

О ПРАВАХ И ОБЯЗАННОСТЯХ СОТРУДНИКА УИС РОССИИ
КАК ОСНОВЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО СТАТУСА:
ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА И КЛАССИФИКАЦИЯ

Е. А. Батищева

Воронежский институт ФСИН России

Поступила в редакцию 5 июля 2012 г.

Аннотация: проанализированы основные элементы, составляющие структуру административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы, правовые нормы, регламентирующие данные вопросы, представлена классификация обязанностей и предложены некоторые пути решения выявленных проблем, дано авторское определение обязанностей сотрудника уголовно-исполнительной системы.

Ключевые слова: правовой статус, правоохранительные органы, административно-правовой статус сотрудника УИС, государственная служба, служебная деятельность, права и обязанности государственного служащего.

Abstract: in article the basic elements making structure of administratively-legal status employee of criminally-executive system, the rules of law regulating this points in question are analysed, classification of duties is presented and some ways of the decision of the revealed problems are offered, author's definition of duties of the employee of criminally-executive system is made.

Key words: legal status, law enforcement bodies, administratively-legal status, public service, office activity, rights and duties of the civil servant.

2012. № 2

Понимание и оценка правового статуса сотрудника Федеральной службы исполнения наказаний в настоящее время неоднозначна. Для полной характеристики данной категории необходимо определить правовой статус в общем виде. В теории государства и права в целом и в отдельных трудах можно встретить множество дефиниций «правового статуса личности». Слово «статус» произошло от лат. status – состояние, положение.

354

Некоторые ученые под «правовым статусом личности» понимают юридически закрепленное положение субъекта в обществе¹, т.е. комплекс прав, обязанностей, гарантий и ответственности, установленных правовыми нормами.

Другие ученые понятие «административно-правовой статус» разъясняют как объем закрепленных за субъектом в области государственного управления обязанностей и прав в совокупности с гарантиями их реализации.

¹ См.: Колмаров С. Л., Малько А. В. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие. М., 1999. С. 274.

В настоящее время в уголовно-исполнительной системе порядок и условия прохождения службы ее сотрудниками определяет «Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации». В соответствии со ст. 1 Положения «сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации являются граждане Российской Федерации, состоящие в должностях рядового и начальствующего состава органов внутренних дел или кадрах Министерства внутренних дел Российской Федерации, которым в установленном настоящим Положением порядке присвоены специальные звания рядового и начальствующего состава органов внутренних дел»².

Согласно данной норме, сотрудником уголовно-исполнительной системы является гражданин Российской Федерации, состоящий в должности рядового или начальствующего состава Федеральной службы исполнения наказаний, ее учреждении или органе, которому в установленном «Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» порядке присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава внутренней службы.

Относительно структуры административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы у ученых также нет единого мнения. Например, с точки зрения Д. М. Овсянко, в правовое положение государственных служащих правоохранительной службы входят права, свободы, обязанности и ответственность³. Л. В. Смирнов считает, что в состав административно-правового статуса сотрудника включаются такие элементы, как правосубъектность, права и обязанности⁴. В свою очередь, В. А. Пертли в правовое положение сотрудников, исполняющих наказание в виде лишения свободы, включил права, обязанности, требования к личным и профессиональным качествам, выполняемой служебной деятельности, а также виды, основания и пределы ответственности, меры социальной защиты и гарантии⁵.

Нет и единой нормы закона, которая определяла бы правовой статус сотрудника уголовно-исполнительной системы. Согласно Основному закону нашей страны – Конституции РФ – основы правового статуса личности в Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства составляют: состояние личности в гражданстве либо состояние без гражданства, правосубъектность, права, свободы и обязанности⁶.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70 ; Собрание актов Президента Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5086 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2, № 53 (ч. 1). Ст. 5030 ; 2002. № 27. Ст. 2620; 2004. № 35. Ст. 3607 ; 2005. № 14. Ст. 1212; 2007. № 10. Ст. 1151, № 49. Ст. 6072.

³ См.: *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 200.

⁴ См.: *Смирнов Л. В.* Административно-правовой статус сотрудника милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 10.

⁵ См.: *Пертли В. А.* Правовое положение сотрудников учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 31.

⁶ Рос. газ. 1993. 5 авг.

В ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁷ определено, что правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

В ст. 14–21 гл. 3 «Правовое положение (статус) служащего правоохранительной службы» проекта федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» заложены восемь элементов, характеризующих статус служащего правоохранительной службы: общие и служебные обязанности; требования к поведению; общие права и права по занимаемой должности; ограничения и запреты на правоохранительной службе; представление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; ответственность; форма одежды и знаки различия.

Таким образом, наряду с правами, обязанностями и гарантиями законодатель в состав правового статуса служащих правоохранительных органов включил такие элементы, как: ограничения и запреты на службе; требования к поведению служащего; урегулированность конфликта интересов на службе; представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; форму одежды и знаки различия.

На основании сказанного можно сделать вывод о том, что нет единого мнения на счет структуры административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы. На наш взгляд, приоритетное значение имеет совокупность его прав и обязанностей. Нельзя не согласиться с Г. В. Мальцевым, который определяет, что нет ничего более важного в структуре права, чем права и обязанности⁸. Этой же точки зрения придерживаются Л. Л. Попова⁹, О. М. Хатюшенко¹⁰, а также И. В. Коршунова, которая считает, что такие элементы, как гражданство, правоспособность, правовые принципы, ответственность, гарантии, правовой долг и другие, группируются вокруг прав и обязанностей¹¹.

Логично предположить, что права тесно связаны с обязанностями сотрудника уголовно-исполнительной системы. Так, Д. Н. Бахрах считает: «Основной элемент каждой государственной должности – обязанности. Это ее ядро, смысл существования. А права по должности лишь прямо

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁸ См.: Мальцев Г. В. Права личности : юридическая норма и социальная действительность // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 50.

⁹ См.: Попова Л. Л. Административное право : учебник. М., 2002. С. 204.

¹⁰ См.: Хатюшенко О. М. Административно-правовой статус государственного служащего Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 31.

¹¹ См.: Коршунова И. В. Обязанность как правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 23.

или косвенно создают условия для надлежащего выполнения обязанностей»¹².

Административно-правовой статус сотрудника уголовно-исполнительной системы определяется факторами социально-экономического, политического, духовного и иного порядка. В их числе – уровень экономического развития системы исполнения наказаний в целом и отдельных ее элементов, а также профессиональной и общеобразовательной подготовки персонала и др. Одним из важных факторов являются цели наказания, цели и задачи уголовно-исполнительного законодательства в целом и цели, задачи и функции учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, в частности.

Таким образом, наделение правами и обязанностями персонала призвано обеспечить выполнение задач, поставленных перед учреждениями и органами, исполняющими наказания, в сфере борьбы с преступностью. Обязанности сотрудника УИС характеризуют суть его служебной деятельности, так как ФСИН России, ее учреждения и органы принимают лицо на службу в целях возложения на него соответствующих должностных обязанностей.

Следует отметить, что административно-правовой статус сотрудника зависит от закрепления в законе правового положения лиц, отбывающих наказания, так как субъективные права, законные интересы и юридические обязанности осужденных выражают меру возможной и должной требовательности к ним со стороны персонала учреждений и органов, исполняющих наказания.

Для надлежащего выполнения сотрудником возложенных на него обязанностей необходимо соблюдать баланс в соотношении между обязанностями и правами, так как данный вопрос имеет принципиальное значение при правовом регулировании административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы.

Проанализировав правовые нормы, можно сделать вывод, что право может признаваться и правом, и обязанностью. Например, закрепленные в Законе РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы» права УИС: проведение досмотра задержанных лиц и транспортных средств при проведении операций по задержанию осужденных, совершивших побег; изъятие запрещенных вещей и документов и т.д. Нередко вышеперечисленные действия выступают в роли обязанностей сотрудников уголовно-исполнительной системы.

Обязанности сотрудника характеризуют суть его служебной деятельности, так как государство (государственный орган) принимает его на службу, главным образом, в целях возложения на него соответствующих должностных обязанностей. Ненадлежащая реализация сотрудниками своих обязанностей, неисполнение, а также нарушение ими установлен-

¹² Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов. М., 2000. С. 233.

ных административных процедур являются основанием возникновения конфликтов.

Таким образом, под обязанностями сотрудника уголовно-исполнительной системы, по нашему мнению, следует понимать совокупность действий, предусмотренных федеральными законами, нормативными правовыми актами, локальными актами, обязательных для выполнения, в связи с осуществлением служебной деятельности по занимаемой государственной должности.

В целях исполнения государственной службы на сотрудников возлагаются повышенные, по сравнению с другими гражданами, обязанности; некоторые из них являются общими для всех сотрудников, их исполнение не регламентировано какими-либо временными рамками, например исполнение должностных или специальных обязанностей.

В правовой литературе даются различные классификации обязанностей государственных служащих.

Ученые, например А. П. Алексин и А. А. Кармолицкий, обязанности государственного служащего поделили на общегражданские и служебные. Последние, в свою очередь, по их мнению, состоят из общих обязанностей, распространяющихся на всех государственных служащих, и специальных, для конкретного вида государственной службы, обладание которыми связано с конкретными должностями¹³.

Сотрудники уголовно-исполнительной системы подпадают под специальный правовой режим, посредством возложения на них определенных должностных функций. При этом они продолжают выполнять возложенные на них как на граждан Российской Федерации Конституцией РФ обязанности. Например, они должны платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, защищать Отечество и т.д. Таким образом, указанные выше обязанности выходят за рамки его служебных обязанностей, возложенных на него как на государственного служащего, и относятся к общегражданским.

На наш взгляд, говоря о сотрудниках уголовно-исполнительной системы, нецелесообразно говорить об общегражданских обязанностях, так как они не входят в систему тех обязанностей, которые возложены на него в связи с принадлежностью его к данному виду государственной службы.

Н. В. Новоселова также считает, что деление обязанностей государственного служащего на общегражданские и служебные не совсем аргументировано, так как правовой статус государственного служащего составляют лишь те обязанности и права, которыми он обладает в связи с осуществлением служебной деятельности по занимаемой государственной должности¹⁴.

По мнению Д. Н. Бахраха служебные обязанности государственных служащих можно разделить на общеслужебные, профессиональные,

¹³ См.: Алексин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Основные понятия и институты : учебник. М., 2004. С. 171.

¹⁴ См.: Новоселова Н. В. Обязанности и права государственного служащего : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 38.

должностные и ограничения¹⁵. Три последние обязанности определяются как специальные.

Рассмотрим отдельные категории обязанностей сотрудников уголовно-исполнительной системы. Общеслужебные обязанности – это обязанности, которые присущи всем сотрудникам государственной правоохранительной службы независимо от должности, которую они занимают. В зависимости от функций и задач соответствующих государственных учреждений и органов, где учреждена та или иная должность государственной правоохранительной службы, определяется объем общеслужебных обязанностей. По нашему мнению, необходимо внести отдельную главу соответствующего содержания в проект федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации».

Законом РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»¹⁶, Уголовно-исполнительным кодексом РФ и другими нормативными правовыми актами закреплены профессиональные обязанности сотрудника УИС, входящие в состав специальных обязанностей.

Так, по мнению К. К. Горяинова, обязанности сотрудников УИС вытекают из обязанностей учреждений, исполняющих наказания, которые в общем виде изложены в ст. 13 указанного выше Закона и касаются прежде всего обеспечения реализации уголовно-исполнительного законодательства¹⁷.

По нашему мнению, название ст. 26 «Обязанности и права сотрудников уголовно-исполнительной системы» Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» необходимо конкретизировать, изложив ее в следующей редакции: «*Специальные* обязанности и права сотрудников уголовно-исполнительной системы».

Кроме того, в указанной статье закреплены права и обязанности только сотрудников учреждений либо органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы. Согласно ст. 24 к сотрудникам уголовно-исполнительной системы относятся: «...лица, имеющие специальные звания сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее – сотрудники уголовно-исполнительной системы), рабочие и служащие учреждений, исполняющих наказания, объединений учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности, федеральных государственных унитарных предприятий уголовно-исполнительной системы, федерального органа уголовно-исполнительной системы и его территориальных органов, а также следственных изоляторов, предприятий, научно-иссле-

¹⁵ См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 233.

¹⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2964 ; 1998. № 16. Ст. 1796, № 30. Ст. 3613 ; 2000. № 26. Ст. 2730 ; 2001. № 11. Ст. 1002 ; 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5132.

¹⁷ См.: Комментарий к Закону Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (постатейный) / под общ. ред. С. Х. Шамсунова. М., 2008. С. 117.

довательских, проектных, лечебных, учебных и иных учреждений, входящих в уголовно-исполнительную систему». Следовательно, содержание абз. 1 ст. 26 Федерального закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» необходимо изложить в следующей редакции: «Сотрудники уголовно-исполнительной системы исполняют свои обязанности и пользуются в пределах их компетенции правами, предоставленными учреждениями, *входящими в уголовно-исполнительную систему*, которые предусмотрены настоящим Законом и другими законодательными актами Российской Федерации».

В соответствии с законом сотрудники уголовно-исполнительной системы на территории Российской Федерации обязаны в случае непосредственного обнаружения событий, угрожающих личной или общественной безопасности, принять меры к спасению людей, предотвращению и пресечению правонарушений, задержанию лиц по подозрению в совершении этих правонарушений и сообщить об этом в ближайший орган внутренних дел Российской Федерации независимо от должности, которую они занимают, места их нахождения и времени суток. В соответствии с этим сотрудники имеют право осуществлять контроль за соблюдением режимных требований на объектах учреждений, исполняющих наказания, и территориях, прилегающих к ним, осуществлять оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность, применять к нарушителям закона меры воздействия и принуждения, применять и использовать физическую силу, специальные средства и оружие, производить административное задержание и применять другие меры административного воздействия, производить досмотры и обыски осужденных, иных лиц и их вещей, транспортных средств на территории учреждений, исполняющих наказания, и прилегающих территорий, на которых установлены режимные требования, а также изымать запрещенные вещи и документы, осуществлять регистрацию осужденных, проводить медицинское освидетельствование осужденных с целью выявления фактов употребления алкоголя или наркотиков, при проведении операций по задержанию бежавших или уклоняющихся от отбывания наказания осужденных в местах, где вероятно их появление, осуществлять досмотр транспортных средств, проверку документов, использовать безвозмездно средства массовой информации для розыска осужденных, совершивших побег, привлекать осужденных к труду, осуществлять предпринимательскую деятельность, обращаться в суд за защитой своих прав и интересов.

Итак, первостепенным элементом административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы являются обязанности, которые находятся в тесной связи с правами сотрудника уголовно-исполнительной системы. Предполагается, что служащий должен добросовестно, активно и в полной мере осуществлять должностные обязанности, предусмотренные законодательством, исполнять приказы, распоряжения, указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей. От государственного служащего ожидается, что он будет прилагать все усилия, чтобы всегда выполнять свои должностные функции, соблюдая

при этом правила внутреннего служебного распорядка государственного органа. Однако на практике остается много нерешенных вопросов, касающихся правового регулирования надлежащего исполнения обязанностей сотрудниками уголовно-исполнительной системы.

Воронежский институт Федеральной службы исполнения наказания

Батищева Е. А., преподаватель кафедры гражданского и трудового права

E-mail: ea_batischeva@rambler.ru

Тел.: 8-908-133-65-51

Voronezh Institute of the Federal Service of Execution of Punishment

Batishcheva E. A., Lecturer of the Civil and Labor Law Department

E-mail: ea_batischeva@rambler.ru

Tel.: 8-908-133-65-51