

Ротация сотрудников органов внутренних дел

А.В. КОРЕПИНА – доцент кафедры административного права филиала Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина в г. Вологде, кандидат юридических наук

В статье рассматривается один из современных способов формирования кадрового состава органов внутренних дел – ротация сотрудников. Раскрываются вопросы, связанные с определением понятия ротации, ее задач, круга ротационных должностей, а также специфика механизма ротации сотрудников органов внутренних дел. Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, НИР «Теоретические, методологические и организационно-правовые основы развития института государственной правоохранительной службы в Российской Федерации» (проект № 2.2.1.2).

Ключевые слова: ротация; органы внутренних дел; кадровый состав; повышение качества (эффективности) государственной службы; противодействие коррупции.

Rotation of the enforcement officers

A.V. KOREPINA – docent of administrative law's department of the branch of the Moscow State Law Academy named after Kutafin O.E. in the Vologda town, candidate of law science

The article is devoted to one of the modern ways of forming the personnel of the bodies of internal Affairs - rotation their staff. The study reveals the issues associated with the definition of rotation, its tasks, range of rotary positions, as well as the specificities of the mechanism of rotation of the staff of bodies of internal Affairs.

Key words: rotation; bodies of internal Affairs; personnel structure; improving the quality (efficiency) of the public service; counteraction to corruption.

Основу кадрового состава органов внутренних дел должны составлять профессионалы, «способные в современных условиях использовать в работе эффективные технологии государственного управления»¹. Достижению этой задачи способствует применение различных методов кадровой работы, в частности ротации сотрудников органов внутренних дел.

Правовую основу формирования института ротации сотрудников органов внутренних дел заложил Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ)², который предусмотрел возможность перевода сотрудника органов внутренних дел на иную равнозначную должность в порядке ротации (с обязательным включением данного положения в служебный контракт), а также последствия отказа от такого перевода (ст. 23, 30, 82).

В самом общем виде ротация – это обновление кадрового состава организации. В законодательстве данный термин используется широко. На ротационной основе осуществляется замещение должностей высших органов различных государственных и негосударственных организаций: ротация членов совета адвокатской палаты субъекта Российской Федерации³, ротация членов совета Национального объединения саморегулируемых организаций⁴, ротация руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений⁵, ротация членов Совета по аудиторской деятельности⁶, ротация патентных поверенных, входящих в квалификационную комиссию⁷, и др.

Законодательство о государственной службе понятия ротации не дает. Однако анализ правовых норм позволяет выделить следующие его вариации. Так, согласно ст. 60.1 Федерального закона от 06.12.2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные зако-

нодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»⁸ под ротацией гражданских служащих следует рассматривать назначение служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. Статья 30 ФЗ от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ позволяет определить ротацию как перевод сотрудника в установленном порядке на иную равнозначную должность в той же местности, а при невозможности такого перевода – на иную равнозначную должность в другую местность.

Важной задачей реализации института ротации является повышение качества (эффективности) службы в органах внутренних дел. Ротация позволяет улучшить профессиональную составляющую правоохранительной системы, привлечь к управлению сотрудников, безупречно и эффективно исполняющих возложенные на них должностные обязанности. Вместе с тем некоторые ученые полагают, что не всегда ротация кадров повлечет за собой повышение качества государственной службы. В некоторых случаях эффективность государственной службы в результате произведенной ротации может и понижаться. Так, С. Чаннов считает, что перевод служащего на другую, даже аналогичную должность, тем более в другом регионе, «в большинстве случаев влечет снижение эффективности его работы в первоначальный период (который может быть достаточно продолжительным), что связано с его устройством на новом месте; ознакомлением с ситуацией и стоящими перед ним по новой должности проблемами; знакомством с коллективом и нахождением наиболее эффективных контактов с сотрудниками»⁹. Вместе с тем, на наш взгляд, именно вновь назначенные на должности сотрудники органов внутренних дел способны по-другому посмотреть на поставленные перед государственным органом цели и задачи, оценить сложившуюся ситуацию, увидеть проблемы и применить новые подходы к их решению. Более того, ротация позволит обеспечить профессиональное развитие государственного служащего посредством изменения его функциональных обязанностей.

Во многих странах механизм ротации напрямую связан с подготовкой государственных служащих для высших должностей. Такого рода ротация особо распространена в странах Юго-Восточной Азии, в частности в Сингапуре, Китае, Индии, Японии, Вьетнаме и др. Так, например, в Индии ротация при-

меняется для подготовки элиты, входящей в административную службу Индии (Indian Administrative Service, IAS), которая впоследствии занимает высшие должности в центральном правительстве или на уровне штатов. В Японии, напротив, в основе ротации лежит необходимость повышения уровня квалификации государственных служащих на местах¹⁰.

По мнению представителя комиссии Общественной палаты Российской Федерации по общественному контролю за деятельностью и реформированием правоохранительных органов и судебной системы Я. Терновского, «введение ротации – дело хорошее. На определенных должностях люди не должны сидеть очень долго. Это всегда хорошо для человека: для его карьерного и профессионального роста». Однако он полагает, что «подобная ротация не должна затрагивать все руководящие должности без исключения. За принципами ротации должен стоять, прежде всего, принцип целесообразности – когда это действительно необходимо, в том числе и для борьбы с коррупцией»¹¹.

Нет необходимости отрицать важность института ротации в системе мер противодействия коррупции. Регулярная ротация государственных служащих необходима¹². Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 21.11.2011 г.) «О противодействии коррупции»¹³ институт ротации не закреплен. Однако термин «ротация» был введен в российское законодательство таким международным антикоррупционным документом, ратифицированным Российской Федерацией, как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции¹⁴. Согласно ст. 7 конвенции «каждое государство-участник стремится в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и других неизбираемых публичных должностных лиц, какие а) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности; б) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях».

Задача разработки антикоррупционных мероприятий по введению практики ротации руководящего состава органов внутренних дел была поставлена Президентом Российской Федерации перед министром внутренних дел еще в конце 2009 г.¹⁵ В целях ее реализации в 2010 г. в рамках ротации были назначены 47 чел., а в 2011 г. – 31. К середине 2011 г. были назначены 194 руководителя, из них 170 – в территориальные органы внутренних дел, еще 8 – в центральный аппарат, 6 – в образовательные и научные учреждения¹⁶.

В дальнейшем ФЗ от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ четко определил категорию государственных служащих органов внутренних дел, подлежащих ротации. Согласно п. 12 ст. 30 данного правового акта ротации подлежат только те сотрудники органов внутренних дел, которые замещают должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. К ним относятся министры внутренних дел по республикам, начальники главных управлений (управлений) МВД России по иным субъектам Российской Федерации, начальники территориальных органов внутренних дел окружного уровня, начальники территориальных органов внутренних дел межрегионального уровня. Перевод в порядке ротации возможен только по решению Президента Российской Федерации, министра внутренних дел Российской Федерации или уполномоченного руководителя.

В этой связи хотелось бы отметить, что перечень «ротационных» должностей государственной гражданской службы гораздо шире. Федеральный закон от 06.12.2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» устанавливает, что «перечень должностей федеральной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих, утверждается руководителем федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, либо руководителем федерального органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, по согласованию с федеральным министром. В указанный перечень включаются должности гражданской службы категории "ру-

ководители" в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Ротация федеральных гражданских служащих, замещающих иные должности федеральной гражданской службы, включенные в реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, проводится в соответствии с утвержденными Президентом Российской Федерации перечнями должностей федеральной гражданской службы, сформированными на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, или утвержденными Правительством Российской Федерации перечнями должностей федеральной гражданской службы, сформированными на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации»¹⁷. Более того, Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹⁸ Правительству Российской Федерации было дано поручение до 01.07.2012 г. представить в установленном порядке предложения по внедрению новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы, предусматривающие расширение использования механизма ротации применительно к государственным гражданским служащим, замещающим должности большинства категорий и групп должностей государственной гражданской службы. Таким образом, круг ротационных должностей будет лишь расширяться, он распространится не только на руководителей государственных органов, но и на иных государственных служащих.

Периодичность проведения ротации в органах внутренних дел законом определена и составляет шесть лет непрерывного замещения одной и той же должности руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Видимо, законодатель полагает, что за такой срок сотруднику органов внутренних дел будет сложно сформировать устойчивые коррупционные связи. Сравните, ротации в государственных правоохранительных органах Германии, Китайской Народной Республики осуществляются каждые пять лет¹⁹.

Понятие «непрерывное замещение одной и той же должности» российское зако-

нодательство не использует. По логике оно определяется шестигодичной продолжительностью нахождения на должности руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Однако неясным остается вопрос, включать ли в это время такого рода периоды, как повышение квалификации государственного служащего, нахождение в отпуске по уходу за ребенком и некоторые другие.

Охват «ротационной» территории законодательством регламентирован следующим образом: «сотрудник органов внутренних дел... может быть переведен в порядке ротации... на иную равнозначную должность в той же местности, а при невозможности такого перевода – на иную равнозначную должность в другую местность» (п. 12 ст. 30 ФЗ от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ). Таким образом, ротация возможна как внутри одного, так и между двумя органами внутренних дел, а также в пределах одного либо нескольких территориальных образований. При этом обязательным условием ротации является перевод сотрудника в установленном порядке на иную равнозначную должность. Должность считается равнозначной, если для нее предусмотрены специальное звание и должностной оклад, равные специальному званию и должностному окладу по прежней должности в органах внутренних дел.

Статья 23 ФЗ от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ предусматривает обязательное включение в контракт, заключаемый с сотрудником органов внутренних дел, назначенным на должность, по которой предусмотрена ротация, положения о возможности перевода сотрудника в установленном порядке на иную равнозначную должность, в том числе в другую местность, а в случае его отказа – о возможности перевода в установленном порядке на нижестоящую должность

или увольнения со службы в органах внутренних дел. Таким образом, служащему органов внутренних дел предоставляется право отказаться от перевода на другую должность в порядке ротации с возможностью замещения другой, пусть и нижестоящей, должности. Корреспонденция ст. 23 и 30 ФЗ от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ показывает, что такая ситуация допустима только при отсутствии уважительных причин отказа. Тогда неясным остается вопрос с отказом служащего от перевода на другую должность в порядке ротации при наличии уважительных причин. Перечня уважительных причин данный федеральный закон не содержит и последствия такого варианта развития событий не регламентирует. В этой связи следует согласиться с С. Чанновым, что подобного рода правовой пробел, оставляя простор для толкования правоприменителем (в случае отказа сотрудника органа внутренних дел от перевода в порядке ротации по уважительной причине он может быть оставлен на прежней должности), является «очевидным коррупциогенным фактором»²⁰.

Некоторые сомневаются в перспективах введения института ротации в системе органов внутренних дел. Так, по словам председателя центрального совета общероссийской общественной организации «Российская организация сотрудников правоохранительных органов» Евгения Лобачева, система ротации – это временный выход, который можно считать эффективным при условии, если будет из кого ротировать. Как полагает эксперт, эта система будет работать лишь при условии достаточности кадрового состава²¹. Вместе с тем ротацию следует признать в качестве одного из приоритетных направлений формирования кадрового состава органов внутренних дел в рамках проводимой государственной антикоррупционной политики.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 (ред. от 12.01.2010 г.) «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)"» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

² См.: Там же. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

³ См.: Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 21.11.2011 г.) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Там же. 2002. № 23. Ст. 2102.

⁴ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25.06.2012 г.) // Там же. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

⁵ См.: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 02.04.2012 г.) «О политических партиях» // Там же. 2001. № 29. Ст. 2950.

¹ Ukaz Prezidenta RF ot 10.03.2009 g. № 261 (red. ot 12.01.2010 g.) «O federal'noj programme "Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (2009–2013 gody)"» // SZ RF. 2009. № 11. St. 1277.

² Sm.: Tam zhe. 2011. № 49 (Ch. 1). St. 7020.

³ Sm.: Federal'nyj zakon ot 31.05.2002 g. № 63-FZ (red. ot 21.11.2011 g.) «Ob advokatskoj dejatel'nosti i advokature v Rossijskoj Federacii» // Tam zhe. 2002. № 23. St. 2102.

⁴ Sm.: Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.2004 g. № 190-FZ (red. ot 25.06.2012 g.) // Tam zhe. 2005. № 1 (Ch. 1). St. 16.

⁵ Sm.: Federal'nyj zakon ot 11.07.2001 g. № 95-FZ (red. ot 02.04.2012 g.) «O politicheskix partijah» // Tam zhe. 2001. № 29. St. 2950.

⁶ См.: Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 307-ФЗ (ред. от 11.07.2011 г.) «Об аудиторской деятельности» // Там же. 2009. № 1. Ст. 15.

⁷ См.: Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 316-ФЗ (ред. от 11.07.2011 г.) «О патентных поверенных» // Там же. № 1. Ст. 24.

⁸ См.: СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7337.

⁹ Чаннов С. Ротация государственных служащих // Вопросы трудового права. 2012. № 6. С. 65.

¹⁰ См.: <http://do.gendocs.ru/docs/index-94427.html?page=3#2913271>

¹¹ См.: <http://www.pravda.ru/politics/military/homeministry/14-06-2011/1080419-rotacia-0/>

¹² См.: Шестакова Е.В. Налоговая оптимизация. М., 2012.

¹³ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

¹⁴ См.: Там же. 2006. № 26. Ст. 2780.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 24.12.2009 г. № 1468 (ред. от 01.03.2011 г.) «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // Там же. 2009. № 52 (Ч. 1). Ст. 6536.

¹⁶ См.: <http://policemagazine.ru/forum/showthread.php?t=1787>

¹⁷ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7337.

¹⁸ См.: Там же. 2012. № 19. Ст. 2338.

¹⁹ См.: <http://do.gendocs.ru/docs/index-94427.html?page=3#2913271>

²⁰ Чаннов С. Ротация государственных служащих. С. 69.

²¹ См.: <http://www.pravda.ru/politics/military/homeministry/14-06-2011/1080419-rotacia-0/>

⁶ Sm.: Federal'nyj zakon ot 30.12.2008 g. № 307-FZ (red. ot 11.07.2011 g.) «Ob auditorskoj dejatel'nosti» // Tam zhe. 2009. № 1. St. 15.

⁷ Sm.: Federal'nyj zakon ot 30.12.2008 g. № 316-FZ (red. ot 11.07.2011 g.) «O patentnyh poverennyh» // Tam zhe. № 1. St. 24.

⁸ Sm.: SZ RF. 2011. № 50. St. 7337.

⁹ Channov S. Rotacija gosudarstvennyh sluzhawih // Voprosy trudovogo prava. 2012. № 6. S. 65.

¹⁰ Sm.: <http://do.gendocs.ru/docs/index-94427.html?page=3#2913271>

¹¹ Sm.: <http://www.pravda.ru/politics/military/homeministry/14-06-2011/1080419-rotacia-0/>

¹² Sm.: Shestakova E.V. Nalogovaja optimizacija. M., 2012.

¹³ Sm.: SZ RF. 2008. № 52 (Ch. 1). St. 6228.

¹⁴ Sm.: Tam zhe. 2006. № 26. St. 2780.

¹⁵ Sm.: Ukaz Prezidenta RF ot 24.12.2009 g. № 1468 (red. ot 01.03.2011 g.) «O merah po sovershenstvovaniju dejatel'nosti organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii» // Tam zhe. 2009. № 52 (Ch. 1). St. 6536.

¹⁶ Sm.: <http://policemagazine.ru/forum/showthread.php?t=1787>

¹⁷ SZ RF. 2011. № 50. St. 7337.

¹⁸ Sm.: Tam zhe. 2012. № 19. St. 2338.

¹⁹ Sm.: <http://do.gendocs.ru/docs/index-94427.html?page=3#2913271>

²⁰ Channov S. Rotacija gosudarstvennyh sluzhawih. S. 69.

²¹ Sm.: <http://www.pravda.ru/politics/military/homeministry/14-06-2011/1080419-rotacia-0/>