

Научная статья

УДК 343.8

doi: 10.46741/2713-2811.2022.17.2.017

Совершенствование системы нормативно-правового регулирования прохождения службы в уголовно-исполнительной системе

ДЕНИС АНАТОЛЬЕВИЧ БРЫКОВ

Академия ФСИН России, Рязань, Россия, tornaden@rambler.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-8526-5432>

НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА МОТОРОВА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

Аннотация. В статье рассматриваются основные изменения в нормативно-правовой регламентации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе, связанные с принятием 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 настоящее время требуется существенная нормотворческая работа по регламентации системы управления персоналом уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, направленная на повышение эффективности кадровой деятельности. Значительная часть данной работы была проведена в 2018–2021 гг., однако остаются отдельные направления совершенствования, которые структурированно изложены в статье. Кроме того, предложен ряд мероприятий по изменению действующего законодательства в сфере управления персоналом уголовно-исполнительной системы. Данные изменения позволят унифицировать правовое положение сотрудников уголовно-исполнительной системы с другими категориями государственных служащих.

Ключевые слова: прохождение службы в уголовно-исполнительной системе; комплектование кадров уголовно-исполнительной системы; управление персоналом уголовно-исполнительной системы; государственная служба в уголовно-исполнительной системе.

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

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Брыков Д. А., Моторова Н. В. Совершенствование системы нормативно-правового регулирования прохождения службы в уголовно-исполнительной системе // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*. 2022. № 2 (17). С. 152–159. doi: 10.46741/2713-2811.2022.17.2.017.

Original article

Improving the System of Legal Regulation of Service in the Penal System

DENIS A. BRYKOV

Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, Ryazan, Russia, tornaden@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8526-5432>

NATAL'YA V. MOTOROVA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

Abstract. The article discusses key changes in the normative-legal regulation of service in the penal enforcement system related to the adoption of Federal Law No. 197-FZ of July 19, 2018 “On service in the penal enforcement system of the Russian Federation and on amendments to the law of the Russian Federation ‘On institutions and bodies executing criminal penalties in the form of imprisonment’”. Currently, it is necessary to conduct significant regulatory work to regulate the personnel management system of the administrative and executive system of the Russian Federation, aimed at improving the efficiency of personnel activities. A significant part of this work was carried out in 2018–2021; however, there are still separate areas requiring improvement and presented in the article. In addition, the authors propose a number of measures to change the current legislation in the field of personnel management of the penal system. These changes will make it possible to unify the legal status of employees of the penal enforcement system with other categories of civil servants.

Key words: service in the penal enforcement system; staffing of the penal enforcement system; personnel management of the penal enforcement system; public service in the penal enforcement system.

12.00.11 – Judicial activity, prosecutorial activity, legal protection and law enforcement activity.

5.1.2. Public legal (state legal) sciences.

For citation: Brykov D.A., Motorova N.V. Improving the system of legal regulation of service in the penal system. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2022, no. 2 (17), pp. 152–159. doi: 10.46741/2713-2811.2022.17.2.017.

За последние четыре года правовое обеспечение прохождения службы сотрудниками уголовно-исполнительной системы (УИС) претерпело кардинальные изменения, связанные с приведением законодательного обеспечения организации работы с кадрами УИС в соответствии с современными нормативными правовыми актами о прохождении государственной службы [1].

Подробнее остановимся на нововведениях, вносимых Федеральным законом 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» [3] (далее – закон о службе) в правовые основы прохождения службы сотрудниками УИС.

Так, изменения затронули правовое регулирование института поступления на службу в органы и учреждения уголовно-исполнительной системы. В порядок приема сотрудников было добавлено тестирование, направленное на оценку морально-этических и психологических качеств кандидатов, а также дана возможность лицам, употребляющим наркотические или психотропные вещества по медицинским показаниям, быть допущенными к испытаниям. При этом перечень ограничений при приеме сотрудников был расширен. Особенно выделяется дополнение о том, что уволенные с государственной службы по отрицательным основаниям отныне не могут рассматриваться в качестве кандидатов на службу.

Также в ранее действовавших документах, связанных с регламентом формирования кадров для УИС, был указан лишь узкий круг субъектов, которые выносят решение о кандидатах на разных стадиях принятия на службу. В законе о службе закрепляется, что отныне регламент процесса кадрового комплектования и участвующие лица определяются федеральным органом УИС. Этот момент очень важен, так как необходимо, чтобы в процессе принимали участие только компетентные и заинтересованные в профессионализме кандидатов субъекты.

Таким образом, в законе достаточно подробно регулируется большой спектр вопросов, связанных с кадровым комплектованием УИС, однако ряд моментов все же остается за рамками внимания законодателей.

С принятием закона о службе изменились и некоторые нормы-дефиниции. Определение «сотрудник» теперь немного трансформируется в сравнении с прежде принятыми актами данной тематики. В настоящее время сотрудником считается гражданин, который проходит службу в УИС в должности, которая предполагает присвоение специального звания. Ранее сотрудником считался лишь гражданин, которому уже было ранее присвоено специальное звание.

Законом о службе вводится новое специальное звание – генерал внутренней службы. С принятием данной нормы должен увеличиться престиж службы в уголовно-исполнительной системе. Для высшего начальствующего состава появится дополнительная мотивация.

Виды поощрений в законе остались практически неизменными, список дополнен лишь одним видом – «награждение холодным оружием». Также добавлена новая норма о возможности применения к сотруднику одновременно нескольких мер поощрения. В то же время для переменного состава исключено поощрение в виде предоставления внеочередного увольнения из расположения учебного заведения.

Изменения затронули и институт дисциплинарной ответственности. Определен только один вид наложения взыскания в устной форме – «публично». Ранее предоставлялся выбор применения устного взыскания к сотруднику:

«объявляется лично, перед строем или на совещании (собрании)». Публичное наложение взыскания повышает чувство ответственности и дисциплинированность сотрудника.

Важное изменение – увеличение предельного возраста на 5–10 лет, что положительно скажется на уровне профессионализма кадрового состава УИС (опытным сотрудникам предоставится возможность продолжить службу в УИС). При этом существует вероятность уменьшения текучести кадров.

По вопросам прохождения службы также наблюдаются некоторые изменения:

- в условия контракта включается положение о возможности перевода сотрудника на иную равнозначную должность, в том числе в другую местность, а в случае его отказа без уважительных причин от перевода в порядке ротации – о возможности перевода на нижестоящую должность или увольнения со службы в уголовно-исполнительной системе;

- разъяснены конкретные случаи временного отстранения сотрудника. Определено, при каких обстоятельствах сотрудник может быть привлечен к исполнению обязанностей по иной должности. Также в законе отражено, когда непосредственный руководитель (начальник) обязан временно отстранить от исполнения служебных обязанностей сотрудника. Таким образом расширены и конкретизированы полномочия работодателя;

- изменены сроки и условия проведения аттестации сотрудника. В частности, в законе отсутствует распределение срока проведения аттестации сотрудников в зависимости от срока, на который заключен с ним контракт. Определен один срок для всех сотрудников – один раз в четыре года. Введена дополнительно внеочередная аттестация сотрудников, определены конкретные случаи ее проведения. Данные изменения стимулируют личный состав на поддержание уровня профессиональной подготовки;

- в законе более детально закреплены нормы подчинения сотрудников, исполнение служебных обязанностей, а также недопустимость вмешательства в их законную деятельность.

Однако современное правовое регулирование вопросов прохождения службы имеет и определенные пробелы. Так, профессиональные требования к сотрудникам УИС, которые содержались в различных нормативных правовых актах, не были утверждены на законодательном уровне [6]. В действующем законодательстве [4] в очень подробном и четком формате большое внимание уделено педагогическим работникам, однако данная практика не была распространена на сотрудников органов и учреждений УИС. Требования к педагогическому составу включают в себя подробный регламент необходимого образования для конкретной должности, чего нельзя увидеть в части сотрудников практического профиля, где есть всего два варианта: высшее или общее среднее образование. Таким образом, кандидаты, имеющие более применимое к конкретным должностям образование, не получают никаких преимуществ в сравнении с кандидатами с менее подходящим образованием. Широкий спектр задач, который стоит перед сотрудниками УИС, предполагает наличие совершенно различных по уровню квалификации со-

трудников с уникальным опытом, навыками и квалификацией. В действующем законодательстве нет никаких конкретных требований в соответствии с функционалом по определенным должностям. При этом ввиду того, что в состав УИС уже включены образовательные организации для подготовки кадрового состава по совершенно различным специальностям, необходимо и имеется возможность уже на стадии обучения регламентировать, какие направления службы будут доступны в будущем для каждого направления обучения. На наш взгляд, для дальнейшего совершенствования перечня квалификационных требований к сотрудникам УИС следует более детально проработать квалификационные характеристики для претендентов на замещение определенных должностей в органах и учреждениях УИС, скоррелировав их с квалификационными требованиями к выпускникам ведомственных учебных заведений высшего образования.

Следует также отметить, что так и не был закреплен порядок испытательного срока для вновь прибывших на службу сотрудников. Правда, есть некоторые изменения в данном направлении: ранее сотрудники назначались на должность стажера, а теперь человек получает должность, но без присвоения специального звания. Необходимо четко установить цели, которые будут поставлены сотруднику и которые он должен будет достичь в течение испытательного периода. В случае успешного достижения целей и выполнения прочих требований сотрудник может быть принят на службу окончательно.

В рамках анализа изменений законодательства о службе в УИС заслуживает отдельного внимания гл. 11 закона о службе. Она содержит принципы, направления, способы и порядок подготовки служащих. Однако стоит отметить, что на текущий момент данный правовой акт недостаточно раскрывает современные методы, которые необходимы для решения задачи совершенствования механизма кадрового формирования. Так, например, нет регламентированного перечня конкурсных испытаний.

Закон о службе определил основы правового регулирования прохождения службы сотрудниками УИС. Конкретизация отдельных положений закона была возложена на различные уровни исполнительной власти, в результате чего за 2018–2021 гг. было утверждено порядка двух десятков нормативных правовых актов, конкретизирующих и разъясняющих нормы закона. Однако ряд вопросов требует дальнейшего нормативного закрепления и разъяснения. Для повышения эффективности организации деятельности по управлению персоналом УИС необходимо:

1. Разработать примерные формы бланков (представлений, актов и т. д.), образующихся в деятельности кадровых служб УИС.

2. Разработать унифицированные формы приказов, в том числе и о предоставлении отпусков с выездом.

3. Урегулировать порядок выезда в отпуск, если сотрудник берет одновременно часть основного отпуска и дополнительный отпуск за стаж службы, четко решив вопрос о компенсации расходов на проезд: должна ли компенсация предоставляться в течение всего отпуска (совместно с дополнительным) или только в дни основного отпуска.

4. Урегулировать порядок ведения табелей учета рабочего времени, в том числе часы сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени.

5. Положения закона о службе дополнить пунктом: «Сотрудники не подлежат аттестации, если с момента последней аттестации прошло менее одного года, кроме случаев аттестации при увольнении по отрицательным основаниям».

6. Предусмотреть правило, согласно которому для сотрудника, находящегося без исполнения обязанностей по ранее замещаемой должности, расчет выслуги лет для назначения пенсии производится только в календарном исчислении, а при условии исполнения обязанностей по ранее замещаемой должности – в льготном исчислении [2].

7. Делегировать начальнику территориального органа право присвоения специальных званий досрочно или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности, сотрудникам рядового и младшего начальствующего состава.

8. Предусмотреть возможность присвоения сотрудникам младшего начальствующего состава, не имеющим среднего профессионального или высшего образования, очередных специальных званий прапорщик или старший прапорщик в порядке поощрения и право присвоения делегировать начальнику территориального органа [5].

Данные мероприятия позволят повысить эффективность механизма управления персоналом в УИС и приблизить завершение нормотворческой работы по приведению в соответствие нормативно-правового регулирования прохождения службы в УИС с законодательством о прохождении государственной службы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Долинин, А. Ю. Методика управления кадровыми рисками уголовно-исполнительной системы / А. Ю. Долинин // Человек: преступление и наказание. – 2018. – Том 26, № 2. – С. 175–181.
2. Летунов, В. Н. Кадры уголовно-исполнительной системы России на современном этапе / В. Н. Летунов, В. И. Огородников // Уголовно-исполнительное право. – 2015. – № 3. – С. 116–121.
3. 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» : федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 30. – Ст. 4532.
4. Об утверждении Квалификационных требований к стажу службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации или стажу (опыту) работы по специальности, образованию, профессиональным знаниям и навыкам сотрудника, необходимым для замещения должностей в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации : приказ ФСИН России от 19.08.2019 № 688 // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909160035> (дата обращения: 16.09.2019).

5. Огородников, В. И. Актуальные проблемы кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы / В. И. Огородников // Международный пенитенциарный журнал. – 2016. – № 4. – С. 52–55.
6. Панарин, Д. А. Направления совершенствования работы с кадрами в уголовно-исполнительной системе / Д. А. Панарин, Д. А. Брыков // Человек: преступление и наказание. – 2017. – Том 25, № 1. – С. 99–101.

REFERENCES

1. Dolinin A.Yu. Methodology of personnel risk management of the administrative and executive system. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2018, vol. 26, no. 2, pp. 175–181. (In Russ.).
2. Letunov V.N., Ogorodnikov V.I. Personnel of the penal enforcement system of Russia at the present stage. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo=Penal Law*, 2015, no. 3, pp. 116–121. (In Russ.).
3. On service in the penal enforcement system of the Russian Federation and on amendments to the law of the Russian Federation “On institutions and bodies executing criminal penalties in the form of deprivation of liberty”: Federal Law No. 197-FZ of July 19, 2018. In: *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 2018. No. 30. Art. 4532.
4. On approval of qualification requirements for the length of service in the penal enforcement system of the Russian Federation or the length of service (experience) of work in the specialty, education, professional knowledge and skills of an employee necessary to fill positions in the penal enforcement system of the Russian Federation: Order of the Federal Penitentiary Service of Russia No. 688 dated August 19, 2019. *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii: sait* [Official Internet-portal of legal information: website]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909160035> (In Russ.). (Accessed September 16, 2019).
5. Ogorodnikov V.I. Actual problems of staffing of the penal enforcement system. *Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi zhurnal=International Penitentiary Journal*, 2016, no. 4, pp. 52–55. (In Russ.).
6. Panarin D.A., Brykov D.A. Directions for improving work with personnel in the penal enforcement system. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2017, vol. 25, no. 1, pp. 99–101. (In Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

ДЕНИС АНАТОЛЬЕВИЧ БРЫКОВ – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры управления и организации деятельности уголовно-исполнительной системы юридического факультета Академии ФСИН России, Рязань, Россия, tornaden@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8526-5432>

НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА МОТОРОВА – старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда,

DENIS A. BRYKOV – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, associate professor of the Department for Management and Organization of Activities of the Penal Enforcement System of the Faculty of Law of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, Ryazan, Russian Federation, tornaden@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8526-5432>

NATAL'YA V. MOTOROVA – Senior Lecturer of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Faculty of Law of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda,

Россия, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399> Russian Federation, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

Статья поступила 11.10.2021

