – С 480.
17. Гришковец, А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – Москва : Дело и сервис. 2003. – 464 с.
18. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В.И. Даль. – Москва : Русский язык – Медиа, 2006. – Т. 2. – 480 с.
19. Дроздов, В.А. Резерв кадров для выдвижения : проблемы планирования служебной карьеры и формирования «команды» руководителя / В.А. Дроздов. – Москва : Академия МВД РФ, 1993. – 135 с.
20. Дуракова, И.Б. Управление персоналом: отбор и найм. Исследование зарубежного опыта / И.Б. Дуракова. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998. – 184 с.

21. Егорова, Т.В. Словарь иностранных слов современного русского языка / Т.В. Егорова. – Москва : Аделант, 2014. – 800 с.
22. Ефремова, Т.Ф. Новый словарь русского языка : толково-образовательный : в 2 т. / Т.Ф. Ефремова. – Москва : Рус. яз., 2000. – 1209 с. – (Б-ка словарей рус. яз).
23. Занина, Т.М. Разработка комплекса мер по формированию высококвалифицированного кадрового состава правоохранительной службы : отчет о научно-исследовательской работе (1-й этап). – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2009.
24. Занина, Т.М. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел: правовые и организационные аспекты : монография / Т.М. Занина, Н.И. Разуваева, В.В. Набиев. – Воронеж, 2017. – 127 с.
25. Иванцевич, Дж. М. Человеческие ресурсы управления / Дж. М. Иванцевич, А.А. Лобанов. – Москва, 1993. – 301 с.
26. Казимирчук, Г.И. Организация работы с резервом кадров для выдвижения на руководящие должности в органах внутренних дел : учебное пособие / Г.И. Казимирчук. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2007. – 79 с.
27. Колодкин, Л.М. Организационные и правовые основы работы с кадрами в органах внутренних дел / Л.М. Колодкин. – Москва : Академия МВД СССР, 1979. – 432 с.
28. Комиссарова, Т.А. Управление человеческими ресурсами / Т.А. Комиссарова. – Москва : ДЕЛО, 2002. – 309 с.
29. Крылов, С.М. Актуальные вопросы подготовки в академии высококвалифицированных, всесторонне образованных, преданных делу социализма кадров для органов внутренних дел. – Москва : Академия МВД СССР, 1975. – 53с.
30. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. Одоннел. – Москва, 1991. – 164 с.
31. Куракин, А.В. Административный процесс и его реализация в деятельности полиции : монография – Домодедово : ВИПК МВД России, 2014. – 96 с.

32. Лазарев, Б.М. Государственная служба : лекция / Б.М. Лазарев. – Москва, 1993. – 16 с.
33. Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие / В.В. Маклаков. – 8-е изд., исправл. и доп. – Москва : Infotropic Media, 2012. – 616 с.
34. Манохин, В.М. Административное право России : учебник / В.М. Манохин. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 272 с.
35. Маркова, А.К. Психология профессионализма / А.К. Маркова. – Москва : Международный гуманитарный фонд «Знание», 1996. – 312 с.
36. Мулукаев, Р.С. Избранные труды: к 80-летию со дня рождения / Р.С. Мулукаев; Академия управления МВД России. – Москва, 2009. – 562 с.
37. Нургалиев, Р.Г. Органы внутренних дел и их роль в обеспечении социально-экономической безопасности страны / Р.Г. Нургалиев. – Москва : БИНОМ. Лаборатория знаний. 2010. – 231 с.
38. Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учебное пособие / Д.М. Овсянко. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 2005. – 301 с.
39. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., Москва : Высшая школа, 1993. – 944 с.
40. Онофрейчук, М.Я. Ленинские принципы кадровой политики КПСС на современном этапе деятельности органов внутренних дел : учебное пособие / М.Я. Онофрейчук. – Ленинград, 1987. – 408 с.
41. Организационно-правовые основы работы с кадрами органов внутренних дел : учебное пособие / под ред. канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова. – Москва : Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2017. – 161 с.
42. Осипов, Ю.И. Организация и деятельность службы полиции за рубежом (социальные и психологические аспекты) : лекция / А.Х. Миндагулов, Ю.И. Осипов. – Москва : ВЮЗШ МВД РФ, 1992. – 45 с.

43. Панченко, А.М. Русская культура в канун петровских реформ / А.М. Панченко. – Москва : Языки русской культуры, 1996. – 624 с.
44. Платон. Политик // Платон. Собрание сочинений : в 4 т. Т. 4. – Москва : Мысль, 1994. – 830 с.
45. Политология : учебное пособие / под ред. Б.И. Краснова. – Москва : Союз, 1995. – С. 394.
46. Пугачев, В.П. Руководство персоналом : учебник / В.П. Пугачев. – Москва : Аспект Пресс, 2008. – 279 с.
47. Розенбаум, Ю.А. Формирование управленческих кадров : социально-правовые проблемы / Ю.А. Розенбаум. – Москва : Наука, 1982. – 230 с.
48. Ростовцева, Ю.В. Организация и проведение аттестации государственного гражданского служащего Российской Федерации : монография / Ю.В. Ростовцева. – Москва : РПА Минюста России, 2011. – 186 с.
49. Рыбников, В.В. История правоохранительных органов Отечества / В.В. Рыбников, Г.В. Алексушин. – Москва : Щит-М, 2008. – 296 с.
50. Рюден, Е.Ю. Административная модернизация полицейской службы: стратегия и методология (практика Федеративной Республики Германии и Российской Федерации в сравнительном анализе) : монография / Е.Ю. Рюден, П.Н. Астапенко, С.А. Дербичева. – Москва, 2011. – 236 с.
51. Сергун, П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития : монография / П.П. Сергун. – Саратов : СЮИ МВД РФ, 1998. – 233 с.
52. Словарь крылатых латинских слов : 2500 единиц / под ред. Я.М. Боровского. – 3-е изд., стер. – Москва : Рус. яз., 1988. – 960 с.
53. Современная российская экономика: основные понятия и термины : словарь-справочник / под ред. В.И. Видяпина. – Москва : МАГИСТР-ПРЕСС, 2000. – 480 с.
54. Современный словарь иностранных слов : ок. 20000 слов. – Москва : Рус. яз., 1992. – 740 с.

55. Сороко, А.В. Методология формирования и функционирования резерва управленческих кадров государственной службы : монография / А.В. Сороко. – Москва : ПЛАНЕТА, 2010. – 168 с.

56. Старилов, Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. II : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов. – Москва, 2002. – 600 с.

57. Старилов, Ю.Н. Государственная служба и служебное право : учебное пособие / Ю.Н. Старилов. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 240 с.

58. Старилов, Ю.Н. Служебное право : учебник / Ю.Н. Старилов. – Москва : БЕК, 1996. – 698 с.

59. Старилов, Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 2. Книга первая : Субъекты. Органы управления. Государственная служба / Ю.Н. Старилов. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета. 2001. – 624 с.

60. Старилов, Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : монография / Ю.Н. Старилов. – Воронеж : Издательство ВГУ, 1996. – 456 с.

61. Толковый словарь русского языка. Т. I. / под ред. Д.Н. Ушакова. – Москва : Астрель : АСТ, 2000. – 848 с.

62. Туманов, Г.А. Кадры в системе управления органов внутренних дел : лекция. – Москва : Высшая школа МВД СССР, 1973. – 43 с.

63. Управление персоналом : учебник / под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : ЮНИТИ, 2002. – 560 с.

64. Управление персоналом : курс лекций / под ред. Л. М. Колодкина. – Москва, 2003. – С. 56.

65. Управление персоналом : учебник / под общ. ред. А.И. Турчинова. – Москва : Изд-во РАГС, 2008. – 488 с.

66. Управление персоналом государственной службы : учебно-метод. пособие / под ред. Е. В. Охотского. – Москва : Издательство РАГС, 1997. – 536 с.

67. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики : учебник для студентов / В. В. Черепанов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юнити-Дана, 2014. – 679 с.

68. Черников, В.В. Органы охраны правопорядка : учебник / В.В. Черников. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2018. – 736 с.

69. Чибиряев, С.А. Великий русский реформатор: жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского / С.А. Чибиряев. – Москва : Газетно-журнальное объединение «Воскресенье», 1993. – 238 с.

70. Чиркин, В.Е. Основы публично-правового управления : учебное пособие для студентов по дисциплинам публичного права и управления, для самообразования государственных, региональных и муниципальных служащих / В.Е. Чиркин. – Москва : Изд-во Московского психолого-социального университета : Воронеж : МОДЭК, 2016. – 488 с.

71. Шевалье, Ж. Государственная служба / Ж. Шевалье. – Москва : Композит, 1996. – 134 с.

72. Шушкевич, И.Ч. Профессиональная подготовка полицейских в европейских странах / И.Ч. Шушкевич. – Санкт-Петербург, 1997.

V. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференций

1. Бахрах, Д.Н. Милитаризованная служба России / Д.Н. Бахрах // Российский юридический журнал. – 2005. – № 1. – С. 20–27.

2. Бельский, К.С. К вопросу о понятии «полицейская помощь» / К.С. Бельский // Административное право на рубеже веков : международный сборник научных трудов. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. – 347 с.

3. Бирюков, П.Н. Полиция Французской Республики. Национальная полиция / П.Н. Бирюков // Евразийский юридический журнал. – 2009. – № 8 (15). – С. 115–122.

4. Бирюков, П.Н. Полиция Федеративной Республики Германия / П.Н. Бирюков // Евразийский юридический журнал. – 2009. – № 11 (18). – С. 115–119.
5. Бобров, А.М. Некоторые аспекты обеспечения доступа к информации о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации / А.М. Бобров // Административное право и процесс. – 2011. – № 10. – С. 27–30.
6. Бобров, А.М. Правовые основы организации приема граждан на службу в советскую милицию / А.М. Бобров // Актуальные проблемы современного административного права : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию кандидата юридических наук, доцента А.А. Дёмина / под науч. ред. проф. А.С. Дугенец. – Москва : РУДН, 2015. – 700 с.
7. Бушкевич, В.Н. Организация приема на службу в органы внутренних дел / В.Н. Бушкевич // Вестник ВИПК МВД России. – 2017. – № 2 (42). – С. 65–70.
8. Воронов, Д.В. Формирование кадрового резерва в органах внутренних дел как условие для реализации основного права на равную для всех возможность продвижения в работе / Д.В. Воронов, Е.Ю. Клещенко // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С. 56–58.
9. Гирин, С.А. Формирование кадрового резерва руководящих кадров / С.А. Гирин // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2012. – № 1. – С. 116–120.
10. Глозман, В.А. Должностная переаттестация кадров на предприятии / В.А. Глозман // Советское государство и право. – 1974. – № 7. – С. 43–44.
11. Гришковец, А.А. Проблемы совершенствования государственной службы в системе МВД России / А.А. Гришковец // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., 3 июня 2016 г. / редкол.: В.В. Грицай [и др.]. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. – С. 109–116.
12. Дресвянникова, Е.А. Некоторые вопросы качественного отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел / Е.А. Дресвянникова // Полицейская деятельность. – 2014. – № 5 (21). – С. 448–451.

13. Занина, Т.М. Проблемы правового регулирования проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации / Т.М. Занина, В.В. Набиев // Административное право и процесс. – Москва, 2016. – С. 30–32.

14. Занина, Т.М. Формирование кадрового резерва в органах внутренних дел ФРГ / Т.М. Занина, В.В. Набиев // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений : сборник материалов международной научно-практической конференции. – Воронеж, 2016. – С. 279–280.

15. Канунникова, Н.Г. К вопросу об управлении деятельностью органов внутренних дел и правовом воспитании их сотрудников / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 30–33.

16. Киреева, Е.Ю. Формирование резерва управленческих кадров: опыт и проблемы / Е.Ю. Киреева // Право и управление. XXI век. – 2009. – № 3. – С. 68–72.

17. Колонтаевская, И.Ф. Особенности подготовки высшего руководящего состава полиции за рубежом / И.Ф. Колонтаевская // Подготовка полицейских кадров: проблемы и пути развития в общеевропейском масштабе : материалы междунар. научно-практ. конф. – Москва : Щит-М, 2000. – С. 110.

18. Костенников, М.В. О некоторых вопросах правового регулирования, организации профессиональной подготовки и прохождения службы в полиции / М.В. Костенников // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., 3 июня 2016 г. / редкол.: В.В. Грицай [и др.]. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. – 494 с.

19. Котенев, И.О. Современные подходы к формированию личности руководителя органа внутренних дел как субъекта организации управления / И.О. Котенев // Профессиональная культура руководителя: пути ее формирования и развития : сборник научных статей. – Москва : Академия управления МВД России, 2008. – С. 74.

20. Кузьмин, А.В. К вопросу о роли руководителя органа внутренних дел в деле воспитания личного состава полиции / А.В. Кузьмин // Полицейская деятельность. – 2014. – № 4 (20). – С. 358–361.

21. Маюров, Н.П. Институт аттестации в органах внутренних дел Российской Федерации: актуальные проблемы и пути решения / Н.П. Маюров, В.С. Бялт // Пробелы в российском законодательстве : юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 213–217.

22. Митрохин, В.В. Административные процедуры прохождения службы в органах внутренних дел / В.В. Митрохин // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 2. – С. 128–140.

23. Набиев, В.В. Проблемы правового регулирования формирования кадрового резерва органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. – 2016. – № 4. – С.104–109.

24. Набиев, В.В. Правовое регулирование замещения должностей в ОВД по конкурсу / В.В. Набиев // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. – 2016. – № 1-1. – С. 213–216.

25. Набиев, В.В. Кадровый резерв как способ мотивации профессионального роста сотрудников полиции / В.В. Набиев, А.С. Петранцов // Общество и право. – Краснодар, 2017. – № 3 (61). – С. 234–238.

26. Набиев, В.В. О зарубежном опыте приема на службу и аттестации государственных служащих / В.В. Набиев // Вестник Воронежского института МВД России. – 2017. – № 3. – С.184–189.

27. Набиев, В.В. Отечественный и зарубежный опыт замещения должностей в органах внутренних дел по конкурсу / В.В. Набиев // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2017. – № 4(25). – С. 68–73.

28. Подзин, А.А. Административно-служебные процедуры в кадровой работе при отборе и поступлении на службу в органы внутренних дел / А.А. Подзин // Юридический мир. – 2013. – № 10. – С. 39–42.

29. Репетиториум полицейского права, составленный по курсу проф. И.Е. Андреевского. Второе исправленное и дополненное издание. – Харьков, 1889. – 256 с.

30. Ростовцева, Ю.В. К вопросу развития института наставничества на государственной гражданской службе / Ю.В. Ростовцева // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 57–60.

31. Синицына, Л.В. Основные направления совершенствования кадровой политики в органах внутренних дел / Л.В. Синицына // Административное право и процесс. – 2011. – № 11. – С. 8–12.

32. Сороко, А. В. Федеральный резерв управленческих кадров – основа совершенствования потенциала органов государственной власти / А.В. Сороко // Государственная служба. – 2010. – № 5. – С. 7–10.

VI. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. Абакумов, Д.В. Конкурсный порядок (способ) замещения государственной служебной должности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Абакумов Денис Васильевич. – Москва, 2001. – 21 с.

2. Артемьев, А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14, 12.00.01 / Артемьев Александр Михайлович. – Москва, 2008. – 56 с.

3. Бобров, А.М. Поступление на государственную службу в органы внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.14 / Бобров Артем Михайлович. – Москва, 2011. – 29 с.

4. Балкаров, А.Я. Правовое и организационное обеспечение работы с кадровым резервом в органах внутренних дел Российской Федерации. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Балкаров Арсен Январбиевич. – Москва : Академия управления МВД России, 2017. – 235 с.

5. Галанин, О.А. Организация работы с резервом для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации в свете требований административной реформы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 /

Галанин Олег Андреевич. – Москва: Академия управления МВД России, 2010. – 239 с.

6. Гришковец, А.А. Право государственного служащего на продвижение по службе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Гришковец Алексей Алексеевич. – Москва : МГЮА, 1997. – 22 с.

7. Густова, Л.В. Организационные и правовые основы функционирования полиции России, Великобритании и США: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Густова Лидия Вячеславовна. – Саратов : СГУ, 2016. – 23 с.

8. Дикажев, М.М. Правовое регулирование прохождения правоохранительной службы сотрудниками органов внутренних дел: проблемы организационно-правового и методологического характера : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Дикажев Мухарбек Магометгиреевич. – Санкт-Петербург, 2006. – 360 с.

9. Дырда, С.Г. Организационно-правовой и социологический аспекты формирования руководителей органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 05.03.10 / Дырда Сергей Герасимович. – Москва : Академия МВД СССР, 1991. – 254 с.

10. Журавлева, Г.Е. Правовое и организационное обеспечение приема на службу и замещения должностей в органах внутренних дел по конкурсу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Журавлева Галина Евгеньевна. – Москва : Академия управления МВД России, 2010. – 24 с.

11. Зубов, И.Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Зубов Игорь Николаевич. – Санкт-Петербург, 1999. – 425 с.

12. Казанцев, В.И. Организационные и правовые проблемы работы с руководящими кадрами в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Казанцев Виктор Иванович. – Москва, 1977. – 187 с.

13. Кикоть, В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров : автореф.

дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Кикоть Владимир Яковлевич. – Москва : ВНИИ МВД России, 2002. – 55 с.

14. Колесникова, В. И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Колесникова Валентина Ивановна. – Москва, 2001. – 23 с.

15. Крицкая, М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Крицкая Маргарита Сергеевна. – Москва, 2017. – 28 с.

16. Маталин, А. С. Аттестация служащих в трудовом праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Маталин Андрей Сергеевич. – Москва, 2004. – 172 с.

17. Михелькевич, С.В. Административно-правовые модели регулирования и оптимизации службы в органах полиции (милиции) федеративного государства : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.14 / Михелькевич Сергей Владимирович. – Москва, 2010. – 25 с.

18. Нагорных, Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Нагорных Роман Вадимович. – Москва : МГЮА, 2017. – 42 с.

19. Павлов, В.Н. Проблемы организационного обеспечения деятельности исполнительных комитетов районных советов народных депутатов : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Павлов Владимир Николаевич. – Москва, 1988. – 24 с.

20. Платонов П.П. Организационно-экономические основы формирования кадрового потенциала органов внутренних дел РФ : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Платонов Петр Павлович. – Москва, 2012. – 146 с.

21. Позднышов, А.Н. Институт государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Позднышов Алексей Николаевич. – Москва : Академия управления МВД России, 2004. – 50 с.

22. Поплавская, Е.П. Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Поплавская Елена Петровна. – Москва : МГЮА, 2008. – 25 с.

23. Прошин, А.А. Административно-правовые и организационные аспекты формирования руководящих кадров органов внутренних дел субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Прошин Анатолий Александрович. – Москва : Московский университет МВД России, 2006. – 189 с.

24. Ростовцева, Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: правовые и организационные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ростовцева Юлия Викторовна. – Москва : ИГиП РАН, 2004. – 22 с.

25. 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 : 12.00.14 / Рюден Елена Юрьевна. – Москва, 2009. – 28 с.

26. Сергун, П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Сергун Петр Павлович. – Москва, 1998. – 322 с.

27. Соломатин, Е.Ю. Административно-правовое регулирование формирования федерального кадрового резерва на государственной гражданской службе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Соломатин Егор Юрьевич. – Москва : РАГС, 2009. – 24 с.

28. Старилов, Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Старилов Юрий Николаевич. – Воронеж, 1996. – 478 с.

29. Тарасов, А.М. Правовое и организационное обеспечение президентского контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Тарасов Анатолий Михайлович. – Москва : Академия управления МВД России, 2001. – 23 с.

30. Шишкарёв, С.Н. Полицейская система Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шишкарёв Сергей Николаевич. – Москва, 2001. – 30 с.

VII. Информационные материалы

1. Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/>.

2. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.gov.ru>.

3. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mvd.ru>.

**Результаты анкетирования сотрудников правоохранительных органов по
вопросам формирования кадрового резерва органов внутренних дел**

№	Вопрос	Варианты ответов	Распределение ответов
1.	Ваш стаж службы в ОВД:	а) 1-3 года б) 3-5 лет в) 5-10 лет г) 10-15 лет д) 15-20 лет е) Более 20 лет	0% 4% 4% 16% 48% 28%
2.	Ваш стаж работы на занимаемой должности:	а) 1-3 года б) 3-5 лет в) 5-10 лет г) 10-15 лет д) 15-20 лет е) Более 20 лет	56% 28% 12% 4% 0% 0%
3.	Состоите ли Вы в кадровом резерве?	а) Да б) Нет	30% 70%
4.	Считаете ли Вы привлекательной должность руководителя?	а) Да б) Нет в) Затрудняюсь ответить	66% 24% 10%
5.	Видите ли Вы реальные возможности своего продвижения по	а) Да б) Нет в) Затрудняюсь ответить	76% 12% 12%

	службе в подразделении, в котором сейчас работаете?		
6.	Считаете ли Вы, что процедура включения в кадровый резерв способствует мотивации сотрудников и их дальнейшему продвижению по карьерной лестнице?	а) Да б) Нет в) Затрудняюсь ответить	56% 36% 8%
7.	Ваше мнение по вопросу ротации руководящих кадров в органах внутренних дел	а) Ротация руководящих кадров выступает залогом в борьбе с коррупцией, с помощью ротации организовывается более эффективное взаимодействие между территориальными подразделениями, перенимается новый положительный опыт б) 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) В целом ротация кадров является оправданным и необходимым механизмом в	0% 20% 80%

		реализации кадровой политики, однако к вопросу ротации руководящих кадров необходимо подходить избирательно, с учетом интересов службы	
8.	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?	а) Несомненно, при подборе кандидатов на вакантные должности в органах внутренних дел приоритет необходимо отдавать сотрудникам органов внутренних дел б) 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 в) 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	44% 56% 0%
9.	Считаете ли Вы, что установленный порядок аттестационной процедуры в органах внутренних дел	а) Существующий порядок аттестационной процедуры позволяет полно и объективно оценивать сотрудников б) В рамках аттестации в настоящее время объективно оценить сотрудников невозможно	68% 32%

	позволяет объективно оценивать сотрудников?		
10.	Дайте оценку эффективности работы, проводимой с кадровым резервом в Вашем территориальном органе МВД России	а) Высокая б) Средняя в) Низкая	40% 40% 20%
12.	Существует ли необходимость предоставить возможность выдвижения сотрудника в кадровый резерв служебным коллективам, а также общественным советам при органах внутренних дел?	а) Да б) Нет в) Затрудняюсь ответить	45% 20% 35%
13.	Как Вы относитесь к использованию	а) Положительно б) Отрицательно	62% 28%

	конкурсных начал при назначении на руководящие должности в органах внутренних дел?	в) Затрудняюсь ответить	10%
14.	Как Вы относитесь к возможности наделения сотрудника органов внутренних дел правом на самовыдвижение в кадровый резерв?	а) Положительно б) Отрицательно в) Затрудняюсь ответить	75% 15% 10%