

О СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© Карпов Э. С., 2016,

канд. юрид. наук, доцент кафедры правового обеспечения
государственного и муниципального управления,
Владимирский филиал РАНХиГС

Аннотация: статья посвящена исследованию современных тенденций правового регулирования государственной службы в уголовно-исполнительной системе. Автор анализирует проект федерального закона о службе в уголовно-исполнительной системе, акцентирует внимание на проблемных моментах законопроекта и предлагает свои варианты их устранения.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, служба в уголовно-исполнительной системе, сотрудник уголовно-исполнительной системы.

Abstract: article is devoted to research of current trends of legal regulation of public service in criminal and executive system. The author analyzes the draft of the federal law on service in criminal and executive system, focuses attention on problem moments of the bill and offers the options of their elimination.

Keywords: criminal and executive system, service in criminal and executive system, the employee of criminal and executive system.

В 2013 году Минюстом России был разработан и представлен на обсуждение проект федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» [3] (далее – проект, законопроект). Согласно пояснительной записке законопроекта подготовлен в целях регламентации вопросов прохождения службы сотрудниками уголовно-исполнительной системы, устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы прохождения службы в уголовно-исполнительной системе. Согласно статье 97 проекта предполагалось, что он должен вступить в силу с 1 января 2015 года. Но так как до настоящего времени в Государственную думу Федерального Собрания рассматриваемый проект не внесен, указанный срок вполне вероятно будет перенесен.

Первое, что бросается в глаза при ознакомлении с представленным проектом, это то, что он по структуре и содержанию достаточно сильно похож на 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» [6] (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ). И анализируемые проект, и Федеральный закон № 342-ФЗ состоят из 14 глав, которые практически аналогично именованы. Различие лишь в том, что в Федеральном законе № 342-ФЗ в наименованиях глав содержатся слова «сотрудник органов внутренних дел», в проекте они заменяются словами «сотрудник уголовно-исполнительной системы». Например, наименование главы 9 «Гарантии социальной защиты сотрудника органов внутренних дел» заменяется на «Гарантии сотруднику уголовно-исполнительной системы». Совпадают даже наименования и нумерация статей. Так статья 91 Федерального закона № 342-ФЗ называется «Финансирование службы в органах внутренних дел», а статья 91 законопроекта называется «Финансирование службы в уголовно-исполнительной системе». Общее количество статей в проекте 97, а в Федеральном законе № 342-ФЗ – 98, больше на одну статью содержится в главе 14 «Заключительные положения». Содержательная часть статей Федерального

закона № 342-ФЗ и законопроекта также во многом идентичны, с незначительной поправкой на специфику деятельности уголовно-исполнительной системы. Одинаково и в проекте, и в Федеральном законе № 342-ФЗ классифицированы должности, специальные звания, одинаковые сроки выслуги в специальных званиях. Полностью совпадают меры поощрения и дисциплинарные взыскания, предоставляемые гарантии, основания прекращения или расторжения контракта.

Таким образом, первый вопрос, который возникает при анализе законопроекта, для чего принимать дополнительный федеральный закон для регулирования службы в уголовно-исполнительной системе, который практически полностью будет дублировать уже имеющийся Федеральный закон № 342-ФЗ? Возможно, с точки зрения юридической техники имеет смысл внести изменения в уже имеющийся Федеральный закон, добавив слова «уголовно-исполнительная система» к словам «органы внутренних дел» в соответствующих статьях и главах, а также отразив специфику деятельности уголовно-исполнительной системы.

В статье 1 проекта служба в уголовно-исполнительной системе определяется как федеральная государственная служба. Основным федеральным законодательным актом, закрепляющим основы государственной службы, является Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [5], согласно статье 2 которого, система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба. При этом статья 7 определяет правоохранительную службу как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Вследствие этого служба в уголовно-исполнительной системе вполне очевидно является разновидностью правоохранительной службы, но в проекте об этом умалчивается. Статья 19 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепляет, что определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы, содержащееся в статье 7 настоящего Федерального закона, применяется со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе. Вроде бы очевидно, что перед законодателем стоит задача принятия общего федерального закона о правоохранительной службе, в котором бы детализировалось, служба в каких органах является правоохранительной. Но вместо решения этой задачи уже принимаются законы об отдельных видах правоохранительной службе. Полагаем, следует вернуться к основам и определить службу в уголовно-исполнительной системе как федеральную государственную правоохранительную службу, так как по своим признакам именно к этому виду она и относится. Сейчас же получается, что служба в УИС - это федеральная государственная служба, но в то же время в систему федеральной государственной службы она не включена в принципе.

Обращает на себя внимание то, что в статье 12 проекта не нашла отражения обязанность, закрепленная в статье 21 Трудового кодекса Российской Федерации, «немедленно сообщить работодателю либо непосредственному руководителю о возникновении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью людей, сохранности имущества работодателя (в том числе имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества)». Возможно, для сотрудника указанная обязанность должна заключаться не только в том,

чтобы сообщить работодателю о возникновении подобной ситуации, а еще и предпринять все возможные меры по спасению жизней людей и имущества. В случае отсутствия подобной обязанности отсутствуют законные основания для привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудника, который не сообщил о возникшем пожаре либо аварии системы отопления, водоснабжения и др.

Пункты 1-3 статьи 15 проекта закрепляют, что за совершение преступления сотрудник несет уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, за совершение административного правонарушения дисциплинарную либо административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а за нарушения служебной дисциплины на сотрудника налагаются дисциплинарные взыскания. По нашему мнению, указанные положения не содержат никаких новых норм права и несут исключительно информативную нагрузку. Независимо от наличия или отсутствия данных норм в проекте сотрудник будет нести уголовную и административную ответственность в порядке, установленном Уголовным кодексом Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также дисциплинарную ответственность.

Положительной оценки заслуживает статья 29 проекта, определяющая, что в должностную инструкцию сотрудника должны быть включены показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности сотрудника, которые учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности, аттестации, планировании профессиональной служебной деятельности сотрудника. Успешная реализация данной нормы на практике позволит обеспечить действительно равные возможности для продвижения по службе для всех сотрудников.

Статья 53 проекта определяет служебное время как период времени, в течение которого сотрудник должен выполнять свои служебные обязанности, а также иные периоды времени, которые в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами федерального органа уголовно-исполнительной системы относятся к служебному времени. Мы считаем, что отнесение иных периодов времени к служебному должно определяться исключительно федеральными законами, но не подзаконными актами.

Анализируемый проект напрямую не относит никакие иные периоды времени к служебному. Пункт 3 статьи 68 определяет, когда сотрудник считается выполняющим служебные обязанности. Но, поскольку в это время входит, например, нахождение на лечении в медицинской организации в связи с увечьем или иным повреждением здоровья (заболеванием), полученными при выполнении служебных обязанностей, то получается, что нахождение на лечении должно не превышать 40 часов в неделю, а все, что выше, должно учитываться как переработка. Видимо, данное положение к учету рабочего времени не относится. Вследствие этого отнесение иных периодов времени к рабочему должно осуществляться в соответствии с трудовым законодательством. Но основная идея законопроекта – уйти от регулирования служебных отношений Трудовым кодексом Российской Федерации. Предлагаем включить в проект положения, определяющие, какие еще периоды времени следует отнести к рабочему времени.

Пункт 1 статьи 55 проекта содержит определение времени отдыха, под которым понимается время, в течение которого сотрудник свободен от выполнения служебных обязанностей. Считаем, что необходимо по аналогии со статьей 106 Трудового кодекса Российской Федерации дополнить данное определение словами «и которое он может использовать по своему усмотрению». Отсутствие подобной фразы может привести к злоупотреблению руководителей личным временем подчиненных сотрудников, например, к запрету выезжать за пределы города в выходные дни, к обязанности постоянно

быть доступным для телефонного звонка, к запрету выходить из учреждения во время обеденного перерыва и др.

Статья 61 проекта регламентирует основания предоставления отпуска по личным обстоятельствам. Предлагаем в пункт 1 статьи 61 проекта добавить в качестве оснований предоставления отпуска по личным обстоятельствам рождение ребенка.

Пункт 3 статьи 68 проекта определяет случаи, когда сотрудник считается выполняющим служебные обязанности. Согласно подп. 2 данной статьи сотрудник считается выполняющим служебные обязанности в случае, если он следует к месту службы, командирования, прохождения медицинского осмотра, медицинского освидетельствования (обследования) или лечения и обратно. При этом в соответствии со статьей 227 Трудового кодекса Российской Федерации несчастными случаями на производстве признаются события, которые произошли при следовании к месту выполнения работы или с работы на транспортном средстве, предоставленном работодателем (его представителем), либо на личном транспортном средстве в случае использования личного транспортного средства в производственных (служебных) целях по распоряжению работодателя (его представителя) или по соглашению сторон трудового договора. То есть проект признает несчастными случаями любые происшествия, произошедшие с сотрудником при следовании к месту службы, независимо от того, каким образом сотрудник добирается. Полагаем, по аналогии с трудовым законодательством, если сотрудник следует к месту работы на личном либо общественном транспорте, все, что с ним произошло, не имеет отношения к его служебной деятельности. Вследствие этого следует сформулировать анализируемую норму, признав сотрудника выполняющим служебные обязанности в случае, если он следует к месту службы на транспортном средстве, предоставленном уголовно-исполнительной системой, либо в случае использования личного транспорта в служебных целях по распоряжению работодателя или по соглашению сторон.

Многие статьи проекта содержат в тексте ссылки на конкретные федеральные законы, например, на Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и др. Полагаем, с точки зрения юридической техники это не является корректным, так как в случае, если указанные законы утратят силу, придется вносить изменения и в анализируемый проект. Предлагаем вместо наименования конкретных законов употребить фразы «в соответствии с законодательством Российской Федерации», как это сделано во многих других статьях проекта.

В заключение отметим, что сегодня в правовом регулировании службы в уголовно-исполнительной системе сложилась парадоксальная ситуация. Основным нормативным актом, определяющим статус сотрудников, их права и обязанности, является Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации [4], принятое еще в 1992 году, которое уже не распространяется на сотрудников органов внутренних дел. Принятие федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе» видится актуальным и необходимым, позволит урегулировать многие спорные моменты и соответствует потребностям сегодняшнего дня.

Список литературы

1. Каляшин А. В. Государственная служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: теория и практика развития: монография. – М. : РИОР: ИНФРА-М, 2016. – 96 с.

2. Каляшин А. В. О развитии государственной службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы // Вопросы правоведения. – 2013. – № 5 (21). – С. 316-327.

3. Проект федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 2, ст. 70.

5. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Рос. газ. – 2003. – 31 мая.

6. 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» // Рос. газ. – 2011. – 7 дек.