

DOI 10.24411/2686-9764-2019-00014

УДК 343.8

Правовое регулирование подготовки кадров для уголовно-исполнительной системы Российской Федерации по образовательным программам высшего образования

А. А. КУХТИН – инспектор по особым поручениям отдела профессионального образования управления кадров ФСИН России, кандидат педагогических наук, доцент;

Д. В. ХАРЮШИН – заместитель начальника Академии ФСИН России по учебной работе, кандидат юридических наук, доцент;

А. И. ОДИНЦОВ – начальник высших академических курсов Академии ФСИН России, кандидат юридических наук

Реферат

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”» дополнительное правовое регулирование получили вопросы подготовки кадров для уголовно-исполнительной системы, в том числе по образовательным программам высшего образования. В статье проанализированы положения указанного федерального закона применительно к системе нормативно-правового регулирования порядка получения высшего образования, выявлены недостатки в правовой регламентации данной сферы правоотношений. В частности, установлено, что положения рассматриваемого федерального закона предусматривают в качестве причины для расторжения контракта о службе в уголовно-исполнительной системе с обучающимся его отчисление из образовательной организации уголовно-исполнительной системы без учета правовых оснований данного отчисления; не закреплены предусматривающие назначение после окончания обучения на равнозначные или вышестоящие должности гарантии слушателей и адъюнктов, а также курсантов, поступавших на обучение в статусе сотрудника уголовно-исполнительной системы, завершивших обучение в образовательных организациях уголовно-исполнительной системы по очной форме; нормативно не закреплена обязанность курсантов, слушателей, адъюнктов по несению службы по обеспечению жизнедеятельности образовательной организации уголовно-исполнительной системы (служба в нарядах); не регламентирован порядок обучения в адъюнктуре (отсутствует нормативное закрепление понятия «адъюнкт»; не предусмотрены основания для предоставления адъюнктам каникулярных отпусков; адъюнкты не отнесены к числу обучающихся, к которым возможно применение меры дисциплинарного взыскания в виде отчисления из образовательной организации уголовно-исполнительной системы; не закреплено требование к кандидатам на поступление в адъюнктуру о наличии не менее двух лет практического стажа службы в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы).

С учетом перечисленных выше вопросов авторами сформулированы предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: служба в уголовно-исполнительной системе; образовательная организация высшего образования уголовно-исполнительной системы; подготовка кадров для уголовно-исполнительной системы; курсант; слушатель; адъюнкт.

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

Legal regulation of personnel training for penal system of the Russian Federation on educational programs of higher education

A. A. KUKHTIN – Inspector of Special Assignments of the Department of Professional Education of the Personnel Administration of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Pedagogics, Associate Professor;

D. V. KHARYUSHIN – Deputy Head of the Academy of the Federal Penal Service of Russia for Academic Affairs, PhD. in Law, Associate Professor;

A. I. ODINTSOV – Head of Higher Academic Courses of the Academy of the Federal Penal Service of Russia, PhD., in Law

Abstract

With the adoption of the Federal Law of July 19, 2018 No. 197-FZ «On Service in the Penal System of the Russian Federation and on Amendments to the Law of the Russian Federation» On Institutions and Bodies Executing Criminal Sentences of Imprisonment», additional legal regulation received preparation issues personnel for the penal system, including in higher education educational programs. The article analyzes the provisions of the federal law in the regulatory system the procedure for obtaining higher education, deficiencies in the legal regulation of this sphere of legal relations have been identified, in particular, it has been established that the provisions of this federal law provide for the reason for termination of the contract for service in the penal system with a student to be expelled from the educational institution of penal correction without taking into account the legal grounds for this expulsion; the guarantees of students and adjuncts, as well as cadets, who entered training in the status of an employee of the penal system, who completed training in educational organizations, are not fixed, providing for the appointment after graduation at equivalent or higher positions; the duty of cadets, students, adjuncts to carry out the life support services of the educational organization of the penal system (service in outfits) is not legally fixed; there are deficiencies in the legal regulation of the training in adjunct studies (there is no normative enshrining of the term “adjunct”; there are no grounds for granting vacation vacations to adjuncts; the requirement is fixed for applicants for admission to the post-graduate studies on the presence of at least 2 years of practical experience in the bodies and institutions of the penal correction system). The authors formulated suggestions for improving the legislation of the Russian Federation on all the above-mentioned problematic issues.

Key words: service in the penal system; educational organizations of higher education of the penal system; training for the penal system; cadets; trainees; adjuncts.

12.00.11 – Judicial activity, prosecutorial activity, human rights and law enforcement

Федеральный закон 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”» (далее – Закон о службе в УИС) систематизировал положения ранее применявшихся нормативно-правовых актов, а также усилил правовую регламентацию порядка прохождения службы в уголовно-исполнительной системе, что отмечают педагогические и научные работники, подвергнувшие анализу положения указанного нормативного правового акта [1; 2; 3].

Дополнительное правовое регулирование в Законе о службе в УИС также получили правоотношения в сфере подготовки кадров для уголовно-исполнительной системы по образовательным программам высшего образования. Так, закреплена ряд правовых норм, непосредственно регламентирующих порядок обучения по образовательным программам высшего образования в образовательных организациях высшего образования федерального органа уголовно-исполнительной системы (да-

лее – образовательные организации УИС), а также правовой статус участников данных правоотношений:

- обучение по программам высшего образования является одним из основных видов подготовки кадров (п. «в» ч. 1 ст. 78), который реализуется как в образовательных организациях уголовно-исполнительной системы (ч. 2 ст. 78), так и в иных образовательных организациях (государственный заказ на подготовку кадров для уголовно-исполнительной системы) (ст. 79);

- право сотрудников на получение высшего образования (п. 11 ч. 1 ст. 11), в том числе порядок получения второго и последующего высшего образования (ч. 9 ст. 78), а также требование о наличии высшего образования для замещения должностей старшего и высшего начальствующего состава (ч. 2 ст. 9);

- право граждан на поступление на службу путем зачисления в образовательные организации уголовно-исполнительной системы для обучения по очной форме в должности курсанта (ч. 2 ст. 17);

- минимальный (16 лет) и предельный (25 лет) возраст для поступления в образова-

тельные организации УИС для обучения по очной форме по программам бакалавриата и специалитета в должности курсанта (ч. 2, п. 2 ч. 3 ст. 17);

– для граждан, поступающих в образовательные организации уголовно-исполнительной системы для обучения по очной форме, испытание при поступлении на службу не устанавливается (п. 2 ч. 11 ст. 24);

– порядок присвоения первых специальных званий курсантам (п. 1 ч. 2 ст. 43), очередных специальных званий адъюнктам и слушателям (ч. 5 ст. 41);

– обязательность заключения и условия контракта о службе с сотрудником, поступающим в образовательную организацию уголовно-исполнительной системы для обучения по очной форме или научную организацию уголовно-исполнительной системы для подготовки диссертации на соискание ученой степени доктора наук (п. 4 ч. 9 ст. 22, п. 2 ч. 2 и ч. 3 ст. 23);

– обязательность заключения и условия дополнительного соглашения к контракту о службе в уголовно-исполнительной системе с сотрудником, имеющим высшее образование и направляемым на обучение по очно-заочной или заочной форме обучения по другой специальности или другому направлению подготовки (ч. 10 ст. 78);

– возможность привлечения обучающихся к исполнению обязанностей, возложенных на учреждения и органы уголовно-исполнительной системы (ч. 3 ст. 78);

– именную стипендию в качестве дополнительной меры поощрения, применяемой в отношении курсантов (ч. 3 ст. 48);

– дополнительные дисциплинарные взыскания, применяемые к курсантам и слушателям: 1) назначение вне очереди в наряд; 2) отчисление из образовательной организации (ч. 2 ст. 50);

– виды каникулярных отпусков и их продолжительность (зимний каникулярный отпуск – 14 календарных дней; летний каникулярный отпуск – 30 календарных дней) для курсантов и слушателей, обучающихся по очной форме в образовательных организациях уголовно-исполнительной системы (ст. 62);

– отчисление из образовательной организации высшего образования (п. 10 ч. 2 ст. 84) в качестве основания расторжения контракта и увольнения сотрудника со службы в уголовно-исполнительной системе;

– основания возмещения сотрудником затрат, понесенных на его обучение (ч. 12 ст. 78), а также исключения из них (ч. 6 ст. 87).

Анализ перечисленных положений Закона о службе в УИС, касающихся порядка обучения по образовательным программам высшего образования в образовательных организациях УИС, позволяет выявить ряд недостатков в правовой регламентации.

Во-первых, положения Закона о службе в УИС предусматривают в качестве причины для расторжения контракта о службе с обучающимся его отчисление из образовательной организации УИС без учета правовых оснований данного отчисления.

В соответствии с п. 2 Порядка отчисления из федеральных государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении ФСИН России, обучающихся по основным профессиональным образовательным программам, утвержденного приказом ФСИН России от 24.03.2016 № 194 (далее – Порядок отчисления из образовательных организаций УИС), предусмотрены четыре основания для отчисления обучающихся:

1. В связи с получением образования (завершением обучения).

2. По инициативе обучающегося или родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося, в том числе в случае перевода обучающегося для продолжения освоения образовательной программы в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность.

3. По инициативе образовательной организации УИС:

– в случае применения к обучающемуся, достигшему возраста пятнадцати лет, отчисления как меры дисциплинарного взыскания;

– в случае невыполнения обучающимся по профессиональной образовательной программе обязанностей по добросовестному освоению такой образовательной программы и выполнению учебного плана;

– в случае установления нарушения порядка приема в образовательную организацию, повлекшего по вине обучающегося его незаконное зачисление в образовательную организацию.

4. По обстоятельствам, не зависящим от воли обучающегося или родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося и образовательной организации УИС, в том числе в случае ликвидации организации, осуществляющей образовательную деятельность.

В действующей редакции при отчислении из образовательной организации по любому из перечисленных выше оснований

с обучающимся может быть инициировано расторжение контракта о службе в уголовно-исполнительной системе. При этом в соответствии с ч. 12 ст. 78 Закона о службе в УИС расторжение контракта о службе в уголовно-исполнительной системе в свою очередь является основанием для взыскания с обучающегося затрат, понесенных на его обучение.

Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости конкретизации в п. 10 ч. 2 ст. 84 Закона о службе в УИС оснований для отчисления обучающихся из образовательных организаций. Представляется, что для расторжения контракта о службе в уголовно-исполнительной системе с обучающимся и последующего взыскания затрат, понесенных на его обучение, отчисление из образовательной организации должно быть осуществлено только при наличии одного из перечисленных ниже оснований:

1. Применение к обучающемуся, достигшему возраста пятнадцати лет, отчисления как меры дисциплинарного взыскания.

2. Невыполнение обучающимся по профессиональной образовательной программе обязанностей по добросовестному освоению такой образовательной программы и выполнению учебного плана.

3. Установление нарушения порядка приема в образовательную организацию, повлекшего по вине обучающегося его незаконное зачисление в образовательную организацию.

4. Отчисление по инициативе обучающегося или родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося, в том числе в случае перевода обучающегося для продолжения освоения образовательной программы в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность, не входящую в уголовно-исполнительную систему и не осуществляющую подготовку кадров для уголовно-исполнительной системы на основе государственного заказа в соответствии со ст. 79 Закона о службе в УИС.

Во-вторых, требуется нормативное закрепление понятия «адъюнкт».

В Законе о службе в УИС используются понятия «курсант», «слушатель», «адъюнкт», но их содержание не раскрывается.

Определения указанных понятий закреплены в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании в РФ).

Так, ст. 81 устанавливает, что в образовательных организациях, находящихся в том

числе в ведении ФСИН России, к числу обучающихся относятся адъюнкты, аспиранты, слушатели, курсанты и студенты (ч. 6); курсантами являются обучающиеся в образовательной организации сотрудники из числа лиц рядового состава и младшего начальствующего состава (ч. 8); слушателями – офицеры (лица среднего, старшего и высшего начальствующего состава) (ч. 7).

Определение понятия адъюнкта приводится в п. 5 ч. 1 ст. 33: адъюнкты – лица, проходящие военную или иную приравненную к ней службу, службу в органах внутренних дел в адъюнктуре по программе подготовки научно-педагогических кадров. Указанное понятие не включает в себя лиц, обучающихся по программам подготовки научно-педагогических кадров в образовательных организациях иных федеральных государственных органов, поскольку они не являются ни лицами, проходящими военную или иную приравненную к ней службу, ни службу в органах внутренних дел.

Уместно будет отметить, что в предыдущей редакции п. 5 ч. 1 ст. 33 к числу адъюнктов относились также лица, проходящие службу в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, которые были упразднены Указом Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции».

На основании изложенного предлагаем внести в ст. 81 Закона об образовании в РФ дополнения, раскрывающие понятие «адъюнкта»: адъюнктами являются сотрудники из числа лиц среднего, старшего и высшего начальствующего состава, обучающиеся по программам подготовки научно-педагогических кадров в федеральной государственной образовательной организации, находящейся в ведении федеральных органов исполнительной власти, указанных в части 1 настоящей статьи.

Отсутствие определения понятия адъюнкта приводит к его совмещению с понятием «слушатель», поскольку полностью охватывается последним по объему содержания: слушателями являются офицеры (лица среднего, старшего и высшего начальствующего состава), обучающиеся в федеральной государственной образовательной организации, находящейся в ведении федеральных органов исполнительной власти, указанных в части 1 настоящей статьи (ч. 7 ст. 81).

В-третьих, в Законе о службе в УИС не предусмотрены основания для предоставления адъюнктам каникулярных отпусков.

Регламентируя вопросы предоставления обучающимся каникулярных отпусков, Закон о службе в УИС необоснованно сужает круг обучающихся, имеющих право на указанный вид отпуска, до лиц, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры.

Так, в частности, ст. 62 Закона о службе в УИС предусматривает возможность предоставления каникулярных отпусков только курсантам и слушателям, обучающимся по очной форме. Адъюнкты, несмотря на то что также являются обучающимися, не имеют права на каникулярный либо иной вид отпуска.

Предоставление адъюнктам основного и дополнительного отпусков, предусмотренных ст. 59 и 60, вместо каникулярного не противоречит Закону о службе в УИС, но затрудняет организацию учебного процесса в связи с различной продолжительностью отпусков адъюнктов. Предоставление адъюнктам основного и дополнительного отпусков нарушает общий подход к пониманию сути и цели предоставления времени отдыха обучающимся, установленных Законом об образовании в РФ, содержащим понятие каникул (п. 11 ч. 1 ст. 34) и рассматривающим их в качестве одной из составляющих охраны здоровья обучающихся (п. 3 ч. 1 ст. 41).

В связи с этим адъюнктам как обучающимся должен предоставляться именно каникулярный отпуск, что требует внесения дополнений в ст. 62 Закона о службе в УИС, предусматривающих отнесение адъюнктов наряду с курсантами и слушателями к категории обучающихся по очной форме, которым предоставляется каникулярный отпуск.

В настоящее время правовым основанием предоставления адъюнктам, обучающимся по очной форме, каникулярного отпуска является ст. 49 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утв. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 № 4202-1), применение которой возможно в части, не противоречащей Закону о службе в УИС.

Следует также заметить, что норма о каникулярном отпуске адъюнкта имеет место быть также в федеральных законах от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федера-

ции», от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В-четвертых, Закон о службе в УИС не относит адъюнктов к числу обучающихся, к которым возможно применение меры дисциплинарного взыскания в виде отчисления из образовательной организации, как, например, в соответствии с ч. 2 ст. 50 к курсантам и слушателям.

При этом возможность применения к адъюнктам дисциплинарного взыскания в виде отчисления из образовательных организаций содержится в Порядке отчисления из образовательных организаций уголовно-исполнительной системы.

Отсутствие указания на рассматриваемый вид дисциплинарного взыскания в Законе о службе в УИС и его упоминание в Порядке отчисления из образовательных организаций уголовно-исполнительной системы свидетельствуют о конкуренции правовых норм и не позволяют применять в отношении адъюнктов отчисление в качестве меры дисциплинарного взыскания.

Данное обстоятельство в свою очередь препятствует расторжению контракта о службе с адъюнктом по основанию, предусмотренному п. 10 ч. 2 ст. 84 Закона о службе в УИС (в связи с отчислением из образовательной организации высшего образования федерального органа уголовно-исполнительной системы), а также делает невозможным взыскание с адъюнкта затрат, понесенных на его обучение, в порядке, установленном ч. 12 ст. 78 закона.

Анализ отдельных направлений функционирования образовательных организаций УИС позволяет определить ряд правоотношений, требующих дополнительной правовой регламентации. Так, не получили правового регулирования в Законе о службе в УИС следующие вопросы:

1. Предусмотрение назначения после окончания обучения на равнозначные или вышестоящие должности на неопределенный срок (в частности, на должности, не замещенные временно отсутствующим сотрудником, имеющим право на сохранение указанной должности за собой) как гарантии для слушателей и адъюнктов, а также курсантов, поступавших на обучение в статусе сотрудника, завершивших обучение в образовательных организациях УИС по очной форме. Отсутствие данных гарантий в законе является существенным негативным

фактором, влияющим на качество работы по подбору кандидатов на обучение по очной форме.

2. Обязанность курсантов, слушателей, адъюнктов по несению службы по обеспечению жизнедеятельности образовательной организации УИС (служба в нарядах).

Статья 78 Закона о службе в УИС устанавливает, что участие обучающихся в исполнении обязанностей, возложенных на учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, является частью их подготовки, но только при условии, что данная подготовка предусмотрена в соответствующих образовательных программах. К исполнению указанных обязанностей не допускаются курсанты, не достигшие возраста 18 лет.

В связи с этим спорным представляется вопрос о возможности отнесения различных видов нарядов (например, дневальный по курсу, по курсантской столовой и др.) к исполнению обязанностей, возложенных на учреждения и органы уголовно-исполнительной системы. Абсолютное большинство курсантов, обучающихся на первом курсе, и значительное число на втором курсе не достигли возраста 18 лет, что не позволяет в соответствии со ст. 78 привлекать их к несению службы ни в каких видах нарядов.

Указанные выше обстоятельства свидетельствуют о необходимости включения в Закон о службе в УИС нормы, регламентирующей порядок привлечения обучающихся к несению службы, связанной с обеспечением функционирования образовательных организаций УИС.

3. Требование к кандидатам на поступление в адъюнктуру о наличии не менее двух лет практического стажа службы в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы. Представляется целесообразным также предусмотреть исключение в виде сокращения срока стажа для лиц, достигших значительных результатов в научной деятельности.

Говоря о правовом регулировании порядка поступления в образовательные организации УИС для обучения по программам подготовки научно-педагогических кадров,

следует отметить, что в целях повышения качества отбора кандидатов на обучение необходимо дополнительно изучить возможность предоставления права на поступление для обучения по указанным программам лицам, не являющимися сотрудниками уголовно-исполнительной системы, но достигшим значительных результатов в научной деятельности. Это позволило бы существенно повысить конкурсный отбор на программы подготовки научно-педагогических кадров за счет привлечения к участию в конкурсе выпускников неведомственных образовательных организаций.

В случае принятия данного решения потребуется дополнить ч. 2 ст. 17 Закона о службе в УИС, предусмотрев, что зачисление не являющихся сотрудниками уголовно-исполнительной системы граждан в образовательные организации УИС для обучения по очной форме в должности адъюнкта является поступлением на службу в уголовно-исполнительную систему. Соответствующие изменения также потребуются внести в Приказ ФСИН России от 31.05.2017 № 483 «Об утверждении Порядка и условий приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении ФСИН России».

Таким образом, Закон о службе в УИС систематизировал и существенным образом развил правовую регламентацию порядка подготовки кадров для уголовно-исполнительной системы Российской Федерации по образовательным программам высшего образования. При этом отдельные его положения нуждаются в корректировке, уточнении либо развитии.

Представленные в настоящей статье предложения являются дискуссионными, а сформулированные выводы, несомненно, требуют дальнейшего анализа и являются отправной точкой для последующих исследований, могут быть использованы при разработке ведомственных нормативных актов, в том числе проекта Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в уголовно-исполнительной системе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Борзенко, Ю. А. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (анализ Федерального закона № 197-ФЗ) / Ю. А. Борзенко, К. В. Косарев // Вестник Кузбасского института. – 2018. – № 3 (36). – С. 15–22.
2. Брыков, Д. А. Совершенствование системы управления персоналом уголовно-исполнительной системы Российской Федерации / Д. А. Брыков // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2019. – № 2. – С. 2–6.
3. Моторова, Н. В. Новые положения законодательства в сфере подготовки кадров для уголовно-исполнительной системы / Н. В. Моторова // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2019. – № 4. – С. 45–48.

REFERENCES

1. Borzenko YU. A., Kosarev K. V. O sluzhbe v ugovolno-ispolnitel'noj sisteme Rossijskoj Federacii (analiz Federal'nogo zakona № 197-FZ) [On service in the penal system of the Russian Federation (analysis of Federal Law No. 197-FZ)]. *Vestnik Kuzbasskogo instituta – Bulletin of the Kuzbass Institute*, 2018, no. 3 (36), pp. 15–22. (In Russ.).
- Brykov D. A. Sovershenstvovanie sistemy upravleniya personalom ugovolno-ispolnitel'noj sistemy Rossijskoj Federacii [Improving the personnel management system of the penal system of the Russian Federation]. *Vedomosti ugovolno-ispolnitel'noj sistemy – Journal of the penal system*, 2019, no. 2, pp. 2–6. (In Russ.).
3. Motorova N. V. Novye polozheniya zakonodatel'stva v sfere podgotovki kadrov dlya ugovolno-ispolnitel'noj sistemy [New legislation in the field of training for the penal system]. *Vedomosti ugovolno-ispolnitel'noj sistemy – Journal of the penal system*, 2019, no. 4, pp. 45–48. (In Russ.).