

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования

«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра «Теории государства и права, конституционного и
административного права»

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02. 2015. 519. ВКР

Руководитель работы,
канд. ист. наук, доцент,
_____ Галина Аскарровна
Васильева
_____ 2020 г.

Автор работы,
студент группы Ю-515
_____ Эдвина Вадиковна
Мауликаева
_____ 2020 г.

Нормоконтролер,
_____ Наталья Александровна
Миронова
_____ 2020 г.

Челябинск

2020

АННОТАЦИЯ

Мауликаева Э.В. Выпускная квалификационная работа «Административно-правовой статус Федеральной службы исполнения наказаний»: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю-519, 84 с., библиогр. список – 52 наим.

Объектом выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения, которые формируются в процессе административно-правового регулирования деятельности Федеральной службы исполнения наказаний

Предметом выпускной квалификационной работы выступают нормы права, регулирующие общественные отношения, которые образуются в процессе административно-правового регулирования деятельности Федеральной службы исполнения наказаний

Цель выпускной квалификационной работы состоит в изучении и проведении анализа административно-правового статуса Федеральной службы исполнения наказаний. Так же необходимо разработать основные теоретические концепции и категории, привести обоснованные предложения, направленные на совершенствование нормативно правовой базы в рассматриваемой сфере.

В работе освещено понятие административно-правовой статус Федеральной службы исполнения наказаний, рассмотрена ее правовая основа, а также особенности административно-правового статуса сотрудника Федеральной службы исполнения наказаний.

Результаты работы имеют практическую значимость, содержат выводы, и предложения, автора по проблемам, рассматриваемым в исследуемой сфере. Результаты исследования могут быть полезны при разработке программ обучения юристов, а также в преподавании предметов «Административное право».

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	6
1	ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ФСИН РОССИИ	
1.1	Понятие и содержание основных элементов административно-правового статуса ФСИН России.....	9
1.2	Государственные функции как основа правового статуса органов исполнительной власти	17
2	АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКА ФСИН РОССИИ	
2.1	Понятие и основные элементы административно-правового статуса сотрудника ФСИН России.....	32
2.2	Правовое регулирование административно-правового статуса сотрудника ФСИН России	41
3	ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ФСИН РОССИИ	
3.1	Современное состояние и проблемы административно- правового положения федеральной службы исполнения наказаний	51
3.2	Совершенствование правового положения ФСИН России в системе федеральных органов исполнительной власти	62
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	71
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	76

ВВЕДЕНИЕ

Федеральная служба исполнения наказаний (далее – ФСИН России) – федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Министерству юстиции Российской Федерации, который осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осуждённых, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осуждённых и осуждённых, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в течение последних десятилетий уголовно-исполнительная система (далее – УИС) подвергалась реформированию и в настоящее время результаты после данных процессов достигли определенной стабилизации в связи с качественно новыми условиями деятельности, вызванными изменением стратегических целей и задач ФСИН России, с изменением механизмов административного управления, приоритетов отечественной уголовно-исполнительной политики, а так же поиском эффективных управленческих решений, модернизацией деятельности по главным направлениям.

Так же актуальность исследования административно-правового статуса ФСИН обуславливается тем, что он является основным звеном, которое разрабатывает и принимает административно-правовые решения, которые обеспечивают стабильность работы структурных подразделений горизонтального и вертикального построения, т.е. подчиненные учреждения в целом, а также каждое в отдельности.

Необходимо подчеркнуть, что учреждения, исполняющие наказания, составляют единую централизованную уголовно-исполнительную систему. Руководство данными пенитенциарными учреждениями осуществляют – территориальные органы УИС и ФСИН России, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляет правоприменительные функции, а также функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний.

Так, на фоне проведенных реформ, усматривается необходимость внедрения новых правовых основ регулирующих деятельность как самой службы в УИС, так правового статуса ФСИН России. На данный момент вопрос административно-правового статуса ФСИН России обоснованно набирает большую актуальность.

За последнее время произошло множество изменений в характере и содержании деятельности УИС. Данные преобразования, в число которых входят такие как: гуманизация отбывания наказания осужденными, повышение качества бытовых условий содержания осужденных, улучшение организационно-штатной структуры территориальных органов ФСИН России и их подразделений.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в изучении и проведении анализа административно-правового статуса ФСИН России. Также необходимо разработать основные теоретические концепции и категории, привести обоснованные предложения, направленные на совершенствование нормативно правовой базы в рассматриваемой сфере.

Задачами выпускной квалификационной работы выступают:

- Проанализировать основные элементы административно-правового статуса ФСИН России;
- На основе проведенного анализа выявить проблемные моменты правового положения административно-правового статуса ФСИН России;
- Выявить особенности административно-правового статуса сотрудника ФСИН России;

– Разработать предложения в целях совершенствования правового положения ФСИН России.

Объектом выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения, которые формируются в процессе административно-правового регулирования деятельности ФСИН России.

Предметом выпускной квалификационной работы выступают нормы права, регулирующие общественные отношения, которые образуются в процессе административно-правового регулирования деятельности ФСИН России.

Теоретическая основа. На протяжении значительного периода времени вопрос определения административно-правового статуса ФСИН России остаётся объектом внимания ученых. В юридической литературе данный вопрос освещают М.Д. Витина, Д.А. Гришин, А.О. Каляшин, В.А. Поникаров, С.В. Поникаров, К.А. Чистяков, С.А. Юнусов, С.В. Фомина и др.

Нормативную и эмпирическую основу выпускной квалификационной работы составляют Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, нормативно-правовые акты, закрепляющие административно-правовой статус ФСИН России, практику их применения, научную литературу по актуальным вопросам, а также законы и особенности развития и совершенствования правового регулирования административно-правового статуса центрального органа управления ФСИН России.

Методологической основой выпускной квалификационной работы является диалектический метод, а так же общенаучные методы познания: анализа, синтеза, индукции, кроме того использованы специальные методы, такие, как: сравнительно-правовой, системно-аналитический, формально-логический, метод сравнительного правоведения и др.

Структура выпускной квалификационной работы определена характером исследуемых в ней вопросов. Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

1 ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

1.1 Понятие и содержание основных элементов административно-правового статуса ФСИН России

На данный момент в научной литературе остро стоит вопрос определения содержания, такого понятия как «административно-правовой статус органа исполнительной власти».

Так, можно говорить о том, что на данный момент слабо разработан понятийный аппарат административно-правового статуса органа государственной власти. Также отсутствует единая концепция в понимании его сущности и элементов, входящих в его структуру. В это же время, «от того, что понимается под правовым статусом органа государственной власти вообще и его административно-правовым статусом в частности, какие, в каком порядке и в какой последовательности элементы включаются в его структуру, как они соотносятся между собой, в силу каких интегративных свойств эти элементы находятся во взаимно детерминированном состоянии и приводятся в реальное взаимодействие, зависит дальнейшее развитие фундаментальных категорий и понятий теории управления, имеющих важное теоретико-методологическое значение»¹.

«Сугубо теоретические проблемы понимания категории правового статуса коллективного субъекта из плоскости теории все больше переходят в плоскость конкретных правоотношений, затрагивая при этом интересы всего общества, территориально-государственных образований, конкретных индивидов»².

¹ Витина М.Д. Административно-правовой статус Федеральной службы исполнения наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2014. С. 78.

² Витина М.Д. О понятии и содержании основных элементов административно-правового статуса Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2014. №1. С. 123.

«Для того чтобы детально рассмотреть основные элементы административно-правового статуса ФСИН России, на наш взгляд, нужно более полно разобраться с такими базовыми категориями, как «статус», «правовой статус», «административно-правовой статус»¹.

Статус – многозначный термин, который в общем смысле обозначает совокупность стабильных значений параметров объекта или субъекта. Если говорить простыми словами, то статус субъекта – это его состояние либо позиция, ранг в любой иерархии, структуре, системе. Правовой статус – установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей.

Термин «административный», в свою очередь, происходит от латинского слова «administratio» – управление, то есть здесь мы говорим о правах и обязанностях субъекта в управленческой сфере.

Отдельные авторы рассматривают правовой статус как совокупность юридических прав и обязанностей, понимая под ними социальные возможности, детерминированные условиями жизни общества и законодательно закрепленные государством². Из этого можно сделать вывод, что статус субъекта права или иначе правовой статус субъекта в административном праве представляет собой его правовое состояние, которое характеризуется комплексом (системой) юридических прав и обязанностей³.

Стоит отметить, что большинство ученых в области теории права утверждают о том, что, в понятие «статус» входят те стабильные, основополагающие начала правового состояния субъекта, которые включают в себя правосубъектность, не исключая и другие общие (конституционные)

¹ Шерстобоев О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 29.

² Макарова Т.Б. Категорийный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №6. С.15.

³ Каляшин А.В. О развитии государственной службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы // Вопросы правоведения. 2013. №5 (21). С. 321.

права и обязанности. Конкретные же права и обязанности отражают, скорее, специфику реального правового положения лица, связанного с наличием тех или иных юридических фактов, нежели основы общего положения лица в данной правовой системе¹.

Отличающуюся точку зрения имеют другие авторы, которые пытаются охарактеризовать административно-правовой статус органов исполнительной власти через предлагаемую ими теорию компетенции.

«Компетенция предстает как базовое понятие административно-правового положения коллективных субъектов, родовым по отношению к другим статусным элементам»².

Если говорить об органах исполнительной власти, то в данном контексте речь будет идти о том, что они представляют организационный механизм, главной функцией которого является практическая реализация гражданских прав и свобод, где компетенции государственного органа будут являться основными элементами.

Так, в отечественной юридической литературе понятие «компетенции» раскрывают через два ее элемента – это полномочия и предметы ведения.

Под совокупностью властных полномочий по определенным предметам ведения понимается компетенция государственных органов. В время как под конкретным полномочием органа понимается право, юридически за ним закрепленное, а также обязанности по принятию процессуальных решений, которые направлены на выполнение функций и задач данного государственного органа³.

Предметы ведения – это вопросы, в рамках которых субъектом (государственным органом) реализуются властные полномочия.

¹ Шилов Ю.В. К вопросу об особенностях административной ответственности сотрудников Федеральной службы исполнения наказания // Вестник Пермского института ФСИН России. 2013. №2 (9). С.26.

² Поникаров С.В. Публично-правовой статус юридических лиц учреждений и органов в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации Рязань, 2018. С. 23.

³ Витина М.Д. Административно-правовой статус Федеральной службы исполнения наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2014. С. 81.

«При изучении данного вопроса довольно часто в научной литературе встречалось мнение, согласно которому административно-правовой статус делился на три блока:

- целевой;
- структурно-организационный;
- компетенционный»¹.

С нашей точки зрения, административно-правовой статус ФСИН России можно определить следующим образом: «это установленная государством административно-правовая категория, закрепляющая правовое положение и место центрального органа управления УИС в системе органов государственного управления, его целевое предназначение, выраженная в совокупности управленческих функций и полномочий по определенным предметам ведения, а также юридической ответственности».

На сегодняшний день законодательство Российской Федерации нормативно не закрепляет основные элементы административно-правового статуса органа исполнительной власти, которые являются обязательными.

На наш взгляд, в состав административно-правового статуса ФСИН России должны входить такие элементы, как:

- основная цель деятельности;
- задачи деятельности;
- функции;
- полномочия или компетенция данного федерального органа исполнительной власти.

Внутриорганизационная составляющая ФСИН России будет являться внешним элементом статуса, который влияет на его содержание. Здесь необходимо выделить структуру центрального аппарата, подразделения органа, их организацию и упразднение; взаимодействие с Министерством юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и другими

¹ Новицкая Л.Ю., Новицкий С.С. Административно-правовой статус Федеральной службы исполнения наказания // Экономика. Право. Общество. 2015. №3 (3). С. 86.

органами государственной власти, иными государственными структурами, муниципальными органами и невластными субъектами.

Из вышеуказанного следует, что административно-правовой статус ФСИН России составляют цель и задачи; функции; полномочия, совокупность которых представляет ее компетенцию.

Рассматривая данные элементы в контексте административно-правового статуса нельзя говорить о них как об отдельных обособленных категориях, так как каждый элемент связан с другими и один проистекает из другого. Таким образом, из цели всегда выводятся задачи, а на основе задач выстраиваются функции, которые, в свою очередь, способствуют формулировке необходимых полномочий. На наш взгляд, рассматривать действующее законодательство, которое закрепляет административно правовой статус ФСИН России, необходимо исходя именно из вышеуказанного принципа

В то же время, необходимо упомянуть о таких элементах, которые, не являются частью административно-правового статуса органа, но при этом оказывают на него большое влияние или даже определяют его содержание. Во-первых, в данную группу входят категории организационно-правового характера.

Рассматриваемый статус представляет собой закрепленную в действующем административном законодательстве компетенцию в форме совокупности взаимообусловленных задач, функций и полномочий данного федерального органа исполнительной власти во внутриорганизационной и внешней сферах государственного управления.

Так, необходимо детально разобрать указанное определение в контексте рассматриваемого административно-правового статуса ФСИН России. Здесь можно выделить следующие элементы:

- 1) компетенция ФСИН России как элемента системы и структуры федеральных органов исполнительной власти;
- 2) цель (общая и специальная) создания и функционирования ФСИН России;

- 3) публичные задачи, решение которых возложено на ФСИН России;
- 4) государственные функции, которые выполняются ФСИН России в определенной сфере деятельности;
- 5) общие и специальные административные права (полномочия) ФСИН России;
- 6) общие и специальные ограничения административных прав (полномочий) ФСИН России.

Определение ФСИН России закреплено в Положении о Федеральной службе исполнения наказаний (утв. указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314): Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений¹.

Основу собственно административно-правового статуса ФСИН России составляют следующие элементы:

- 1) цель создания и функционирования;

К сожалению, в действующих нормативных правовых актах мы не найдем прямого указания на цель создания и функционирования ФСИН России. Исходя из анализа положений, приведенных в Указе Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы исполнения

¹ Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» от 13.10.2004 г. №1314 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

наказаний» делаем вывод о том, что цель ФСИН России заключается в обеспечении совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы посредством повышения эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания.

2) публичные задачи, выполняемые ФСИН России;

В рамках реализации государственной политики в сфере борьбы с преступностью ФСИН России реализует следующие публичные задачи: определение целей уголовного наказания, иных мер уголовно-правового воздействия и применения средств исправительного воздействия; разработка механизма реализации уголовного наказания, иных мер уголовно-правового и исправительного воздействия; организация процесса исполнения уголовного наказания и мер исправительного воздействия; обеспечение прав, свобод и законных интересов осужденных, законности и правопорядка в области исполнения уголовных наказаний; определение системы учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, порядка и условий их функционирования, осуществления контроля за их деятельностью.

3) властные полномочия, возлагаемые на ФСИН России;

В соответствии с законодательством ФСИН России наделен государством властными полномочиями. Так, например, в соответствии с положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) ст. 22.1 дела об административных правонарушениях в пределах компетенции рассматриваются органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы¹. Или в соответствии с приказом Минюста России от 06.06.2006 № 205 «Об утверждении Положения об организации государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах уголовно-исполнительной системы» ФСИН России осуществляет административно-юрисдикционную деятельность в части организации

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. №195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. - №1 (ч.1). - Ст.22.

санитарно-эпидемиологического надзора на объектах уголовно-исполнительной системы¹.

4) публично-правовая юридическая ответственность ФСИН России;

Рассматриваемый элемент вытекает из ст. 53 Конституции Российской Федерации², в которой закрепляется возможность возмещения вреда, причиненного гражданину незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Анализ законодательства свидетельствует о том, что органы публичной власти могут нести ответственность как перед населением, так и перед вышестоящими органами. Субъекты ответственности в данной сфере нуждаются в строгой персонификации. Так, в случае совершения какого-либо деликта сразу же возникает вопрос о том, кто же непосредственно виновен – государство, его органы либо должностные лица.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что административно-правовой статус ФСИН России – это административно-правовая категория, которая устанавливается государством и закрепляет правовое положение, место центрального органа управления УИС в системе органов государственного управления, его целевое предназначение, которое выражается совокупностью управленческих функций и полномочий по установленным предметам ведения, а также юридической ответственностью.

Итак, можно сделать вывод о том, что рассмотренное нами определение в структуре административно-правового статуса ФСИН России включает в себя следующие составные элементы:

¹ Приказ Минюста РФ «Об утверждении Положения об организации государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах уголовно-исполнительной системы» от 6 июня 2006 г. № 205 // Текст Приказа официально опубликован не был. СПС Консультант Плюс.

² Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.

- 1) компетенция ФСИН России как элемента системы и структуры федеральных органов исполнительной власти;
- 2) цель (общая и специальная) создания и функционирования ФСИН России;
- 3) публичные задачи, решение которых возложено на ФСИН России;
- 4) государственные функции, которые выполняются ФСИН России в определенной сфере деятельности;
- 5) общие и специальные административные права (полномочия) ФСИН России;
- 6) общие и специальные ограничения административных прав (полномочий) ФСИН России.

1.2 Государственные функции как основа правового статуса органов исполнительной власти

ФСИН России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, а также функции:

- по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных;
- по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию;
- по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания.

Оформление правовой категории «функция» нашло закрепление в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹. «В данном указе отмечены основные направления деятельности, то есть функции федеральных органов исполнительной власти. Среди которых: оказание государственных услуг специализированными органами, принятие

¹ Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

уполномоченными органами нормативных правовых актов, контроль и надзор за подведомственными органами, а также управление государственным имуществом»¹. Понятие каждой из указанных функций нашло отражение в дефинициях.

«Для того чтобы определиться с содержанием понятия «функция», используемом в рассматриваемом документе, необходима его комплексная оценка. В документе выделяются функции различных органов федеральной исполнительной власти, причем под функциями понимается направление деятельности органа (но не его полномочия)»².

Итак, федеральное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере деятельности; самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации; осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. В таком контексте контроль и надзор определяются как

¹ Смирнова А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2015. №3 (219). С. 128.

² Бачило И.Л. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации // Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. 2007. С. 147.

функция, а не как метод управления. Но так как орган исполнительной власти осуществляет государственное управление, он не может не использовать соответствующие методы воздействия на подотчетные структуры. Следовательно, министерство «осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств».

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Как видно, агентства осуществляют функции по трем направлениям деятельности: оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, правоприменение.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности; в пределах своей компетенции издает индивидуальные

правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы; не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Так, данное уточнение «в установленной сфере деятельности» свидетельствует о том, что своим содержанием понятие «функция» не охватывает какой-либо круг общественных отношений или же сферу деятельности, она определяет лишь направление деятельности. Вдобавок к этому, из ее содержания мы исключаем полномочия, которые определяются правами и обязанностями органа. Данный немаловажный вывод дает возможность очертить границы, которые ограничивают признаки такого понятия как «функция».

Таким образом, федеральные органы исполнительной власти осуществляют следующие функции:

- выработка государственной политики;
- нормативно-правовое регулирование;
- контроль и надзор;
- оказание государственных услуг;
- управление государственным имуществом;
- правоприменение.

Перечисленные выше функции могут, как разделяться между различными органами, так и могут возлагаться на определенный орган. Типовое положение предусматривает возможность учреждения государственного комитета, являющегося федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим в установленной для него сфере деятельности функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением о нем.

Так, под функцией по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Так, функций, которые необходимо распределить между исполнительными органами власти, можно найти в актах, регламентирующих деятельность федеральных ведомств (министерств, служб, агентств). Так, «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» применяет конструкцию «исполнение государственных функций»¹. Также необходимо сказать о том, что в акте предусмотрено разделение деятельности органов исполнительной власти по исполнению государственных функций и деятельности по предоставлению государственных услуг:

«Регламент федерального органа исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти составляют административный регламент федерального органа исполнительной власти».

¹ Постановление Правительства РФ «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30 // Российская газета. 2005. № 12.

«ФСИН России является самостоятельным федеральным органом исполнительной власти, который подведомственен Минюсту России и реализует административно-политические, социально-культурные и финансово-экономические преобразования в России в целом и УИС»¹.

Что касается регулирования деятельности ФСИН России, то она регламентируется многими административными регламентами.

В Приказе от 19.05.2006 №245 «Об утверждении регламента федеральной службы исполнения наказаний» говорится: «ФСИН России организует в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством Российской Федерации, разработку административных регламентов исполнения государственных функций, которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций ФСИН России, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан»; «Административные регламенты исполнения государственных функций разрабатываются по основным направлениям деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и утверждаются директором по согласованию с Минюстом России»; «Административные регламенты исполнения государственных функций ФСИН России содержат последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий».

Так же ранее регулировал деятельность ФСИН России: Приказ Минюста России от 31.07.2012 N 147 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы исполнения наказаний по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений по вопросам, касающимся деятельности уголовно-исполнительной

¹ Дазмарова Т.Н. Организационно-правовые основы деятельности Федеральной службы исполнения наказаний: современное состояние и перспективы совершенствования // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3 (25). С. 33.

системы, принятию по ним соответствующих решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок», который на данный момент утратил силу.

Следующий правовой акт, относящийся к сфере деятельности ФСИН России – Приказ от 19 мая 2006 г. № 245 «Об утверждении регламента федеральной службы исполнения наказаний»¹, который мы цитировали ранее, Приказ ФСИН России от 18.08.2006 № 574 «Об утверждении Руководства по технической эксплуатации инженерно-технических средств охраны и надзора, применяемых для оборудования объектов уголовно-исполнительной системы»².

Как мы видим, за последние несколько лет начал получать широкое распространение институт административных регламентов. «Появление данного института обусловлено совершенствованием российского законодательства в области исполнения наказания, а именно развития административной реформы исполнительной власти в России»³.

Из этого следует, что целью создания административных регламентов должно было стать нормативное закрепление административных процедур в деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Появление и активное развитие нового института, так называемого «регламентного права», обусловлено принятием многочисленных нормативных правовых актов, регулирующих

¹ Приказ ФСИН России «Об утверждении регламента федеральной службы исполнения наказаний» от 19 мая 2006 г. № 245 // Текст Приказа официально опубликован не был. СПС Консультант плюс.

² Приказ ФСИН России «Об утверждении Руководства по технической эксплуатации инженерно-технических средств охраны и надзора, применяемых для оборудования объектов уголовно-исполнительной системы» от 18 августа 2006 г. № 574 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2007. № 5.

³ Байгузин Р.Н. Административная реформа в России: история и современность. // М.: ЮНИТИ-ДАНА., 2017. С. 259.

правоотношения в области исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг органами государственной власти¹.

«В настоящее время институт административных регламентов федеральных органов исполнительной власти можно отнести к числу новейших и весьма интенсивно развивающихся явлений административно-правовой реальности»².

В юридической литературе, в частности в области административного права учеными выдвигаются различные точки зрения об административных регламентах, также о соотношении понятия «административный регламент» с таким понятием как «административная процедура».

Так, например, одни авторы считают, что административный регламент – это нормативный правовой акт, который регламентирует административную процедуру (административные процедуры), иначе говоря, те действия или совокупность действий (решений) исполнительного органа государственной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, производимые для разрешения конкретных целей в процессе осуществления их полномочий³. Необходимо сказать, что основное назначение, характеризующее именно административные регламенты это нормативно-правовое закрепление им форм административно-процессуальных действий, под которыми понимаются «внешнее, объективное и обязательное выражение содержания административного процесса, не допускающее вариантов действий субъектов правоприменения»⁴.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что при анализе данных понятий и соотношении их между собой, можно говорить об

¹ Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории. М., 2011. С. 13.

² Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. С. 14.

³ Баркатунов В.Ф. Административные регламенты в деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Российской Федерации: монография. Курск, 2014. С. 88.

⁴ Стахов А.И., Домрачев Д.Г. Административные регламенты органов исполнительной власти. Киров, 2013. С. 95.

административной процедура как о форме осуществления компетенции, а об административном регламенте как правовом источнике ее реализации.

Разобравшись в том, как соотносятся рассматриваемые понятия, следует изучить другие точки зрения о разграничении административных регламентов и административных процедур¹.

Многие авторы придерживаются мнения о том, что «административный регламент представляет собой правовой акт управления, который принимается с целью установления правовых требований к организации внутренней деятельности и административным процедурам выполнения полномочий органов, структурных подразделений и служащих в системе органов исполнительной власти»².

В данном случае, авторы говорят о том, что административные регламенты издаются и принимаются для урегулирования самих административных процедур.

В юридической литературе существуют и другие точки зрения, но к сожалению их существование по-прежнему не вносит ясность в понимание административной процедуры и административного регламента.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует нормативное закрепление понятия «административный регламент», но он классифицировал административные регламенты в зависимости от их целевого назначения. Так, например, есть определение административного регламента предоставления государственных услуг и административного регламента исполнения государственных функций³.

Из чего следует, что «понятие «регламент» в сфере государственного администрирования, в отличие от понятия «административные процедуры»,

¹ Муленко Н.В. Правовой феномен «Административный регламент» в государственном управлении // Проблемы правоохранительной деятельности. 2015. №2. С.115.

² Буряга В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения // Юридический мир. 2013. №10. С. 36.

³ Усманов Д.Р. Административные регламенты осуществления контрольно-надзорной деятельности органами исполнительной власти // Вестник Уфимского института МВД России. 2015. №3 (69). С.31.

имеет легальную дефиницию, в то время как последнее такой дефиниции не имеет»¹.

Процессуальная деятельность органов исполнительной власти, в некоторых случаях, регламентируются административными регламентами, которые характеризуются определенными признаками.

Необходимо сказать о том, что, административные регламенты представляют собой подзаконные нормативные правовые акты и, по общему правилу, их утверждением занимается руководитель соответствующего органа. Такой же порядок при создании административных регламентов.

«При этом административный регламент помимо федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ создается на основе целого ряда специальных унифицированных нормативных правовых актов Правительства РФ»².

Следующим признаком является то, что административными регламентами устанавливаются административно-процессуальные сроки для действий, которые совершаются должностными лицами или подразделениями органа.

В-третьих, административные регламенты – это нормативное закрепление административной процедуры. Имеется ввиду, что в регламентах закрепляется определенная последовательность действий и решений должностных лиц, подразделений органа исполнительной власти, благодаря которым непосредственно реализуются административно-публичные функции органов исполнительной власти.

Четвертый признак – административные регламенты органов исполнительной власти призваны регулировать отдельные стороны административного правопорядка.

¹ Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С.67.

² Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории. М.:NOTA BENE, 2011. С. 256.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что административные регламенты определяют:

а) общие положения и правила организации деятельности органов исполнительной власти, в части реализации административных полномочий и взаимодействия данных органов;

б) общие правила внутренней организации органов исполнительной власти;

в) квалификационные требования к государственным служащим органа исполнительной власти;

г) общие правила и порядок взаимодействия с физическими и юридическими лицами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, учреждениями и организациями по реализации административно-публичных функций, возложенных на органы исполнительной власти¹.

Проанализировав и изучив некоторое количество административных регламентов, классифицирующийся по назначению и характеру административно-правовых функций, которые возлагаются на органы исполнительной власти, возможно заметить схожие черты в их структурной организации.

Структура административных регламентов включает в себя такие разделы, как:

- «Общие положения»;
- «Требования к порядку исполнения государственной функции»;
- «Требования к порядку предоставления государственной услуги»;
- «Административные процедуры»;
- «Порядок и формы контроля за исполнением государственной функции»;

¹ Буряга В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения // Юридический мир. 2013. № 10. С. 36.

– «Порядок обжалования действий (бездействий) должностного лица, а так же принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)»¹.

Безусловно, главной функцией административного регламента будет являться детальное и системное подзаконное регулирование деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц, а так же иных субъектов права через закрепление конкретных административных процедур.

Требования для административных регламентов закреплены в таких нормативных правовых актах, как:

– Федеральный закон от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²;

– Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. №373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» в части административных регламентов федеральных органов исполнительной власти и внебюджетных фондов³;

– Правила разработки и утверждения административных регламентов, принимаемые государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в части административных регламентов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления⁴.

В процессе разработки административных регламентов федеральными органами исполнительной власти необходимо следовать принципу

¹ Буряга В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения. С. 36.

² Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 2016. №33

³ Постановление Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» от 16 мая 2011 г. №373 //СЗ РФ. 2014. №5. Ст.506.

⁴ Иванов А.С. Административный регламент на выполнение государственных услуг // Наука и образование XXI века. М.,2015. С. 82.

повышения качества исполнения государственных функций и услуг, в том числе:

- урегулированность административных процедур или действий;
- исключение лишних административных процедур или действий;
- оптимизация сроков исполнения государственных функций и оказания государственных услуг, в том числе, сроков исполнения различных административных процедур в рамках исполнения государственной функции и оказания государственных услуг. Так же при подготовке административных регламентов органами исполнительной власти предусматривается возможность установления сокращенных сроков для исполнения государственной функции и осуществления государственной услуги;
- при несоблюдении должностными лицами федеральных органов исполнительной власти требований административных регламентов возможно наступление ответственности;
- возможность осуществления некоторых административных процедур (действий) в электронной форме.

Так, характеризуя назначение административного регламента наряду с основной его функцией по оптимизации работы органов исполнительной власти, некоторые ученые выделяют и факультативные, дополнительные или уточняющие функции.

Одной из важных с точки зрения законности является функция антикоррупционной направленности при создании административных регламентов. Нормы административного регламента не должны противоречить антикоррупционному законодательству, которое четко устанавливает коррупциогенные факторы.

«В процессе разработки административных регламентов недопустимо включение таких норм, которые обуславливают возникновение коррупциогенных факторов»¹. В таких случаях необходимо

¹ Сивцов С.А. Должностные лица уголовно-исполнительной системы как субъекты коррупционных преступлений // Вестник ВУиТ. 2012. №2 (76). С. 82.

руководствоваться положениями Федерального закона от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹. Правила и методы которых следует придерживаться при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов регламентируются в Постановлении Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»².

Нельзя оставлять без внимания тот факт, что в некоторых случаях в административных регламентах встречаются сомнительные конструкции правовых актов управления, которые содержат явно необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. В связи с чем, считается необходимым проведение обязательного мониторинга практики применения административных регламентов.

«Реализация функции антикоррупционной направленности в административных регламентах должна обеспечиваться посредством включения в них основных принципов деятельности государственных и муниципальных служащих, этических норм, а также ответственности должностных лиц за их неисполнение»³.

Игнорирование требований принципов и этических норм при разработке административных регламентов может привести к негативным последствиям, таким как «нагромождение», где большое количество административных

¹ Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ // Российская газета. 2013. № 238.

² Постановление Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96 // Российская газета. 2010 г. № 46.

³ Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. №6. С.49

регламентов будет вводить в заблуждение при реализации управленческих функций из-за дублирования положений регламента и т.п.

Таким образом, мы пришли к выводу, что одним из важных аспектов при рассмотрении административных регламентов являются их функции.

Из вышесказанного следует, что при характеристике основного назначения административного регламента, мы приходим к выводу о том, что благодаря их применению:

- гарантируется четкое нормативное закрепление процессов, которые входят в административную процедуру;

- оптимизируются сроки предоставления услуг гражданам и организациям;

- повышается эффективность процесса документооборота, путем оптимизации работы с документами, подаваемыми гражданами для получения услуги;

- закрепляется исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении услуги;

- более широкое распространение в использовании получают современных информационных технологий;

- увеличивается возможность наступления персональной ответственности при несоблюдении административного регламента¹.

¹ Стахов А.И. Административные регламенты органов исполнительной власти: учебное пособие. М., 2015. С.18.

2 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКА ФСИН РОССИИ

2.1 Понятие и основные элементы административно-правового статуса сотрудника ФСИН России

Используя такую категорию как «правовой, юридический статус», необходимо обратиться собственно к понятию (определению) рассматриваемой категории. Статус – произошло от лат. Status – состояние, положение. Следует отметить, что некоторые ученые под правовым статусом понимают юридически закрепленное положение субъекта в обществе.

Иные ученые, правовой статус определяют как объем закрепленных за субъектом обязанностей и прав в совокупности с гарантиями реализации в области государственного управления.

«Некоторые так же в правовой статус сотрудников включают меры социальной защиты, помимо других вышеперечисленных элементов. Следует, что рассматриваемое понятие включает в себя права, обязанности, ответственность и систему гарантий сотрудников ФСИН»¹.

«Непосредственно рассматривая структуру правового статуса сотрудника УИС, необходимо будет исследовать элементы, которые в него входят. Следовательно, необходимо провести анализ теоретических разработок ученых и правовых норм, которые посвящены данному вопросу. Рассматривая структуру правового статуса сотрудников ФСИН, обратимся к точкам зрения ученых»².

¹ Закопырин В.Н. Актуальные вопросы привлечения сотрудников уголовно-исполнительной системы к административной ответственности // Уголовно-исполнительное право. 2019. №1. С. 14.

² Каляшин А.В. Права как элемент административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы // Черные дыры в российском законодательстве. 2007. № 1. С. 234.

Так, Д.М. Овсянко полагает, что «в правовое положение сотрудников правоохранительных органов входят права, свободы, обязанности и ответственность»¹.

По мнению Л.В. Смирнова в состав правового статуса сотрудника ФСИН включаются такие элементы, как правосубъектность, права и обязанности.

В свою очередь, В.А. Пертли в правовое положение, включил «права, обязанности, требования к личным и профессиональным качествам, выполняемой служебной деятельности, а также виды, основания и пределы ответственности меры, социальной защиты и гарантии»².

Следовательно, статус сотрудника ФСИН будет включать в себя не только права и обязанности, но и ответственность, а также систему гарантий сотрудников подразделений уголовно исполнительной системы.

В предложенном порядке приступим к подробному изучению элементов. Права и обязанности сотрудников подразделения уголовно - исполнительной системы рассмотрим в совокупности, так как они взаимосвязаны между собой.

Так Д.Н. Бахрах отмечает: «Основной элемент каждой государственной должности это обязанности. Это ее ядро, смысл существования. А права по должности лишь прямо или косвенно создают условия для надлежащего выполнения обязанностей»³.

В свою очередь, Л.В. Смирнов пишет: «Обязанности личного состава первичны по отношению к правомочиям, последние направлены на обеспечения их реализации»⁴.

¹ Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие. М., 2007. С. 47.

² Пертли В.А. Правовое положение сотрудников учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. С. 31.

³ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 233.

⁴ Смирнов Л.В. Административно-правовой статус сотрудника милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 103.

«Обязанности сотрудника уголовно-исполнительной системы характеризует суть его служебной деятельности, так как ФСИН России, ее учреждения и органы принимают лицо на службу в целях возложение на него соответствующих должностных обязанностей»¹.

Необходимо помнить, что при соотношении прав и обязанностей важно не нарушать целостность границ того и другого элемента, так как это имеет большое значение при правовом регулировании статуса сотрудника ФСИН России и его реализации.

Также Б.С. Герушинский пишет: «Единство прав, свобод и обязанностей составляет основу правового статуса личности, независимо от того, закреплено ли это положение в Конституции или нет. Такое единство обуславливается, прежде всего, сочетанием личных и общественных интересов»².

Французский ученый Г. Брэбан в отношении прав и обязанностей служащих пишет: «Права и обязанности служащих характеризуются большим числом нюансов, известной сложностью, настойчивыми попытками найти равновесие, которое является неустойчивым и постоянно находится под сомнением, особенно трудно сбалансировать требования публичных служб и общественного порядка при сохранении принципа иерархической подчиненности, с одной стороны, и права служащих как трудящихся граждан, с другой»³.

Есть авторы, которые считают, что права и обязанности, являющиеся элементами правового статуса граждан, необходимо рассматривать в совокупности как «права-обязанности». Они полагают, что служебные права

¹ Шукаева Е.С. Обязанности государственных служащих ФСИН России: установление, регулирование, исполнение // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2013. №6 (133).С. 33.

² Герушинский Б. С. Гражданское общество в России: проблемы становления и развития. Пособие для самообразования. М., 2001. С. 426.

³ Брэбан Г. Французское законодательство. М., 1988. С. 349.

и обязанности государственных служащих обладают единством. Права одновременно является обязанностями, обязанности – правами.

Как нам представляется, при исследовании правового статуса сотрудников ФСИН право-обязанность может признаваться одновременно правом и обязанностью.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹ сотрудники оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы имеют право осуществлять оперативно - розыскные мероприятия. Это их общее право и в тоже время, при наличии конкретных оснований (например, наличие возбужденного дела), предоставленное оперативному сотруднику уголовно - исполнительной системы права, переходит в обязанность.

Установленные в законодательстве «ограничения», «запреты» на службе, выделяется отдельными учеными как самостоятельный элемент статуса.

В частности Ю.Н. Старилов пишет, что для государственного служащего установлены специальные ограничения и запреты по службе. Он считает их элементами правового статуса².

В свою очередь Ю.М. Козлов отмечает, что законодательством установлен ряд ограничений, связанных с государственной службой, и выделяет в правовом статусе государственного служащего такой элемент как ограничение, Д.Н. Бахрах ограничения относит к многочисленным обязанности в государственных служащих. Под ограничениями он понимает установленные законодательством запреты³.

И, тем не менее, на наш взгляд, нельзя смешивать права и обязанности сотрудник ФСИН России.

¹ Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 № 144 – ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

² Старилов Ю.Н. Служебное право: учебное пособие. М., 1999. С. 119.

³ Козлов Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2006. С. 113.

Следующим элементом, входящим в правовой статус сотрудников ФСИН России, будут являться юридические гарантии. Они не имеют юридического закрепления в нормах права как самостоятельный компонент структуры правового статуса, но многие ученые включают их в статус.

Так, например, В.А. Поникарпов отмечает: «Гарантии законности для сотрудника ФСИН представляют собой закрепленные в нормах права систему правовых средств, способствующих реализации определенных правовых норм, регламентирующих статус сотрудника пенитенциарной службы, а также специально выработанные государством способы, которые обеспечивают в этой сфере деятельности точное соблюдение, применение законов и подзаконных нормативных актов»¹.

Также многие ученые полагают что, юридические гарантии правового статуса большей частью находится за пределами, как зачастую их реализация связана с деятельностью различных государственных органов.

По мнению Б.Б. Казака «Правовые гарантии должны определять правовой статус сотрудника ФСИН, правовую защиту его чести, достоинства, полномочия при выполнении служебных обязанностей». Важно, что правовые гарантии сотрудников ФСИН имеют юридическое закрепление во многих нормативных актах, но до сих пор остаются неисследованными. Из этого следует, необходимо восполнить данный пробел, путем рассмотрения гарантии в теоретическом аспекте.²

Гарантия(garantie) – означает ручательство, условие, которое обеспечивает что-либо. Следовательно, говоря о гарантиях законности, речь должна идти о тех условиях, средствах, способах и механизмах, которые

¹ Поникаров В.А, Поникаров С.В. Виды правового статуса сотрудников оперативных подразделений ФСИН России при осуществлении правоохранительной деятельности в пенитенциарной системе России // Уголовно-исполнительное право. 2015. №3 (21). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vidy-pravovogo-statusa-sotrudnikov-operativnyh-podrazdeleniy-fsin-rossii-pri-osuschestvlenii-pravoohranitelnoy-deyatelnosti-v> (дата обращения: 16.05.2020).

² Казак Б.Б. Проблемы организации и функционирования отделов безопасности исправительных колоний. Псков, 2015. С. 9.

обеспечивают реальность режима законности в том числе и правовой статус сотрудника ФСИН.

В настоящее время общепризнанными являются выделенные в системе гарантий две ее групп:

– общие гарантии (экономические, политические, идеологические, социальные, организационные);

– специальные гарантии (юридические или правовые) средства обеспечения законности.

Мы будем рассматривать только юридические гарантии законности.

Сложность конкретного выделения и определения гарантий законности заключается в том, что в научной литературе вопрос о понятии юридических гарантий и об их составе решается далеко неоднозначно. По сей день, в юридической литературе нет единого мнения в понимании сущности правовых гарантий законности. В трудах ученых, которые посвящены юридическим гарантиям, выделяются, по крайней мере, пять подходов в определении данного понятия.

Как утверждают одни авторы, к юридическим гарантиям следует отнести юридические нормы определенной разновидности, так называемые нормативно–правовые средства обеспечения законности.

По мнению других ученых, юридические гарантии – это собственно практическая деятельность государственных органов и общественных организаций.

Третьи в состав юридических гарантий, помимо, нормативно-правовых средств, обеспечения законности, включают также и юридическую деятельность государственных органов, должностных лиц, которая регулируется этими нормами.

Есть четвертая позиция, сторонники которой, наряду с перечисленными элементами, в гарантии законности включают индивидуально правовые средства, к которым относят правоприменительные акты (протесты

прокурора; постановления: о возбуждении уголовного или административного дела, отмены принятых решений).

И, наконец (пятая точка зрения), некоторые ученые выражают мнение, которое является своеобразным синтезом рассмотренных позиции других авторов. Как утверждают они, к юридическим гарантиям законности следует относить определенные нормы права, основанную на них правоприменительную деятельность по обеспечению и охране законности, а также индивидуальные юридические акты, в которых эта деятельность фиксируется.

Анализируя различные мнения, хотелось бы отметить, что ни одна из рассмотренных точек зрения не противоречит другой: это всего лишь разные подходы к одному и тому же явлению, и все они в равной мере заслуживают внимания.

Отдавая должное последней позиции, мы полагаем, что в состав гарантии законности можно включить такой правовой элемент, как юридическая ответственность. При этом автор понимает, что проблема юридических гарантий по своему объему значительно шире, чем применение ответственности. Она охватывает собой весьма обширный и сложный комплекс вопросов, связанных со строгим регламентированием всех организационно-правовых сторон деятельности участников правоотношений, четким закреплением их субъективных прав и обязанностей¹.

Практический опыт показывает, что без надежно действующих гарантий установление обязанностей и прав может оказаться юридической фикцией. Поэтому совершенствование гарантии правового статуса сотрудника ФСИН является важным фактором улучшения его структуры.

¹ Поникаров В.А., Габибов Р.К. Понятие административно-правового статуса следственного изолятора в правоохранительной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2016. №1 (92). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-administrativno-pravovogo-statusa-sledstvennogo-izolyatora-v-pravoohranitelnoy-deyatelnosti-federalnoy-sluzhby-ispolneniya> (дата обращения: 16.05.2020).

Перейдем к следующему элементу правового статуса сотрудников ФСИН, здесь речь пойдет о юридической ответственности.

Так, Очеретный И.С. помечает: «необходимо рассматривать юридическую ответственность как мера государственного принуждения и считать ее одним из элементов правового статуса личности»¹.

В свою очередь, С.В. Фомина определяет, что «Правовой статус государственного служащего представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством»².

Кроме этого, в некоторых законодательных актах Российской Федерации юридическая ответственность нормативно установлена как неотъемлемая часть правового статуса. Например, конкретная ответственность предусмотрена во многих федеральных законах.

В юридической энциклопедии юридическая ответственность обозначена как государственное принуждение к исполнению требований права, правоотношения, каждая из сторон которого обязаны отвечать за свои поступки перед страной, государством, обществом.

Привлечение к юридической ответственности сотрудника ФСИН возможно за нарушения законности и служебной дисциплины, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей и она заключается в его обязанности претерпеть лишения личного, имущественного или организационного характера за совершенное правонарушение. Сотрудник может быть привлечен к дисциплинарной, административной, гражданско-правовой, и уголовной ответственностям.

¹ Очеретный И.С. Юридическая ответственность // Отечественная юриспруденция. 2016. №7 (9). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-otvetstvennost> (дата обращения: 16.05.2020).

² Фомина С.В Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // Журнал российского права. 2007. №4 (124). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-garantii-kak-element-pravovogo-statusa-gosudarstvennyh-sluzhaschih> (дата обращения: 16.05.2020).

Делая вывод, можно сказать, что административно-правовой статус сотрудника ФСИН представляет собой сложную юридическую структуру, которая включает в себя следующие элементы: права и обязанности; ограничения по службе; запреты на службе; юридические гарантии; юридическая ответственность.

Таким образом, можно выделить характерные признаки, выделяющие административно-правовой статус сотрудника ФСИН от других статусов, которые придают ему качественную своеобразность и определенность.

Так, следующие признаки определяют сущность и особенность исследуемого нами статуса.

1. Административно-правовой статус сотрудников ФСИН России определяется через его права и обязанности; ограничение по службе; запреты; юридические гарантии; юридическая ответственность, которые нормативно закрепляются как на федеральном, так и на ведомственном уровнях.

2. Административно-правовой является «правовым устройством», благодаря которому обеспечивается реализация полномочий сотрудников ФСИН России.

3. Правовой статус сотрудника ФСИН России включает в себя многие элементы (права и обязанности; ограничение по службе; запреты; юридические гарантии; юридическая ответственность), которые обеспечивают практическую реализацию административно-правового статуса сотрудников ФСИН России.

4. Этот статус является разновидностью государственно-правового статуса, а также статуса сотрудников правоохранительной службы.

5. Данный статус включает в себя правовые гарантии, которые представляют собой механизм защиты сотрудников ФСИН России, реализующих свой статус в практической деятельности учреждений и органов ФСИН России.

Объединение перечисленных нами признаков представило возможность определить дефиницию правового статуса сотрудников ФСИН России,

которое подразумевает под собой совокупность правовых средств (права и обязанности; ограничения; запреты; юридические гарантии; юридическая ответственность) и компонентов (правоспособность и дееспособность), посредством которых практически осуществляются полномочия и защита сотрудников пенитенциарной системы российской федерации.

2.2 Правовое регулирование административно-правового статуса сотрудника ФСИН России

Чтобы исследовать правовое регулирование статуса сотрудника ФСИН России мы будем придерживаться метода дедукции (от общего к частному).

Вначале мы рассмотрим несколько международно-правовых актов, которые регламентирует статус сотрудников ФСИН, затем необходимо будет проанализировать российское законодательство, которое устанавливает статус сотрудника ФСИН России. Также необходимо рассмотреть несколько ведомственных нормативно-правовых актов, которые определяют юридический статус сотрудника ФСИН России.

На данный момент существует ряд документов международного характера, регулирующие правовой статус сотрудника ФСИН России и обладающие различной юридической силой. Одни из них обладает статусом закона, другие – нет.

Из числа многих международных документов, косвенно закрепляющих организационный механизм реализации правового статуса сотрудников ФСИН России, можно выделить следующие:

1. Минимальные Стандарты правила обращения сотрудников пенитенциарных учреждений с заключенными 1957 и 1977 годов, которые были приняты Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с преступниками¹. Несмотря на то, что правила не обладают силой

¹ Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными (Приняты в г. Женеве 30.08.1955) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990. С. 291

закона, они имеют большой авторитет рекомендаций, которые в них изложены.

Как писал В.И. Поникарпов: «Служат руководством к действию, так как в силу огромного разнообразия социально - экономических и политических условий в разных странах было бы невозможно выработать строгие правила, приемлемые в одинаковой степени для каждого отдельного государства»¹.

Из этого следует, что вышеуказанные правила касаются определения правового статуса сотрудников пенитенциарной системы, а также сотрудников ФСИН России.

2. Конвенция против пыток и других жестких, бесчеловечных или унижающих достоинство личности видов обращения и наказания, принятая в 1984 Генеральной Ассамблеей ООН. Как отмечает В.И. Поникарпов: «Многие из ее статей определяют правила поведения для всех государственных служащих, причастных к исполнению наказания. Конвенция строго запрещает пытки, жестокое обращение с заключенными и предусматривает беспристрастную систему рассмотрения жалоб и необходимость включение этих запретов в законы тех стран, которые ратифицировали данную конвенцию»².

3. Европейская Конвенция по предотвращению пыток, которая была принята в 1987 году. «Для государств, подписавших конвенцию, она имеет силу закона. Следовательно, перечисленные выше концепции тоже косвенно определяет правовой статус работников пенитенциарной системы»³.

¹ Поникаров В.А., Габибов Р. К. Понятие административно-правового статуса следственного изолятора в правоохранительной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2016. №1 (92) [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-administrativno-pravovogo-statusa-sledstvennogo-izolyatora-v-pravoohranitelnoy-deyatelnosti-federalnoy-sluzhby-ispolneniya> (дата обращения: 16.05.2020).

² Там же. С. 25.

³ Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (Страсбург, 26 ноября 1987 г.) // Российская газета. 1995. № 67.

4. Европейские правила тюремного заключения 2006 года, иначе говоря, исправленный Европейский вариант Минимальных Стандартных правил обращения с заключенными. Они не имеют законодательной силы и носят рекомендательный характер. Осуществляют эти правила тюремный персонал, поэтому данные правила частично касаются правового статуса сотрудников ФСИН России.

«Следует отметить, что правовым основам деятельности работников правоохранительных органов, в том числе и сотрудников УИС, посвящены бесчисленные научные труды специалистов в области юридических науки»¹.

Перейдем к рассмотрению российского законодательства, в той или иной мере регламентирующего правовой статус сотрудника ФСИН России. Для правильного исследования правового статуса сотрудника ФСИН России, необходимо будет систематизировать законодательство.

Анализ современного законодательства по вопросам, регламентирующим положения нормативно-правового закрепления административно-правового статуса сотрудников ФСИН России, говорит о том, что «практически ни в одном документе нет исчерпывающего подробного перечня основных прав и обязанностей сотрудников уголовно-исполнительной системы»².

«Так, пределы должностных обязанностей сотрудников частично установлены различными нормативно правовыми актами, такими как:

¹ Огородников А.В. Особенности деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы России // Вестник СамГУ. 2010. №79. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-deyatelnosti-sotrudnikov-ugolovno-ispolnitelnoy-sistemy-rossii> (дата обращения: 16.05.2020).

² Попов А.А. Проблемы нормативного закрепления основных прав и обязанностей сотрудника уголовно-исполнительной системы как элементов его правового статуса // Пенитенциарная наука. 2015. №3 (31) [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-normativnogo-zakrepleniya-osnovnyh-prav-i-obyazannostey-sotrudnika-ugolovno-ispolnitelnoy-sistemy-kak-elementov-ego-pravovogo> (дата обращения: 03.05.2020).

– Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ « О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»¹;

– УИК РФ;

– УПК РФ;

– Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»²;

– приказ Минюста России от 23.06.2005 г. №95 «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний»³;

– приказ Минюста России от 03.11.2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» и т.д.»⁴

«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 статья 26 «Обязанности и права сотрудников уголовно-исполнительной системы», которая также не раскрывает их в полной мере»⁵.

Так, в качестве элемента административно-правового статуса сотрудника ФСИН России необходимо рассмотреть часть 1 статьи 26, в которой говорится, что:

¹ Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759

² Указ президента РФ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» от 13.10.2004 г. № 1314 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

³ Указ президента РФ «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний» от 23 июня 2005 г. № 95 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2005. № 30.

⁴ Попов А.А. Проблемы нормативного закрепления основных прав и обязанностей сотрудника уголовно-исполнительной системы как элементов его правового статуса // Пенитенциарная наука. 2015. №3 (31). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-normativnogo-zakrepleniya-osnovnyh-prav-i-obyazannostey-sotrudnika-ugolovno-ispolnitelnoy-sistemy-kak-elementov-ego-pravovogo> (дата обращения: 03.05.2020).

⁵ Там же. С. 20.

«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, которые предусмотрены настоящим Законом и другими законодательными актами Российской Федерации.

Сотрудники уголовно-исполнительной системы на территории Российской Федерации независимо от занимаемой должности, места нахождения и времени суток 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»¹.

«Данная правовая норма закрепляет положение о том, что сотрудники УИС (в том числе и работники оперативных подразделений) исполняют свои обязанности и пользуются в пределах их компетенции правами, предоставленными учреждениям и органам УИС»².

Попов А.А. писал: «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

¹ Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316

² Поникаров В.А., Габиров Р.К. Понятие административно-правового статуса следственного изолятора в правоохранительной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2016. №1 (92). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-administrativno-pravovogo-statusa-sledstvennogo-izolyatora-v-pravoohranitelnoy-deyatelnosti-federalnoy-sluzhby-ispolneniya> (дата обращения: 16.05.2020).

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»¹.

Административно-правовой статус сотрудников ФСИН регулируется и другими нормативно правовыми актами.

Указ Президента России от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» в некоторой степени имеет отношение к определению правового статуса сотрудника ФСИН России, т.к. он прописывает основные принципы деятельности сотрудников на госслужбе, такие как:

а) исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов;

б) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;

в) осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа;

г) не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

¹ Попов А.А. Проблемы нормативного закрепления основных прав и обязанностей сотрудника уголовно-исполнительной системы как элементов его правового статуса // Пенитенциарная наука. 2015. №3 (31). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-normativnogo-zakrepleniya-osnovnyh-prav-i-obyazannostey-sotrudnika-ugolovno-ispolnitelnoy-sistemy-kak-elementov-ego-pravovogo> (дата обращения: 03.05.2020).

д) исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

е) уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

ж) соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы;

з) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений;

и) соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения¹.

Также административно-правовой статус сотрудника ФСИН России определяется в актах Правительства.

Таким образом, Постановление Правительства РФ от 22.09.1993 № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии

¹ Указ Президента РФ « Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г. № 885 // СЗ РФ. 2002. № 3. Ст. 3196.

Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации»¹ распространяет свое действие и на сотрудников ФСИН России.

«Следующей теоретико-правовой основой организации механизма является Положение «О Федеральной службе исполнения наказаний»². В данном нормативном акте закреплено, что учреждения и органы УИС осуществляют любые функции, в том числе установленные федеральными законами.

Подобные направления деятельности как раз предусмотрены КоАП РФ. Этим федеральным законом определена подведомственность дел об административных деликтах, отнесенных к компетенции учреждений и органов УИС»³.

Административно-правовой статус сотрудника ФСИН России также закрепляется и во многих ведомственных нормативных актах, таких как:

Приказ ФСИН России от 12.04.2012 № 198 «Об утверждении Инструкции об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»⁴;

¹ Постановление Правительства «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» от 22 сентября 1993 г. № 941 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993 г. № 40, Ст. 3753.

² Указ президента РФ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» от 13.10.2004 г. №1314 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

³ Поникаров В.А., Габибов Р.К. Понятие административно-правового статуса следственного изолятора в правоохранительной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2016. №1 (92). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-administrativno-pravovogo-statusa-sledstvennogo-izolyatora-v-pravoohranitelnoy-deyatelnosti-federalnoy-sluzhby-ispolneniya> (дата обращения: 16.05.2020).

⁴ Приказ ФСИН России «Об утверждении Инструкции об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» от 12 апреля 2012 г. № 198. // Российская газета. 2012. № 206.

Приказ ФСИН России от 11.01.2012 № 5 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы»¹.

Также Приказ ФСИН России от 10.08.2011 N 463 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы», разработанный с целью установить единые требования подготовки, обработки, хранения и использования документов. Из этого следует, что данный акт в некоторой степени определяет административно-правовой статус сотрудников ФСИН России.

На наш взгляд, проблемы, касающиеся улучшения реализации административно-правового статуса сотрудников ФСИН России, необходимо было отразить в программе по совершенствованию деятельности учреждений и органов ФСИН России. Так, в Концепции «Развитие уголовно-исполнительной системы до 2020 года» мы не обнаружили мер, касающихся совершенствования правового статуса сотрудников ФСИН России, где в разделе седьмом «Кадровое обеспечение и социальный статус работников уголовно-исполнительной системы» можно было закрепить критерии определения административно-правового статуса сотрудника ФСИН России.

Так и в Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» нет положений о проблемах, касающихся улучшения реализации административно-правового статуса сотрудников ФСИН России.

Итак, в России сформирована достаточно обширная правовая основа, регламентирующая деятельность уголовно исполнительской системы, в частности, ФСИН России, которая включает в себя как международные нормативно правовые акты, так и законодательство Российской Федерации. При этом в законодательстве существуют серьезные пробелы, требующие немедленного реагирования.

¹ Купцов И.И. Модель профессиональной компетентности сотрудников ФСИН России // Прикладная юридическая психология. 2017. № 4. С. 25.

Рассмотренные нами нормативно правовые акты, работы по изучению практики учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, наглядно отразили проблемы в трактовке и понимании сотрудниками УИС правовых норм, регламентирующих правовой статус сотрудников ФСИН России. Считаем необходимым разработать подзаконный акт, в котором необходимо закрепить понятие «административно-правовой статус сотрудника ФСИН России», в целях обеспечения единого подхода толкования норм, которые регламентируют данный статус, что будет являться гарантией законного осуществления деятельности сотрудниками, их прав, обязанностей и интересов.

3 ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ФСИН РОССИИ

3.1 Современное состояние и проблемы административно-правового положения федеральной службы исполнения наказаний

Федеральная служба исполнения наказаний (далее – ФСИН России), безусловно, является одним из основных элементов правоохранительной системы государства, являясь единой, органически взаимосвязанной системой учреждений и органов, на которых государство возложило функции по исполнению назначаемых судами уголовных наказаний, а так же других мер уголовно-правового характера и судебных решений о применении меры уголовно-процессуального пресечения в виде содержания под стражей, охране и конвоированию осужденных и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

Растет роль ФСИН России как самостоятельного федерального органа исполнительной власти, который подведомственен Минюсту России, в таком плане, как реализация коренных административно-политических, социально-культурных и финансово-экономических преобразований в России в целом и УИС.

«Исторически сложилось так, что реформы, проводимые в сфере исполнения уголовных наказаний, будут давать необходимый результат только во взаимодействии с научно обоснованной организацией деятельности как центральных, так и территориальных органов УИС, которые способны эффективно решать задачи по модернизации мест лишения свободы и подходов к назначению и исполнению наказаний»¹.

«Изменения облика УИС, обусловленные требованиями Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, определяют необходимость пересмотра в содержательном и

¹Зубарев С.М. Понятие и сущность правового обеспечения реформы уголовно-исполнительной системы Минюста РФ // Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

нормативном смысле административно-правового положения центрального органа управления УИС, структуры ФСИН России и ее полномочий. Назрела необходимость изменить взгляды на работу ФСИН России, а также на эффективное применение форм и методов реализации полномочий данной службы»¹.

Создание Федеральной службы исполнения наказаний, которая в свою очередь стала подведомственной Минюсту России, явилось важным событием в истории отечественной пенитенциарной системы. Данное событие говорит о том, что очевидно повышается статус центрального органа управления уголовно-исполнительной системой.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» на данный момент Федеральная служба исполнения наказаний является самостоятельным федеральным органом исполнительной власти.

Нельзя не согласиться с мнением М.Д. Витиной, которая в состав административно-правового статуса ФСИН России относит такие его элементы, как цель, задачи, функции и полномочия данного федерального органа исполнительной власти.

«Цель как базовый элемент правового положения органа исполнительной власти фактически определяет его организационно-управленческую сущность, так как социальное и государственное управление всегда предполагает целенаправленное воздействие субъекта управления на объект. Именно поэтому правильное определение цели функционирования ФСИН России должно стать первым этапом нормативного закрепления

¹ Гришин Д.А., Курдыба А.В. Проблемы и пути совершенствования административно-правового положения Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2015. №4 (91). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-puti-sovershenstvovaniya-administrativno-pravovogo-polozheniya-federalnoy-sluzhby-ispolneniya-nakazaniy> (дата обращения: 08.05.2020).

административно-правового положения данного федерального государственного органа»¹.

По словам О.Н. Шерстобоева, «цель деятельности указывает на предназначение органа, она формулируется в общей форме и не должна быть достижимой в ближайшей перспективе. Быстрая реализация управленческой цели повлечет бесполезность учрежденного органа, его ненужность и, как следствие, необходимость его ликвидации (реорганизации). В результате неправильно сформулированной и нормативно закреплённой цели управленческая система может потерять стабильность, что негативно скажется и на эффективности государственного управления в целом»².

Стратегическая цель определяется исходя из задач, и они же указывают на текущие результаты управления. «Часто в современном законодательстве вследствие сложности политических процессов, при которых государству затруднительно в лаконичной формулировке правовой нормы выразить основное предназначение конкретного органа, единую цель заменяет перечень задач»³. Нельзя не согласиться с мнением большинства ученых в области государственного управления и административного права, которые пишут о том, что для ФСИН России и других федеральных органов исполнительной власти необходимо закрепить единую цель, которая будет определять систему задач. А иначе основное назначение рассматриваемого государственного

¹ Гришин Д.А., Курдыба А.В. Проблемы и пути совершенствования административно-правового положения Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2015. №4 (91). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-puti-sovershenstvovaniya-administrativno-pravovogo-polozheniya-federalnoy-sluzhby-ispolneniya-nakazaniy> (дата обращения: 08.05.2020).

² Шерстобоев О. Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 26.

³ Гришин Д.А., Курдыба А.В. Проблемы и пути совершенствования административно-правового положения Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2015. №4 (91). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-puti-sovershenstvovaniya-administrativno-pravovogo-polozheniya-federalnoy-sluzhby-ispolneniya-nakazaniy> (дата обращения: 08.05.2020).

органа может формироваться исходя из сложившейся на данный момент политической конъюнктуры либо вышестоящими органами, либо самим органом. В данном случае, понимание содержания задач иной раз будет отличаться и иметь иной смысл, что приведет к разночтению в понимании основного предназначения органа устанавливается

На наш взгляд, цель является неотъемлемой частью административно-правового статуса ФСИН России, из чего можно прийти к выводу, что необходимо закрепить ее в соответствующих положениях. Даже иногда прибегая к методу частичного дублирования норм иных нормативных правовых актов. Надо признать, что в законодательстве Российской Федерации понятие и содержание цели конкретного федерального органа государственного управления подменяется перечнем функций и полномочий, обозначенных Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Чтобы решить проблемы нормативного закрепления статуса ФСИН России считаем необходимым сформулировать и юридически закрепить данную цель в ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», а именно: «3) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных (далее – федеральный орган уголовно-исполнительной системы).

Целью федерального органа уголовно-исполнительной системы является обеспечение совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы путем повышения эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания»¹.

¹ Шилов Ю.В. К вопросу об особенностях административной ответственности сотрудников Федеральной службы исполнения наказания // Вестник Пермского института ФСИН России. 2013 №2 (9). С.25.

Следующей особенностью административно-правового статуса ФСИН России, находящейся в ведении Минюста России, является то, что ФСИН России наделена полномочиями только для издания индивидуальных актов, но не имеет права на осуществление нормативного правового регулирования в сфере исполнения уголовных наказаний и содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Важно понимать, что ограничение полномочий по изданию нормативных правовых актов не распространяется на правомочия руководителей данных органов по управлению имуществом, закрепленным за федеральными службами на праве оперативного управления (хозяйственного ведения), решению кадровых и организационных вопросов, а также по контролю за деятельностью их структурных подразделений и территориальных органов.

Если анализировать правотворческую практику Минюста России и ФСИН России в сфере деятельности учреждений и органов УИС, то можно говорить о том, что ФСИН России не лишена в полной мере права на издание нормативных правовых актов в некоторых областях своей деятельности, «что обуславливается либо прямыми требованиями федерального законодательства, либо внутриведомственной направленностью таких актов». В то же время нет четко установленных границ правотворчества и поэтому, когда решается вопрос о возможности или невозможности издания ФСИН России нормативно-правового акта, который не требует регистрации в Минюсте России, является необходимым процедура согласования.

«В контексте решения данной проблемы и совершенствования административно-правового положения ФСИН России считаем целесообразным разработать и принять в установленном порядке нормативный правовой акт Минюста России, регламентирующий основные направления деятельности Федеральной службы исполнения наказаний, в рамках которых ФСИН России были бы делегированы конкретные нормотворческие полномочия (например, ведомственное образование и

научно-исследовательская деятельность, организация мобилизационной готовности и гражданской обороны)»¹.

Также проблемным вопросом в области административно-правового регулирования статуса ФСИН России является правовое обеспечение контрольно-надзорной деятельности ФСИН России.

«Анализ результатов проведенного интервьюирования руководителей ФСИН России различного уровня показал, что рассматриваемая сфера функционирования центрального аппарата УИС не лишена недостатков². Сотрудники УИС отмечают, что контрольно-надзорная деятельность ФСИН России нуждается в дополнительной правовой регламентации, в том числе административная деятельность в области организации санитарно-эпидемиологического надзора, а также надзора в области промышленной безопасности»³

Для решения данной проблемы необходимо разработать и утвердить в установленном порядке ведомственные административные регламенты ФСИН России по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора в области промышленной безопасности на производственных объектах УИС и надзора за исполнением санитарно-эпидемиологического законодательства Российской Федерации. «В данных регламентах необходимо предусмотреть следующие основные разделы:

- права и обязанности должностных лиц ФСИН России, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия;

¹ Витина М.Д. О понятии и содержании основных элементов административно- правового статуса Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2014. №1 (84). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatii-i-soderzhanii-osnovnyh-elementov-administrativno-pravovogo-statusa-federalnoy-sluzhby-ispolneniya-nakazaniy> (дата обращения: 09.05.2020).

² Голодов П.В. Правовое регулирование и организация деятельности руководителя учреждения уголовно-исполнительной системы: дис. канд. юрид. наук. Вологда:, 2014. С. 205.

³ Витина М.Д. Административно-правовой статус Федеральной службы исполнения наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2014. С. 78.

- требования к порядку исполнения государственной функции промышленного и санитарно-эпидемиологического надзора (далее – государственная функция);

- срок исполнения государственной функции;

- состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;

- оформление результатов надзорной деятельности и принятие мер по результатам проверок;

- порядок и формы контроля за исполнением государственной функции;

- досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа (должностного лица) ФСИН России, исполняющего государственную функцию»¹.

Также в административно-правовом обеспечении со стороны ФСИН России требуется такой элемент ее административно-правового положения, как функция по организации административно-юрисдикционного производства, которая осуществляется должностными лицами УИС.

Анализируя отдельные положения КоАП РФ можно сделать вывод о том, что данный нормативный правовой акт содержит в себе ряд обязательных к исполнению правовых предписаний, которые требуют принятия ФСИН России нормативных документов для легальной реализации отдельных административных процедур в рамках административно-юрисдикционного производства. Мы говорим о нормативных актах, которые устанавливают правила оборудования специально отведенных помещений УИС для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, и

¹ Гришин Д.А., Курдыба А.В. Проблемы и пути совершенствования административно-правового положения Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2015. №4 (91). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n> (дата обращения: 08.05.2020).

порядок хранения и учета изъятых в порядке ст. 27.10 КоАП РФ вещей и документов¹.

По нашему мнению, отсутствие в УИС данных нормативных документов обусловлено тем, что в соответствии с Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»² функция по организации и обеспечению производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных учреждениям и органам УИС, не выделена в качестве самостоятельной государственной функции, которая реализуется центральным органом управления уголовно-исполнительной системой, а обозначена в числе иных функций в установленной сфере деятельности.

Большое количество государственных органов, которые исполняют правоохранные функции и реализуют практическое применение КоАП РФ, выделяют данное направление деятельности в самостоятельное и отражают его в соответствующих нормативных правовых актах. Следовательно, усматривается возможность внести изменения в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний». Считаем необходимым выделить в качестве отдельной самостоятельной функции Федеральной службы исполнения наказаний по организации и обеспечению производства по делам об административных правонарушениях, которые подведомственны учреждениям и органам УИС.

«Помимо нормативного закрепления рассматриваемой государственной функции ФСИН России необходимо в первую очередь реализовать комплекс

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 159 – ФЗ // Российская газета. 2001. № 456.

² Указ президента РФ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» от 13.10.2004 г. №1314 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

организационно-практических мероприятий по формированию у сотрудников УИС профессиональной компетентности в данной сфере»¹.

Остановимся на проблеме в области реализации административно-юрисдикционных полномочий ФСИН России – правовом обеспечении применения мер государственного принуждения должностными лицами УИС (физической силы, специальных средств, административного задержания и др.) на соответствующей территории исправительного учреждения (режимной территории).

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует единый для всех территориальных органов УИС порядок согласования границ режимных территорий с органами местного самоуправления. В связи с этим необходимо разработать и утвердить механизм согласования границ режимных территорий с органами местного самоуправления посредством заключения административного договора (договора о сотрудничестве с органами государственной власти и органами местного самоуправления). Кроме того, проблемным моментом административно-правового обеспечения функционирования режимных территорий исправительных учреждений является отсутствие единых на территории Российской Федерации требований к оформлению запрещающих или ограничительных знаков, обозначающих режимные требования.

Для решения этой проблемы следует на уровне подзаконного нормативно-правового акта (приказа ФСИН России) утвердить данные требования. Для успешного достижения целей, стоящих перед ФСИН России, и решения соответствующих задач необходимо выстраивание эффективной системы надведомственного взаимодействия ФСИН России и других государственных и негосударственных структур, а также институтов гражданского общества. Данное взаимодействие имеет правовую основу и

¹ Шилов Ю.В. К вопросу об особенностях административной ответственности сотрудников Федеральной службы исполнения наказания // Вестник Пермского института ФСИН России. 2013. №2 (9). С.26.

является обязательным элементом административно-правового статуса ФСИН России.

«Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» закрепляет ряд нормативных предписаний в области осуществления центральным аппаратом УИС внешнего взаимодействия»¹. Так, ФСИН России осуществляет:

– взаимодействие территориальных органов ФСИН России с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, а также с общественными и религиозными объединениями;

– взаимодействие со средствами массовой информации и редакционно-издательскую деятельность в целях выполнения задач, возложенных на уголовно-исполнительную систему.

Реализация ФСИН России государственной функции по организации взаимодействия с правоохранительными органами, а также с общественными и религиозными объединениями на современном этапе развития уголовно-исполнительной системы не лишена недостатков и проблемных моментов, которые обусловлены отсутствием четких правовых рамок взаимодействия территориальных органов и учреждений УИС с иными государственными и негосударственными структурами.

Следующей проблемой, на которой хотелось бы остановиться в рамках рассмотрения вопросов административно-правового статуса ФСИН России, является организационное и нормативно-правовое обеспечение со стороны ФСИН России административной деятельности исправительных учреждений в области установления административного надзора за лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы. Фактически можно

¹ Крымов А.А. Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений Уголовно-исполнительной системы России: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2017. . 564.

констатировать, что данная государственная функция остается за рамками деятельности центрального аппарата УИС.

В связи с этим считаем возможным: во-первых, дополнить Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» полномочием ФСИН России в сфере координации деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по установлению административного надзора за лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы; во-вторых, разработать и утвердить в установленном порядке ведомственную инструкцию, закрепляющую механизм деятельности администрации исправительных учреждений по подготовке необходимых материалов для установления административного надзора за лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы.

Таким образом, Федеральная служба исполнения наказаний, являясь неотъемлемым элементом правоохранительной системы государства, представляет собой единую, органически взаимосвязанную систему учреждений и органов, на которые государством возложены функции по исполнению назначенных судами уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера, а также судебных решений о применении меры уголовно-процессуального пресечения в виде содержания под стражей, охране и конвоированию осужденных и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

В результате неправильно сформулированной и нормативно закреплённой цели управленческая система может потерять стабильность, что негативно скажется и на эффективности государственного управления в целом. Нами были выделены отдельные проблемные вопросы нормативно-правового статуса ФСИН России, а также предложены пути решения данных проблем.

3.2 Совершенствование правового положения ФСИН России в системе федеральных органов исполнительной власти

Совершенствование правового статуса ФСИН России возможно при детальном изучении тех принципов, которые заложены в законодательстве РФ, регламентирующем деятельность УИС.

«В постоянно меняющихся социальных, экономических условиях, не кончающегося преобразования правового, демократического государства все же можно выделить основные направления в развитии уголовно-исполнительного законодательства:

- модернизация системы исполнения наказаний;
- повышение ее открытости;
- усиление охраны прав и законных интересов осужденных;
- привлечение к участию в исправлении органов государственной власти и органов местного самоуправления иных организаций, общественных объединений, а также граждан»¹.

Точность и безусловность в соблюдении принципов уголовно-исполнительного законодательства будут являться условием реализации указанных выше направлений.

Российская Федерация подписала и ратифицировала ряд международных договоров, соглашений и конвенций, которые касаются обеспечения прав и законных интересов осужденных, в связи с этим в УИС России появляется тенденция внедрения международных стандартов. «В данном контексте необходимо заметить, что, например, если сопоставить принципы, на которых основываются принятые в 2006 году Европейские пенитенциарные (тюремные) правила и принципы национального уголовно-исполнительного законодательства, то найти что-либо общее между ними

¹Крымов А.А. О необходимости усиления уголовно-процессуального регулирования деятельности Уголовно-исполнительной системы (по материалам опроса сотрудников исправительных учреждений) // Проблемы в российском законодательстве. 2018. № 2. С. 189.

представляется делом весьма затруднительным»¹. Такое отличие объясняется тем, что методы исполнения наказания принципиально различаются. Главным принципом пенитенциарных учреждений в Европейских странах является сохранение личности осужденного, в Российской Федерации же, напротив, устоялась идея исправления осужденного. В связи с чем, сравнивать и пытаться вводить в уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации европейские стандарты обращения с осужденными является весьма непростой задачей.

В то же время активно протекает процесс имплементации или своего рода сращивания законодательства Российской Федерации с европейскими стандартами. Самым главным образом это коснулось правового положения осужденных к лишению свободы. В последние несколько лет принималось более 50 нормативных правовых актов, которые вносили поправки и дополняли действующее законодательство. Но данные нормативные правовые акты не освещали вопроса принципов уголовно-исполнительного законодательства. Важно отметить, что вряд ли Российское законодательство будет слепо заимствовать выдержки из европейских принципов исполнения наказания. Так как, во-первых, в правоприменительной деятельности имеются достаточные основания полагать о приемлемости и действенности той системы принципов, которая закреплена в нынешнем Российском законодательстве, а во-вторых, имплементация международных стандартов является возможной и целесообразной только в пределах экономической обеспеченности и поддержания соответствующего уровня безопасности.

«На наш взгляд, при интерпретации принципов национального уголовно-исполнительного законодательства и без того имеется достаточно проблем, на некоторых из которых остановимся подробнее»².

К основным нормативно-правовым актам, закрепляющим принципы

¹ Абакумова Е.В. Правосознание и правовой нигилизм: проблемы понимания // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. №21. С. 23

² Спиридонова Ю.Н. Проблемы нормативного регулирования уголовно-процессуальной компетенции ФСИН России // Вестник ВИПЭ ФСИН России, 2018. № 29. С. 39.

уголовно-исполнительного законодательства, относятся: Уголовно-исполнительный кодекс РФ, Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон «Об учреждениях и органах»)¹, Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»², Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон «Об исполнительном производстве»)³.

Данные законы, которые мы перечислили выше, в своей совокупности вместе с теми, что мы не назвали составляют уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации. Вместе с тем, во всех перечисленных актах, кроме одного принципы напрямую называются принципами уголовно-исполнительного законодательства (ст. 8 УИК РФ)⁴. В иных источниках принципы обозначают соответствующие (конкретизирующие) направления. Например, в Законе «Об учреждениях и органах» – «Принципы деятельности уголовно-исполнительной системы» (ст. 1), в Федеральном законе «Об общественном контроле» – «Принципы осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (ст. 4) и т.д.

Не понятно, почему не нашлось места в законодательстве, например, принципу социальной справедливости и некоторым другим. Обосновывается такое отсутствие тем, что такая цель, как достижение социальной

¹ Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316

² Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 10 июня 2008 г. № 76 - ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 40. Ст. 3322.

³ Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 2 декабря 2007 г. № 229 - ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 42.

⁴ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

справедливости перед уголовно-исполнительным законом не ставится, ведь она достигается уже при назначении наказания (ст. 43 УК РФ «Наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений»).

Во-первых, назначение наказания представляет собой разовый акт, зафиксированный в правоприменительном акте суда, тогда как само наказание, особенно имеющее срочный характер и длительный процесс исполнения, как правило, определяет промежуток времени, в течение которого социальная справедливость и может восстановиться. На то справедливость и носит название «социальная», чтобы наказание и строгость его исполнения удовлетворяла общество, социум, потерпевшего.

Во-вторых, социальная справедливость может считаться восстановленной только после того, как наказание исполнено, и осужденный уже отбыл положенное ему наказание (выплатил штраф, возместил нанесенный преступлением ущерб). При этом необходимо отметить, что нередко социальная справедливость действует относительно правонарушителя и, к сожалению, не корреспондируется в отношении потерпевшего. Это подтверждается и определенными попытками, которые делает законодатель, например, принятием ст. 399 УПК РФ¹.

В-третьих, назначение наказания, например, в виде лишения свободы на определенный срок само по себе не восстанавливает социальную справедливость, потому что исполнение наказания должно быть справедливым, исключать нарушение правового положения осужденных, в том числе пытки, гарантировать уважение их человеческого достоинства, не ущемлять права и свободы и т.д.

Эти и ряд других вопросов невольно заставляют задуматься не столько над такой проблемой, как унификация уголовно-исполнительного

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174 – ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

законодательства Российской Федерации, сколько о целесообразности упорядочения или даже систематизации существующих и закреплённых в различных законодательных актах принципов уголовно-исполнительного законодательства, выработки критериев и показателей оценки их эффективности.

В ст. 1 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы» перечисляются принципы деятельности уголовно-исполнительной системы, осуществляющаяся основываясь на принципах законности, гуманизма, уважения прав человека. Данная статья приведен не полный перечень общеправовых принципов, а во-вторых, в ней записано еще и положение («интересы исправления осужденных не должны подчиняться цели получения прибыли от их труда»), которое в качестве отраслевого принципа уголовно-исполнительного законодательства может трактоваться лишь гипотетически.

«Аналогичную картину можно видеть и в Федеральном законе «Об исполнительном производстве», который входит составной частью в уголовно-исполнительное законодательство»¹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что значение принципов тех или иных отраслей права принижено, включая и уголовно-исполнительное. Принципы не играют основополагающей роли, не выполняют в полном объеме своего предназначения. Закрепление в соответствующих статьях федеральных законов принципов в других сферах деятельности, связанных или имеющих отношение к наказанию и (или) его исполнению, можно рассматривать как значительное продвижение вперед на пути становления и развития правовой системы страны. Данный процесс является только составляющей первого этапа позитивного развития, необходима дальнейшая конструктивная проработка вопроса реализации принципов в действующем законодательстве, регулирующем деятельность ФСИН России.

¹ Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 2 декабря 2007 г. № 229 – ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 42.

Вступление Российской Федерации в Совет Европы, передача уголовно-исполнительной системы из Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД) в ведение Минюста России, затем создание ФСИН России, формирование единой системы государственной службы и статуса государственного служащего, которым в ближайшем будущем, возможно, будут обладать сотрудники УИС создали предпосылки для развития таких институтов административного права, как «служба в УИС» и «административно-правовой статус сотрудника ФСИН России»¹.

Произошедшие преобразования поставили множество практических и теоретических вопросов перед наукой административного права в сфере формирования единой административной политики, определения роли и значения службы в УИС, установления и реализации административно-правового статуса ее сотрудников в системе государственной службы России².

«Многие вопросы, принципиально важные для формирования эффективной, внутренне непротиворечивой основы службы в УИС и административно-правового статуса сотрудника ФСИН России, остаются пока нерешенными»³.

«Кроме того, деятельность УИС урегулирована множеством нормативных актов разной юридической силы, принятых на разном уровне, что является немаловажной проблемой»⁴. В настоящее время правовой базой деятельности ФСИН России являются следующие нормативные акты:

1. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон № 5473-1).

¹ Макарова Т.Б. Категорийный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 37.

² Калинина Ю.И. История уголовно-исполнительной системы России: учебник // Рязань.: Акад. права и управления Федер. службы исполнения наказаний, 2017. С. 332.

³ Спиридонова А.А. Проблемы и перспективы развития уголовно-исполнительной системы России // Молодой ученый. 2016. № 26. С. 510.

⁴ Михлин А.С. Уголовно-исполнительное право. М.: 2017, С. 356.

2. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний».

3. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре государственных органов исполнительной власти».

4. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний».

5. Постановление Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4201-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».

6. Приказ Минюста России от 6 июня 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».

Все вышеуказанные нормативно-правовые акты осуществляют регулирование собственного определенного круга правоотношений, из чего и исходит сложность обращения с ними. Например, для решения некоторой проблемы необходимо рассмотреть несколько документов, каждый из которых отсылает к следующему документу. Так, Закон РФ № 5473-1 содержит большое количество отсылочных норм, трудных к восприятию. Это касается определения структуры учреждений, исполняющих наказания, которую Закон, с одной стороны, закрепляет, а с другой – не определяет виды исправительных учреждений, отсылая к Уголовно-исполнительному кодексу РФ.

«Отнести службу в УИС к какому-либо виду службы непросто, однако некоторые выводы можно сделать на основании анализа действующего правового материала»¹. Так, по смыслу Федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц

¹ Перминов О.Г. Уголовно-исполнительное право. М.: 2016, С. 159.

правоохранительных и контролирующих органов» «защиту, в том числе правоохранение, осуществляют лица, производящие дознание; лица, осуществляющие оперативно- розыскную деятельность, а также исполнение приговоров, определений и постановлений судов (судей) по уголовным делам»¹. Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что с момента принятия и вступления в силу закона «О государственной правоохранительной службе» сотрудники УИС будут проходить государственную правоохранительную службу и приобретут статус государственных служащих. Пока же служба в учреждениях, исполняющих наказания, является особым видом государственной службы и имеет множество отличительных признаков, которые выделяются при анализе нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение других видов государственной службы. К ним можно отнести особые условия поступления на службу, ее прохождения, присвоения специальных званий, проведения аттестации и прекращения службы, наличие особого правового статуса служащих (права, обязанности, ответственность, специальные льготы и т. д.), особый порядок привлечения к юридической ответственности.

Неурегулированность правового статуса сотрудника УИС является актуальной проблемой. В настоящее время вступил в силу федеральный закон «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», целью которого является систематизация разрозненной правовой базы, регламентирующей деятельность ФСИН России²

¹ Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 № 45 - ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

² Федеральный закон «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» от 19 июля 2018 № 197 – ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4532.

Структура данного проекта закона включает в себя 14 глав и 96 статей. Первая глава закрепляет общие положения: основная терминология, предмет регулирования, нормативная база, на основании которой действует федеральный закон, принципы службы и взаимосвязь УИС с другими видами служб.

Во второй главе содержатся должности и специальные звания в УИС. Данная глава фактически дублирует тезисы Положения о службе в ОВД в указанной части. Также, помимо перечня должностей и специальных званий, в данном федеральном законе устанавливаются критерии пригодности к службе.

Седьмая глава закрепила положения, которые касаются служебной дисциплины: меры поощрений и взысканий, порядок и основания применения конкретных взысканий. Данная глава является необходимой, так как дисциплинарная практика и основания наложения дисциплинарного взыскания возлагается на начальников соответствующих подразделений, что порождает бессистемность и разрозненность.

Таким образом, федеральный закон «О службе в уголовно-исполнительной системе» призван систематизировать имеющуюся нормативно правовую базу, которая регулирует деятельность УИС. Факт принятия данного закона позволил решить выделенные проблемы, что в свою очередь упрощает обращение с документами, регулирующими деятельность УИС, обозначить службу в УИС как самостоятельный вид государственной службы и наконец-то закрепить правовой статус сотрудника.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данная выпускная квалификационная работа посвящена изучению административно-правового статуса ФСИН России. В работе рассматривается проблематика законодательного конструирования норм, предусматривающих закрепление статуса ФСИН России.

В ходе работы было изучено и проанализировано российское законодательство, закрепляющее административно правовой статус ФСИН России, диссертационные работы, а также учебная литература, что способствовало формированию представления о появлении и развитии законотворческой деятельности по закреплению статуса ФСИН России.

Проведенный анализ в данной работе позволяет сделать следующие выводы и внести некоторые предложения по совершенствованию законодательства.

Исследуя понятие «административно-правовой статус ФСИН России мы не установили, что оно нашло своего прямого закрепления в действующем законодательстве Российской Федерации. При этом юридическая литература дается большое количество разнообразных по своему содержанию толкований понятия «административно-правовой статус ФСИН России» в следствие чего возникает дилемма в понимании и определении данного понятия.

По нашему мнению, под административно-правовым статусом ФСИН России следует понимать установленную государством административно-правовую категорию, закрепляющую правовое положение и место центрального органа управления УИС в структуре органов государственного управления, устанавливающую его целевое предназначение, которое выражается в комплексе административно-управленческих функций и полномочий по входящим в его компетенцию предметам ведения, а также юридической ответственности.

Основу собственно административно-правового статуса ФСИН России составляют следующие элементы:

1) цель создания и функционирования;

К сожалению, в действующих нормативных правовых актах мы не найдем прямого указания на цель создания и функционирования ФСИН России.

2) публичные задачи, выполняемые ФСИН России;

ФСИН России в рамках реализации административно-правового статуса выполняет следующие публичные задачи: определение целей уголовного наказания; разработка механизма реализации уголовного наказания, иных мер уголовно-правового и исправительного воздействия; организация процесса исполнения уголовного наказания и мер исправительного воздействия; и др.

3) В соответствии с законодательством ФСИН России наделен государством властными полномочиями. Так, например, в соответствии с положениями КоАП РФ ст. 22.1 Дела об административных правонарушениях в пределах компетенции рассматриваются органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы.

4) публично-правовая юридическая ответственность ФСИН России;

Рассматриваемый элемент вытекает из ст. 53 Конституции РФ, в которой закрепляется возможность возмещения вреда, причиненного гражданину незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Таким образом, считаем необходимым перечислить признаки, отличающие административно-правовой статус сотрудника ФСИН от других, придающих ему качественную своеобразность и определенность. Итак, к признакам, определяющим сущность и особенность исследуемого нами статуса.

1. Административно-правовой статус сотрудников ФСИН России определяется через его права и обязанности; ограничение по службе; запреты; юридические гарантии; юридическая ответственность, которые нормативно закрепляется как на федеральном, так и на ведомственном уровнях.

2. Административно-правовой статус является «правовым устройством», благодаря которому обеспечивается реализация полномочий сотрудников ФСИН России.

3. Правовой статус сотрудника ФСИН России включает в себя элементы, обеспечивающие практическую реализацию административно-правового статуса сотрудников ФСИН России.

4. Данный статус включает в себя правовые гарантии, которые представляют собой механизм защиты сотрудников ФСИН России, реализующих свой статус в практической деятельности учреждений и органов ФСИН России.

Так, представляется возможность определить дефиницию правового статуса сотрудников ФСИН России, которое подразумевает под собой совокупность правовых средств (права и обязанности; ограничения; запреты; юридические гарантии; юридическая ответственность) и компонентов (правоспособность и дееспособность), посредством которых практически осуществляются полномочия и защита сотрудников пенитенциарной системы российской федерации.

В России сформирована достаточно обширная правовая основа, регламентирующая деятельность уголовно исполнительной системы, в частности, ФСИН России, которая включает в себя как международные нормативно правовые акты, так и законодательство Российской Федерации. При этом в законодательстве существуют серьезные пробелы, требующие немедленного реагирования.

Рассмотренные нами нормативно правовые акты, работы по изучению практики учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, наглядно отразили проблемы в трактовке и понимании сотрудниками УИС правовых норм, регламентирующих правовой статус сотрудников ФСИН России. Считаем необходимым разработать подзаконный акт, в котором необходимо закрепить понятие «административно-правовой статус сотрудника ФСИН России», в целях обеспечения единого подхода толкования норм, которые

регламентируют данный статус, что будет являться гарантией законного осуществления деятельности сотрудниками, их прав, обязанностей и интересов.

По нашему мнению, цель является неотъемлемой частью административно-правового статуса ФСИН России, а это означает, что она должна найти отражение в соответствующих положениях нормативных правовых актов. К сожалению, в действующих нормативных правовых актах понятие и содержание цели конкретного федерального органа государственного управления подменяется перечнем функций и полномочий, обозначенных Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Как одной из мер решения проблемы нормативного закрепления статуса ФСИН России, по нашему мнению, необходимо сформулировать и юридически закрепить данную цель в ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», а именно: «3) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных (далее - федеральный орган уголовно-исполнительной системы). Целью федерального органа уголовно-исполнительной системы является обеспечение совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы путем повышения эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания».

Еще одной особенностью административно-правового статуса ФСИН России, является то, что она наделена полномочиями только для издания индивидуальных актов, но не имеет права на осуществление нормативного правового регулирования в сфере исполнения уголовных наказаний и содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

В контексте решения данной проблемы и совершенствования административно-правового статуса ФСИН России считаем целесообразным разработать и принять в установленном порядке нормативный правовой акт Минюста России, регламентирующий основные направления деятельности ФСИН России, в рамках которых ему были бы делегированы конкретные нормотворческие полномочия (например, ведомственное образование и научно-исследовательская деятельность, организация мобилизационной готовности и гражданской обороны).

Подводя итог, следует отметить, что необходима грамотная и слаженная организация деятельности ФСИН России, которая будет обеспечиваться через закрепленные в действующем административном законодательстве компетенции в форме совокупности взаимообусловленных задач, функций и полномочий данного федерального органа исполнительной власти, во внутриорганизационной и внешней сферах государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
- 2 Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (Страсбург, 26 ноября 1987 г.) // Российская газета. 1995. № 67.
- 3 Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными (Приняты в г. Женеве 30.08.1955) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., Юридическая литература, 1990. С. 290 - 311.
- 4 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
- 5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 159 – ФЗ // Российская газета. 2001. № 456.
- 6 Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.
- 7 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174 – ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.
- 8 Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759
- 9 Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 № 144 – ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
- 10 Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 2016. №33.
- 11 Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ // Российская газета. 2013. № 238.
- 12 Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 № 45 – ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.
- 13 Федеральный закон «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» от 19 июля 2018 № 197 – ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4532.
- 14 Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 10 июня 2008 г. № 76 – ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 40. Ст. 3322.
 - 15 Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 2 декабря 2007 г. № 229 – ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 42.
 - 16 Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316.
 - 17 Постановление Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» от 16 мая 2011 г. № 373 // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 506.
 - 18 Указ Президента РФ « Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г. № 885 // СЗ РФ. 2002. № 3. Ст. 3196.
 - 19 Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
 - 20 Указ президента РФ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» от 13.10.2004 г. №1314 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.
 - 21 Указ президента РФ «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний» от 23 июня 2005 г. № 95 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2005. № 30.
 - 22 Постановление Правительства «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» от 22

- сентября 1993 г. № 941 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993 г. № 40, Ст. 3753.
- 23 Постановление Правительства РФ «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30 // Российская газета. 2005. № 12.
- 24 Постановление Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96 // Российская газета. 2010 г. № 46.
- 25 Приказ Минюста РФ «Об утверждении Положения об организации государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах уголовно-исполнительной системы» от 6 июня 2006 г. № 205 // Текст Приказа официально опубликован не был. СПС Консультант Плюс.
- 26 Приказ ФСИН России «Об утверждении Руководства по технической эксплуатации инженерно-технических средств охраны и надзора, применяемых для оборудования объектов уголовно-исполнительной системы» от 18 августа 2006 г. № 574 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2007. № 5.
- 27 Приказ ФСИН России «Об утверждении Инструкции об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» от 12 апреля 2012 г. № 198. // Российская газета. 2012. № 206.
- 28 Приказ ФСИН России «Об утверждении регламента федеральной службы исполнения наказаний» от 19 мая 2006 г. № 245 // Текст Приказа официально опубликован не был. СПС Консультант Плюс.

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Абакумова, Е.В. Правосознание и правовой нигилизм: проблемы понимания / Е.В. Абакумов // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. № 21. С. 28 – 31.
- 2 Байгузин, Р.Н. Административная реформа в России: история и современность. / Р.Н. Байгузин // М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 342 с.
- 3 Баркатунов, В.Ф. Административные регламенты в деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Российской Федерации: монография. / В.Ф. Баркатунов, Л.А. Дремова, В.А. Левченко. Курск:Изд-во Курского гос. ун-та, 2014. 88 с.

- 4 Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. М.: Норма-Инфра, 2000. 328 с.
- 5 Брэбан, Г. Французское законодательство / Г Брэгман. М.: Прогресс, 1988. 488 с.
- 6 Бачило, И.Л. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации / И.Л. Бачило // Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. 2007. С. 147 148.
- 7 Буряга, В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения / В.О Буряга // Юридический мир. 2013. № 10. С. 36 – 38.
- 8 Витина, М.Д. Административно-правовой статус Федеральной службы исполнения наказаний / М.Д. Витина. Рязань: Академия Федеральной службы исполнения наказаний, 2014. 78 с.
- 9 Витина, М.Д. О понятии и содержании основных элементов административно-правового статуса Федеральной службы исполнения наказаний / М.Д. Витина // Человек: преступление и наказание. 2014. № 1. С. 122 – 124.
- 10 Герушинский, Б. С. Гражданское общество в России: проблемы становления и развития. Пособие для самообразования. / Б.С. Герушинский, // М.: Пед. о-во России, 2001.С. 426.
- 11 Гирько, С.И., Направления развития уголовно-процессуальной компетенции субъектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации /С.И. Гирко, А.А. Долгополов // Труды Академии управления МВД России. 2019. №1 (49). С. 73 79.
- 12 Гришин, Д.А. Проблемы и пути совершенствования административно-правового положения Федеральной службы исполнения наказаний / Д.А. Гришин, А.В. Курдыба // Человек: преступление и наказание. 2015. № 4. С. 56 – 57.
- 13 Голодов, П.В. Правовое регулирование и организация деятельности руководителя учреждения уголовно-исполнительной системы: дис. канд. юрид. Наук / П. В. Голодов. Вологда:, 2014. 244 с.

- 14 Давыдов, К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / К.В. Давыдов. М.:NOTA BENE, 2011. 390 с.
- 15 Дазмарова, Т.Н. Организационно-правовые основы деятельности Федеральной службы исполнения наказаний: современное состояние и перспективы совершенствования / Т.Н. Дазмарова, Д.А. Соин// Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3 (25). С. 32 34.
- 16 Закопырин, В.Н. Актуальные вопросы привлечения сотрудников уголовно-исполнительной системы к административной ответственности / В.Н. Закопырин // Уголовно-исполнительное право. 2019. №1. С. 12 15.
- 17 Зубарев, С.М. Понятие и сущность правового обеспечения реформы уголовно-исполнительной системы Минюста РФ / С.М. Зубарев // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
- 18 Иванов, А.С. Административный регламент на выполнение государственных услуг / А.С. Иванов // Наука и образование XXI века. 2015. С. 82 – 83.
- 19 Калинина, Ю.И. История уголовно-исполнительной системы России: учебник / Ю.И. Калинина // Рязань.: Акад. права и управления Федер. службы исполнения наказаний, 2017. 374 с.
- 20 Каляшин, А.В. О развитии государственной службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы / А.В. Каляшин // Вопросы правоведения. 2013. № 5 (21). С. 316 – 327.
- 21 Каляшин, А.В. Права как элемент административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы / А.В. Каляшин // Черные дыры в российском законодательстве. 2007. № 1. С. 232 236.
- 22 Козлов, Ю.Н. Административное право: учебник. / Ю.Н. Козлов. М.: Юристъ, 2006. С. 113.
- 23 Крымов, А.А. О необходимости усиления уголовно-процессуального регулирования деятельности Уголовно-исполнительной системы (по

- материалам опроса сотрудников исправительных учреждений) / А.А. Крымов // Проблемы в российском законодательстве. 2018. № 2. С. 186-188.
- 24 Крымов, А.А. Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений Уголовно-исполнительной системы России: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / А.А. Крымов. М., 2017. 637 с.
- 25 Купцов, И.И. Модель профессиональной компетентности сотрудников ФСИН России / И.И. Купцов // Прикладная юридическая психология. 2017. № 4. С. 2-30.
- 26 Макарова, Т.Б. Категорийный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти (методология вопроса) / Т.Б. Макарова // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 32-36.
- 27 Мельникова Н.А. Административная деятельность в системе функций исправительного учреждения / Н.А. Мельникова // Человек: преступление и наказание. 2014. № 4 (87).
- 28 Михлин, А.С. Уголовно-исполнительное право / А.С. Михлин. М.: 2017, 363 с.
- 29 Муленко, Н.В. Правовой феномен «Административный регламент» в государственном управлении / Н.В. Муленко // Проблемы правоохранительной деятельности. 2015. № 2. С. 111 – 117.
- 30 Новицкая, Л.Ю. Административно-правовой статус Федеральной службы исполнения наказания / Л.Ю. Новицкая, С.С. Новицкий // Экономика. Право. Общество. 2015. № 3 (3). С. 82 – 92.
- 31 Ноздрачев, А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С.66 – 69.
- 32 Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие / Д.М. Овсянко. М.:Юристъ, 2007. 147 с.

- 33 Огородников, А.В. Особенности деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы России / А.В. Огородников // Вестник СамГУ. 2010. № 79. С. 44 – 46.
- 34 Очеретный, И.С. Юридическая ответственность / И.С. Очеретный // Отечественная юриспруденция. 2016. № 7 (9). С. 19 – 22.
- 35 Пертли, В.А. Правовое положение сотрудников учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы: дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Пертли. Рязань, 2005. 31 с.
- 36 Перминов, О.Г. Уголовно-исполнительное право / О.Г. Перминов. М.: 2016, 240 с.
- 37 Поникаров, В.А. Виды правового статуса сотрудников оперативных подразделений ФСИН России при осуществлении правоохранительной деятельности в пенитенциарной системе России / В.А. Поникаров, С.В. Поникаров // Уголовно-исполнительное право. 2015. № 3 (21). С. 31 – 35.
- 38 Поникаров, В.А. Понятие административно-правового статуса следственного изолятора в правоохранительной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний / В.А. Поникаров, Р.К. Габибов // Человек: преступление и наказание. 2016. № 1 (92). С. 41 – 43.
- 39 Поникаров, С.В. Публично-правовой статус юридических лиц учреждений и органов в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации / С.В. Поникаров, В.А. Поникаров, Д.А. Гришин. Рязань: Акад. ФСИН России, 2018. 35 с.
- 40 Попов, А.А. Проблемы нормативного закрепления основных прав и обязанностей сотрудника уголовно-исполнительной системы как элементов его правового статуса / А.А. Попов // Пенитенциарная наука. 2015. №3 (31). С. 10 – 12.
- 41 Потапова, А.М. Зарубежный опыт исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы / А.М. Потапова // Вологда.: Норма, 2017. 198 с.

- 42 Сивцов, С.А. Должностные лица уголовно-исполнительной системы как субъекты коррупционных преступлений / С.А. Сивцов // Вестник ВУиТ. 2012. №2 (76). С. 78 – 86.
- 43 Смирнова, А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти / А.А. Смирнова // Журнал российского права. 2015. №3 (219). С. 120 – 130.
- 44 Спиридонова, Ю.Н. Проблемы нормативного регулирования уголовно-процессуальной компетенции ФСИН России / Ю.Н. Спиридонова // Вестник ВИПЭ ФСИН России, 2018. № 29. С. 37 – 40.
- 45 Спиридонова, А.А. Проблемы и перспективы развития уголовно-исполнительной системы России / А.А. Спиридонова, Е.С. Уварова // Молодой ученый. 2016. № 26. С. 508 – 511.
- 46 Стахов, А.И. Административные регламенты органов исполнительной власти / А.И. Стахов, Д.Г. Домрачев. Киров: Радуга-Пресс, 2013. 181 с.
- 47 Усманов, Д.Р. Административные регламенты осуществления контрольно-надзорной деятельности органами исполнительной власти / Д.Р. Усманов // Вестник Уфимского института МВД России. 2015. № 3 (69). С. 30 – 32.
- 48 Фомина, С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих / С.В. Фомина // Журнал российского права. 2007. № 4 (124). С. 35 – 38.
- 49 Шерстобоев, О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения / О.Н. Шерстобоев // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 27-30.
- 50 Шилов, Ю.В. К вопросу об особенностях административной ответственности сотрудников Федеральной службы исполнения наказания / Ю.В. Шилов // Вестник Пермского института ФСИН России. 2013. № 2. С. 23 – 27.

- 51 Шилов, Ю.В. К вопросу об особенностях административной ответственности сотрудников Федеральной службы исполнения наказания / Ю.В. Шилов // Вестник Пермского института ФСИН России. 2013. № 2 (9). С. 23 – 27.
- 52 Шукаева, Е.С. Обязанности государственных служащих ФСИН России: установление, регулирование, исполнение / У.С. Шукаева // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2013. №6 (133).С. 30-34.