



ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ ЖӘНЕ БАСҚА МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАНДАР ҚЫЗМЕТІ / ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ И ИНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ / THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AND OTHER GOVERNMENT AGENCIES

УДК 34.07
МРНТИ 10.71.01

Ж.Б. Балтабаева

*Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,
г. Косшы, Республика Казахстан*

ОБ ИЗМЕНЕНИИ ПОДХОДОВ К ПРОЦЕДУРЕ ОТБОРА КАДРОВ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Аннотация. Настоящая статья посвящена вопросам истории изменений подходов к организации и проведению одной из ключевых процедур кадрового обеспечения – отбора кандидатов на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований.

Приведен анализ основных законодательных поправок, внесенных в профильный Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» с момента его введения в действие, определены ключевые вехи в истории преобразования данного института, сформулированы его современные проблемы нормативно-организационного характера, определен круг перспективных научно-прикладных направлений исследования. В качестве центрального элемента современного отбора автор приводит институт первоначальной профессиональной подготовки, призванный нивелировать недостаточность практикоориентированности вузовского образования и объединивший в себя этапы предварительного изучения и оценки кандидатов, обучения и стажировки.

Ключевые слова: кадровое обеспечение; кадровый отбор; профессиональная подготовка; правоохранительная служба; правоохранительные органы; обучение; профессиональные компетенции; кандидаты на службу.

Ж.Б. Балтабаева

*Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы,
Қосшы қ., Қазақстан Республикасы*

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ ОРГАНДАРЫ ҚЫЗМЕТКЕРЛЕРІН ІРІКТЕУ ТӘРТІБІНЕ КӨЗҚАРАСТАРДЫ ӨЗГЕРТУ ТУРАЛЫ

Аннотация. Осы мақала кадрлық қамтамасыз етудің негізгі рәсімдерінің бірі – прокуратура органдарына, сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызметке және экономикалық тергеу қызметіне кандидаттарды іріктеуді ұйымдастыру және жүргізу тәсілдерінің өзгеру тарихы мәселелеріне арналған.

«Құқық қорғау қызметі туралы» Қазақстан Республикасының бейіндік Заңына енгізілген негізгі заңнамалық түзетулерге талдау жасалған, осы институттың қайта құрылу тарихындағы негізгі кезеңдер анықталған, оның нормативтік-ұйымдастырушылық сипаттағы заманауи мәселелері тұжырымдалған, зерттеудің перспективалы ғылыми-қолданбалы бағыттарының шеңбері анықталған. Заманауи іріктеудің орталық элементі ретінде автор ЖОО-ның тәжірибеге бағдарлануының жеткіліксіздігін теңестіруге арналған және кандидаттарды алдын ала зерделеу мен бағалау, оқыту мен тағылымдама кезеңдерін біріктіретін бастапқы кәсіптік даярлау институтын келтіреді.

Түйінді сөздер: кадрлық қамтамасыз ету; кадрлық іріктеу; кәсіби дайындық; құқық қорғау қызметі; құқық қорғау органдары; оқыту; кәсіби құзыреттер; қызметке үміткерлер.



Z.B. Baltabayeva

The Law Enforcement Academy under the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan,
Kosshy c., the Republic of Kazakhstan

ON CHANGING APPROACHES TO THE SELECTION PROCEDURE FOR LAW ENFORCEMENT OFFICERS OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Abstract. This article is devoted to the history of changes in approaches to the organization and conduct of one of the key procedures for staffing – the selection of candidates for service in the prosecutor's office, the anti-corruption service and the economic investigation service.

The article analyzes the main legislative amendments made to the profile law «On law enforcement service» from the moment it was put into effect, identifies key milestones in the history of the transformation of this institution, formulates its modern problems of a regulatory and organizational nature, defines a range of promising scientific and applied areas of research. As a central element of modern selection, the author cites the institution of initial vocational training, designed to level the lack of practical orientation of higher education and combining the stages of preliminary study and evaluation of candidates, training and internships.

Keywords: staffing; personnel selection; professional training; law enforcement service; law enforcement agencies; training; professional competencies; candidates for service.

DOI: 10.52425/25187252_2023_27_91

Введение. Как определено Конституцией Республики Казахстан, главной ценностью нашего государства являются человек, его жизнь, права и свободы¹.

Вокруг именно этого постулата строится государственная политика и деятельность госаппарата. При этом защита вышеуказанных ценностей, обеспечение законности и правопорядка, профилактика, пресечение и раскрытие правонарушений – в первую очередь задачи, возложенные на правоохранительную систему.

О роли, значении и истории данного института публичной власти в отечественной и зарубежной науке проведено немало исследований, в том числе дающие понимание важности кадрового обеспечения для качественной реализации поставленных перед ним задач [1]; [2].

Сама система с момента обретения независимости Казахстана под влиянием современных угроз и веяний времени претерпела ряд значимых реформ. Процесс преобразований идет и сейчас.

Одновременно с этим, вопросам развития института кадрового отбора и подготовки сотрудников правоохранительного блока в

казахстанской науке какого-либо значимого внимания не уделено.

На фоне проводимых в данной сфере преобразований, выстраиваемых, как правило, на основе изучения передового опыта других стран, отечественные фундаментальные и комплексные исследования по указанному вопросу отсутствуют, что в значительной степени усиливает актуальность настоящей работы.

Постановка задачи. На фоне изменений структуры, преобразования органов, их функций и компетенций, вызывает определенный интерес изучение вопроса: как изменялась одна из ключевых процедур кадрового обеспечения – отбор кандидатов на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований.

Цель. Определить ключевые этапы реформирования системы отбора, сформулировать современные проблемы данного института и перспективы дальнейшего исследования.

Материалы и методы. В работе использован ряд общенаучных (анализ, исторический, индукция) и частных

¹ Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 авг. 1995 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 11.01.2023).



(формально-юридический, сравнительно-правовой) методов исследования.

Основные положения. Основным базисом для построения современной правоохранительной системы стал принятый в январе 2011 года Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» (далее – Закон)². Главным лейтмотивом принятия данного акта стала необходимость создания правового фундамента для системного развития правоохранительной службы как индивидуально определенной, самостоятельной сферой государственной деятельности. Наряду с определением круга государственных органов, уполномоченных осуществлять правоохранительную деятельность, Законом введены единые стандарты прохождения службы, унифицированы положения о правовом статусе, социальной защите и материальном обеспечении сотрудников.

Вопросы кадрового отбора урегулированы статьей 7 Закона, в которую с момента принятия и до настоящего времени законодателем поправки вносились шесть раз (2013, 2015, 2018, 2019, 2022 годы).

Изучение динамики вносимых изменений показывает, что ключевые из них пришлись на 2015, 2019 и 2022 годы.

Предлагается подробнее остановиться на каждом из них.

Так, главной новеллой 2015 года стала введение в законодательство новых критериев для отбора в порядке конкурса.

С указанного времени при оценке кандидатов должны учитываться показатель конкурентоспособности кандидата и степень его соответствия профессиональным компетенциям.

Функции по утверждению порядка и методов определения профессиональных компетенций, ключевых показателей и расчета показателя конкурентоспособности были закреплены за руководителем правоохранительного органа.

Таким образом в законодательстве был заложен фундамент для формирования

объективно измеримых критериев для проведения отбора на основе конкретных количественных показателей.

Подробное изучение данного вопроса представляется крайне перспективным в контексте научно-прикладного обеспечения деятельности правоохранительных органов. Разработка подобных документов – трудоемкий процесс, находится на стыке множества разных дисциплин и требует подсчетов, ведения математического моделирования и прогнозирования на основании различных, слабо коррелируемых между собой показателей из медицины, психологии, социологии и других областей.

Усиливает интерес результаты предварительного анализа научных работ, в ходе которого каких-либо систематизированных и целенаправленных отечественных изысканий по этому направлению установлено не было.

Другая важная веха в истории системы кадрового отбора приходится на декабрь 2019 года и связана с внедрением первоначальной профессиональной подготовки в качестве самостоятельной составляющей процедуры отбора.

С тех пор, лица, не имеющие правоохранительного стажа и претендующие на занятие должностей рядового, младшего и среднего начальствующего состава для поступления на службу должны пройти первоначальную профподготовку.

При этом остальные категории кандидатов сохранили возможность прохождения отбора по конкурсным и внеконкурсным процедурам.

В современных условиях считаем это самым адекватным решением существующей проблемы качества подготовки юристов в вузах, которая на протяжении десятилетий наряду с другими «перебоями» в системе образования нередко являются предметом обсуждения научного сообщества.

Следуя принципу того, что работодатель должен сам определять критерии и требования к своим работникам, за руководителями правоохранительных

² О правоохранительной службе: закон Республики Казахстан от 6 янв. 2011 г. №380-IV [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380> (дата обращения: 15.10.2022).



органов закреплена функция по совместному утверждению порядка отбора на первоначальную профессиональную подготовку, условий ее прохождения и оснований для отчисления³.

Отдельные элементы нового института отбора кадров были взяты из уникального проекта Генеральной прокуратуры 2016 года «В прокуратуру – лучшие кадры», в основу которого легли концептуально новые для Казахстана подходы по централизации и унификации процедур отбора, обеспечении его прозрачности и независимости [3].

Отбор на профподготовку стал первой частью отбора на службу. Вторая часть – успешное завершение обучения и получение соответствующего сертификата. Этап стажировки перестал быть самостоятельным элементом отбора и вошел в обязательную часть профессиональной подготовки.

Подобный подход к организации подготовки специалистов существует в мире уже давно.

К примеру, в Германии, опыт которой и рассматривался при внедрении первоначальной профессиональной подготовки в Казахстане, двухэтапная подготовка юристов, сначала в университете, а затем практическое обучение в правовом референдарате (по сути – стажировка) относится к эпохе Прусского образования XIX века [4].

По нашему мнению, эффективность германской системы профподготовки в немалой степени обусловлена ее значительной научно-теоретической проработкой. Изучению национального юридического образования через референдарат посвящены работы М. Felser [5], Th. Vehslage [6]. Организационно-правовые положения и основы подготовительной службы в прокуратуре, адвокатуре и других юридических инстанциях приводятся в работах R. Deckers [7],

L. Holling [8].

При этом, считаем одним из важнейших нововведений в Казахстане – централизованные ключевые, они же итоговые этапы отбора, на котором реализуется его конкурентная составляющая – экзамены в Академии правоохранительных органов и принятие решения приемной межведомственной комиссией.

Наряду с этим, значительно увеличился срок прохождения отбора на службу.

Не считая времени на прохождение медицинского и психофизиологического освидетельствований, полиграфологического исследования, подготовку и сдачу экзаменов в Академии правоохранительных органов, срок обучения и стажировки для кандидатов в органы антикоррупционной службы и службы экономических расследований составляет 6 месяцев. Кандидаты в органы прокуратуры затрачивают на это год.

Единого мнения по вопросу об оптимальной продолжительности профподготовки не имеется.

К примеру, Р.В. Антропов, Ц.С. Дондоков, посвятившие ряд системных работ изучению референдарата Германии, считают 2-летний период стажирования излишним и относят его к числу недостатков данной системы [9].

С другой стороны, В.И. Селезнев, освещая вопросы начальной подготовки полицейских, перечень необходимых компетенций которых, полагаем, значительно меньше по отношению к прокурорским сотрудникам, отмечает недостаточность 4-6 месяцев подготовки для любой из полицейских должностей [10].

Важно отметить, что в Казахстане временные затраты на профподготовку законодатель компенсировал зачетом периода обучения в стаж правоохранительной службы в случае успешного завершения обучения. Таким образом, слушатели так

³ Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки: совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 26 июня 2020 г. №80, Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 29 июня 2020 г. №199 и Министра финансов Республики Казахстан от 14 июля 2020 г. №675 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020984> (дата обращения: 15.10.2022).



называемого «специалитета» в плане служебной выслуги, в том числе влияющей на получение званий и классных чинов, ничего не теряют. Кроме того, слушателей обеспечивают бесплатным питанием, проживанием (на период обучения в стенах Академии правоохранительных органов) и стипендией.

С точки зрения регламентации процедуры отбора, действующий совместный приказ руководителей правоохранительных органов заслуживает отдельного изучения. Указанная позиция обуславливается уникальностью данного акта, в котором каждая норма определяет тот или иной сегмент главной части процедуры отбора на правоохранительную службу. Кроме того, остается открытым вопрос: на каком этапе должен проводиться расчет ключевых показателей и показателя конкурентоспособности кандидатов – в процессе отбора на обучение либо по его завершению?

Следует отметить, что недавно, в июле 2022 года, организация проведения «специалитета» также претерпела изменения – расширен круг лиц, подлежащих прохождению профподготовки.

До этого момента гражданин, имеющий даже самый минимальный стаж правоохранительной службы вне зависимости от того, сколько лет назад этот стаж был наработан, мог поступить на службу на должности рядового, младшего и среднего начальствующего состава в порядке конкурсных или внеконкурсных процедур, минуя обучение по программе первоначальной профессиональной подготовки. Очевидно, что наличие такой возможности противоречило выстраиваемым в Казахстане подходам к отбору на службу.

Вышеуказанная категория была исключена из перечня должностей, занятие которых допускается на конкурсной основе. Сейчас во внеконкурсных процедурах отбора могут участвовать:

- выпускники ведомственных организаций образования в течение 1 года после их

выпуска;

- лица, проработавшие не менее 3-х лет на соответствующих должностях в правоохранительных или специальных госорганах;

- лица, имеющие стаж воинской службы не менее 3-х лет и занимавшие должности в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях Казахстана.

Другим ключевым нововведением стала унификация требований к проведению конкурсных и внеконкурсных процедур.

До мая 2013 года перечень должностей, замещаемых на конкурсной основе, условия и порядок проведения конкурса и стажировки определялся Правительством, а после – руководителем правоохранительного органа по согласованию с уполномоченным органом по делам государственной службы. Теперь эта компетенция упразднена вовсе, а указанные процедуры отбора регулируются непосредственно Законом, а именно вновь введенными статьями 7-1 и 7-2.

В завершении, считаем важным обратить внимание на введенную в 2015 году норму статьи 7 Закона о необходимости прохождения тестов и оценки личных качеств в подразделениях Агентства по делам госслужбы для граждан, впервые поступающих на правоохранительную службу (п. 1 ст. 7 Закона).

В июле 2022 года данная норма была исключена. При этом требования о прохождении тестирования для кандидатов на должности среднего начальствующего состава были сохранены за счет отсылочной нормы пункта 7 статьи 6 Закона.

В итоге кандидаты для поступления на службу в органах прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований (низовая должность соответствует среднему начальствующему составу) по-прежнему обязаны пройти тестирование.

Не ставя целью – углубленное изучение процедуры и содержания тестирования, тем не менее, отметим, что оно по своей



природе и назначению является одним из инструментов отбора, на котором происходит определенный «отсев» кандидатов. Исходя из этого тезиса, можно утверждать, что прохождение тестирования фактически представляет собой полноценный этап отбора на правоохранительную службу.

Между тем, изучение положений статьи 6 Закона показало, что отсутствие сертификата о прохождении тестирования, не является обстоятельством, препятствующим поступлению на службу. Этого сертификата нет и в утвержденном перечне документов, подаваемых кандидатами для участия в отборе на первоначальную профессиональную подготовку. При этом, имеется императивная норма о том, что в отборе участвуют только лица, прошедшие тестирование⁴.

С учетом сказанного, считаем целесообразным включить сертификат в перечень документов, подаваемых кандидатами для участия в отборе, а само тестирование закрепить в качестве самостоятельного этапа отбора путем внесения соответствующих дополнений в совместный приказ⁵ и статью 7 Закона.

Выводы. Результаты проведенного анализа позволяют выделить основные этапы изменений *реформирования* системы отбора на правоохранительную службу:

Первый этап (2011-2015 гг.) – формирование правоохранительной службы и системы кадрового отбора, в частности.

Второй этап (2015-2019 гг.) – установление новых критериев для отбора в порядке конкурса.

Третий этап (2019 г. – по настоящее время) – внедрение первоначальной профессиональной подготовки в качестве самостоятельной составляющей процедуры

отбора и расширение круга лиц, подлежащих прохождению профподготовки.

Кроме того, ключевым нововведением стало внедрение института первоначальной профессиональной подготовки, которое повлекло два важных новшества:

1. Централизация ключевых частей процедуры отбора.

2. Привитие специальных навыков и компетенций, необходимых для реализации возложенных функций, до назначения на должности в правоохранительных органах.

Таким образом, правоохранительная система осуществила переход от поиска и подбора кандидатов, формально соответствующих предъявляемым квалификационным требованиям, к их дополнительному обучению и наработке недостающих для служебной деятельности компетенций.

С учетом относительно недавнего внедрения данного института имеют место перспективы его дальнейшего совершенствования и дополнительного исследования.

В качестве перспективных научно-прикладных направлений изыскания можно выделить анализ и выработку предложений по:

- порядку и методам определения профессиональных компетенций, ключевых показателей и расчета показателя конкурентоспособности;

- действующим Правилам отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки⁶.

⁴ Об утверждении Правил отбора на первоначальную профессиональную подготовку и условия ее прохождения для лиц, поступающих на службу в органы прокуратуры, антикоррупционную службу и службу экономических расследований, а также основания их отчисления от первоначальной профессиональной подготовки: совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 26 июня 2020 г. №80, Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 29 июня 2020 г. №199 и Министра финансов Республики Казахстан от 14 июля 2020 г. №675 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020984> (дата обращения: 15.10.2022).

⁵ Там же.

⁶ Там же.



Список использованной литературы:

1. Бахтыбаев, И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности: монография / И.Ж. Бахтыбаев; под общ. ред. Р.Т. Тусупбекова. – Алматы: Жеті Жарғы, 2008. – 331 с.
2. Досымбекова, Р.Ш. Подбор, расстановка, обучение, социальное обеспечение сотрудников правоохранительных органов и государственных служащих: отечественный и зарубежный опыт: учебное пособие / Р.Ш. Досымбекова. – Алматы: Жеті Жарғы, 2016. – 122 с.
3. Шушикова, Г.К. О проекте «В прокуратуру – лучшие кадры» / Г.К. Шушикова // Заң және заман. – 2021. – №4(232). – С. 7-10.
4. Антропов, Р.В. История развития юридического образования в Германии: сущность, модели и этапы эволюции [Электронный ресурс] / Р.В. Антропов // Genesis: исторические исследования. – 2015. – №4. – С. 251-264. – DOI: 10.7256/2409-868X.2015.4.14496. – Режим доступа: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=14496 (дата обращения: 15.10.2022).
5. Felser, M. Das erfolgreiche Rechtsreferendariat: Eine Einleitung / M. Felser. – Stuttgart Boorberg, 2006. – 314 p.
6. Vehslage, Th. Berufseinstieg: Stationen, Chancen, Bewerbung / Th. Vehslage, S. Bergmann, M. Zabel Referendariat. – C.H. Beck, 2007. – 255 p.
1. Deckers, R. Anwaltsstation Strafrecht: Klausur-Vortrag – Kanzlei Praxis / R. Deckers. – Schmidt, Otto, 2011. – 189 p.
2. Holling, L. Anwaltsstation Zivilrecht: Klausur-Vortrag – Kanzlei Praxis / L. Holling. – Schmidt, Otto, 2010. – 194 p.
3. Антропов, Р.В. Подготовительная служба в системе университетской подготовки кадров для юридической деятельности в Германии: структурные особенности и тенденции в развитии / Р.В. Антропов, Ц.С. Дондоков // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2014. – №10(113). – С. 131-138.
4. Селезнев, В.И. Общепрофессиональная начальная подготовка сотрудников полиции, впервые принятых на службу: предпосылки и сущность [Электронный ресурс] / В.И. Селезнев // Полицейская деятельность. – 2022. – №2. – С. 41-50. – DOI: 10.7256/2454-0692.2022.2.36310. – Режим доступа: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=36310 (дата обращения: 15.10.2022).

References:

1. Bahtybaev, I.Zh. Konceptual'nye osnovy dejatel'nosti prokuratury Respubliki Kazahstan po obespecheniju zakonnosti: monografija / I.Zh. Bahtybaev; pod obshh. red. R.T. Tusupbekova. – Almaty: Zheti Zhary, 2008. – 331 s.
2. Dosymbekova, R.Sh. Podbor, rasstanovka, obuchenie, social'noe obespechenie sotrudnikov pravoohranitel'nyh organov i gosudarstvennyh sluzhashhih: otechestvennyj i zarubezhnyj opyt: uchebnoe posobie / R.Sh. Dosymbekova. – Almaty: Zheti Zhary, 2016. – 122 s.
3. Shushikova, G.K. O proekte «V prokuraturu – luchshie kadry» / G.K. Shushikova // Zaң zhәne zaman. – 2021. – №4(232). – S. 7-10.
4. Antropov, R.V. Istorija razvitija juridicheskogo obrazovaniya v Germanii: sushhnost', modeli i jetapy jevoljucii [Jelektronnyj resurs] / R.V. Antropov // Genesis: istoricheskie issledovaniya. – 2015. – №4. – S. 251-264. – DOI: 10.7256/2409-868X.2015.4.14496. – Rezhim dostupa: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=14496 (data obrashheniya: 15.10.2022).
5. Felser, M. Das erfolgreiche Rechtsreferendariat: Eine Einleitung / M. Felser. – Stuttgart Boorberg, 2006. – 314 p.
6. Vehslage, Th. Berufseinstieg: Stationen, Chancen, Bewerbung / Th. Vehslage, S. Bergmann, M. Zabel Referendariat. – C.H. Beck, 2007. – 255 p.

