

УДК 343.83

ЕКАТЕРИНА ВАСИЛЬЕВНА СЕНАТОВА,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: k.senatova@yandex.ru

О НЕОБХОДИМОСТИ ПРИНЯТИЯ ОТДЕЛЬНОГО ЗАКОНА О ПРОХОЖДЕНИИ СЛУЖБЫ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Реферат: анализируются вопросы, касающиеся необходимости принятия отдельного закона о прохождении службы в уголовно-исполнительной системе.

Предмет исследования – совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с закреплением правового статуса и порядка прохождения службы сотрудниками уголовно-исполнительной системы.

Цель исследования – комплексный анализ современного состояния отечественного административного законодательства, устанавливающего правовой статус и порядок прохождения службы сотрудниками уголовно-исполнительной системы; изучение проблем нормативно-правового регулирования данной сферы, внесение предложений по их устранению.

Достижение поставленной цели обеспечивалось решением следующих задач: анализ действующего законодательства о правовом статусе и порядке прохождения службы сотрудниками уголовно-исполнительной системы; исследование законодательных основ прохождения службы сотрудниками других правоохранительных органов; разработка направлений совершенствования административного законодательства, закрепляющего рассматриваемый институт.

Даны конкретные научно аргументированные предложения по совершенствованию исследуемого административного законодательства.

Высказана идея о нецелесообразности распространения на сотрудников уголовно-исполнительной системы через бланкетные нормы Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», так как дополнительно потребуются принять нормативно-правовой акт, учитывающий особенности прохождения службы в уголовно-исполнительной системе. Аргументируется, что, хотя уголовно-исполнительная система и органы внутренних дел – смежные ведомства, у них разные функции, цели, задачи деятельности и полномочия по их реализации. Обосновывается необходимость, во избежание путаницы и нагромождения нормативно-правовых актов, каждому правоохранительному ведомству иметь собственный федеральный закон о прохождении службы и статусе его служащих.

Ключевые слова: государственная служба, уголовно-исполнительная система, сотрудник, регулирование, административное законодательство, органы внутренних дел.

EKATERINA VASILYEVNA SENATOVA,
Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation,
e-mail: k.senatova@yandex.ru

ON NECESSITY OF ADOPTION OF THE SEPARATE PENAL SERVICE ACT

Abstract: the article analyzes the issues relating to the need of adopting a separate law on service in the penitentiary system.

The subject of the study is a set of legal norms regulating public relations related to the consolidation of the legal status and the order of service by officers of the penal system.

The purpose of the study is a comprehensive analysis of the current state of Russian administrative legislation that establishes the legal status and the order of service by the officers of the penal system; studying the problems of regulatory and legal regulation of this sphere, making proposals for their elimination.

Achievement of a goal was provided with the solution of the following tasks: the analysis of the current legislation about legal status and an order of service by employees of a penal system; research of legislative bases of service by the staff of other law enforcement agencies; development of the directions of improvement of the administrative legislation fixing the considered institute.

The concrete scientifically reasoned suggestions for improvement of the studied administrative legislation are given.

The idea about inexpediency of distribution on employees of a penal system through blanket standards of the Federal law of November 30, 2011 is stated to No. 342-FL "About service in law-enforcement bodies of the Russian Federation" as in addition it will be required to adopt the normative legal act considering features of service in a penal system. It is reasoned that though a penal system and law-enforcement bodies – adjacent departments, at them are different functions, the purposes, problems of activity and power on their realization.

The author substantiates the need to have its own federal law on the service and status of its employees for each law enforcement agency in order to avoid confusion and piling up of normative and legal acts.

Keywords: public service, penal system, employee, regulation, administrative legislation, law-enforcement bodies.

© Сенатова Е. В., 2017
© Senatova E. V., 2017

В последние годы законодательство, обеспечивающее надлежащую реализацию служебных правоотношений, развивается в основном в направлении формирования механизмов противодействия коррупции на государственной службе, что нельзя признать обоснованным.

Создание собственной модели регулирования служебных отношений в уголовно-исполнительной системе (УИС) – необходимый и сложный процесс, требующий, безусловно, немалой теоретической проработки. Попытка решить эту задачу путем точечных изменений, без четкого и ясного понимания особенностей публичной служебной деятельности, не может стать убедительной. Все это требует доктринальной проработки данной проблемы.

Не случайно вопросам правового положения сотрудников УИС, порядку прохождения службы в учреждениях и органах ФСИН России особое внимание уделено в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, в соответствии с которой предполагается осуществить мероприятия, направленные на повышение престижа службы в УИС и социального статуса сотрудников, такие как:

- выработка требований к служебному поведению работников уголовно-исполнительной системы, создание правовых и организационных условий для их соблюдения;
- разработка и принятие мер (стандартов), основанных на единой системе обязанностей, запретов и ограничений, направленных на предупреждение коррупции;
- повышение качества службы и условий труда работников уголовно-исполнительной системы, соответствующих характеру работы и уровню условий труда работников пенитенциарных учреждений развитых европейских государств;
- обеспечение сбалансированности процессов сохранения и обновления количественного и качественного состава кадров, повышения их профессиональной компетенции и др.

Однако времени с момента принятия Концепции прошло достаточно, а мероприятия, направленные на повышение престижа службы в УИС и социального статуса сотрудников, выполнены далеко не все [1, с. 108].

В Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025) годы» вопросам правового положения и прохождения службы сотрудниками УИС вообще не уделено внимания. Однако это не говорит об отсутствии в этом потребности.

В настоящее время правовой статус и порядок прохождения службы сотрудниками УИС регулируются Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, принятым постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1, Инструкцией о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел РФ в учреждениях и органах УИС, утвержденной приказом ФСИН России 6 июня 2005 г. № 76, Федеральным законом 24 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и иными нормативно-правовыми актами. Таким образом, институт государственной службы в УИС не наделен собственным федеральным законом, регулирующим порядок поступления на службу, прохождения и прекращения службы и правовой статус сотрудников. Действующее законодательство в данной сфере несовершенно, так как прохождение службы в учреждениях и органах УИС в настоящее время регулируется Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, при этом сотрудники УИС не являются сотрудниками органов внутренних дел, на которых, в свою очередь, представленное положение уже не распространяется. До перехода в Минюст России в 1997 г. УИС находилась в ведении МВД России и прохождение в ней службы регламентировалось законодательством, распространявшимся на сотрудников органов внутренних дел. Однако подобная ситуация сохраняется до сих пор (отдельный закон о службе в учреждениях и органах УИС еще не при

нут), в то время как для сотрудников органов внутренних дел правовая база о порядке прохождения службы обновлена (Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»).

Государственной Думой ранее уже рассматривался проект федерального закона «О службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации», который был одобрен Советом Федерации 31 января 2001 г. и направлен Президенту РФ для подписания. Однако главой государства указанный закон был отклонен. В качестве основания высказывали следующие причины: направление норм закона на милитаризацию пенитенциарной системы и фактическое создание силовой структуры; изолирование от системы Минюста России, что не соответствует тенденциям государственно-правового развития, предусматривающим реформирование УИС в целях ее дальнейшей демилитаризации и приведения правовой основы ее деятельности в соответствие с международно-правовыми нормами.

Было и еще два законопроекта по данному направлению – в 2013 и 2015 гг. Однако они не прошли даже первое чтение в Государственной Думе.

Если раньше отсрочка принятия федерального закона «О службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» оправдывалась тем, что пока не принят федеральный закон «О правоохранительной службе Российской Федерации», то теперь отсутствие закона о службе в УИС обосновать уже нечем. Необходимость принятия закона о правоохранительной службе отпала в связи с переименованием в 2015 г. такого вида государственной службы, как правоохранительная служба, в государственную службу иных видов, не предполагающую регулирования единым федеральным законом [2, с. 61].

Положение о службе в органах внутренних дел РФ до недавнего времени распространялось и на сотрудников федеральной противопожарной службы, пока не был принят Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Теперь сотрудники УИС – единственные представители структур, вышедших из системы МВД России, не являющиеся сотрудниками органов внутренних дел, на которых распространяется устаревшее законодательство.

Ученые-административисты по-разному находят выход из сложившейся ситуации. Так, А. А. Гришковец видит решение проблемы в следующем: «Рас-

пространить 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» на те органы и учреждения, которые в прошлом входили в систему Министерства внутренних дел и обособились уже в постсоветский период. Такими являются Федеральная служба исполнения наказаний, Государственная противопожарная служба, Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации. Сделать это предпочтительно через бланкетные нормы, которые следует включить в базовые федеральные законы. Кстати сказать, в отношении Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации соответствующие бланкетные нормы содержатся в ст. 8 Федерального закона от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи», в ч. 5 которой установлено: лица начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи проходят службу в соответствии с законодательством Российской Федерации о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. Аналогично следует решить вопрос и в отношении рядового и начальствующего состава учреждений и органов исполнения наказаний, а именно в ст. 24 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» внести следующее дополнение: «Сотрудники уголовно-исполнительной системы проходят службу в соответствии с законодательством Российской Федерации о службе в органах внутренних дел Российской Федерации с особенностями, которые предусмотрены настоящим Законом и другими законодательными актами Российской Федерации» [3, с. 78].

На наш взгляд, это спорная точка зрения, так как согласно ст. 8 Федерального закона от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» сотрудники органов федеральной фельдъегерской связи – это лица начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи, являющиеся сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, состоящие в кадрах федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, прикомандированные к федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации, федеральные государственные гражданские служащие, работники. В связи с этим закономерно, что лица начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи проходят службу в соответствии с законодательством Российской Федерации о службе

в органах внутренних дел Российской Федерации, Чего не скажешь о сотрудниках уголовно-исполнительной системы, не являющихся сотрудниками органов внутренних дел.

Нам ближе мнение А. В. Каляшина, утверждающего, что институт государственной службы в уголовно-исполнительной системе требует принятия собственного закона, регулирующего порядок поступления на службу, прохождения и прекращения службы и правовой статус сотрудников УИС [4, с. 93]. Если распространить на сотрудников УИС через бланкетные нормы действие Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», то дополнительно потребуются принять нормативно-правовой акт, учитывающий особенности прохождения службы в уголовно-

исполнительной системе (условия приема на службу, заключение контракта, принятие присяги, перемещение по службе, присвоение специальных званий, внутренний распорядок, отпуска сотрудникам, прекращение службы, служебные права и обязанности, в том числе связанные с применением физической силы, оружия и специальных средств, и т. д.). Несмотря на то что уголовно-исполнительная система и органы внутренних дел – смежные ведомства, у них разные функции, цели, задачи деятельности и полномочия по их реализации. В связи с этим во избежание путаницы и нагромождения нормативно-правовых актов каждому правоохранительному ведомству необходимо иметь собственный федеральный закон о прохождении службы и статусе его служащих, учитывающий особенности функционирования именно этой структуры.



Библиографический список

1. Дазмарова Т. Н., Соин Д. А. Организационно-правовые основы деятельности ФСИН России // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран : сб. материалов Всерос. науч.-практ. семина. (Рязань, 21 апр. 2016 г.) / под общ. ред. Л. В. Павловой. Рязань, 2017. С. 107–112.
2. Сенатова Е. В. Новое в административно-правовом регулировании видов государственной службы // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 4. С. 60–62.
3. Гришковец А. А. К вопросу о правоохранительной службе // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. (Рязань, 20 апр. 2017 г.) / под общ. ред. Л. В. Павловой. Рязань, 2017.
4. Каляшин А. В. Концепция проекта федерального закона «О государственной службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» // Криминологические и правовые проблемы функционирования уголовно-исполнительной системы: отечественный и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Рязань, 25 нояб. 2015 г.). Рязань, 2015. С. 91–96.

Литература

1. Гришковец, А. А. К вопросу о правоохранительной службе [Текст] / А. А. Гришковец // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. (Рязань, 20 апр. 2017 г.) / под общ. ред. Л. В. Павловой. – Рязань : Академия ФСИН России, 2017.
2. Дазмарова, Т. Н. Организационно-правовые основы деятельности ФСИН России [Текст] / Т. Н. Дазмарова, Д. А. Соин // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран : сб. материалов Всерос. науч.-практ. семинара (Рязань, 21 апр. 2016 г.) / под общ. ред. Л. В. Павловой. – Рязань : Академия ФСИН России, 2017. – С. 107–112.
3. Каляшин, А. В. Концепция проекта федерального закона «О государственной службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» [Текст] / А. В. Каляшин // Криминологические и правовые проблемы функционирования уголовно-исполнительной системы: отечественный и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Рязань, 25 нояб. 2015 г.). – Рязань, 2015. – С. 91–96.
4. Сенатова, Е. В. Новое в административно-правовом регулировании видов государственной службы [Текст] / Е. В. Сенатова // Уголовно-исполнительное право. – 2016. – № 4. – С. 60–62.

References

1. Grishkovec A. A. K voprosu o pravoohranitel'noj sluzhbe [Revisiting the law-enforcement service]. *Administrativnaja dejatel'nost' pravoohranitel'nyh organov Rossijskoj Federacii i zarubezhnyh stran*. Sbornik

materialov Vserossijskogo nauchno-prakticheskogo seminar (Rjazan', 21 aprlja 2016 g.) [Administrative activity of law enforcement agencies of the Russian Federation and foreign countries. Collection of materials of the All-Russian scientific and practical seminar (Ryazan, April 21, 2016)]. Ed. by L. V. Pavlova. Ryazan, Akademija FSIN Rossii Publ., 2017.

2. Dazmarova T. N., Sojn D. A. Organizacionno-pravovye osnovy dejatel'nosti FSIN Rossii [Organizational and legal bases of activity of the FPS of Russia]. *Administrativnaja dejatel'nost' pravoohranitel'nyh organov Rossijskoj Federacii i zarubezhnyh stran*. Sbornik materialov Vserossijskogo nauchno-prakticheskogo seminar (Rjazan', 21 aprlja 2016 g.) [Administrative activity of law enforcement agencies of the Russian Federation and foreign countries. Collection of materials of the All-Russian scientific and practical seminar (Ryazan, April 21, 2016)]. Ed. by L. V. Pavlova. Ryazan, Akademija FSIN Rossii Publ., 2017, pp. 107–112.

3. Kaljashin A. V. Koncepcija proekta federal'nogo zakona «O gosudarstvennoj sluzhbe v uchrezhdenijah i organah ugolovno-ispolnitel'noj sistemy Rossijskoj Federacii» [Concept of the draft federal law "About Public Service in Institutions and Bodies of a Penal Correction System of the Russian Federation"]. *Kriminologicheskie i pravovye problemy funkcionirovanija ugolovno-ispolnitel'noj sistemy: otechestvennyj i zarubezhnyj opyt*. Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoi konferencii (Rjazan', 25 nojabrja 2015 g.) [Criminological and legal problems of functioning of a penal correction system: domestic and foreign experience. Proc. the International scientific and practical conference (Ryazan, November 25, 2015)]. Ryazan, 2015, pp. 91–96.

4. Senatova E. V. Novoe v administrativno-pravovom regulirovanii vidov gosudarstvennoj sluzhby [New in administrative and legal regulation of types of public service]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law*, 2016, no. 4, pp. 60–62.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сенатова Екатерина Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация, e-mail: k.senatova@yandex.ru.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Senatova Ekaterina Vasilyevna – phd in law, associate professor, associate professor of administrative and financial law department, Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation, e-mail: k.senatova@yandex.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Сенатова, Е. В. О необходимости принятия отдельного закона о прохождении службы в уголовно-исполнительной системе / Е. В. Сенатова // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – Т. 12(1–4), № 4. – С. 397–401.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Senatova E. V. O neobходимosti prinjatija ot del'nogo zakona o prohozhenii sluzhby v ugolovno-ispolnitel'noj sisteme [On necessity of adoption of the separate penal service act]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law*, 2017, vol. 12(1–4), no. 4, pp. 397–401.