

Р. Д. Кожевников

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

И. В. Розумань

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ РОССИИ

Принята к публикации 05.11.2020

Данная статья посвящена анализу нормативно-правового регулирования прохождения государственной службы в Федеральной службе исполнения наказаний (ФСИН). Авторами выделены особенности службы во ФСИН определены проблемы, связанные с административной реформой и сформулированы рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования данной сферы деятельности. Предложены три направления правового регулирования прохождения государственной службы во ФСИН, выделен основной принцип, обеспечивающий успешность реализации всех направлений.

Ключевые слова: государственная служба, уголовно-исполнительная система, правовое регулирование
DOI: 10.32324/2412-8945-2020-4-89-91

Реформирование законодательства, которое проходит в последние годы в России, затронуло и правовое регулирование государственной службы в учреждениях и органах Федеральной службы исполнения наказаний России. Ранее регулирование процесса прохождения государственной службы в органах, где имеется присвоение специальных званий, осуществлялось в рамках единого органа государственной власти — Министерства внутренних дел Российской Федерации. Но разделение учреждений и органов системы МВД на несколько федеральных органов власти повлекло за собой и изменение правового регулирования порядка прохождения государственной службы в данных учреждениях и органах.

Процесс современного формирования и развития института государственно-служебных отношений в системе ФСИН России неразрывно связан с тремя объективными факторами:

1. Нормы международного права создали предпосылки для установления работы в пенитенциарном учреждении как государственной службы и правового положения (статуса) работника как государственного служащего.

2. В соответствии с рекомендациями Комитета министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах, на основании указов Президента Российской Федерации про-

изошло изменение ведомственной подчиненности уголовно-исполнительной системы. Это позволило избежать осложнения криминогенной обстановки в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания, не допустить оттока профессионалов и сохранить позиции по взаимодействию с территориальными органами внутренних дел по раскрытию преступлений.

3. Проведенная административная реформа привела к изменению системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

В настоящее время в нормативно-правовой, учебной и научной литературе практически нет определений таких категорий, как «государственная служба в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», «органы и учреждения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», «поступление на государственную службу в органы и учреждения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации». По отношению к службе в уголовно-исполнительной системе (УИС) необходимо применять термины «служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» либо «служба во ФСИН России, ее учреждениях и органах».

Для того чтобы сформулировать обозначенные понятия, прежде всего необходимо выделить признаки, особенности самой службы. Можно выделить следующие основные признаки госу-

дарственной правоохранительной службы в органах и учреждениях УИС Российской Федерации:

1. Служба осуществляется в добровольном порядке.

Сущность добровольности заключается в том, что никто не может принудить гражданина к выполнению служебных обязанностей сотрудника уголовно-исполнительной системы без его на то согласия. Более того, как и любая государственная служба, служба в уголовно-исполнительной системе, с одной стороны, достаточно сложная, с другой — довольно престижная и хорошо оплачивается. Соблюдение условий этого признака основано на заключении контракта между служащим и правоохранительными органами. При этом в подавляющем большинстве случаев кандидат, претендующий занять вакансию на государственной службе, проходит обязательный отбор (конкурс). Условия данного конкурса могут быть различными в зависимости от конкретного учреждения, в котором кандидат собирается проходить службу.

2. Служба регламентируется нормативными актами.

Как и любые трудовые отношения, служба в уголовно-исполнительной системе регулируется на федеральном, региональном и локальном уровнях. Особенностью является то, что помимо Трудового кодекса Российской Федерации значимыми в нормативной регламентации являются специальные законодательные акты и издаваемые на их основе приказы и инструкции.

В частности, ФСИН России создана на основании указов Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний», а правовые, организационные и финансово-экономические основы прохождения (прекращения) службы в уголовно-исполнительной системе регламентированы Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации „Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”». При этом существует и достаточно большое количество подзаконных актов, которые регулируют отдельные вопросы прохождения службы, например службу в особых условиях, включение в резерв кадров на повышение по службе, выход на ведомственную пенсию и т. д.

3. При несении службы сотрудник действует по поручению государства и от его имени. Все граждане перед началом службы принимают присягу.

Несмотря на довольно большое количество законодательных и нормативных актов, регулирующих прохождение службы в уголовно-исполнительной системе, следует отметить, что нормативная правовая основа прохождения государственной службы во ФСИН России несовер-

шенна. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определил, что государственная служба включает следующие виды: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба. При этом военная и государственная гражданская службы регламентированы специальными федеральными законами по каждому виду службы, в то время как закон о правоохранительной службе до сих пор не принят. А служба в уголовно-исполнительной системе относится именно к этому виду службы. Основной причиной является то, что административная реформа до конца еще не осуществлена.

В правоохранительной сфере предполагалось создание единой системы правоохранительной службы, включая службу во ФСИН России, ее учреждениях и органах, аналогичную военной и государственной гражданской службе. На законодательном уровне были закреплены дефиниция «правоохранительная служба» и принципы единства правовых и организационных основ государственной службы, предусмотренных Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». Однако с 2003 г. до настоящего времени федеральный закон о государственной правоохранительной службе Российской Федерации не принят, к тому же отсутствует последовательная концепция развития правоохранительной системы Российской Федерации в целом. Кроме того, нет и собственного нормативного правового акта, регламентирующего порядок прохождения службы в органах и учреждениях ФСИН России.

Вместе с тем государством делаются отдельные шаги по некоторым направлениям. Это, например, принятие 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», который регулирует правоотношения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел; утверждение распоряжений Правительства Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 1082-р и от 14 октября 2010 г. № 1772-р. Тем не менее в законодательстве о государственной службе не определено, к какому виду государственной службы относится служба во ФСИН России.

Основываясь на анализе всего выше изложенного, по нашему мнению, видится три направления развития правового регулирования прохождения государственной службы во ФСИН.

Первое связано с принятием федерального закона о правоохранительной службе и предусматривает место правоохранительной службы ФСИН России. Однако нежелательно связывать службу в УИС со структурой федеральных органов исполнительной власти, а именно входящей в нее ФСИН России. Дело в том, что сама эта

структура является достаточно нестабильной, а привязка государственной службы к конкретному федеральному органу исполнительной власти может нарушить ее организационное единство.

Второе направление заключается в принятии самостоятельного закона о службе в учреждениях и органах УИС, в котором она будет установлена как федеральная государственная служба и отнесена к государственной службе иных видов. Указанный подход предполагает установление федерального законом службы в УИС как федеральной государственной службы. По данному пути пошел законодатель, приняв Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где служба в органах внутренних дел отнесена к федеральной государственной службе, правда без внесения в законодательство о государственной службе изменений и дополнений по данному вопросу.

Третье направление уже реализуется и связано с замещением части должностей в УИС феде-

ральными государственными гражданскими служащими.

При реализации всех направлений развития представляется целесообразным развитие службы в УИС от частного к общему. Общее (государственная служба) распространяется на все ее виды, в том числе и на службу во ФСИН, и устанавливает общие, характерные для всех видов критерии и основы. Служба в УИС, относясь к государственной службе иных видов, должна стать разновидностью федеральной государственной службы, в отношении которой в полном объеме реализуются общие положения, установленные для государственной службы, а также регламентируется специфика службы в УИС, что связано с их назначением в системе государственного управления и правовым статусом. Это порождает существенные различия в организации и функционировании службы, в требованиях к кадрам, в организации процесса прохождения службы и других моментах.

R. D. Kozhevnikov, I. V. Rozuman

LEGAL REGULATION OF PUBLIC SERVICE IN THE FEDERAL PENITENTIARY SERVICE OF RUSSIA

This article is devoted to the analysis of the regulatory environment of public service in the Federal Penitentiary Service. The authors highlighted the special features of the service in the Federal Penal Correction Service, identified problems relating to administrative reform and made recommendations for improving the legislative regulation of that area. Proposed three directions for the legal regulation of the conduct of public service in the Federal Penal Correction Service, emphasizing the basic principle of ensuring the success of the implementation of all directions.

Keywords: civil service, correctional system, legal regulation.