



УДК 342.51

АТТЕСТАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Б.В. МАКОГОН*Санкт-Петербургский
университет МВД России**e-mail: bmakoghon@mail.ru*

Данная статья посвящена анализу нормативных правовых актов о порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел. Результаты исследования позволили выявить и охарактеризовать новую разновидность процессуальных ограничений наряду с темпоральными, содержательно-деятельностными и смешанными – субъектные процессуальные ограничения, которые ориентированы на создание для субъекта пределов в процессуальной деятельности субъектной направленностью.

Автором также обозначены позитивные и негативные тенденции в реализации аттестационных процессуальных ограничений. На основании последних даны рекомендации по корректуре правовой ситуации.

Ключевые слова: ограничение, процесс, аттестация, органы внутренних дел, процессуально-ограничительные отношения.

Органы внутренних дел в любом государстве выполняют очень важные задачи: защищать права и свободы человека и гражданина, обеспечивать общественную безопасность и правопорядок, расследовать преступления и правонарушения и другие. Для того, чтобы органы внутренних дел эффективно выполняли эти задачи, то у них на службе должны состоять подготовленные профессионалы, соответствующе обученные и психологически восприимчивые. Выявлению необходимых качеств сотрудника органов внутренних дел способствует аттестация, вернее даже говорить о том, что она является центральным элементом в системе квалифицированного подбора сотрудников на службу в эти органы.

Аттестация сотрудников органов внутренних дел – явление не новое для Российской Федерации. В Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации 1992 года¹ предусматривалась аттестация сотрудников в целях определения их служебного соответствия предъявляемым требованиям (ч. 1 ст. 17). В настоящее время действует Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее – ФЗ № 342), который устанавливает общие положения, касающиеся аттестации сотрудников органов внутренних дел и в качестве цели аттестации называет определение соответствия сотрудников замещаемой должности в органах внутренних дел (п. 1 ст. 33). Ранее аттестация сотрудников органов внутренних дел проводилась один раз в пять лет, сейчас срок ожидания очередной аттестации сократился до четырех лет (п. 2 ст. 33 ФЗ № 342).

Предполагается, что аттестация способствует формированию кадрового состава службы в органах внутренних дел, повышает профессиональный уровень сотрудников органов внутренних дел, решает вопросы, связанные с определением преимущественного права на замещение должности при сокращении должностей в органах внутренних дел. Кроме того, к числу второстепенных задач аттестации можно отнести и гарантирование разумного использования сотрудников органов внутренних дел в соответствии с его квалификацией и специальностью, формирование стимулов для развития служебной активности сотрудников, создание возможностей для ротации кадров и др.

¹ Постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 25.11.2013 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 70; СЗ РФ. – 2013. – № 48. – Ст. 6165.

² 2. Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 25.11.2013 г., с изм. от 21.03.2014 г.) // Российская газета. – 2011, 7 декабря; 2013, 27 ноября.

Основным методом аттестации является оценка профессиональной служебной деятельности сотрудника органов внутренних дел и ее результатов³. Такая оценка проводится посредством анализа (обсуждения и рассмотрения) переданных в аттестационную комиссию определенных документов.

Более подробно процедуру аттестации сотрудников органов внутренних дел регламентирует Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»⁴ (далее – Приказ МВД РФ № 170). Кроме того, для более успешной реализации кадровой политики, в том числе в органах внутренних дел, Указом Президента Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 1038 была создана Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах⁵. Одной из основных задач этой Комиссии является «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» (пп. «б» п. 4), что, по сути, является аттестационной деятельностью.

С принятием новых нормативных правовых актов, регулирующих порядок аттестации сотрудников органов внутренних дел, обнаруживается тенденция к совершенствованию процедур аттестации, внедрению новых современных технологий, созданию дополнительных механизмов противодействия коррупции и т.д. Так, например, предусматривается привлечение независимых экспертов к участию в аттестационных комиссиях (пока что не в обязательном порядке), что будет способствовать повышению объективности оценки аттестуемого (п. 6 ст. 33 ФЗ № 342). К нововведениям можно отнести и необходимость личного присутствия аттестуемого сотрудника органов внутренних дел на аттестации (п. 10 ст. 33 ФЗ № 342).

Однако, как показывают статистические данные Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД РФ), в 2012 г. из 2 миллионов 302,2 тысячи зарегистрированных на территории Российской Федерации преступлений правоохранительными органами было расследовано лишь 1 миллион 252,8 тысячи⁶. В 2013 году соотношение числа зарегистрированных и расследованных преступлений оказалось практически таким же: 2 миллиона 206 тысяч и 1 миллион 238,3 тысячи⁷. Такие показатели могут говорить о недостаточной эффективности деятельности органов внутренних дел, что, в первую очередь, связано с неудовлетворительной деятельностью их сотрудников. Полагаем, целесообразно говорить о поисках новых путей совершенствования аттестационного регулирования как о средстве повышения качества работы органов внутренних дел.

Вместе с тем, отметим, что к настоящему времени в науке исследование института аттестации сотрудников органов внутренних дел проводилось многими учеными⁸: анализировалась нормативно-правовая база процедур аттестации, разрабатывались новые концепции аттестации кадров органов внутренних дел и т.д. Однако ни проведенные

³ Башуров В.Б. Отграничение квалификационного экзамена от аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации // Современное право. – 2011. – № 11. – С. 82-88.

⁴ Приказ МВД РФ от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. – 2012, 27 апреля.

⁵ Указ Президента РФ от 29 июля 2011 г. № 1038 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» (вместе с «Положением о комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах») (ред. от 12.07.2012 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4713; 2012. – № 29. – Ст. 4072.

⁶ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности МВД РФ в 2012 году // http://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения 14 мая 2014 г.)

⁷ Там же.

⁸ Колесникова В.И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих: Дисс. канд. юрид. наук. – М., 2001; Козлов С.С. Организационно-правовые аспекты деятельности кадровых аппаратов органов внутренних дел по совершенствованию воспитательной работы с сотрудниками в современных условиях: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 2000; Кудин В.А., Полторацкий С.Г. Совершенствование системы подготовки кадров МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2001. – №2; Малов Е.Ю. Сложности и проблемы кадровой работы // Бюллетень Минюста России. – 2003. – № 12; Административно-правовое регулирование аттестации сотрудников органов внутренних дел в Российской Федерации: Дисс. канд. юрид. наук. – М., 2005.



научные исследования, ни совершенствование нормативно-правовой базы проведения аттестации не привели к поставленным целям. Поэтому следует обратить научные взгляды на новые и перспективные аспекты аттестационной деятельности – на аттестационные процессуальные ограничения в деятельности органов внутренних дел. При этом, под таковыми понимаются устанавливаемые нормативными-правовыми актами такие пределы деятельности публичного властного субъекта в рамках проведения аттестации, за которыми процессуальная деятельность фактически и юридически отсутствует.

Стоит также отметить, что необходимо четко отличать аттестационные ограничения и аттестационные процессуальные ограничения. Разница этих понятий состоит в том, что аттестационные процессуальные ограничения – это пределы, в рамках которых органы внутренних дел осуществляют свою привычную процессуальную деятельность, а просто аттестационные ограничения – это те, которые не касаются процессуальной деятельности органов внутренних дел напрямую, это скорее статусные ограничения, налагаемые в период проведения аттестации сотрудника и после нее.

Для начала рассмотрим ФЗ № 342, который в главе 5 «Порядок прохождения службы в органах внутренних дел» затрагивает вопросы аттестации сотрудников органов внутренних дел.

Так, в п. 11 ст. 33 говорится, что «при проведении аттестации непосредственный руководитель (начальник) сотрудника органов внутренних дел подготавливает мотивированный отзыв о выполнении сотрудником своих служебных обязанностей и предложения аттестационной комиссии», а также знакомит сотрудника с подготовленными документами. Положением данной статьи на сотрудника органов внутренних дел – непосредственного начальника аттестуемого сотрудника – налагается содержательно-деятельностное аттестационное процессуальное ограничение: при определенных условиях (проведение аттестации) он должен выполнить три процессуальных действия (подготовить мотивированный отзыв, подготовить предложения аттестационной комиссии, ознакомить аттестуемого сотрудника с этими документами). Никакие другие действия при названных условиях не могут считаться процессуальными.

В этой же статье ФЗ № 342 сформулировано и темпоральное ограничение для непосредственного руководителя аттестуемого сотрудника: ему дается срок для ознакомления последнего с отзывом – не позднее, чем за день до проведения аттестации. Примечательно, что в данном случае темпоральное процессуальное ограничение сформулировано не классическим образом, то есть не конкретным сроком, определяемым количеством часов или дней, а сроком, связанным с наступлением определенного события. Поэтому, можно выделить соответствующую разновидность темпорального процессуального ограничения.

Еще одной нормой ФЗ № 342, заключающей в себе аттестационное процессуальное ограничение является норма п. 16 ст. 33, содержащая исчерпывающий перечень процессуальных действий, которые может совершить руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по результатам аттестации сотрудника органов внутренних дел. Так, он может совершить одно из шести действий: включить сотрудника в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности в органах внутренних дел; перенести аттестацию сотрудника для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя; перенести аттестацию и направить сотрудника обучаться по дополнительным профессиональным программам; перевести сотрудника на вышестоящую и нижестоящую должность в органах внутренних дел; расторгнуть контракт и уволить сотрудника со службы либо заключить новый контракт. При этом указано, что руководитель, принимающий одно из этих решений, ограничен сроком – две недели после проведения аттестации. Таким образом, наличие смешанное аттестационное процессуальное ограничение, которому имманентно как ограничение в вариациях действий, так и временное ограничение.

Ввиду того, что ФЗ № 342 регулирует лишь общие положения об аттестации сотрудников органов внутренних дел, то и аттестационных процессуальных ограничений в нем содержится мало.

Следующим нормативным правовым актом, который был исследован на предмет выявления аттестационных процессуальных ограничений, является ранее упомянутый Приказ МВД РФ № 170. В п. 7 данного Приказа говорится, что Центральная аттестацион-



ная комиссия МВД РФ проводит аттестацию в отношении строго определенного круга лиц: сотрудников, замещающих или претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава; сотрудников, замещающих или претендующих на замещение должностей, назначение на которые осуществляется Министром внутренних дел Российской Федерации; сотрудников, замещающих и претендующих на замещение должностей руководителей (начальников) организаций и подразделений, назначение на которые осуществляется заместителями Министра внутренних дел Российской Федерации. Такое аттестационное процессуальное ограничение нельзя отнести ни к одному из видов (темпоральное, содержательно-деятельностное, смешанное), так как оно ограничивает аттестационную процессуальную деятельность Центральной аттестационной комиссии МВД РФ не конкретными действиями или сроками, а конкретными субъектами, в отношении которых она совершает аттестацию. Таким образом, можно выделить еще одну разновидность процессуального ограничения – субъектные процессуальные ограничения.

Аналогичные ограничения накладываются на другие виды аттестационных комиссий, а также субъектные аттестационные процессуальные ограничения налагаются на МВД РФ, начальников подразделений центрального аппарата МВД РФ и руководителей территориальных органов, организаций и подразделений МВД РФ, структурных подразделений⁹ (п. 8 Приказа МВД РФ № 170).

Помимо указанных аттестационных процессуальных ограничений, в Разделе I «Общие положения» наличествует еще одно – содержательно-деятельностное, адресованное Общественному совету при МВД РФ и общественным советам при территориальных органах МВД РФ, для которых п. 12 предусмотрено участие в работе аттестационных комиссий только посредством реализации одного процессуального действия – отправка своих членов для участия в заседаниях аттестационных комиссий. Не смотря на такую формулировку, полагаем, что участие в заседаниях аттестационных комиссий подразумевает совершение множества различных процессуальных действий.

В Разделе II «Подготовка к проведению аттестации» Приказа МВД РФ № 170 аттестационных процессуальных ограничений больше, чем в предыдущем разделе, в том числе, наличествуют темпоральные и смешанные ограничения, которые отсутствовали в первом разделе.

Например, в п. 18 говорится: «ежегодно, к 15 декабря, кадровым подразделением разрабатывается План проведения аттестации на следующий календарный год» – очевидно темпоральное аттестационное процессуальное ограничение. Также темпоральные ограничения встречаются в п. 20.1: «в течение тридцати дней со дня утверждения Плана проведения аттестации кадровое подразделение знакомит с ним под роспись аттестуемых в плановый период сотрудников и их непосредственных руководителей (начальников) в части, касающейся указанных сотрудников и руководителей»; п. 20.2: «в течение пяти рабочих дней со дня принятия решения о проведении внеочередной аттестации кадровое подразделение знакомит под расписку аттестуемых сотрудников с указанным решением» и п. 21: «не позднее чем за три рабочих дня до даты проведения аттестации непосредственным руководителем (начальником) аттестуемого сотрудника в соответствующую аттестационную комиссию представляется отзыв о выполнении сотрудником служебных обязанностей, содержащий мотивированные предложения аттестационной комиссии».

Смешанное ограничение прослеживается в п. 26 Приказа МВД РФ № 170, когда секретарю аттестационной комиссии необходимо совершить ряд процессуальных действий (доложить председателю аттестационной комиссии о поступивших документах, дать оценку правильности их рассмотрения, доложить председателю аттестационной комиссии о месте и времени заседания, о круге вопросов, вынесенных на ее рассмотрение и проинформировать членов аттестационной комиссии и лиц, которые должны на заседании аттестационной комиссии) и сделать это в определенный срок (не позднее чем за два рабочих дня до заседания аттестационной комиссии). Примечательно, что содержательно-деятельностная сторона аттестационного процессуального ограничения представлена не альтернативным списком процессуальных действий, которые может совершить субъ-

⁹ Разнятся субъекты, в отношении которых осуществляется процессуальная деятельность – это аттестационные комиссии разного уровня и сама процессуальная деятельность, представляющая собой разработку и утверждение положений о соответствующей комиссии.



ект по своему усмотрению, а перечнем, из которого нужно реализовать все указанные действия. Отметим, что такие разновидности смешанного ограничения встречаются довольно редко, потому как чаще всего сотрудникам органов внутренних дел предоставлена возможность выбрать лишь один вариант возможного действия в пределах процессуальной деятельности.

Последний Раздел Приказа МВД РФ № 170, посвященный непосредственному проведению аттестации сотрудников органов внутренних дел, содержит ряд аттестационных процессуальных ограничений, по видам и формулировкам аналогичных таковым в предыдущих разделах.

Так, например, для непосредственного начальника аттестуемого сотрудника установлено следующее процессуальное ограничение для выдвижения им предложения о проведении аттестации в отсутствие аттестуемого: получение на это волеизъявления аттестуемого сотрудника (п. 32.1). Соответственно без получения согласия сотрудника такое предложение начальника не будет являться процессуальным действием и не повлечет никаких последствий для аттестуемого.

Еще одно содержательно-деятельностное процессуальное ограничение, распространяющееся на непосредственного начальника аттестуемого сотрудника, установлено п. 34 Приказа МВД РФ № 170. Это ограничение касается его участия в заседании аттестационной комиссии: такое участие возможно лишь в случае получения приглашения аттестационной комиссии. Нетипичным является и то, что процессуальное ограничение содержит целевую направленность: непосредственный начальник аттестуемого может участвовать в заседании аттестационной комиссии лишь в целях обеспечения объективности оценки личных и деловых качеств аттестуемого сотрудника. Таким образом, если начальник самовольно явится на заседание аттестационной комиссии, то, не зависимо от того, что он скажет, это не может учитываться комиссией, так как такое его действие не будет процессуально оформленным. Наличие в процессуальном ограничении целенаправленности, справедливо говорить еще об одной разновидности процессуальных ограничений – целенаправленных процессуальных ограничениях.

Подытоживая изложенное, представляется возможным сформулировать следующие обобщения и выводы.

1. Исследование положений нормативных правовых актов о порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел выявило новую разновидность процессуальных ограничений наряду с темпоральными, содержательно-деятельностными и смешанными – субъектные процессуальные ограничения, которые ориентированы на создание для субъекта пределов в процессуальной деятельности субъектной направленностью.

2. Все аттестационные процессуальные ограничения адресованы лишь определенному субъекту (или немногочисленному кругу субъектов), а не всем сотрудникам органов внутренних дел, что объясняется самой сущностью аттестационной деятельности.

3. Преимущественная часть аттестационных процессуальных ограничений не имеет целенаправленности, что характеризуется с негативной стороны. Любая процессуальная деятельность, а тем более такая общественно значимая, как деятельность органов внутренних дел (правоохранительная), должна иметь какую-то цель. Безусловно, наполнять каждую ограничительную норму определенной сформулированной целью нелогично и это приведет к увеличению объема нормативных правовых актов, однако включение целей в ограничительные нормы общего характера, определяющие процессуальную деятельность органов внутренних дел, позволит их сотрудникам и другим субъектам давать объективную и соответствующую действительности оценку процессуальным действиям и процедурам.

4. К числу негативных тенденций в аттестационных процессуальных ограничениях можно отнести их не всегда конкретно-адресную формулировку. Имеются в виду ситуации, когда заключенные в нормах-ограничениях процедуры или обозначения круга субъектов заведомо носят расширительный характер, то есть предполагается, например, что одна процедура состоит из нескольких, однако ни в каких нормативно-правовых актах не дается никаких разъяснений о составляющих процедуры. Вследствие этого у сотрудника органов внутренних дел появляется возможность фактического выхода за рамки процессуальной деятельности, хотя юридически он будет действовать в ее рамках. Во избежание



таких злоупотреблений (они могут быть как добросовестными, так и злонамеренными) представляется целесообразным формулировать процессуальные ограничения четко и конкретно, не создавая возможностей для расширительного их толкования, поскольку от этого, в первую очередь, будет зависеть правовая защищенность граждан (в том числе и самих сотрудников органов внутренних дел).

Список литературы

1. Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013 г.) // Российская газета. – 2004, 31 июля; 2013, 30 декабря.
2. Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 25.11.2013 г., с изм. от 21.03.2014 г.) // Российская газета. – 2011, 7 декабря; 2013, 27 ноября.
3. Указ Президента РФ от 29 июля 2011 г. № 1038 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» (вместе с «Положением о комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах») (ред. от 12.07.2012 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4713; 2012. – № 29. – Ст. 4072.
4. Постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 25.11.2013 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 70; СЗ РФ. – 2013. – № 48. – Ст. 6165.
5. Приказ МВД РФ от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. – 2012, 27 апреля.
6. Арутюнов К.Г. Административно-правовое регулирование аттестации сотрудников органов внутренних дел в Российской Федерации: Дисс. канд. юрид. наук. М., 2005. – 169 с.
7. Башуров В.Б. Отграничение квалификационного экзамена от аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации // Современное право. – 2011. – № 11. – С. 82-88.
8. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности МВД РФ в 2012 году // http://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения 14 мая 2014 г.)
9. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности МВД РФ в 2013 году // http://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения 14 мая 2014 г.)
10. Колесникова В.И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих: Дисс. канд. юрид. наук. М., 2001. – 211 с.
11. Козлов С.С. Организационно-правовые аспекты деятельности кадровых аппаратов органов внутренних дел по совершенствованию воспитательной работы с сотрудниками в современных условиях: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2000. – 24 с.
12. Кудин В.А., Полторацкий С.Г. Совершенствование системы подготовки кадров МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2001. – №2. – С. 14-16.
13. Малов Е.Ю. Сложности и проблемы кадровой работы // Бюллетень Минюста России. – 2003. – № 12. – С. 97-99.

ATTESTATION PROCEDURAL RESTRICTIONS ACTIVITY OF THE INTERIOR

B.V. MAKOGON

*St. Petersburg
University of the Russian
Interior Ministry*

e-mail: bmakogon@mail.ru

This article is devoted to the analysis of normative legal acts on the certification of police officers. Results of the study to detect and characterize a new variety of procedural restrictions along with the temporal, content-and activity-mixed – subjective procedural restrictions that aim to create limits for the subject in the subject-oriented procedural activities.

Author also identified positive and negative trends in the implementation of the certification process limitations. Based on the latest recommendations on up-dating the legal situation.

Keywords: limit, process validation, internal affairs agencies, procedural re-strictive relationship.