

О совершенствовании административно-правового регулирования в области кадрового обеспечения деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания

Р. В. НАГОРНЫХ – профессор кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

Статья посвящена проблеме совершенствования административно-правового регулирования в области кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы в условиях современного этапа административной реформы в нашей стране. Автором обоснованы предложения о необходимости принятия новых Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 г. и Концепции кадровой политики уголовно-исполнительной системы до 2030 г. Утверждение данных документов следует рассматривать как важнейшее практическое направление проведения нового этапа административной реформы, обусловленного внесением поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г.

Ключевые слова: государственное управление; административно-правовое регулирование; кадровая политика; кадровая функция; уголовно-исполнительная система.

12.00.14. – Административное право; административный процесс.

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность;

Для цитирования: Нагорных Р. В. О совершенствовании административно-правового регулирования в области кадрового обеспечения деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания. *Ius publicum et privatum : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 1 (11), с. 117–120. DOI 10.46741/2713-2811-2021-1-117-120.

On improving administrative and legal regulation in the field of staffing the bodies and institutions executing criminal sentences

R. V. NAGORNYKH – Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, Dsc. in Law, Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

The article is devoted to the problem of improving administrative and legal regulation in the field of staffing of the penal system in the current stage of administrative reform in our country. The author substantiates proposals on the need to adopt new Concept for the development of the penal system until 2030 and the Concept of personnel policy of the penal system until 2030. The approval of these documents should be considered as the most important practical direction for a new stage of administrative reform, due to the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020.

Key words: public administration; administrative and legal regulation; personnel policy; personnel function; penal system.

12.00.14. – Administrative law; administrative process.

12.00.11. – Judicial activities, prosecutorial activities, human rights and law enforcement activities;

For citation: Nagornykh R.V. On improving administrative and legal regulation in the field of staffing the bodies and institutions executing criminal sentences. *Ius publicum et privatum* : online scientific and practical journal of private and public law, 2021, no. 1 (11), pp. 117–120. DOI 10.46741/2713-2811-2021-1-117-120.

Кадровая функция как элемент структуры организационно-правового механизма реализации кадровой политики государственного управления оказывает системное влияние на реализацию основных целей и задач правоохранительной деятельности государства. Функция кадрового обеспечения деятельности органов государственного управления, осуществляющих правоохранительную деятельность, является разновидностью обеспечивающих функций, обладает как общими, так и специальными признаками.

В теоретическом плане функции органов управления были достаточно подробно рассмотрены в советский период такими учеными, как И. Л. Бачило, Б. М. Лазарев, В. М. Манохин, М. Н. Перфильев, Г. И. Петров, Л. Л. Попов, Ю. А. Розенбаум, Б. С. Украинцев и др. На современном этапе проведения конституционной и административной реформ проблемы функций органов государственного управления приобрели новое значение и также являются предметом теории административного права и практики административной деятельности органов исполнительной власти¹.

Наиболее точное определение функций органов управления дано Б. С. Украинцевым: это комплекс взаимосвязанных, определенных в статусе органа и основанных на непрерывном обмене информацией организационно-правовых воздействий органа, его структурных подразделений, служащих, которые обеспечивают объекты управления политической, экономической, плановой, методической ориентацией, материальными, техническими, трудовыми и другими ресурсами, в конечном счете организующих достижение целей, стоящих перед системой управления².

Кроме того, как справедливо отмечала И. Л. Бачило, рассматривая функции органа управления в качестве целенаправленной деятельности организационно-правового характера по обеспечению объектов управления различными ресурсами, необходимыми для решения задач, стоящих перед системой управления, нормы права, опре-

деляющие содержание и формы ресурсно-целевой деятельности, являются нормами, формирующими функции органа управления³. Эта позиция имеет важное методологическое значение и принципиально верна, поскольку в условиях становления конституционной демократии и правового государства в нашей стране роль и значение правовых механизмов существенно возрастают.

Исходя из того, что любая функция органа управления обладает признаками системного явления (правовыми, организационно-структурными, информационными, материально-техническими и т. п.), их возможно рассматривать и в отношении функции кадрового обеспечения органа управления, в том числе и в сфере исполнения уголовных наказаний.

Основное содержание функции кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы сводится к целенаправленной деятельности по формированию и комплектованию учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, квалифицированным, профессионально подготовленным к выполнению поставленных задач кадровым составом, что подразумевает правовое регулирование и организацию этой деятельности.

Вопрос о роли права в определении и регулировании кадровой функции в уголовно-исполнительной системе связан с большим значением правовых норм, закрепляющих кадровую функцию управления и обеспечивающих ее реализацию через правоотношения. В процессе осуществления функции кадрового обеспечения деятельности УИС возникают вполне определенные правоотношения и юридические факты, вызывающие к реализации права и обязанности органа управления как субъекта административно-управленческой деятельности в области кадрового обеспечения. В своей совокупности они составляют специальный раздел правового статуса органа управления или его структурных подразделений. Применительно к деятельности пенитенциарной системы они проявляются в правомочиях в области кадрового обеспечения учреждений и органов, исполняющих уго-

ловные наказания. Именно поэтому четкое нормативное установление правомочий исполнительных учреждений и органов в области формирования и реализации кадровой политики и кадрового обеспечения является одним из наиболее перспективных направлений повышения эффективности административно-управленческой деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний. Правовое регулирование и организация кадровой работы в уголовно-исполнительной системе имеют принципиальное значение с точки зрения оказания положительного воздействия на работоспособность коллективов служащих, повышения их заинтересованности в успешном выполнении своих служебных обязанностей.

В последнее время задачи совершенствования правового регулирования кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы решались путем внесения изменений в УИК РФ, Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»⁴, где определены общесистемные требования (принципы, цели, задачи деятельности уголовно-исполнительной системы и др.) к процессу исполнения уголовных наказаний и персоналу. Кроме того, в рамках Федерального закона от 19.07.2018 № 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”» в целом урегулированы правоотношения, связанные с поступлением на службу, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудников.

Вместе с тем за пределами правового регулирования пенитенциарной деятельности остается значительный пласт общественных отношений в области внутриведомственной кадровой политики, которая должна определять стратегические цели, задачи и основные направления работы с кадрами на долгосрочную перспективу.

Следует также обратить внимание и на то, что развитие системы и структуры кадров аппарата управления (институирование их организационного и профессионального состава, правил формирования, изменения учета, оценки динамики и развития структуры, штатов, номенклатур; порядок разделения и учета ответственности в руководстве органа, правила использования времени

и т. д.) осуществляется посредством норм, не только устанавливающих статус субъектов управления и правила работы, но и регулирующих правовой механизм, позволяющий контролировать эти элементы (ресурсы) управления, удерживать их в определенном состоянии⁵. В связи с этим реализация основных направлений кадровой политики в уголовно-исполнительной системе требует юридического закрепления не только организационно-правовых основ деятельности ее субъектов, но и правовых механизмов контроля за их деятельностью⁶.

В условиях нового этапа конституционной и, соответственно, административной реформы крайне важным является четкое распределение между субъектами управления уголовно-исполнительной системы полномочий, связанных с осуществлением контроля за всеми уровнями и звеньями управления.

Таким образом, внутриведомственная кадровая политика уголовно-исполнительной системы, как и любой другой отраслевой системы государственного управления, включает в себя пять основных организационных подсистем:

1. Организационно-штатное обеспечение (организационное построение, штатную численность, оптимизацию и эффективность управления, комплектование кадров и др.).

2. Профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров.

3. Воспитание кадров (привитие высоких стандартов профессиональной культуры и законопослушного поведения, профилактика фактов насилия и произвола, коррупционных правонарушений, воспитание чувства патриотизма, служебного долга, психологическое сопровождение профессиональной деятельности)⁷.

4. Социальную защиту кадров (гарантии, льготы и компенсации)⁸.

5. Контроль и надзор в области кадрового обеспечения УИС⁹.

Перечисленные группы общественных отношений внутриведомственной кадровой политики в уголовно-исполнительной системе входят в сферу административно-правового регулирования в пределах административно-правового института государственной службы.

В качестве первоочередного шага в области совершенствования кадровой деятельности в уголовно-исполнительной системе следует рассматривать осуществ-

вление разработки и принятия документов стратегического характера, позволяющих определить концептуальные направления развития как всей системы исполнения уголовных наказаний, так и подсистемы ее кадрового обеспечения. Речь идет прежде всего о принятии Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 г. и Концепции кадровой политики уголовно-исполнительной системы до 2030 г., а также о проведении корректировки действующей в настоящее время Концепции феде-

ральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)»¹⁰ в части совершенствования системы кадрового обеспечения. Принятие такого рода документов следует рассматривать как важнейшее практическое направление проведения нового этапа административной реформы в уголовно-исполнительной системе, обусловленного внесением поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См., например: Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России: избранное. М., 2015; Воронина Л. И., Костина С. Н., Томильцев А. В. Функции и услуги в системе государственного и муниципального управления: моногр. / под общ. ред. проф. Т. М. Резер. Екатеринбург, 2017. 139 с.; Юсупов В. А. Государственное управление как объект административно-управленческого права // Философия соц. коммуникаций. 2020. № 1–2 (50–51). С. 48–51.

² См.: Украинцев Б. С. Самоуправляемые системы и причинность. М., 1972. С. 43.

³ См.: Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С. 73.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС. 1993. № 33. Ст. 1316.

⁵ См.: Бачило И. Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / отв. ред. Лазарев Б. М. М., 1984. С. 119.

⁶ См., например: Зубарев С. М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административ. право и процесс. 2016. № 11. С. 10–15.

⁷ См., например: Мельникова Н. А. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в уголовно-исполнительной системе // Актуальные проблемы деятельности подразделений УИС: сб. материалов всерос. науч.-практ. конф. (г. Воронеж, 26 мая 2016 г.). Воронеж, 2016. С. 346–349.

⁸ См., например: Кириловский О. В., Мельникова Н. А. Правовое регулирование мер социальной защиты в отношении защищаемых лиц из числа сотрудников уголовно-исполнительной системы и пути его совершенствования // Вестн. Перм. ин-та ФСИН России. 2020. № 2 (37). С. 78–83.

⁹ См., например: Зубарев С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: моногр. М., 2006. С. 330.

¹⁰ Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы): концепция Федер. целевой программы (утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 23.12.2016 № 2808-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 2, ч. 2. Ст. 413.

¹ Sm., naprimer: Popov L. L. Renessans gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: izbrannoe. M., 2015; Voronina L. I., Kostina S. N., Tomil'cev A. V. Funkcii i uslugi v sisteme gosudarstvennogo i municipal'nogo upravle-niya: monogr. / pod obshh. red. prof. T. M. Rezer. Ekaterinburg, 2017. 139 s.; Yusupov V. A. Gosudarstvennoe upravlenie kak ob`ekt administrativno-upravlencheskogo prava // Filosofiya socz. komunikacij. 2020. № 1–2 (50–51). S. 48–51.

² Sm.: Ukraincev B. S. Samoupravlyaemy'e sistemy' i prichinnost'. M., 1972. S. 43.

³ Sm.: Bachilo I. L. Funkcii organov upravleniya (pravovy'e problemy' oformleniya i realizacii). M., 1976. S. 73.

⁴ Sm.: Vedomosti SND i VS. 1993. № 33. St. 1316.

⁵ Sm.: Bachilo I. L. Organizaciya sovetskogo gosudarstvennogo upravle-niya. Pravovy'e problemy' / отв. red. Lazarev B. M. M., 1984. S. 119.

⁶ Sm., naprimer: Zubarev S. M. O soderzhanii celej i principov kon-trolya v gosudarstvennom upravlenii // Administrativ. pravo i process. 2016. № 11. S. 10–15.

⁷ Sm., naprimer: Mel'nikova N. A. Administrativno-pravovy'e sredstva preduprezhdeniya i presecheniya korrupcii v ugolovno-ispolnitel'noj siste-me // Aktual'ny'e problemy' deyatel'nosti podrazdelenij UIS: sb. materia-lov vseros. nauch.-prakt. konf. (g. Voronezh, 26 maya 2016 g.). Voronezh, 2016. S. 346–349.

⁸ Sm., naprimer: Kirilovskij O. V., Mel'nikova N. A. Pravovoe regu-lirovanie mer social'noj zashity' v otnoshenii zashishhaemy'x licz iz chisla sotrudnikov ugolovno-ispolnitel'noj sistemy' i puti ego sovershenstvova-niya // Vestn. Perm. in-ta FSIN Rossii. 2020. № 2 (37). S. 78–83.

⁹ Sm., naprimer: Zubarev S. M. Teoriya i praktika kontrolya za deyatel' -nost'yu personala penitenciarnoj sistemy' : monogr. M., 2006. S. 330.

¹⁰ Razvitie ugolovno-ispolnitel'noj sistemy' (2017–2025 gody') : kon-cepciya Feder. celevoj programmy' (utv. rasporyazheniem Pravitel'stva Ros. Federacii ot 23.12.2016 № 2808-r) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federa-cii. 2017. № 2, ch. 2. St. 413.