

**СОВМЕЩЕНИЕ ПРОФЕССИЙ
И РОТАЦИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Н. И. Разуваева

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 10 сентября 2014 г.

Аннотация: рассматриваются проблемы и перспективы развития правовых институтов совмещения профессий и ротации в органах внутренних дел и предлагаются некоторые меры по совершенствованию кадрового обеспечения органов внутренних дел.

Ключевые слова: совмещение профессий, ротация, органы внутренних дел, кадровое обеспечение, государственная правоохранительная служба.

Abstract: *the article deals with the problems and prospects of development of legal institutions combining professions and rotation in the internal affairs and proposes some measures to improve the staffing of the Interior.*

Key words: *combination of professions, job rotation, internal affairs bodies, personnel maintenance, state law enforcement service.*

Органы внутренних дел Российской Федерации находятся на пост-реформенном этапе своего развития, когда заложенные в рамках административной реформы задачи претворяются на практике в жизнь. Не является исключением в данном контексте и кадровая функция Министерства внутренних дел, посредством которой обеспечивается привлечение высококвалифицированного кадрового состава на службу в органы правопорядка.

Набор персонала в органы внутренних дел традиционно разделяют на внешний и внутренний. Последний связан с перемещением в системе государственной правоохранительной службы действующих сотрудников органов внутренних дел. Т. Ю. Базарова и Б. Л. Еремина среди основных методов набора персонала из внутреннего источника выделяют совмещение профессий и ротацию кадров¹. Рассмотрим эти правовые институты подробнее.

К совмещению профессий в органах внутренних дел можно отнести совмещение служебных обязанностей сотрудников органов внутренних дел и временное исполнение обязанностей. Право сотрудника на выполнение обязанностей по иной должности в органах внутренних дел регламентируется ст. 34 Федерального закона 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,

¹ См.: Управление персоналом : учеб. для вузов / под ред. Т. Ю. Базаровой, Б. Л. Ереминой. М., 2002. С. 314–315.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

а его реализация возможна исключительно с согласия уполномоченного руководителя органа внутренних дел. Непременными требованиями совмещения сотрудником обязанностей на службе являются следующие:

- отсутствие ухудшения уровня выполнения сотрудником обязанностей по замещаемой должности;
- отсутствие конфликта интересов, который возникает в связи с совмещением.

Следует различать понятия «совмещение обязанностей на службе» и «работа сотрудников по совместительству», так как последнее связано с осуществлением какой-либо неслужебной деятельности. Для сотрудников органов внутренних дел совместительство допускается исключительно для осуществления преподавательской, научной и иной творческой деятельности, что заметно отличает службу в органах внутренних дел от государственной гражданской службы. Как известно, ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ предусматривает, что гражданский служащий вправе с предварительного уведомления представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

В органах внутренних дел на совместительство распространяются те же требования, что и на совмещение обязанностей, а также устанавливаются некоторые дополнительные условия. В частности, деятельность сотрудника по совместительству не может финансироваться только за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или российским законодательством. Для совместительства в отличие от совмещения предусмотрен уведомительный порядок – сотрудник обязан сообщить об осуществлении работы по совместительству непосредственному руководителю или начальнику.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для сотрудников органов внутренних дел предусмотрена также возможность временного исполнения обязанностей, которая осуществляется при соблюдении нескольких условий:

- 1) обязательно согласие сотрудника;
- 2) исполнение обязанностей носит временный характер. Непрерывный срок исполнения обязанностей по вакантной должности от рядового до старшего начальствующего состава в рамках текущего года не может превышать два месяца, а по должности высшего начальствующего состава – шесть месяцев. Непрерывный срок исполнения обязанностей по невакантной (замещаемой другим сотрудником органов внутренних дел) должности в органах внутренних дел в период временного отсутствия

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

замещающего эту должность сотрудника не может в текущем году превышать четыре месяца;

3) временное исполнение обязанностей по иной должности возможно с одновременным освобождением сотрудника от выполнения обязанностей по замещаемой должности либо без такового;

4) применяется только по вышестоящей должности.

Необходимо отметить тот факт, что метод совмещения профессий, достаточно широко используемый в коммерческих организациях, в органах внутренних дел носит скорее эпизодический, временный характер, так как по каждой должности в органах внутренних дел предусмотрен достаточно большой объем задач и функций, что не позволяет полноценно исполнять сотрудником обязанности по двум должностям. В настоящее время наиболее актуальной проблемой является отсутствие для сотрудников достаточной материальной мотивации при совмещении обязанностей или временном исполнении обязанностей по иной должности, что влияет на их желание брать на себя дополнительную нагрузку по иной должности.

Полагаем правильным установить денежную доплату для сотрудников органов внутренних дел на период совмещения обязанностей или временного исполнения обязанностей в размере 25 % от оклада денежного содержания по занимаемой должности. Соответствующие изменения следовало бы внести в Порядок обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 31 января 2013 г. № 65⁴.

При подборе кадров из внутренних источников в последние годы значительное внимание уделяется ротации, причем не только как современному методу набора персонала, но и как важному инструменту противодействия коррупции в системе государственной службы. Эффективность данного способа подбора кадров подтверждается мировой практикой, что неоднократно отмечалось отечественными специалистами в сфере управления персоналом⁵.

Ротация представляет собой перемещение сотрудников с одной должности на другую «по горизонтали», т.е. не на вышестоящую, а равнозначную должность в рамках одного предприятия, учреждения или организации. Перемещать служащих «по горизонтали» необходимо вследствие того, что длительное пребывание в одной должности снижает трудовую мотивацию, сотрудник ограничивает кругозор рамками одного участка, привыкает к недостаткам, перестает обогащать свою деятельность новыми методами и формами работы. Смена мест дает возможность сравнить ситуации, быстрее адаптироваться к новым условиям и позволяет снизить

⁴ Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 31 января 2013 г. № 65 // Рос. газета. 2013. 17 мая.

⁵ См., например: Шапиро С. А., Шатаева О. В. Основы управления персоналом в современных организациях : учеб. пособие. М., 2002. С. 28 ; Управление персоналом : учеб. для вузов / под ред. Т. Ю. Базаровой, Б. Л. Ереминой. С. 56.

уровень антикоррупционных практик⁶. Как правило, ротация применяется в отношении руководящего состава и, помимо прочего, позволяет приобрести руководителям необходимые знания и навыки о специфике деятельности различных подразделений органов внутренних дел.

В поддержку внедрения ротации кадров в системе государственной службы активно выступило политическое руководство страны. Так, Д. А. Медведев, будучи Президентом Российской Федерации, отмечал, что концепция ротации «в полной мере распространяется и на руководителей министерств, управлений внутренних дел. Те, кто хочет, службу продолжить, нужно перемещаться – некоторым по горизонтали, а некоторым – по вертикали. Но не вниз, а вверх»⁷. Полагаем, что ротация рассматривается, главным образом, в контексте мер по предупреждению коррупции, а не как средство работы с кадрами, призванное повысить эффективность использования персонала.

На законодательном уровне идея ротации была реализована в рамках Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»⁸, который вступил в силу с 1 января 2013 г. Ротация предусматривается лишь для некоторых должностей государственной службы, связанных с коррупционными рисками. Перечень таких должностей должны определять руководители федеральных органов исполнительной власти, причем если этот орган находится в ведении федерального министерства, например федеральная служба или федеральное агентство, то необходимо также согласие соответствующего министра. Думается, в целях обеспечения единообразия подходов в определении должностей, подлежащих ротации, следовало бы нормативно, возможно в соответствующем указе Президента Российской Федерации, определить их исчерпывающий перечень.

По общему правилу ротация применяется в обязательном порядке в отношении лиц, замещающих руководящие должности и осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в территориальных органах (подразделениях) федеральных органов исполнительной власти. Помимо того, ротация возможна и по иным должностям федеральной государственной гражданской службы, если они включены в:

- 1) утвержденный Президентом РФ перечень, который формируется на основе предложений руководимых им федеральных органов исполнительной власти;
- 2) утвержденные Правительством РФ перечни, которые формируются на основе предложений руководимых им федеральных органов исполнительной власти.

⁶ См.: *Ломакина Л. А.* Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Журнал рос. права. 2013. № 4. С. 47.

⁷ Д. Медведев выступил за ротацию кадров на всех уровнях. URL: <http://top.rbc.ru/politics/22/10/2011/621601.shtml> (дата обращения: 21.08.2014).

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7337.

Помимо федеральных перечней, на основе региональных нормативных правовых актов устанавливаются перечень и план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Правовое закрепление ротации на государственной гражданской службе способствует ее дальнейшему развитию и на иных видах государственной службы, в том числе службе правоохранительной. В тексте пояснительной записки к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»⁹, в частности, отмечалось, что государственная гражданская служба является наиболее четко регламентированным видом государственной службы. Правовой статус государственной гражданской службы определен Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». С утверждением о том, что именно гражданская служба сегодня является наиболее четко урегулированным видом государственной службы, согласиться трудно. Гражданская служба юридически стала оформляться только в ходе системного реформирования государственной службы 2000–2013 гг., и процесс этот далек от завершения. Многие положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» еще не устоялись, поэтому продолжают активно корректироваться. Напротив, служба в органах внутренних дел достаточно обстоятельно регулировалась как в Советском государстве, так и в постсоветской России. Несмотря на отсутствие легального определения ротации, плановое перемещение руководящих кадров «по горизонтали» активно использовалось на практике. Это в равной мере относится к органам внутренних дел, органам прокуратуры, органам безопасности, загранаппарату Министерства иностранных дел Российской Федерации (посольства и консульства, представительства при международных организациях).

Легализация института ротации применительно к службе в органах внутренних дел была осуществлена в рамках ст. 30 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которой:

– необходимость замещения должности в органе внутренних дел в порядке ротации выступает одним из оснований перевода сотрудника на равнозначную должность;

– замещение руководящей должности в территориальном органе внутренних дел дает возможность Президенту Российской Федерации, министру внутренних дел Российской Федерации или иному уполномоченному руководителю переместить сотрудника на иную равнозначную должность в той же местности;

⁹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=88342;fld=134;dst=4294967295> (дата обращения: 21.08.2014).

– при невозможности ротации кадрового состава в рамках одной местности, допускается перевод на иную равнозначную должность в другую местность;

– отказ сотрудника от перевода в рамках ротации влечет перевод на нижестоящую должность с его согласия либо увольнение со службы в органах внутренних дел.

Проведенное автором анкетирование сотрудников органов внутренних дел показывает, что в целом они поддерживают существующий порядок ротации кадров. На вопрос «Как Вы относитесь к ротации руководящих кадров в органах внутренних дел?» были получены следующие ответы: 34 % сотрудников полагают, что ротация руководящих кадров выступает залогом в борьбе с коррупцией в органах внутренних дел, с помощью ротации организовывается более эффективное взаимодействие между территориальными подразделениями МВД России, перенимается новый положительный опыт, ротация позволяет руководителю по-новому взглянуть на существующие проблемы в подразделениях, и, несомненно, в целом ротация руководящих кадров в органах внутренних дел является положительным и необходимым инструментом кадровой политики.

Другая группа респондентов, составляющая 36 % от числа опрошенных, отмечает, что в целом ротация кадров является оправданным и необходимым механизмом в реализации кадровой политики в органах внутренних дел, однако к вопросу ротации руководящих кадров необходимо подходить избирательно, с учетом интересов службы, исключив необходимость ротации руководящих кадров каждые шесть лет службы.

Наконец, 30 % респондентов считают, что ротация руководящих кадров оказывает негативное влияние на организацию службы в территориальных органах МВД России, так как связана с долгим адаптационным периодом руководителя на новом месте и, как правило, сопровождается подбором на руководящие посты «новых» людей, которые нередко не знакомы со спецификой региона. Подобному мнению респондентов сопутствует их уверенность в низкой антикоррупционной эффективности ротации.

Итак, антикоррупционный потенциал использования ротации кадров может быть перечеркнут снижением управленческой эффективности перемещенного на новую должность «по горизонтали» руководителя. Именно это обстоятельство диктует необходимость применять ротацию не шаблонно, а лишь при наличии определенных обстоятельств и в отношении конкретных лиц. Такими обстоятельствами могут быть продолжительное снижение показателей деятельности органа внутренних дел, которое пришло на смену стабильным показателям; коррупционные проявления среди сотрудников подконтрольных руководителю подразделений и иные обстоятельства. В избрании претендентов для ротации необходимо подходить избирательно, с учетом интересов службы, личных качеств и жизненных обстоятельств сотрудника.

В рамках применения института ротации в органах внутренних дел возникают и некоторые иные проблемы, связанные с легальной регламентацией процедуры перемещения сотрудников.

Во-первых, дискуSSIONным представляется срок (шесть лет), по истечении которого руководитель территориального органа может быть переведен по службе в порядке ротации. Обычно на ознакомление с новым регионом, изучение его специфики, обновление личного состава руководитель затрачивает около двух лет. Соответственно для достижения новых, более высоких результатов в работе также необходимо определенное время. Оставшиеся четыре года до плановой ротации могут оказаться для этого недостаточными. Впрочем, в данном случае нельзя сбрасывать со счетов и коррупционные риски, на преодоление которых, как отмечалось выше, изначально была ориентирована ротация. Шесть лет – срок более чем достаточный для возникновения устойчивых коррупционных связей. Поэтому к каждому конкретному случаю следует подходить индивидуально. Возможно, в некоторых случаях при наличии на то веских оснований (например, результаты проверок комиссий МВД России, независимые опросы общественного мнения населения субъекта Российской Федерации, степень удовлетворенности деятельностью полиции) срок ротации мог бы пролонгироваться на один-два года либо, напротив, сократиться на тот же срок. Полагаем, что руководитель может быть подвергнут ротации при наличии определенных в законе обстоятельств, если он занимает должность на протяжении 4–8 лет.

Во-вторых, заслуживает внимания легальная формулировка должностной категории, на которую распространяется ротация, – «должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел». Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249¹⁰, относит к руководителям территориального органа министров внутренних дел по республике, начальников главного управления (управления) МВД России по иному субъекту Российской Федерации. Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденное приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 21 апреля 2011 г. № 222¹¹, относит также к таковым управления, отделы МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям. Полагаем, руководители этих органов могут также подлежать ротации. Здесь, на наш взгляд, и кроется проблема. Ротация не распространяется на заместителей руководителя регионального органа внутренних дел, но может быть применена в отношении руководителей органов внутренних дел районного звена, хотя они находятся су-

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1335.

¹¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28.

бординационно ниже. Данное противоречие обусловлено различиями между законодательством и ведомственным нормотворчеством.

В целях ликвидации этой коллизии, а также для расширения перечня должностей, замещение которых предусматривает возможность ротации, предлагаем изменить формулировку ч. 12 ст. 30 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», исключив словосочетание «территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел». Отдельно следовало бы определить, что ротации не может быть подвергнут сотрудник органов внутренних дел, наделенный в установленном порядке полномочиями по временному руководству другими сотрудниками. Оставшаяся лексическая конструкция «руководитель» отошлет нас к п. 4 ч. 1 ст. 1 того же Закона, в соответствии с которой руководителем (начальником) являются:

– руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и его заместитель;

– руководитель (начальник) структурного подразделения федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и его заместитель;

– руководитель (начальник) территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и его заместитель;

– руководитель (начальник) структурного подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и его заместитель;

– руководитель (начальник) подразделения, организации или службы и его заместитель.

Итак, совместительство и ротация являются важными элементами методологии набора персонала из внутренних источников для органов внутренних дел. Вместе с тем наличие названных недостатков в регулировании этих правовых институтов требует внимания законодателя. Корректировка нормативной правовой базы, регламентирующей применение совместительства и ротации будет способствовать формированию высококвалифицированного кадрового состава в органах внутренних дел Российской Федерации.

Воронежский институт МВД России.

Разуваева Н. И., адъюнкт кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел

*E-mail: raznativa@mail.ru
Тел.: 8-908-146-63-23*

Voronezh Institute of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Razuvaeva N. I., Post-graduate Student of the Administrative Law and Administrative Activities of Internal Affairs Department

*E-mail: raznativa@mail.ru
Tel.: 8-908-146-63-23*