



Проблемы модернизации кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы в условиях становления доктрины административного конституционализма в современной России

Р. В. НАГОРНЫХ

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4765-8550>, e-mail: nagornikh-vipe@mail.ru

Я. В. ВАСИЛЬЕВА

Северо-Западный институт (филиал) Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9434-7563>, e-mail: yana.vasileva@list.ru

Н. А. МЕЛЬНИКОВА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3697-4769>, e-mail: melnatale@mail.ru

Реферат

Введение: пенитенциарная система является важнейшим элементом в структуре любого современного государства, а ее состояние выступает своеобразным социальным индикатором реального уровня развития демократии в стране. От того, насколько законно и эффективно осуществляется исполнение уголовных наказаний, зависит уровень состояния преступности, защищенности граждан от угроз криминального характера, общественного порядка, общественной и государственной безопасности. На надлежащее состояние уголовно-исполнительной системы в современной России оказывают влияние множество факторов, в числе которых заметное место занимает состояние кадрового обеспечения деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания. В этой связи модернизацию законодательства о государственной службе и кадровой политики государственного управления в уголовно-исполнительной системе следует рассматривать в качестве приоритетных административно-правовых и организационных средств повышения социальной эффективности государственного управления в правоохранительной сфере. *Целью* статьи является выявление основных направлений развития административного законодательства в области государственной службы и кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы в рамках нового этапа конституционных преобразований в современной России. *Методологическую основу* образуют общенаучные и частно-научные (логико-юридический, сравнительно-правовой, дискриптивный, контент-анализа) методы познания правовой действительности. *Выводы:* предложенные направления формирования теоретической доктрины государственной службы и кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы на основе интегративного правопонимания процессов и явлений общественного развития, совершенствования административного законодательства о государственной службе в уголовно-исполнительной системе посредством его дальнейшей конституционализации, трансформации кадровой политики за счет принятия Концепции кадровой политики приведут к системному изменению механизма кадрового обеспечения, усилению его устойчивости перед угрозами криминального характера, повышению эффективности государственного управления органами и учреждениями, исполняющими уголовные наказания, в целом. Научная и практическая значимость работы состоит в обосновании практических предложений по совершенствованию действующего административного за-

конодательства в области государственной службы и кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы.

Ключевые слова: государственная служба; кадровое обеспечение; административно-правовое регулирование; конституционные принципы.

12.00.14. – Административное право; административный процесс.

Для цитирования: Нагорных Р. В., Васильева Я. В., Мельникова Н. А. Проблемы модернизации кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы в условиях становления доктрины административного конституционализма современной России. *Пенитенциарная наука*, 2021, т. 15, № 4 (56), с. 791–801. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-4-791-801.

Modernization Issues of Staffing the Penal Enforcement System in the Context of Formation of an Administrative Constitutionalism Doctrine in Modern Russia

ROMAN V. NAGORNYKH

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4765-8550>, e-mail: nagornikh-vipe@mail.ru

YANA V. VASIL'EVA

North-Western Institute (branch) of the Moscow State Law Academy named after Kutafin O.E., Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9434-7563>, e-mail: yana.vasileva@list.ru

NATALIYA A. MEL'NIKOVA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3697-4769>, e-mail: melnatale@mail.ru

Abstract

Introduction: today the state policy in the sphere of public service and PES staffing is focused on providing penitentiary institutions with competent and skilled specialists capable of performing state tasks in the field of execution of criminal penalties in difficult conditions. The processes of formation and development of the staffing system, meeting modern needs of the state and society development, are due to a variety of political, social, economic, legal and organizational factors that have both external and internal effects on its functioning. Neutralization of negative factors is possible only by increasing the efficiency of management activities in the PES as a whole and staffing in particular. The *purpose* of this article is to identify key directions for elaboration of administrative legislation in the field of public service and staffing the penal enforcement system in the framework of a new stage of constitutional transformations in modern Russia. The *methodological basis* of the work is formed by general scientific and private scientific (logical-legal, comparative-legal, descriptive, content analysis) methods of cognition of legal reality. *Conclusions:* the proposed directions for the formation of a theoretical doctrine of public service and PES staffing on the basis of integrative legal understanding of processes and phenomena of social development, improvement of administrative legislation on public service in the PES through its further constitutionalization, development of personnel policy through the adoption of the Concept for personnel policy in the penal enforcement system will lead to a systematic change in the mechanism of staffing the penal enforcement system, strengthening its resistance to countering threats of a criminal nature, and enhance performance of penitentiary institutions in general. The scientific and practical significance of the work consists in substantiating practical proposals for improving current administrative legislation in the field of public service and PES activities.

Keywords: public service; staffing; administrative and legal regulation; constitutional principles.

12.00.14. – Administrative law; administrative process.

For citation: Nagornykh R. V., Vasil'eva Y. V., Mel'nikova N. A. Modernization issues of staffing the penal enforcement system in the context of formation of an administrative constitutionalism doctrine in modern Russia. *Penitentiary Science*, 2021, vol. 15, no. 4(56), pp. 791–801. DOI 10.46741/2686-9764-2021-15-4-791-801.

Состояние кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы

Кадровое обеспечение деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации призвано обеспечить всестороннее удовлетворение потребностей органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, в грамотных специалистах, способных в сложных условиях выполнять государственные задачи в области исполнения уголовных наказаний. Процессы формирования и развития системы кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, адекватной современным потребностям государства и общества, обусловлены множеством политических, социальных, экономических, правовых и организационных факторов, которые оказывают как внешнее, так и внутреннее воздействие на ее функционирование.

Кадровое обеспечение пенитенциарной системы в нашей стране, несмотря на длительный период попыток привести его в качественно новое и необходимое обществу состояние, по-прежнему далеко от совершенства и конституционных идеалов правового демократического государства.

Сохраняющийся в России, по данным Портала правовой статистики, высокий уровень преступности [2] крайне негативно сказывается на состоянии преступности внутри самой пенитенциарной системы, в том числе и среди ее сотрудников. В настоящее время вовлеченность сотрудников службы в криминальные отношения остается достаточно высокой [4, с. 20]. Только в 2020 г. возбуждено 99 уголовных дел в отношении 56 сотрудников уголовно-исполнительной системы, 170 сотрудников уволено за совершение служебного проступка [17].

Ряд преступлений имеет повышенный общественный резонанс, что вызывает тревогу в обществе, негативно влияет на авторитет уголовно-исполнительной системы и престиж государственной службы в ней [9, с. 346, 347; 6, с. 72]. Одним из значимых

факторов, обусловивших такое положение вещей, является крайне низкий уровень социальной защиты сотрудников, особенно лиц, замещающих должности младшего начальствующего и рядового состава, вызывающий значительный некомплект этой категории служащих. По состоянию на 1 января 2021 г. вакантными оставались 10,6 % должностей, при этом некомплект младшего начальствующего и рядового состава составлял 12,5 % [5].

Системное негативное влияние на современное состояние кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы оказывают факторы неэффективного государственного управления в сфере исполнения уголовных наказаний, непродуманность и волюнтаризм при проведении административной реформы пенитенциарной системы в 2009–2011 гг., отсутствие на период начала преобразований каких-либо серьезных научно обоснованных моделей модернизации и т. п.

В настоящее время многие проблемы в сфере государственного управления уголовно-исполнительной системой продолжают сохраняться. Несмотря на принятие ряда важнейших стратегических документов в рассматриваемой сфере, таких как Концепция Федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 гг.)» и Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 г., на уровень и состояние кадрового обеспечения деятельности службы по-прежнему самым негативным образом влияют:

- во-первых, отсутствие современной научно обоснованной доктрины в этой области, что приводит к значительным перекосам в развитии законодательства и практической кадровой работы;

- во-вторых, наличие существенных недостатков в законодательстве о государственной службе в уголовно-исполнительной системе, которые явились следствием перманентного заимствования основных

положений законодательства о службе в органах внутренних дел;

– в-третьих, отсутствие единого концептуального документа (концепции кадровой политики), принятого на уровне ФСИН России и определяющего основные цели, задачи, принципы и направления совершенствования кадрового обеспечения деятельности пенитенциарной системы.

Доктрина государственной службы и кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы

Комплексная модернизация уголовно-исполнительной системы, приведение ее деятельности в соответствие с требованиями обновленной Конституции Российской Федерации, основополагающих международных правовых актов в области защиты прав и свобод человека, международных стандартов в пенитенциарной сфере является важнейшей государственной задачей и требует глубокой ревизии и пересмотра существующей модели кадрового обеспечения органов и учреждений, исполняющих наказания, на основе разработки новой теоретической доктрины.

В основу разработки научной доктрины должны быть положены фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых – представителей различных отраслей научного знания – с учетом их критического осмысления и адаптации к российским реалиям [16]. При этом следует очень взвешенно подходить к оценке результатов ранее полученных научных исследований и выработанных на их основе форм и методов кадровой работы в правоохранительной сфере, апробированных многолетней практикой и в целом положительно себя зарекомендовавших, что особенно актуально в современных условиях развития пенитенциарной науки и практики.

В последнее время активно стало высказываться мнение относительно «целесообразности переосмысления ранее полученных научных результатов в области работы с кадрами уголовно-исполнительной системы в связи с новыми экономическими, социально-политическими и правовыми (в том числе и международно-правовыми) реалиями» [1]. Такая постановка проблемы, безусловно, заслуживает внимания, поскольку новые условия функционирования пенитенциарной, правоохранительной систем и всего государства объективно требуют и поиска новых научно обоснованных

решений в сфере кадрового обеспечения деятельности. Однако возникают вполне обоснованные вопросы: насколько устарели прежние научные взгляды и, соответственно, практические формы и методы работы с кадрами правоохранительных органов в целом и уголовно-исполнительной системы в частности; какие направления научного поиска в этой связи должны стать приоритетными. Представляется, что решение задач совершенствования кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы носит многовекторный, или полифункциональный, характер [19, с. 8] и должно сопровождаться проведением научных исследований во многих отраслях научного знания.

Вместе с тем негативные явления в практике системы исполнения наказаний требуют повышенного внимания, прежде всего со стороны управленческих наук – теории государственного управления, административного и уголовно-исполнительного права. Эти отрасли в контексте исследования проблем организационной деятельности и правового регулирования уголовно-исполнительной системы тесным образом взаимосвязаны [10, с. 28; 20, с. 6–9], они имеют большое количество междисциплинарных точек соприкосновения, обладают сходным научным инструментарием и понятийным аппаратом, общим предметом научного анализа, который образуют управленческие (организационно-правовые) отношения в сфере исполнения уголовных наказаний. В этой связи кадровое обеспечение как отраслевая обеспечивающая подсистема пенитенциарной деятельности должно рассматриваться в качестве общего для управленческих отраслей предмета научного анализа.

Разработку доктринальных положений в области работы с кадрами следует рассматривать в качестве одного из наиболее актуальных направлений научного обеспечения пенитенциарной деятельности в контексте научного анализа иных направлений правоохранительной деятельности государства в целом. Методологическую основу новой научной доктрины государственного управления в сфере кадрового обеспечения правоохранительной деятельности и деятельности уголовно-исполнительной системы должны составлять парадигма интегративного правопонимания [8], а также научные представления о развитии конституционной демократии и административного конституционализма в современной России [18].

Суть интегративного подхода состоит в рациональном объединении передовых идей естественного права, юридического позитивизма, историко-консервативного правопонимания, психологического, социологического, а также иных неклассических его видов с позиции приоритета социальных гуманистических начал правового регулирования общественных отношений [12, с. 18].

В свою очередь, применение интегративного правопонимания при создании новой доктрины государственной службы в уголовно-исполнительной системе и ее кадрового обеспечения должно ориентироваться на достижение целей правового регулирования и организации практической деятельности с позиций приоритета социальных гуманистических начал пенитенциарной деятельности, высоких духовных и нравственных основ службы, патриотизма и долга при выполнении служебных обязанностей.

В целом в основе интегративного правопонимания государственной службы в правоохранительной сфере лежит приоритет основополагающих прав, свобод и интересов отдельной личности не в индивидуальном, а в общечеловеческом контексте, ее безопасности от угроз криминального, природного и техногенного характера. В этой связи теоретическая модель государственной службы в правоохранительной сфере, основанная на интегративном понимании социально-правовых процессов и явлений, предполагает рассмотрение данного вида государственной службы как профессиональной деятельности, ориентированной на всестороннюю защиту основополагающих прав и свобод граждан, интересов общества и государства от угроз криминального, природного и техногенного характера [13, с. 124]. Отсюда следует, что такая разновидность государственной службы, как государственная служба в уголовно-исполнительной системе, должна также быть ориентирована на защиту основополагающих прав и свобод граждан, интересов общества и государства от угроз криминального характера посредством исполнения уголовных наказаний и применения мер уголовно-правового характера к лицам, преступившим закон.

Таким образом, теоретическая доктрина государственной службы и кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы должна представ-

лять собой интегративную систему научных принципов, взглядов и идей об основных явлениях и процессах в области государственно-служебных отношений в уголовно-исполнительной системе и их организационно-правового регулирования, в основе которой лежат высшие правовые ценности гуманистического отношения к человеку, его правам и свободам. При этом государственная служба и кадровое обеспечение могут успешно осуществляться только на основе развития духовно-нравственных начал службы, всеобъемлющего соблюдения основополагающих прав и свобод человека и гражданина, воспитания у сотрудников чувства ответственности перед обществом и государством, патриотизма, долга и добросовестного служения отечеству.

Конституционная реформа и развитие законодательства о службе в уголовно-исполнительной системе

Особую актуальность задачи совершенствования законодательства о деятельности уголовно-исполнительной системы приобрели в условиях проводимой в нашей стране конституционной реформы, в ходе которой определены основные векторы дальнейшей социализации государства, намечены важнейшие стратегические ориентиры модернизации системы публичного управления, созданы предпосылки для проведения дальнейших преобразований в области демократизации и гуманизации общественной жизни. Новеллы Конституции Российской Федерации обуславливают необходимость дальнейшей конституционализации существующих отраслей права, появление новых прав и свобод человека и соответствующих правовых механизмов их реализации [7], что напрямую затрагивает все без исключения сферы государственного управления, в том числе деятельность пенитенциарной системы и ее кадрового состава.

Теоретические положения современной концепции административного конституционализма [22; 25], пришедшей на смену концепции административного государства и получившей широкое распространение в зарубежных правовых системах [21; 24], обуславливают необходимость глубокой конвергенции основных конституционных положений с действующим законодательством (в рассматриваемом нами случае – с административным законодательством, регулирующим отношения в сфере государ-

ственной службы и кадрового обеспечения деятельности правоохранительных органов, в частности уголовно-исполнительной системы).

Конституционализация административного законодательства представляет собой процесс установления прямых связей между законодательными актами в сфере публичного управления и конституционными ценностями, такими как равенство, надлежащая правовая процедура и верховенство закона [23, с. 515–516]. Этот процесс является характерным для подавляющего большинства правовых систем, ориентированных на неукоснительное соблюдение прав и свобод человека, и является основополагающим вектором конституционного развития нашей страны на десятилетия вперед.

В этой связи углубление конституционализации административного законодательства о государственной службе в правоохранительной сфере неизбежно затронет подсистему кадрового обеспечения правоохранительных органов, что обусловит более глубокое проникновение конституционных идей в ведомственное нормативное регулирование кадрового обеспечения. К сожалению, процессы конституционной экспансии в этих подсистемах административно-правового регулирования в настоящее время фактически приостановлены, что объективно вызывает необходимость изменения политической воли и решительных действий со стороны законодателя. Речь должна идти прежде всего о возвращении к идее принятия единого закона о правоохранительной службе (на новой конституционной основе), а в качестве промежуточного шага – непосредственном закреплении в законах о государственной службе в отдельных правоохранительных органах базовых конституционных принципов федерализма (ст. 4, 5, 15, 69, 71, 72, 73, 78 Конституции Российской Федерации), законности (ст. 15 Конституции Российской Федерации), приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации).

Конституционализация административного законодательства о государственной службе в правоохранительной сфере должна подразумевать гармонизацию с Конституцией Российской Федерации всего массива нормативных правовых актов о государственной службе, в том числе посредством закрепления в законах об отдельных ее ви-

дах действующих институциональных принципов государственной службы, а именно принципов единства правовых и организационных основ государственной службы, открытости государственной службы, стабильности службы, доступности информации о службе, взаимодействия с общественными объединениями и гражданами, защищенности служащих.

Демократизация службы в уголовно-исполнительной системе на основе обновленной Конституции Российской Федерации должна предусматривать и внедрение таких известных отечественному дореволюционному и современному зарубежному публичному праву принципов службы, как публичность, приоритет профессионализма и личной выслуги, престиж и особое социальное положение сотрудников, достойное государственное денежное вознаграждение, соответствие чинов и званий профессиональной служебной деятельности различных видов.

Все названные принципы должны найти отражение в действующем Федеральном законе 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"», а в перспективе и в законе о государственной правоохранительной службе.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что в настоящее время законы об отраслевых разновидностях государственной службы в правоохранительной сфере содержат лишь бланкетные нормы о том, что служба в этих органах осуществляется в соответствии с основными принципами построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации, установленными Федеральным законом от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». При этом названный закон предусматривает значительно более широкий перечень принципов государственной службы. Подобное положение дел вряд ли следует считать удовлетворительным, поскольку отсутствие в отраслевых законах всего перечня базовых конституционных и институциональных принципов не позволяет в полной мере обеспечить создание действенных механизмов их реализации в организации правоохранительной службы

в отдельных ведомствах. В ряде случаев конституционные принципы вообще приобретают своеобразную интерпретацию, которая в значительной степени девальвирует их смысл и содержание. Примером тому может послужить отсутствие в отраслевых законах о службе раскрытия конституционного принципа законности и сведение его содержания лишь к реализации отдельных положений, а именно к обязанности сотрудника «руководствоваться законодательством Российской Федерации» и запрету для неограниченного круга лиц «вмешиваться в законную деятельность сотрудника, кроме лиц, прямо уполномоченных на то федеральным законом».

Вместе с тем конституционный принцип законности имеет более глубокий смысл: суть его состоит прежде всего в «распределении и ограничении власти законом в целях обеспечения прав и свобод граждан» [14, с. 11, 12] и защите граждан от любых форм произвола со стороны власти. В связи с этим содержание принципа законности в служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы должно приобрести подлинный конституционный смысл и охватить своим содержанием установление не только обязанности сотрудника строго и неукоснительно соблюдать законодательство, но и обязанности требовать его соблюдения со стороны других лиц, а также введение прямого запрета на выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), противоречащих действующей Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. При этом особую актуальность проблема восстановления конституционного понимания принципа законности в законодательстве о службе в уголовно-исполнительной системе приобретает в контексте реализации Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478, в соответствии с которым предусмотрена комплексная модернизация законодательства в сфере антикоррупционной деятельности.

В числе приоритетных направлений дальнейшего совершенствования законодательства о службе в уголовно-исполнительной системе, помимо внедрения в него развернутой системы принципов, следует также назвать:

– устранение противоречий в правах сотрудников;

– более тщательную нормативную разработку административных процедур, связанных с отбором на службу, прохождением и увольнением из уголовно-исполнительной системы, а также обжалованием действий и решений, нарушающих права сотрудников;

– установление гарантий социальной защиты сотрудников и т. д. [11].

Концепция кадровой политики в уголовно-исполнительной системе

Каждая новая политическая или экономическая задача, каждое принципиальное решение должны предусматривать проведение соответствующих мероприятий в области работы с кадрами. Это касается мер как краткосрочного, так и долгосрочного характера, требующих основательной подготовки и повышения квалификации уже имеющихся и новых кадров [3, с. 82]. У отечественных авторов сложилось достаточно отчетливое представление о системном влиянии кадрового обеспечения управленческой деятельности государства на выполнение основных его функций. Например, А. В. Оболонский, последовательно рассматривая государственное управление через влияние на него человеческого потенциала, отмечал, что сама логика общественного развития выдвигает человеческий фактор на первый план и в системе управленческих отношений. Именно в активизации человеческого фактора находятся социальные резервы, овладение которыми становится одним из главных условий ускорения общественного прогресса [15, с. 3]. Подобная позиция не только не утратила своего значения и в современный период реформирования широкого спектра общественных отношений, но и, как нам представляется, является в теоретическом плане одной из наиболее важных посылок в рассмотрении проблематики совершенствования государственного управления, в том числе в сфере государственной службы в уголовно-исполнительной системе и ее кадрового обеспечения.

Основы государственной политики в сфере государственной службы в уголовно-исполнительной системе и ее кадрового обеспечения должны быть закреплены в соответствующем политико-правовом концептуальном документе – Концепции кадровой политики в уголовно-исполнительной системе.

Такая концепция как базовый административно-политический документ, являясь

совокупностью взглядов на цели, задачи, сущность и систему государственной службы и кадрового обеспечения деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, должна определять основные направления кадровой политики в государственном управлении.

Кадровая политика является основным средством повышения эффективности служебной деятельности и реализуется путем формирования кадрового состава государственных служащих уголовно-исполнительной системы, обладающего необходимыми профессиональными компетенциями, обучения и воспитания кадров в соответствии с целями и задачами правоохранительной деятельности государства в условиях демократизации российского общества.

Основной целью кадровой политики в уголовно-исполнительной системе являются формирование и развитие стабильного, оптимально сбалансированного профессионального корпуса сотрудников, наиболее полно соответствующего современным и прогнозируемым социально-политическим, экономическим, криминогенным и другим условиям.

Основными задачами кадровой политики являются:

- повышение управляемости органами и учреждениями, исполняющими уголовные наказания, за счет совершенствования научно-аналитического, материально-технического и информационного обеспечения работы с кадрами, внедрения перспективных автоматизированных систем в практику работы кадровых аппаратов;
- создание действенной системы информационного обмена между кадровыми и воспитательными аппаратами и представителями подразделений служб безопасности иных правоохранительных структур;
- развитие нормативной правовой базы кадровой работы в уголовно-исполнительной системе и ее постоянное совершенствование с учетом изменения обстановки;
- создание эффективного механизма ротации, повышения квалификации, переподготовки и повышения квалификации кадрового состава;
- формирование у сотрудников высокой психологической устойчивости к воздействию разного рода стрессовых факторов, укрепление духовно-нравственных основ службы.

Выводы

Теоретико-методологическую основу модернизации кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы должна составлять соответствующая теоретическая доктрина государственной службы и кадрового обеспечения правоохранительной деятельности в целом и уголовно-исполнительной системы в частности, основанная на парадигме интегративного правопонимания и научных представлениях о развитии конституционной демократии и административного конституционализма в современной России.

Важным направлением повышения эффективности деятельности следует считать и модернизацию административного законодательства о государственной службе в органах и учреждениях, исполняющих уголовные наказания. Целью законодательской работы в этой сфере должно стать углубление и фактическое воплощение в законодательстве о государственной службе в уголовно-исполнительной системе, а затем и в непосредственной практической деятельности базовых конституционных принципов федерализма, законности, приоритета прав и свобод человека, ряда иных институциональных принципов, известных отечественному и зарубежному публичному праву в части единства основ государственной службы, открытости государственной службы, стабильности службы, доступности информации о службе, взаимодействия с общественными объединениями и гражданами, защищенности служащих, а также организационно-правовых принципов публичности, приоритета профессионализма и личной выслуги, престижа и особого социального положения сотрудников, достойного государственного денежного вознаграждения, соответствия чинов и званий профессиональной служебной деятельности различных видов.

Кадровое обеспечение деятельности является важнейшей подсистемой государственного управления в сфере исполнения уголовных наказаний. Деятельность государства обусловлена множеством политических, социальных, экономических, правовых и организационных факторов, которые оказывают разнонаправленное воздействие на состояние пенитенциарной системы. В этой связи стабилизация ситуации в уголовно-исполнительной системе, выявление наиболее важных стратегиче-

ских направлений повышения эффективности пенитенциарной деятельности, с одной стороны, и нейтрализация негативных факторов влияния на уголовно-исполнительную систему – с другой, возможны только на основе проведения грамотной системной кадровой политики, подразумевающей использование соответствующих форм и

методов работы с кадрами, их обучение и воспитание, социальную защиту. Наиболее актуальные направления кадровой политики должны быть закреплены в Концепции кадровой политики в уголовно-исполнительной системе на период до 2030 г., утвержденной на уровне ФСИН России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. В формате круглого стола в академии обсудили перспективы совершенствования работы с кадрами УИС // Академия ФСИН России : сайт. – URL: https://apu.fsin.gov.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=484858 (дата обращения: 25.10.2021).
2. Генеральная Прокуратура Российской Федерации. Портал правовой статистики : официальный сайт. – URL: <http://crimestat.ru/> (дата обращения: 21.10.2021).
3. Гербер, Р. Кадры в системе социалистического управления / Р. Гербер, Г. Юнг ; под редакцией М. В. Сенина. – Москва : Прогресс, 1970. – 207 с.
4. Гирько, С. И. Пенитенциарная преступность: современное состояние и тенденции / С. И. Гирько, А. А. Долгополов // Научный портал МВД России. – 2021. – № 1 (53). – С. 18–24.
5. Глава ФСИН пожаловался на недостаток сотрудников и высокие нагрузки // РИА Новости : официальный сайт. – URL: <https://turbo.gia.ru/20210312/fsin-1600960376.html> (дата обращения: 04.11.2021).
6. Житков, А. А. Развитие уголовного законодательства в сфере противодействия коррупции / А. А. Житков // Актуальные вопросы назначения и исполнения уголовных наказаний : сборник научных трудов / под общей редакцией В. Н. Некрасова. – Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2017. – С. 72–77. – ISBN 978-5-94991-413-7.
7. Зорькин, В. Под знаком Основного Закона / В. Зорькин // Российская газета. – 2021. – № 247 (8598). – С. 1, 9. – URL: <https://cdnimg.rg.ru/pril/fascicle/4/39/93/43993-1635363078.pdf> (дата обращения: 29.10.2021).
8. Клементьев, А. А. О категории «неправо» в парадигме интегративного правопонимания / А. А. Клементьев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – Том 19, № 3. – С. 81–85.
9. Мельникова, Н. А. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в уголовно-исполнительной системе / Н. А. Мельникова // Актуальные проблемы деятельности подразделений УИС : сборник материалов всероссийской научно-практической конференции (Воронеж, 26 мая 2016 года). – Воронеж : Научная книга, 2016. – С. 346–349. – ISBN 978-5-4446-0889-0.
10. Мельникова, Н. А. Соотношение норм административного и уголовно-исполнительного права в регулировании деятельности органов и учреждений ФСИН России / Н. А. Мельникова // Российский следователь. – 2007. – № 18. – С. 27–29.
11. Москалькова заявила о противоречиях в законах о правах сотрудников ОВД // РИА Новости : официальный сайт. – URL: <https://ria.ru/20190626/1555929023.html> (дата обращения: 06.11.2021).
12. Нагорных, Р. В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Нагорных Роман Вадимович. – Москва, 2017. – 22 с.
13. Нагорных, Р. В. Государственная служба Российской Федерации в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики административно-правового регулирования / Р. В. Нагорных. – Москва : ИНФРА-М, 2018. – 190 с. – ISBN 978-5-16-014080-3.
14. Нечипас, Ю. В. Принцип конституционной законности и его реализация / Ю. В. Нечипас, И. А. Побережная // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 3 (39). – С. 9–12.
15. Оболонский, А. В. Человек и государственное управление / А. В. Оболонский ; ответственный редактор М. И. Пискотин. – Москва : Наука, 1987. – 254 с.
16. Оботурова, Н. С. Проблема прав человека в контексте идей гуманизма и трансгуманизма / Н. С. Оботурова // Пенитенциарная наука. – 2020. – Том 14, № 2. – С. 155–161.
17. Против сотрудников ФСИН возбудили почти 100 уголовных дел в 2020 году // РИА Новости : официальный сайт. – URL: <https://ria.ru/20201128/fsin-1586762321.html> (дата обращения: 21.10.2021).
18. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития : монография / [Алебастрова И. А. и др.] ; ответственные редакторы В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 448 с. – ISBN 978-5-91768-763-6. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/949363> (дата обращения: 03.11.2021).
19. Степаненко, Ю. В. Правоохранительная деятельность: эволюция теоретических взглядов / Ю. В. Степаненко // Административное право и процесс. – 2013. – № 1. – С. 2–11.
20. Сущность, формы и методы реализации исполнительной власти : учебное пособие для магистратуры по направлению подготовки «Юрист в сфере государственного управления» / Я. В. Васильева, С. В. Ведяшкин, А. М. Кононов [и др.]. – Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2019. – 163 с. – ISBN 978-5-94991-490-8.
21. Klenk, T. Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services / Tanja Klenk, Renate Reiter // International Review of Administrative Sciences. – 2019. – Volume 85, no. 1. – Pp. 3–10. – URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852318810883> (дата обращения: 08.11.2021).
22. Lee, S. Our Administered Constitution: Administrative Constitutionalism from the Founding to the Present / Sophia Z. Lee // University of Pennsylvania Law Review. – 2019. – Volume 167. – Pp. 1699–1747. – URL: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/2084 (дата обращения: 03.11.2021).
23. Lewans, M. Administrative Constitutionalism and the Unity of Public Law / Matthew Lewans // Osgoode Hall Law Journal. – 2018. – Volume 55, Issue 2. – Pp. 515–556. – URL: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol55/iss2/5> (дата обращения: 08.11.2021).

24. Mazouz, B. Strategic management in public administrations: a results-based approach to strategic public management / Bachir Mazouz, Anne Rousseau, with the collaboration of Pierre-Andr Hudon // *International Review of Administrative Sciences*. – 2016. – Volume 82, no. 4. – Pp. 621–832.
25. Metzger, G. Administrative Constitutionalism / Gillian E. Metzger // *Texas Law Review*. – 2013. – Volume 91. – Pp. 1897–1935. – URL: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/817 (дата обращения: 03.11.2021).

REFERENCES

1. In the format of a round table the Academy discussed prospects for improving work with personnel of the penal enforcement system. *Akademiya FSIN Rossii: sait* [Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia: website]. Available at: https://apu.fsin.gov.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=484858 (accessed October 25, 2021). (In Russ.).
2. *General'naya Prokuratura Rossiiskoi Federatsii. Portal pravovoi statistiki: ofitsial'nyi sait* [The Prosecutor General's Office of the Russian Federation. Portal of legal statistics: official website]. Available at: <http://crimestat.ru/> (accessed October 25, 2021).
3. Gerber R., Young G. *Kadry v sisteme sotsialisticheskogo upravleniya* [Staffing in the socialist management system]. Edited by Senin M.V. Translated by Khorokhordin V.A. Moscow: Progress, 1970. 207 p.
4. Gir'ko S.I., Dolgopolov A.A. Penitentsiarnaya prestupnost': sovremennoe sostoyanie i tendentsii [Penitentiary crime: current state and trends]. *Nauchnyi portal MVD Rossii=Scientific Portal of the Russia Ministry of the Interior*, 2021, no. 1(53), pp. 18–24. (In Russ.).
5. Head of the FSIN complained about the lack of employees and high loads. *RIA Novosti: ofitsial'nyi sait* [RIA Novosti: official website]. Available at: <https://turbo.ria.ru/20210312/fsin-1600960376.html> (accessed November 4, 2021).
6. Zhitkov A.A. Development of criminal legislation in the field of anti-corruption. In: *Aktual'nye voprosy naznacheniya i ispolneniya ugovolnykh nakazanii: Sbornik nauchnykh trudov* [Topical issues of the appointment and execution of criminal penalties: collection of scientific papers]. Ed. by V.N. Nekrasov. Vologda: Vologodskii institut prava i ekonomiki Federal'noi sluzhby ispolneniya nakazanii, 2017. Pp. 72–77. (In Russ.).
7. Zor'kin V.D. The Constitutional Court at the turn of the fourth decade. *Rossiiskaya gazeta=Russian Newspaper*, 2021, no. 247(8598), pp. 1–9. Available at: <https://cdnimg.rg.ru/pril/fascicle/4/39/93/43993-1635363078.pdf> (accessed October 29, 2021).
8. Klement'ev, A.A. On the category “non-law” in the paradigm of integrative law comprehension. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo=Bulletin of South Ural State University. Ser. Law*, 2019, vol. 19, no. 3, pp. 81–85. (In Russ.).
9. Mel'nikova N.A. Administrative and legal means of preventing and suppressing corruption in the penal system. In: *Aktual'nye problemy deyatel'nosti podrazdelenii UIS: sbornik materialov Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Voronezh, 26 maya 2016 goda* [Actual problems of the activities of the PES units: collection of materials of the All-Russian scientific and practical conference, Voronezh, May 26, 2016]. Voronezh: Izdatel'sko-poligraficheskii tsentr “Nauchnaya kniga”, 2016. Pp. 346–349. (In Russ.).
10. Mel'nikova N.A. Ratio of the norms of administrative and penal enforcement law in the regulation of the activities of bodies and institutions of the Federal Penitentiary Service of Russia. *Rossiiskii sledovatel'=Russian Investigator*, 2007, no. 18, pp. 27–29. (In Russ.).
11. Moskalkova stated contradictions in the laws on the rights of police officers. *RIA Novosti: ofitsial'nyi sait* [RIA Novosti: official website]. Available at: <https://ria.ru/20190626/1555929023.html> (accessed November 6, 2021).
12. Nagornykh R.V. *Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii v pravookhranitel'noi sfere: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoj stepeni doktora yuridicheskikh nauk* [Administrative and legal regulation of public service of the Russian Federation in the law enforcement sphere: Doctor of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2017. 22 p.
13. Nagornykh R.V. *Gosudarstvennaya sluzhba Rossiiskoi Federatsii v pravookhranitel'noi sfere: problemy teorii i praktiki administrativno-pravovogo regulirovaniya: monografiya* [Public service of the Russian Federation in the law enforcement sphere: problems of theory and practice of administrative and legal regulation: monograph]. Moscow: Obshchestvo s ogranichennoi otvetstvennost'yu “Nauchno-izdatel'skii tsentr INFRA-M”, 2018. 190 p.
14. Nechipas Yu.V., Poberezhnaya I.A. Principle of constitutional legality and its implementation. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii=Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2016, no. 3(39), pp. 9–12. (In Russ.).
15. Obolonskii A.V. *Chelovek i gosudarstvennoe upravlenie* [Man and public administration]. Ed. by Piskotin M.I. Moscow: Nauka, 1987. 254 p.
16. Oboturova N.S. The problem of human rights in the context of the ideas of humanism and transhumanism. *Penitentsiarnaya nauka=Penitentiary Science*, 2020, vol. 14, no. 2, pp. 155–161. (In Russ.).
17. Almost 100 criminal cases were initiated against FSIN employees in 2020. *RIA Novosti: ofitsial'nyi sait* [RIA Novosti: official website]. Available at: <https://ria.ru/20201128/fsin-1586762321.html> (accessed October 21, 2021). (In Russ.).
18. Alebastrova I.A., et al. *Sovremennyi rossiiskii konstitutsionalizm: problemy stanovleniya i perspektivy razvitiya: monografiya* [Modern Russian constitutionalism: problems of formation and prospects of development: monograph]. Ed. by Komarova V.V., Sadovnikova G.D. Moscow: Norma : INFRA-M, 2018. 448 p. Available at: <https://znanium.com/catalog/product/949363> (accessed 3, 2021).
19. Stepanenko Yu.V. Law enforcement: the evolution of theoretical views. *Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsesssa=Actual problems of administrative law and process*, 2013, no. 1, p. 8. (In Russ.).
20. Vasil'eva Ya.V., Vedyashkin S.V., Kononov A.M., et al. *Sushchnost', formy i metody realizatsii ispolnitel'noi vlasti : uchebnoe posobie dlya magistratury po napravleniyu podgotovki “Yurist v sfere gosudarstvennogo upravleniya”* [Essence, forms and methods of implementing executive power: textbook for a master's degree in the field of training “Lawyer in the field of public administration”]. Vologda: Vologodskii institut prava i ekonomiki Federal'noi sluzhby ispolneniya nakazanii, 2019. 163 p.
21. Klenk T., Reiter R. Post-new public management: reform ideas and their application in the field of social services. *International Review of Administrative Sciences*, 2019, vol. 85, no. 1, pp. 3–10. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020852318810883> (accessed November 8, 2021).

22. Lee S.Z., Our administered constitution: administrative constitutionalism from the founding to the present. *Faculty Scholarship at Penn Law*, 2019. Available at: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3086&context=faculty_scholarship (accessed November 3, 2021)
23. Lewans M. Administrative constitutionalism and the unity of public law. *Osgoode Hall Law Journal*, 2018, no. 55.2, pp. 515–556. Available at: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=3292&context=ohlj> (accessed November 8, 2021)
24. Mazouz B., Rousseau A., Hudon P.A. Strategic management in public administrations: a results-based approach to strategic public management. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82, no. 4, pp. 621–832. Available at: <https://www.cairn-int.info/journal-management-2020-2-page-42.htm> (accessed November 8, 2021)
25. Metzger G.E., Administrative Constitutionalism. *Texas Law Review*, 2013, vol. 91, pp. 1897–1935. Available at: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1744&context=faculty_scholarship (accessed November 3, 2021).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

РОМАН ВАДИМОВИЧ НАГОРНЫХ – доктор юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, профессор кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4765-8550>, e-mail: nagornikh-vipe@mail.ru

ЯНА ВАЛЕРЬЕВНА ВАСИЛЬЕВА – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Северо-Западного института (филиала) Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Вологда, Российская Федерация, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9434-7563>, e-mail: yana.vasileva@list.ru

НАТАЛИЯ АЛЕКСАНДРОВНА МЕЛЬНИКОВА – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, г. Вологда, Российская Федерация, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3697-4769>, e-mail: melnatale@mail.ru

ROMAN V. NAGORNYKH – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Professor of the Department of Administrative Law of Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4765-8550>, e-mail: nagornikh-vipe@mail.ru

YANA V. VASIL'EVA – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the North-Western Institute (branch) of the Moscow State Law Academy named after Kutafin O.E., Vologda, Russian Federation, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9434-7563>, e-mail: yana.vasileva@list.ru

NATALIYA A. MEL'NIKOVA – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative Law of Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russian Federation, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3697-4769>, e-mail: melnatale@mail.ru

Статья поступила 10.11.2021