

## **Проблемы нормативного закрепления основных прав и обязанностей сотрудника уголовно-исполнительной системы как элементов его правового статуса**

**А.А. ПОПОВ** – адъюнкт кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России

В статье рассматриваются вопросы, связанные с нормативным закреплением основных прав и обязанностей сотрудника уголовно-исполнительной системы, раскрываются проблемы теоретического и практического характера, требующие последовательного решения с целью надлежащего исполнения служащим своих обязанностей и реализации закрепленных прав.

**Ключевые слова:** правовой статус сотрудника уголовно-исполнительной системы; права; обязанности; нормативное закрепление.

## **Problems of regulatory consolidation of fundamental rights and responsibilities of the penal staff as elements of its legal status**

**A.A. POPOV** – Adjunct of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the federal Penal Service of Russia

The article discusses issues related to legal regulation of basic rights and responsibilities of the penal staff, it reveals the problems of theoretical and practical nature, requires a consistent solution for the proper performance of their duties to employees and implementation of the fixed rights.

**Key words:** legal status of an employee of the penal system; rights; duties; standard fastening.

Многочисленные связи, возникающие между государством, обществом и человеком, фиксируются законодателем в юридически значимой форме – в форме закрепленных в законодательстве Российской Федерации прав, свобод, обязанностей, гарантий и мер ответственности, образующих в совокупности правовой статус человека и гражданина, а также любого государственного служащего, в том числе и сотрудника уголовно-исполнительной системы<sup>1</sup>.

Служба в уголовно-исполнительной системе в современных условиях несколько ограничивает правовой статус сотрудников, которые, обладая широким кругом полномочий в области исполнения наказаний, не имеют права заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью, связанной с извлечением доходов, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, зачастую

сами оставаясь социально незащищенными<sup>2</sup>.

Для того чтобы понять, каким образом учреждения и органы уголовно-исполнительной системы реализуют меры по социальной защите своих сотрудников, необходимо определить такие элементы правового статуса сотрудника, как права и обязанности, рассмотреть их законодательное закрепление на различных уровнях.

Как справедливо отмечает С.А. Комаров, «те интересы личности, которые возникают в соответствии с фактическими жизненными обстоятельствами, подпадают под категорию законных интересов, подлежат правовой охране и защите со стороны государства, но в содержание правового статуса не входят до тех пор, пока не будут опосредованы правом и не станут правовыми нормами, выражающими конкретные права, свободы и обязанности»<sup>3</sup>.

Отсутствие четкой системы нормативных правовых актов федерального и ведомственного уровней, регламентирующих порядок и условия прохождения службы в уголовно-исполнительной системе, негативно отражается на реализации закрепленных прав и исполнении возложенных обязанностей самими сотрудниками. Данное обстоятельство объясняется тем, что ранее, когда система исполнения наказаний входила в структуру органов внутренних дел, они имели правовой статус, права и обязанности служащего указанного ведомства.

Согласимся с авторской позицией А.В. Каляшина, который указывает, что обязанности сотрудника уголовно-исполнительной системы представляют собой нормативно закрепленную систему мер должного поведения, включающую служебные обязанности, подразделяющиеся на общеслужебные и специальные, делящиеся, в свою очередь, на профессиональные и должностные. Под правами же понимается комплекс взаимосвязанных правовых возможностей, состоящих из личных и служебных прав<sup>4</sup>.

Само нахождение определенного баланса между правами и обязанностями составляет одну из важнейших теоретических и практических проблем, имеющих существенное значение при регулировании и реализации правового статуса сотрудника. Целостность прав и обязанностей определяется положением о взаимной ответственности управомоченного субъекта, который, совершая определенные действия, должен в то же время нести за них ответственность.

Необходимо отметить, что стержневым элементом правового статуса человека являются именно обязанности, то есть возложенный на него круг действий, безусловных для последующей реализации. Права всего лишь прямо или косвенно создают условия для надлежащего выполнения обязанностей, гарантируют стабильность правового статуса и правовую регламентацию служебной деятельности сотрудника<sup>5</sup>.

Обязанности характеризуют суть служебной деятельности сотрудника уголовно-исполнительной системы, так как государство принимает его на службу в целях возложения на него соответствующих должностных обязанностей при наличии установленных законодательством прав. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей, а также нарушение установленных административных процедур являются основанием возникновения конфликтов с руководством и другими сотрудниками.

Проведенный анализ действующих нормативных правовых актов показывает, что практически ни в одном документе нет исчерпывающего подробного перечня основных прав и обязанностей сотрудников уголовно-исполнительной системы. Так, пределы должностных обязанностей сотрудников частично установлены различными нормативными правовыми актами, такими как Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>6</sup>, УИК РФ, УПК РФ, Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2014 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»<sup>7</sup>, приказы Минюста России от 25.01.1999 г. № 20 «Об утверждении Положения о следственном изоляторе уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации»<sup>8</sup>, от 23.06.2005 г. № 95 «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний»<sup>9</sup>, от 03.11.2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений»<sup>10</sup> и т.д.

Если обратиться к закону Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», то в нем имеется гл. IV, посвященная правам и обязанностям работников уголовно-исполнительной системы, однако на самом деле им отведена только ст. 26, которая также не раскрывает их в полной мере.

В частности, в данной статье говорится, что сотрудники уголовно-исполнительной системы исполняют свои обязанности и пользуются в пределах их компетенции правами, предоставленными учреждениям либо органам, исполняющим уголовные наказания в виде лишения свободы, названным законом и другими законодательными актами Российской Федерации. Получается, что данная норма права носит бланкетный характер, то есть ссылается на нормы, закрепленные в иных статьях указанного документа, Присяге, контракте о службе в уголовно-исполнительной системе, не позволяет определить конкретный либо типовой перечень прав и обязанностей сотрудника уголовно-исполнительной системы в рамках одного закона и касается лишь ограниченной категории служащих, осуществляющих трудовую деятельность в сфере реализации наказаний в виде лишения свободы.

Аналогичные отсылочные нормы содержатся и в ст. 4 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. Предполагается, что данное обстоятельство может быть обусловлено спецификой занимаемых сотрудниками должностей, наличием различных прав и обязанностей, закрепленных в должностных инструкциях. Подобное положение дел не способствует четкому осознанию работниками своих прав и обязанностей, что отражается на эффективности их служебной деятельности.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1998 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы»<sup>11</sup> с учетом изменений в законодательстве и специфики службы в уголовно-исполнительной системе была разработана Инструкция о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы<sup>12</sup>.

Она должна была в некоторой мере упорядочить основные моменты, касающиеся прохождения службы именно в уголовно-исполнительной системе. Однако, если обратиться к ст. 2 «Служебные обязанности и права сотрудников», мы увидим, что данная статья посвящена порядку выдачи служебных удостоверений, жетонов, условиям их хранения и ни в коей мере не закрепляет права и обязанности. Иными словами, сотрудники обязаны лишь обеспечить сохранность служебных удостоверений и жетонов. В п. 2.3 сказано, что граждане, принимаемые на службу в уголовно-исполнительную систему, а также сотрудники при перемещении по службе знакомятся под расписку со служебными обязанностями по должности, на которую они назначаются, а сотрудники, состоящие в должностях, – с вносимыми в служебные обязанности изменениями. Обязанность по своевременному и полному доведению до сотрудников их прав и обязанностей возлагается на непосредственных начальников.

Таким образом, в ст. 2 инструкции права и обязанности сотрудников уголовно-исполнительной системы не закреплены, что затрудняет изучение и анализ специфики правового статуса данной категории работников.

С правовой точки зрения интересной представляется позиция законодателя относительно ознакомления граждан, принимаемых на службу, а также действующих

сотрудников под расписку со своими служебными обязанностями, вносимыми изменениями и возложения обязанности на непосредственных начальников по своевременному и полному доведению до сотрудников их прав и обязанностей в условиях их должного нормативного закрепления на федеральном уровне.

В целях упорядочения работы по кадровому обеспечению деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, установления единства в определении должностных обязанностей работников и предъявляемых к ним квалификационных требований Приказом ФСИН России от 05.06.2008 г. № 379 «Об утверждении Порядка подготовки должностной инструкции работника уголовно-исполнительной системы»<sup>13</sup> были утверждены требования к должностной инструкции.

Так, должностная инструкция сотрудника уголовно-исполнительной системы в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации определяет организационно-правовую основу его деятельности, права, обязанности и ответственность, при этом разрабатывается для каждого сотрудника индивидуально, исходя из задач и функций, возложенных на него в соответствии с замещаемой должностью.

Например, раздел «Права» должен содержать перечень прав, которыми в пределах своей компетенции обладает работник уголовно-исполнительной системы при реализации возложенных на него служебных обязанностей. Помимо этого, согласно п. 6 в должностной инструкции должен приводиться перечень прав сотрудника, предусмотренных законом «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, Инструкцией о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, который данными нормативными правовыми актами не закреплен и в них отсутствует. Аналогичные требования касаются и раздела «Обязанности» должностной инструкции.

Таким образом, проанализировав основные законодательные акты, призванные регламентировать обязанности и права сотрудника уголовно-исполнительной системы, можно сделать следующий вывод: ни в одном нормативном правовом акте (как федерального, так и ведомственного зна-

чения) нет четкого перечня основных прав и обязанностей, которые в своей совокупности определяли бы общий правовой статус сотрудника, его положение в системе правоохранительной службы. Данные нормы носят бланкетный характер. Выход из

сложившейся ситуации видится в принятии подготовленного Минюстом России проекта федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации», призванного урегулировать указанные пробелы в законодательстве.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См., напр.: Закон Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

<sup>2</sup> См.: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» // Там же. № 2. Ст. 70.

<sup>3</sup> Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 1997. С. 154.

<sup>4</sup> См.: Каляшин А.В. Административно-правовой статус сотрудника уголовно-исполнительной системы: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 210.

<sup>5</sup> См.: Он же. Права как элемент административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы // Черные дыры в российском законодательстве. 2007. № 1. С. 258.

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

<sup>7</sup> См.: Там же. 2004. № 42. Ст. 4109.

<sup>8</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 10.

<sup>9</sup> См.: Там же. 2005. № 30.

<sup>10</sup> См.: Там же. № 47.

<sup>11</sup> См.: Российская газета. 1998. 29 июля.

<sup>12</sup> См.: Приказ Минюста России от 06.06.2005 г. № 76 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 27.

<sup>13</sup> См.: Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2008. № 9.

<sup>1</sup> См., напр.: Закон Rossijskoj Federacii ot 21.07.1993 g. № 5473-1 «Ob uchrezhdenijah i organah, ispolnjajushhih ugovolnye nakazanija v vide lishenija svobody» // Vedomosti SND i VS RF. 1993. № 33. St. 1316.

<sup>2</sup> См.: Postanovlenie Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii ot 23.12.1992 g. № 4202-1 «Ob utverzhenii Polozhenija o sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii i teksta Prisjagi sotrudnika organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii» // Tam zhe. № 2. St. 70.

<sup>3</sup> Komarov S.A. Obshhaja teorija gosudarstva i prava. M., 1997. S. 154.

<sup>4</sup> См.: Kaljashin A.V. Administrativno-pravovoj status sotrudnika ugovolno-ispolnitel'noj sistemy: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2008. S. 210.

<sup>5</sup> См.: Он же. Prava kak jelement administrativno-pravovogo statusa sotrudnika ugovolno-ispolnitel'noj sistemy // Chernye dyry v rossijskom zakonodatel'stve. 2007. № 1. S. 258.

<sup>6</sup> См.: SZ RF. 1995. № 29. St. 2759.

<sup>7</sup> См.: Там же. 2004. № 42. St. 4109.

<sup>8</sup> См.: Bjulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti. 1999. № 10.

<sup>9</sup> См.: Там же. 2005. № 30.

<sup>10</sup> См.: Там же. № 47.

<sup>11</sup> См.: Rossijskaja gazeta. 1998. 29 ijulja.

<sup>12</sup> См.: Prikaz Minjusta Rossii ot 06.06.2005 g. № 76 «Ob utverzhenii Instrukcii o porjadke primeneniya Polozhenija o sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii v uchrezhdenijah i organah ugovolno-ispolnitel'noj sistemy» // Bjulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti. 2005. № 27.

<sup>13</sup> См.: Vedomosti ugovolno-ispolnitel'noj sistemy. 2008. № 9.