

О КОНЦЕПЦИИ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТЕЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ МВД РОССИИ

В. В. Головкин – профессор кафедры конституционного и административного права Омского юридического института, доктор юридических наук, доцент;

Ю. А. Зенцова – адъюнкт кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России

Замещение должностей правоохранительной службы, в том числе в органах внутренних дел, предусмотрено Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в качестве единственной формы реализации государственно-служебных отношений в сфере правоохранительной деятельности. Несмотря на это, правовое явление замещения должностей

правоохранительной службы практически не становилось объектом самостоятельного научного исследования, а затрагивалось при ведении общих теоретических разработок проблем государственной, в том числе и правоохранительной, службы.

Правовое регулирование порядка возникновения и реализации правового статуса сотрудников правоохранительной службы выступает важней-

шим условием и предпосылкой создания эффективного, правового, четко организованного, социально ориентированного механизма государственного управления в правоохранительной сфере.

Как обоснованно указывает Ю. Е. Аврутин, успех проводимой модернизации органов внутренних дел будет зависеть от определенной стратегии развития системы МВД и от решения главного вопроса такой стратегии – формулирования генеральной цели совершенствования органов внутренних дел России¹, в качестве которой можно рассматривать превращение функционирования органов внутренних дел в социально одобряемую, осуществляемую в соответствии с нормами права, морали и нравственности деятельность². Следовательно, изменившийся в настоящее время вектор развития правоохранительной службы в сторону ее превращения в социально одобряемую систему привел к необходимости пересмотра системы замещения должностей правоохранительной службы, основа которой должна состоять в провозглашенных ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» принципах профессионализма и компетентности государственных служащих. В такой ситуации мало проходить правоохранительную службу. Залогом качества ее осуществления будет лишь планомерное, постоянное и систематическое усовершенствование процесса ее реализации. Главной составляющей этого процесса, безусловно, является мастерское исполнение служебных обязанностей служащими правоохранительной службы. Особенность нашего времени заключается в постоянном быстром изменении важных факторов объективной действительности, появлении новых средств производства, связи, контроля, общения, что влечет усложнение правоотношений в соответствующих сферах. Все это обуславливает объективную потребность в постоянном совершенствовании мастерства сотрудниками правоохранительной службы для поддержания имеющихся у них специальных знаний, умений и навыков в актуальном состоянии.

Существующая же в России система замещения должностей правоохранительной службы путем прохождения службы подразумевает практически автоматическое сохранение должности за лицом, которое не совершает тяжких проступков и не подает рапорта об увольнении по собственному желанию, в целях снижения текучести. Стимулов повышать имеющуюся квалификацию, расти по служебной лестнице законом практически не предусмот-

рено, что связано с фактически отсутствующей системой конкурсного отбора кадров и духа соревновательности за доступ к государственной службе, что во многом, особенно в органах внутренних дел, связано с мизерным размером денежного содержания и сложившимся в обществе негативным мнением о сотрудниках милиции как о людях «второго сорта», которое при этом не учитывает и порочит не всегда заметный труд добросовестно и честно выполняющих служебные обязанности десятков тысяч сотрудников органов внутренних дел.

В противовес российской системе замещения должностей в органах внутренних дел в странах Западной Европы и США действует механизм комплектования кадров государственной службы, основанный на состязательности замещения должностей. Мы согласны с Ю. Н. Стариловым, который, акцентируя внимание на специфике организации прохождения службы в странах Запада, называет прохождение службы «деланием служебной карьеры». В случае если служащий правоохранительной службы не сдает, например, экзамен на соответствие занимаемой должности, он автоматически понижается в должности. В этом коренное отличие от системы прохождения службы, когда служащий фактически замещает свою должность автоматически, «проходит службу», при этом зачастую совершая противоправные проступки, от дисциплинарных до административных. При этом, несмотря на печальную статистику ДСБ МВД России, анализ проведенных нами приказов по личному составу органов внутренних дел показал, что применение дисциплинарных взысканий в виде понижения в должности либо увольнения из органов внутренних дел является большой редкостью, поскольку правовой механизм их реализации либо несовершенен, либо отсутствует совсем, что влечет «длительное «хождение» по судебным инстанциям исков тех сотрудников, которые оспаривают принятые к ним меры дисциплинарного воздействия»³, и нередко суд, который ограничен презумпцией толкования несовершенства законодательства в пользу гражданина, принимает решения в пользу указанных сотрудников.

По справедливому замечанию Ю. Н. Старилова, продвижение по службе (делание карьеры) должно определяться, в первую очередь, личными качествами служащего, его опытом, профессионализмом, компетенцией, квалификацией, пригодностью к данному виду службы. В то же время продвижение по службе зависит также и от объек-

¹ См.: Аврутин Ю. Е. Модернизация российской милиции: понятие, содержание, политико-правовые и социальные детерминанты // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. всерос. науч.-практ. конф. В 2 ч. Ч. 2. СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2010. С. 3–17.

² Там же. С. 6–7.

³ Пресс-конференция Председателя Совета Федерации РФ С. М. Миронова, депутата фракции партии «Справедливая Россия» в Государственной Думе Т. Н. Москальковой // Информационное агентство «Интерфакс». URL: <http://www.interfax.ru> (дата обращения: 13.01.2010).

тивных моментов, например от качества правового регулирования в части поощрения государственных служащих, регулярного продвижения по службе, проведения служебных аттестаций и т. д.

Следовательно, основное отличие концепции замещения должностей правоохранительной службы, основанной на системе продвижения по службе, от способа организации службы путем ее прохождения, имеющий место в России, заключается в том, что в рамках системы продвижения по службе служащий постоянно находится в условиях конкуренции за право замещать должность в дальнейшем и за возможность замещения вышестоящей должности. Однако анализ действующих нормативных правовых актов, регулирующих, в частности, порядок замещения должностей в органах внутренних дел, а также складывающуюся в них правоприменительную практику, приводит к выводу о том, что эта система в органах внутренних дел является неэффективной, урегулированной фрагментарно, противоречащей основным положениям ст.ст. 7, 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Например, отсутствует функционально-компетенционная классификация должностей правоохранительной службы, в связи с чем не предусмотрены и квалификационные требования по ним. Замещение должностей в органах внутренних дел по конкурсу носит декларативный характер, поскольку не обеспечено нормативной процедурой его реализации. Отсутствует взвешенная система поощрений за хорошую службу, социального обеспечения положительных сотрудников, равно как и четкий механизм увольнения сотрудников, недобросовестно выполняющих должностные обязанности либо допускающих совершение противоправных проступков. Основным принципом комплектования является снижение текучести кадров, что исключает борьбу за лучших претендентов, придает процессу замещения службы в органах внутренних дел характер стагнации. Все это, несомненно, служит основанием для реформирования системы замещения должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел.

Безусловно, формирование системы замещения должностей правоохранительной службы лучшими кадрами произойдет только в результате появления конкуренции в аппарате правоохранительной службы, что невозможно без создания совокупности положительных юридических последствий, которые бы наступали у служащего правоохранительной службы в результате победы в конкурсе на замещение вышестоящей вакантной дол-

жности или успешной сдачи квалификационного экзамена. В частности, к ним необходимо отнести предоставление в обязательном порядке жилья на условиях, например, ипотечного кредитования при достижении определенной выслуги лет и положительной характеристике за время службы, значительное повышение денежного довольствия при получении вышестоящего специального звания либо замещения должности более высокой ступени. Как указывает А. А. Демин⁴, наиболее примечателен в этом смысле опыт США, где существует шкала заработных плат по Общей шедуде, включенной в Свод законодательства и представляющей собой таблицу, в которой по вертикали определены ступени государственного служащего, а по горизонтали – стаж его службы, уровни заработной платы возрастают по диагонали, причем заработная плата 1-й ступени при стаже до 1 года (секретарь) отличается от зарплаты высокопоставленного служащего с 10-летним стажем менее чем в 10 раз. Такие ставки прямо закреплены и открыто опубликованы, что создает надежные стимулы роста и повышения квалификации служащим.

Таким образом, современная концепция прохождения службы в органах внутренних дел путем замещения должностей должна основываться на механизме отбора, комплектования, расстановки кадров и прохождения службы в органах внутренних дел, основанном на принципе справедливости, состязательности и антикоррупционности, состоящего из нескольких этапов: 1) отбор и комплектование по результатам проведения внешнего конкурса среди претендентов на службу Российской Федерации, не являющихся сотрудниками органов внутренних дел, а также выпускниками специальных учебных заведений МВД России, которые в случае положительного результата отбора приобретают право на замещение должности после стажировки, установленной на определенный действующим законодательством срок; 2) ежегодное проведение аттестации сотрудников, по результатам которой они допускаются к участию во внутреннем конкурсе на замещение равнозначных и вышестоящих должностей; 3) при положительном результате конкурса с сотрудником заключается служебный контракт; 4) в случае получения отрицательной характеристики или заключения медико-психологической службы сотрудник подлежит отстранению от занимаемой должности с последующим понижением в должности на конкурсной основе. Замещение нижестоящей должности влечет снижение в специальном звании, соответствующем ей, или увольнение со службы в органах внутренних дел согласно действующему законодательству.

⁴ См.: Демин А. А. Государственная служба. М.: Книгодел, 2010. С. 126.