

*На правах рукописи
Исх. № 43/8-6541
от 11.11.2016 г.*

ЧУДАКОВА Светлана Николаевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРЕКРАЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ ФСИН РОССИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Рязань – 2016

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний».

- Научный руководитель** – кандидат юридических наук, доцент
ГРИШИН Дмитрий Александрович.
- Официальные оппоненты** – **ГРИШКОВЕЦ Алексей Алексеевич,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБУН «Институт государства и права
Российской академии наук», старший
научный сотрудник;
- КАЛЯШИН Андрей Владимирович,**
кандидат юридических наук, ФКОУ ВО
«Владимирский юридический институт
ФСИН России», доцент кафедры управ-
ления и административно-правовых
дисциплин юридического факультета.
- Ведущая организация** – **ФГКОУ ВО «Уфимский юридический
институт Министерства внутренних
дел Российской Федерации».**

Защита состоится 26 января 2017 г. в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 203.019.01, созданного на базе ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя», по адресу: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, 12, учебно-лекционный корпус № 2, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета, а также на официальном сайте ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя» <http://www.mosu.mvd.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Ю. Ю. Кулакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Формирование системы государственной службы как единого государственно-правового института не могло не затронуть и уголовно-исполнительную систему (УИС) в рамках внедрения эффективных технологий и современных методов кадровой работы.

Вместе с тем проблемы, связанные с концептуальным развитием УИС и возникшие в процессе реформы, коснулись и правового регулирования прекращения службы в учреждениях и органах Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России). Нормативное правовое регулирование порядка прохождения службы в целом и прекращения службы в частности в УИС и в других видах государственной службы на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных званий, до недавнего времени было единым, поскольку все указанные должности находились в штатном расписании одного органа государственной власти – МВД СССР, затем – МВД России. Однако впоследствии в связи с разделением системы МВД на несколько самостоятельных федеральных органов исполнительной власти нормативное правовое регулирование рассматриваемых отношений развивалось по-разному.

При анализе производства по прекращению службы в УИС очевидно явное отставание нормативного правового регулирования данного института от тех изменений, которые произошли в области исследуемой проблемы в иных органах государственного управления на современном этапе развития, в том числе органах внутренних дел (ОВД) России.

Следует заметить, что некоторые вопросы увольнения из УИС до сих пор остаются не урегулированными специальными правовыми актами и требуют применения норм Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) по аналогии.

Одной из особенностей административно-правового регулирования прекращения государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России является то, что, находясь в ведении Министерства юстиции Российской Федерации (Минюста России), ФСИН России не правомочна осуществлять норматив-

но-правовое регулирование в сфере прохождения и прекращения службы в УИС, а в пределах своей компетенции может издавать только индивидуальные правовые акты. Данные обстоятельства препятствуют оперативному принятию соответствующих нормативно-правовых актов, регулирующих в том числе вопросы прохождения службы в УИС, и фактически не дают возможности детально урегулировать институт прекращения службы в отличие от иных ведомств правоохранительной направленности.

Рассматривая проблему прекращения службы в УИС, нельзя сбрасывать со счетов и допускаемые сотрудниками кадровых подразделений нарушения при проведении процедуры увольнения. В результате неграмотных действий сотрудников кадровых аппаратов в процессе проведения процедуры увольнения из УИС возникают не отвечающие законодательству ситуации, в результате чего надзорные и судебные органы принимают соответствующее процессуальное решение о восстановлении уволенных сотрудников на службе. Так, на службе в УИС было восстановлено: в 2010 г. – 135 человек, из них 36 в судебном порядке, в 2011 г. – 153 человека, из них 46 в судебном порядке, в 2012 г. – 148 человек, из них 23 в судебном порядке, в 2013 г. – 48 человек, из них 28 в судебном порядке, в 2014 г. – 139 человек, из них 70 в судебном порядке, в 2015 г. – 58 человек, из них 21 в судебном порядке. Представленные данные свидетельствуют о том, что подобные случаи не являются единичными и влекут за собой незапланированные расходы из федерального бюджета, общественное порицание, негативное влияние на социально-психологический климат в коллективе, а также нарушение порядка проведения мероприятий, направленных на оптимизацию штатной численности персонала для учреждений и органов ФСИН России.

Чтобы решить обозначенную проблему, требуется, с одной стороны, обновление нормативно-правовой базы, регулирующей служебные отношения в области прекращения службы, с другой – совершенствование механизма данного вида деятельности.

Изложенное обусловило актуальность настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Общей теоретической основой диссертационного исследования стали труды Г. В. Атаманчука, А. П. Алехина, С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, В. Н. Бойко, Б. Н. Габричидзе, А. А. Гришковца, А. А. Демина, Д. С. Измайлова, А. А. Кармолицкого, Л. М. Колодкина, А. П. Коренева, В. Я. Кикотя, В. М. Манохина, Н. И. Матузова, А. В. Малько, Р. Х. Макуева, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, Ю. Н. Старилова, В. В. Черепанова, Ц. А. Ямпольской и др.

Проблемы прохождения службы в уголовно-исполнительной системе отражены в работах А. А. Аксенова, А. В. Акчурина, Н. П. Барабанова, Б. Б. Казака, В. Н. Летунова, С. Х. Шамсунова и др. Однако в научных трудах данных авторов преобладает интерес к вопросам, касающимся приема на службу, обучения кадров, правового статуса, а также социального обеспечения сотрудников УИС. А вот такая важная проблема, как прекращение службы, остается малоизученной и недостаточно освещенной в научной литературе.

Отдельные аспекты, связанные с прекращением служебных отношений в уголовно-исполнительной системе нашли отражение в диссертациях Д. А. Брыкова, А. Ю. Долинина, М. М. Дикажева, Н. В. Заводчикова, А. В. Каляшина, Р. В. Нагорных, В. И. Огородникова, С. М. Савушкина и др.

Несмотря на наличие указанных работ, проблема исследования института прекращения службы в УИС не подвергалась комплексной разработке, а их авторы не затрагивали вопросы организационно-правового механизма реализации данного административно-правового института, а также законности и обоснованности проведения процедуры увольнения сотрудниками кадровых подразделений ФСИН России по всем предусмотренным законодательством основаниям.

Объектом исследования выступают регулируемые материальными и процессуальными административно-правовыми нормами общественные отношения, складывающиеся в процессе прохождения государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России.

Предмет диссертационного исследования – административно-правовые и организационно-управленческие аспекты увольнения сотрудников со службы в учреждениях и органах ФСИН России.

Цель исследования состоит в выработке на основе комплексного анализа законодательства, регламентирующего прекращение службы в учреждениях и органах УИС и практики его применения, научно обоснованных предложений, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы и организационно-управленческой деятельности учреждений и органов ФСИН России в ходе увольнения сотрудников из уголовно-исполнительной системы.

Для достижения поставленной цели предлагается решить следующие **задачи**:

- определить этапы становления административно-правового института прекращения службы в пенитенциарных учреждениях России и выявить тенденции его развития;
- сформулировать понятийный аппарат института прекращения службы в УИС;
- дать характеристику процедуре увольнения сотрудников из учреждений и органов уголовно-исполнительной системы как самостоятельного внутриорганизационного производства, выявить его стадии и процедуры;
- выявить проблемы и недостатки в деятельности учреждений и органов ФСИН России в области прекращения государственной службы;
- разработать комплекс предложений и мероприятий по совершенствованию института прекращения государственной службы в уголовно-исполнительной системе, а также практики его реализации в организационно-управленческой деятельности кадровых аппаратов УИС.

Методология и методика исследования. Проведенное исследование базируется на общенаучном диалектическом методе познания, основанном на принципах единства теории и практики. В первой главе диссертационного исследования применены следующие методы: анализа и синтеза, которые способствовали получению многих сформулированных выводов при разработке поня-

тийного аппарата, связанного с темой исследования, а также дедуктивный метод при определении места института прекращения службы в системе государственного управления в УИС. Применен метод исторического познания при исследовании развития института прекращения службы в пенитенциарных учреждениях России. Кроме этого, использован сравнительно-правовой метод для сравнения прекращения службы в других ведомственных органах. Во второй главе при анализе эмпирических материалов применялись: социологический метод получения информации, который включал в себя наблюдение, опрос, анкетирование, интервьюирование сотрудников УИС, исследование материалов судебной практики; статистический метод в процессе сбора и анализа статистических данных о приеме, увольнении, восстановлении на службе.

Указанные методы способствовали выявлению ряда проблем, возникающих при организации работы по прекращению служебных правоотношений в УИС и разработке предложений, направленных на совершенствование данной деятельности.

Теоретической основой исследования послужили работы зарубежных и отечественных ученых в области административного права, управления персоналом, конституционного права, гражданского права, трудового, уголовного и уголовно-исполнительного права. Проанализированы труды ученых – специалистов по общей теории права, экономике и другим общественным и отраслевым наукам.

Нормативную базу диссертационного исследования составили международные нормативно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, относящиеся к правовому регулированию общественных отношений, связанных с поступлением, прохождением и прекращением службы в учреждениях и органах УИС.

Эмпирической базой диссертационного исследования являются официальные статистические данные федерального казенного учреждения «Научно-исследовательский институт информационных технологий ФСИН России»

за период с 2010 по 2015 год. Социологическое исследование проводилось в различных регионах России в виде анкетирования и интервьюирования сотрудников учреждений и органов УИС различных категорий. Изучались разъяснения руководящих судебных органов, в частности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также материалы судебной практики.

Научная новизна исследования определяется тем, что данная работа проведена в условиях модернизации государственно-служебного законодательства Российской Федерации, в том числе внесения изменений в законодательство, регламентирующее деятельность уголовно-исполнительной системы, ведомственные нормативно-правовые акты о прохождении службы в учреждениях и органах УИС.

Новизну составляют также следующие результаты проведенного исследования проблемы:

- выработаны авторские определения понятий «прекращение службы в уголовно-исполнительной системе», «административно-правовое регулирование прекращения служебных правоотношений в УИС», «административно-правовой механизм прекращения службы в УИС»;

- разработана классификация оснований расторжения служебного контракта по признаку субъекта, инициирующего прекращение служебных отношений, ранее не нашедших четкого закрепления в нормативно-правовых актах;

- предложена новая историческая периодизация административно-правового регулирования прекращения служебных отношений в пенитенциарной системе России;

- сформулированы доктринальные определения задач производства в сфере прекращения службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;

- в целях совершенствования практической деятельности кадровых подразделений учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в области увольнения сотрудников УИС разработаны практические рекомендации на тему «Порядок подготовки материалов, необходимых при увольнении сотрудников ФСИН России».

Новым является и то, что комплексное исследование института прекращения государственной службы в УИС дало возможность решить такую научную проблему, как становление, развитие и совершенствование нормативно-правовых и организационных основ прекращения служебных правоотношений в УИС с учетом ранее не исследованных аспектов в данной области.

Научная новизна диссертационного исследования отражена в следующих **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Прекращение службы в уголовно-исполнительной системе рассматривается как *статическая* и *динамическая* юридические конструкции:

1) в статическом плане – это самостоятельный институт административно-служебного законодательства, представляющий собой совокупность норм, регулирующих отношения, возникающие между сотрудником уголовно-исполнительной системы и учреждением и органом ФСИН России в связи с прекращением юридической связи между указанными субъектами;

2) в динамическом плане – внутриорганизационная административная деятельность специализированных структурных подразделений ФСИН России (кадровых аппаратов) и их должностных лиц, направленная на осуществление комплекса организационно-управленческих процедур в сфере прекращения государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России.

2. Прекращение службы в УИС является самостоятельным внутриорганизационным административным производством, реализуемым в деятельности учреждений и органов ФСИН России, включающим в себя: *обязательные* процедуры – предусмотренные законодательством действия должностных лиц УИС, осуществляемые при проведении процедуры увольнения и контролируемые вышестоящими подразделениями ФСИН России, а также соответствующими контрольно-надзорными органами; *факультативные* – дополнительные, реализуемые сотрудниками кадровых подразделений УИС процедуры, имеющие диспозитивные основания применения в процессе увольнения сотрудников из учреждений и органов УИС.

3. Основными задачами производства в области прекращения службы в УИС являются:

- обеспечение законности при проведении процедуры увольнения из УИС;
- внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой деятельности в области прекращения службы в УИС;
- автоматизация кадровых процедур и внедрение информационных технологий в виде создания единой базы данных в отношении сотрудников УИС, уволенных по отрицательным основаниям, с целью недопущения повторного проникновения на государственную службу недобросовестных граждан;
- создание и реализация программ подготовки сотрудников кадровых аппаратов для учреждений и органов ФСИН России, направленных на повышение профессиональных компетенций.

4. Авторское обоснование необходимости закрепления в статье 58 Положения о службе в ОВД следующие основания увольнения сотрудников ФСИН России: а) по инициативе сотрудника; б) по инициативе начальника органа или учреждения УИС; в) по взаимному согласию сторон; г) по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон.

5. Исторический анализ административно-правового регулирования прекращения службы в пенитенциарных учреждениях России позволил выделить следующие этапы развития института прекращения служебных отношений: **1-й этап** – с 1879 по 1918 год, характеризующийся нахождением тюремной системы в составе Министерства внутренних дел, отсутствием единого законодательного акта, регламентирующего порядок прохождения и прекращения службы в тюремных учреждениях России; **2-й этап** – с 1918 по 1973 год, формирование единой нормативно-правовой базы НКВД СССР (впоследствии МВД СССР), в ведении которого находились исправительно-трудовые учреждения, регламентирующей прохождение и прекращение службы; **3-й этап** – с 1973 по 1992 год, этап создания первого системного нормативно-правового акта, регламентирующего прохождение службы в системе МВД СССР и пенитенциарных

учреждениях; **4-й этап** – с 1992 г. по настоящее время, этап становления современной системы прохождения и прекращения службы в учреждениях и органах ФСИН России.

б. С целью устранения юридических пробелов предложены пути совершенствования действующего законодательства, регулирующего прекращение службы в уголовно-исполнительной системе:

а) в целях регламентации срока предупреждения о предстоящем увольнении из УИС дополнить п. «а» (по собственному желанию) ст. 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1, исчерпывающим перечнем уважительных причин, при наличии которых контракт о службе в УИС может быть расторгнут до истечения 14-дневного срока;

б) в целях упорядочения процедуры увольнения изложить п. «д» (в связи с нарушением условий контракта) ст. 58 Положения о службе в ОВД в следующей редакции: «– увольнение в связи с нарушением условий контракта со стороны сотрудника уголовно-исполнительной системы; – увольнение в связи с нарушением условий контракта со стороны руководителя учреждения и органа ФСИН России»;

в) дополнить ст. 17 Положения о службе в ОВД абзацем, закрепляющим обязанность проведения процедуры аттестации перед увольнением по п. «д» (в связи с нарушением условий контракта сотрудником) и п. «о» (за неоднократное нарушение служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложение которого осуществлено в письменной форме) ст. 58 Положения, с целью получения объективных данных о служебной и профессиональной деятельности, а также личных качествах сотрудника;

г) внести дополнение в п. 17.14 приказа № 76 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной систе-

мы», регламентирующее конкретные сроки, в течение которых должна производиться процедура увольнения сотрудников учреждений и органов ФСИН России по каждому основанию.

7. Разработанные автором практические рекомендации на тему «Порядок подготовки материалов, необходимых при увольнении сотрудников ФСИН России», направленные на совершенствование практики применения норм служебного законодательства в части увольнения сотрудников УИС, позволяют устранить пробелы в действующем законодательстве, а также элементы неопределенности, недостаточно ясной регламентированности в работе кадровых аппаратов при проведении процедуры увольнения.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется новизной полученных результатов, которые дополняют и расширяют имеющиеся знания о прекращении государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России.

Разработанные при работе над диссертацией теоретические положения и выводы, касающиеся понятия, сущности, содержания административно-правового регулирования прекращения службы в УИС, послужат базой для дальнейшего научного изучения института прекращения службы в пенитенциарной системе. Внесенные предложения по повышению эффективности деятельности кадровых аппаратов при проведении процедуры увольнения, совершенствованию нормативно-правового регулирования рассматриваемой области общественных отношений могут быть применены при проведении дальнейших научных исследований по вопросам административно-правового регулирования прекращения службы в учреждениях и органах УИС.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные в процессе диссертационного исследования выводы могут найти свое отражение в принятии новых законов и подзаконных нормативно-правовых актов, а также уточнении, внесении изменений и дополнений в действующее законодательство.

Материалы исследования могут быть реализованы в практической деятельности сотрудников кадровых подразделений ФСИН России при осуществлении своих полномочий, в том числе использованы в учебном процессе образовательных организаций ФСИН России при преподавании таких учебных дисциплин, как «Административное право», «Организация работы кадровых служб в УИС», «Управление персоналом» и др.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения диссертации апробированы на международных и региональных научно-практических конференциях и семинарах, среди которых: научно-практическая конференция «Подготовка сотрудников уголовно-исполнительной системы в современных условиях: от бакалавриата до магистратуры» (Рязань, Академия ФСИН России, 2014); Международная научная конференция «Уголовно-исполнительная система России: проблемы и перспективы» (Самара, Самарский юридический институт ФСИН России, 2014); межвузовский научно-практический семинар «Административно-правовое регулирование в сфере исполнения уголовных наказаний: современное состояние и перспективы совершенствования» (Рязань, Академия ФСИН России, 2014), Международная научно-практическая конференция «Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития (посвященная 135-летию УИС и 80-летию Академии ФСИН России)» (Рязань, Академия ФСИН России, 2014), Всероссийский конкурс «Лучшая научная статья – 2015» (Киров, Международный центр инновационных технологий в образовании, 2015), II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (Рязань, Академия ФСИН России, 2015) и др.

Основные научные результаты диссертационного исследования были изложены в 14 публикациях, 5 из них изданы в ведущих рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук. Положения диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность УФСИИ России по Воронежской, Курской, Рязанской областям, а также в

образовательный процесс Академии ФСИН России, Академии МВД Республики Беларусь, Владимирского юридического института ФСИН России, Кировского института повышения квалификации работников ФСИН России, Самарского юридического института ФСИН России.

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется уровень научной разработанности проблемы. Определяется объект, предмет, цель, задачи и методы исследования. Раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации и внедрении результатов исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы прекращения государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России» посвящена рассмотрению теоретических и административно-правовых основ прекращения служебных правоотношений в УИС.

В первом параграфе *«Понятие и характерные признаки прекращения государственной службы в уголовно-исполнительной системе»* проводится анализ общетеоретических понятий «государственная служба» и «государственный служащий», определяются место и роль службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы в системе российской государственной службы как одного из видов федеральной государственной службы в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Диссертант рассматривает понятие «прекращение службы» с учетом различных точек зрения в данной области и приходит к выводу о том, что оно является достаточно разноаспектным и широким понятием, включающим в себя несколько оснований. Исходя из анализа законодательства и специальной лите-

ратуры, соискатель считает, что прекращение государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России означает: во-первых, прекращение служебных правоотношений по всем основаниям, предусмотренным законодательством о службе в УИС; во-вторых, окончание служебной карьеры и изменение служебного статуса сотрудника УИС.

Автором впервые предпринята попытка комплексного рассмотрения административно-правового механизма прекращения службы в уголовно-исполнительной системе. В результате проведенного исследования было выявлено отсутствие четкого механизма прекращения служебных правоотношений в УИС, что приводит к осложнению кадровой работы в данной области. В целях дополнительной аргументации понимания механизма правового регулирования прекращения службы в УИС соискатель обращается к общепризнанным правовым положениям, лежащим в основе теории права. В связи с этим в параграфе подчеркивается, что исследуемому механизму присущи пять общетеоретических структурных элементов, среди которых: нормы права о прекращении службы в УИС, устанавливающие основания прекращения службы; правоотношения, то есть отношения, возникшие на основе норм права между сотрудником и органом (учреждением) УИС; юридические факты – основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений; акты реализации прав и обязанностей, конкретные действия участников правоотношений в области прекращения службы; акты применения права, так называемые властные предписания по вопросу прекращения службы в УИС.

Указывается, что применение административно-правовых норм подразделяется на стадии, которые последовательно сменяют друг друга при проведении процедуры прекращения службы в учреждениях и органах ФСИН России.

В параграфе дается характеристика каждого основания прекращения службы в УИС согласно ст. 57 Положения о службе в ОВД, где особое внимание уделяется увольнению со службы как наиболее распространенному основанию прекращения службы.

В результате анализа правового и теоретических определений прекращения службы в УИС, на основе осмысления научных суждений автором сформу-

лировано определение прекращения государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России, рассматриваемое в двух аспектах: *статическом* и *динамическом*. Подчеркивается, что административно-правовой механизм прекращения службы в уголовно-исполнительной системе – это система административно-правовых средств и методов воздействия норм административного законодательства на служебные правоотношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе государственной службы.

Во втором параграфе *«История развития института прекращения государственной службы в пенитенциарных учреждениях»* проводится ретроспективный анализ становления и развития нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок прекращения службы в пенитенциарных учреждениях России.

На основе анализа исторической и научной литературы, касающейся рассматриваемой проблемы, законодательных и ведомственных нормативно-правовых актов, а также архивных материалов соискателем рассмотрены исторические вехи развития института прекращения государственной службы в пенитенциарных учреждениях России, что позволило автору выделить четыре хронологических этапа.

Первый этап – это царский период, характеризующийся отсутствием должного внимания со стороны властей Российской империи к тюремной системе. Указывается на то, что институт прекращения службы, урегулированный правом, в современном его понимании просто не существовал. Вместе с тем на основании анализа исторических источников диссертантом описывается то, что в данный исторический период предпринимались некоторые попытки нормативно урегулировать прохождение службы в целом и прекращение службы в частности, которые остались проектами и не были претворены в жизнь. Первое реформирование тюремной системы России начинается в 1879 г., когда в составе Министерства внутренних дел России утверждается Главное тюремное управление (далее – ГТУ). Однако и с созданием ГТУ единого нормативного правового акта, регулирующего службу в данной системе, издано не было.

И лишь в 1917 г. происходят кардинальные изменения в пенитенциарной системе России. Именно в данный период издается первый ведомственный документ, регламентирующий порядок подбора, расстановки и увольнения кадров в учреждениях и органах мест заключения – циркуляр от 19 марта 1918 г. «О порядке увольнения и назначения на должности тюремной инспекции и администрации». С принятием данного документа автор связывает начало второго этапа развития административно-правовых основ прекращения службы в пенитенциарных учреждениях, в период которого издаются и новые нормативные акты, регулирующие прохождение и прекращение службы в тюремной системе.

Окончание второго и начало третьего этапа в истории развития законодательства в области прекращения службы в пенитенциарных учреждениях диссертант связывает с принятием 23 октября 1973 г. Постановления Совета Министров СССР № 778 «Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел». Указанный нормативный акт четко устанавливал порядок деятельности органов, подразделений и учреждений МВД, определял их права, обязанности сотрудников, льготы, связанные с несением службы, а также порядок приема, прохождения и увольнения со службы.

Четвертый период развития института прекращения службы в УИС связан с принятием Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1, которым УИС руководствуется по сегодняшний день. Рассматривается, что в данный исторический период происходит передача уголовно-исполнительной системы из органов МВД России в ведение Министерства юстиции Российской Федерации, а затем (2004–2005 гг.) и в Федеральную службу исполнения наказаний. Указывается на то, что уголовно-исполнительная система, столь длительный исторический период времени находившаяся в составе МВД, стала самостоятельным государственным органом.

В заключение параграфа диссертант подчеркивает, что ведомственная принадлежность УИС на протяжении всего исторического периода оказывала ключевое влияние на состояние и развитие законодательства, регламентирующего службу в пенитенциарных учреждениях, обозначая то, что более динамичное его развитие происходило в период нахождения УИС в составе НКВД СССР, МВД СССР, МВД РФ. Так, с выходом из его состава развитие законодательства о порядке прохождения в целом и порядке прекращения службы в частности существенно отстало от системы МВД России.

В третьем параграфе *«Современное состояние правового регулирования прекращения государственной службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»* проводится системный анализ законодательной и ведомственной нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок прекращения службы в УИС, выявляются имеющиеся недостатки, пробелы в законодательстве и возможные пути их разрешения.

В данном параграфе проводится сравнительный анализ нормативно-правовой базы, регулирующей прекращение службы в УИС, с другими ведомствами (таможенными органами, органами по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органами внутренних дел РФ). В ходе анализа соискатель определяет отличительные особенности прекращения служебных отношений в УИС от иных ведомств правоохранительной направленности, указывает на то, что нормативная регламентация производства в сфере прекращения службы в УИС отстает от нормативного правового регулирования данного института в иных органах государственного управления на современном этапе развития.

Прохождение и прекращение службы в УИС регулируется Положением о службе в ОВД, принятым Постановлением Верховного Совета РФ в 1992 г., еще до принятия Основного Закона страны – Конституции Российской Федерации. Вместе с тем служба в иных ведомствах (например, ОВД) регулируется более новыми правовыми актами, среди которых Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, где и перечень оснований увольнения существенно

расширен, и закреплено, что увольняемые сотрудники подлежат исключению из реестра сотрудников ОВД. Процедура исключения из списков сотрудников УИС предусмотрена лишь в отношении погибших (умерших), а также сотрудников, признанных в установленном порядке безвестно отсутствующими или объявленных умершими.

Процедура увольнения в других ведомствах (ОВД России, ФСКН России, МЧС России) детально урегулирована на ведомственном уровне, то есть в имеющихся приказах подробно прописывается производство увольнения, тогда как в УИС подобная детализация ограничивается рекомендательными материалами.

Все это говорит о том, что нормативно-правовая база, регулирующая прекращение службы в УИС, нуждается в совершенствовании как в части расширения оснований увольнения, так и в детальной регламентации проведения производства увольнения.

Вторая глава «Производство по прекращению государственной службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» посвящена анализу практики осуществления внутриорганизационного производства по прекращению службы в УИС, в рамках которой рассматриваются стадии и процедуры увольнения сотрудников по инициативе учреждения и органа УИС и сотрудника ФСИН России.

В первом параграфе *«Стадии и процедуры прекращения служебных отношений по инициативе органа уголовно-исполнительной системы»* исследованы конкретные правовые отношения, складывающиеся между увольняемым сотрудником и должностными лицами УИС в данной сфере общественных отношений. Кроме того, анализ практики реализации прекращения служебных правоотношений по инициативе руководителя учреждения и органа УИС проанализирован с учетом практической деятельности кадровых подразделений ФСИН России, а также судебной практики и статистических данных. Автор классифицирует основания увольнения по инициативе органа уголовно-исполнительной системы на две группы: увольнение по положительным осно-

ваниям, то есть при отсутствии вины сотрудника, и вторая группа – это увольнение по отрицательным основаниям, которые связаны с совершением виновных деяний сотрудником.

Подчеркивается, что прекращение службы в УИС рассматривается в качестве самостоятельного внутриорганизационного административного производства, реализуемого в деятельности учреждений и органов ФСИН России, которое включает в себя обязательные и факультативные процедуры. Административно-правовые отношения при прекращении служебных отношений могут возникнуть по инициативе любой стороны, однако согласие или желание другой стороны не во всех случаях является обязательным условием (например, увольнение по пп. «б», «е», «к», «о» ст. 58 Положения). Административно-правовые нормы фактически формируют в данных отношениях меру не возможного, а обязательного поведения для той стороны, которая представляет исключительную власть (должностное лицо), (например, прекращение службы по пп. «б», «в», «г» ст. 57 и увольнение по пп. «ж», «м», «н» ст. 58 Положения).

Проведение процедуры увольнения по инициативе руководителя учреждения и органа УИС обладает некоторыми отличительными особенностями от увольнения по инициативе сотрудника, а именно:

- не во всех случаях руководитель уведомляет сотрудника о предстоящем увольнении, данная процедура не требуется при увольнении по пп. «ж», «к», «л», «м», «н», «о» ст. 58 Положения;

- при увольнении по пп. «к», «л», «о» ст. 58 проводится служебная проверка, заключение которой является основанием для увольнения;

- расторжение служебного контракта по инициативе руководителя чаще всего обжалуется, особенно если увольнение произведено по отрицательным основаниям и с нарушением процедуры.

Во втором параграфе *«Особенности производства по прекращению служебных отношений по инициативе сотрудника уголовно-исполнительной системы»* рассмотрены проблемные аспекты организации прекращения служебных отношений по инициативе сотрудника.

Автором обосновывается мера по совершенствованию правовой базы в области регламентации срока предупреждения о предстоящем увольнении из УИС по п. «а» ст. 58 Положения (увольнение по собственному желанию) перечнем уважительных причин, при наличии которых служебный контракт может быть расторгнут до истечения 14-дневного срока, что позволит не только устранить определенные правовые пробелы в данной области, но и улучшить отдельные направления исследуемого вопроса. Особо выделяется такое основание увольнения, как содержащееся в п. «в» ст. 58 Положения (по выслуге срока службы, дающего право на пенсию). Обосновывается, что сотрудник должен сам проявлять инициативу при увольнении по этому основанию. Инициатива от руководителя в этом случае исходит лишь при наличии согласия сотрудника, а также обоснованных причин, обуславливающих невозможность дальнейшего прохождения им службы. В противном случае не исключается и препятствие со стороны руководителя продолжению службы, не основанное ни на интересах службы, ни на каких-либо специфических требованиях к личным качествам и профессиональным знаниям сотрудника.

Большое внимание в параграфе уделяется п. «д» ст. 58 (в связи с нарушением условий контракта), где наиболее редким является увольнение в связи с нарушением условий контракта по вине руководства учреждения или органа УИС. На практике подобное основание увольнения воспринимается как событийный казус, так как руководство, как правило, старается не допустить увольнения по этому основанию. Указывается, что существенным недостатком п. «д» ст. 58 Положения о службе в органах внутренних дел является то, что в нем нет разделения на нарушение условий контракта со стороны сотрудника и со стороны руководителя. В подтверждение авторской позиции в параграфе указано, что в процессе исследования выявлено: 59,3 % опрошенных сотрудников уголовно-исполнительной системы считают п. «д» ст. 58 отрицательным основанием увольнения и уверены в том, что после увольнения по этому основанию сложно восстановиться на службе.

Особенностями производства при прекращении служебных отношений по инициативе сотрудника УИС диссертант называет следующие:

– в отличие от прекращения службы по инициативе руководителя сотрудник, изъявляя желание уволиться, должен в письменной форме уведомить об этом руководителя, иные формы уведомления не имеют правового значения, тогда как уведомление при увольнении по инициативе руководителя требуется не во всех случаях;

– сотрудник может изъявить желание уволиться в любое время и без указания причин, которые послужили основанием увольнения;

– одной из основных особенностей увольнения по инициативе сотрудника является то, что данный правовой институт, несмотря на административно-правовые начала, базируется на нормах трудового законодательства и основан на принципах диспозитивности, то есть равноправие участников правоотношений, свобода выбора оснований увольнения, а также наличие возможности до издания приказа об увольнении отозвать свой рапорт, после чего увольнение не производится и сотрудник продолжает службу.

Все это соответствует конституционному принципу свободы труда, запрета дискриминации и принудительного труда.

В третьем параграфе *«Совершенствование административно-правового регулирования производства по прекращению службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»* автор предлагает комплекс организационных и административно-правовых мер, направленных на устранение выявленных недостатков и совершенствование отдельных направлений, которые будут способствовать развитию института прекращения службы в уголовно-исполнительной системе. В их числе: необходимость обеспечения прохождения обязательной процедуры аттестации сотрудника перед увольнением по п. «д» (в связи с нарушением условий контракта) и п. «о» (за неоднократное нарушение служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложение которого осуществлено в письменной форме); возможность законодательного закрепления обходного листа как одного из необходимых документов при

увольнении, что может избавить работодателя от судебных разбирательств в случае какой-либо задолженности увольняемого; заключение контракта о службе в УИС на неопределенный срок, что станет гарантией уверенности в завтрашнем дне и постоянной занятости, а значит, позволит человеку считать себя полноценным сотрудником, а не временным, в связи с чем предлагается заключать контракт с гражданами, впервые поступающими на службу в учреждения и органы УИС (в том числе выпускниками ведомственных учебных заведений), на пять лет, а далее – на неопределенный срок. В параграфе подчеркивается, что на сегодняшний день достаточно остро нуждается в совершенствовании п. «м» ст. 58 Положения о службе в ОВД, так как в его рамках не установлен срок, в течение которого (начиная с момента возникновения соответствующего юридически значимого обстоятельства, а именно вступления обвинительного приговора суда в законную силу) должно быть произведено увольнение. Изложенные данные позволили говорить об определении срока увольнения сотрудника по данному основанию в день вступления обвинительного приговора в законную силу.

В параграфе предлагается авторское основание расторжения контракта по соглашению сторон. Подчеркивается, что специфика контракта о службе в УИС заключается в том, что одна из сторон (руководитель) превалирует над другой, обладает властными полномочиями и предлагает второй стороне (сотруднику) свои условия, основанные на нормах административного права. Обосновывается, что наличие такого основания увольнения, как соглашение сторон, будет направлено на обеспечение баланса интересов обеих сторон контракта.

Указывается, что существенной проблемой при проведении процедуры увольнения является то, что в настоящее время законодательно не установлены сроки, в течение которых должно быть произведено увольнение из учреждений и органов ФСИН России. В связи с этим для обеспечения прав и законных интересов сторон служебных правоотношений предлагается законодательно закрепить сроки, в течение которых должна быть произведена процедура увольнения по всем основаниям. Правильная расстановка акцентов в данной области позволит избежать перекосов в регулировании института прекращения службы

в УИС и, кроме этого, во-первых, будет являться гарантией от необоснованного затягивания процедуры увольнения как руководителем учреждения и органа ФСИН России, так и сотрудником; во-вторых, позволит сотруднику, подлежащему увольнению, заблаговременно узнать о предстоящем увольнении и начать поиск подходящей работы; в-третьих, даст возможность руководителю своевременно начать подбор кандидата на замещение вакантной должности; в-четвертых, увольнение с нарушением установленных сроков послужит основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности виновного лица.

В **заключении** диссертационного исследования автором сделаны обобщенные выводы, сформулированы конкретные предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования при организации прекращения службы в УИС.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих **научных публикациях автора** общим объемом 5,0 п. л.

1. Статьи, опубликованные в журналах из списка, рекомендованного Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Чудакова, С. Н. О некоторых социальных и финансово-правовых гарантиях прекращения службы в учреждениях и органах ФСИН России (административно-правовой аспект) / С. Н. Чудакова // Уголовно-исполнительное право. – 2014. – № 1 (17). – С. 66–69. – 0,5 п. л.

2. Чудакова, С. Н. Организационные и административно-правовые проблемы текучести кадров (прекращения службы) в учреждениях и органах ФСИН России / Д. А. Гришин, С. Н. Чудакова // Человек: преступление и наказание. – 2014. – № 4 (87). – С. 71–76. – 0,8/0,4 п. л. (в соавторстве).

3. Чудакова, С. Н. Прекращение государственной службы в уголовно-исполнительной системе: основные понятия и сущность / С. Н. Чудакова // Вестник Владимирского юридического института. – 2015. – № 1 (34). – С. 96–99. – 0,5 п. л.

4. Чудакова, С. Н. О механизме прекращения служебных отношений в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы / С. Н. Чудакова // Закон и право. – 2015. – № 3. – С. 149–153. – 0,5 п. л.

5. Чудакова, С. Н. К вопросу о совершенствовании законодательства в области прекращения служебных правоотношений в уголовно-исполнительной системе / С. Н. Чудакова // Пробелы в российском законодательстве. – 2015. – № 3. – С. 225–228. – 0,6 п. л.

II. Иные публикации

1. Чудакова, С. Н. К вопросу о модульной организации подготовки сотрудников кадровых аппаратов уголовно-исполнительной системы / С. Н. Чудакова // Подготовка сотрудников уголовно-исполнительной системы в современных условиях: от бакалавриата до магистратуры : сб. материалов науч.-метод. конф. – Рязань : Академия ФСИН России, 2014. – С. 287–290. – 0,2 п. л.

2. Чудакова, С. Н. Некоторые административно-правовые аспекты пенсионного обеспечения сотрудников, увольняемых из уголовно-исполнительной системы / С. Н. Чудакова // Уголовно-исполнительная система России: проблемы и перспективы : материалы Междунар. науч. конф. адъюнктов, аспирантов, курсантов и студентов. – Самара : Самарский юридический институт ФСИН России, 2014. – С. 223–227. – 0,3 п. л.

3. Чудакова, С. Н. Организационные и административно-правовые аспекты процедуры сокращения численности (штатов) в учреждениях и органах ФСИН России / С. Н. Чудакова // Административно-правовое регулирование в сфере исполнения уголовных наказаний: современное состояние и перспективы совершенствования : материалы межрегион. науч.-практ. конф. – Рязань : Академия ФСИН России, 2014. – С. 103–107. – 0,3 п. л.

4. Чудакова, С. Н. К вопросу о формировании единого универсального механизма деятельности кадровых подразделений УФСИН России по Республике Крым и городу Севастополю в сфере увольнения сотрудников уголовно-исполнительной системы / С. Н. Чудакова // Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития : сб. тез. выступлений уча-

стников Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т. – Рязань : Академия ФСИН России, 2014. – Т. 1. – С. 104–105. – 0,1 п. л.

5. Чудакова, С. Н. Прекращение гражданства Российской Федерации как одно из оснований прекращения службы в уголовно-исполнительной системе / С. Н. Чудакова // Вестник Кузбасского института. – 2015. – № 1. – С. 156–160. – 0,3 п. л.

6. Чудакова, С. Н. Значение принципов государственной службы при прекращении служебных правоотношений в уголовно-исполнительной системе / С. Н. Чудакова // Современные научные исследования. – Вып. 3 – Концепт. – 2015. – ART 85272. – URL : <http://e-koncept.ru/2015/85272.htm>. – 0,3 п. л.

7. Чудакова, С. Н. Непредставление сведений о доходах как одно из оснований увольнения из учреждений и органов ФСИН России в связи с утратой доверия / С. Н. Чудакова // Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития : сб. материалов мероприятий Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. – Рязань : Академия ФСИН России, 2015. – Ч. 1. – С. 352–354. – 0,2 п. л.

8. Чудакова, С. Н. Административно-правовые основы прекращения государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России / С. Н. Чудакова // II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 60-летию принятия Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и 30-летию принятия Минимальных стандартных правил, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних) : сб. тез. выст. и докл. участников (Рязань, 25–27 нояб. 2015 г.) : в 8 т. – Рязань : Академия ФСИН России, 2015. – Т. 4. – С. 214–220 – 0,5 п. л.

9. Чудакова, С. Н. Особенности увольнения в уголовно-исполнительной системе за нарушение условий контракта / С. Н. Чудакова // II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 60-летию принятия Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и 30-летию принятия Минимальных стандартных правил, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних) : сб. тез. выст. и докл. участников (Рязань, 25–27 нояб. 2015 г.) : в 8 т. – Рязань : Академия ФСИН России, 2015. – Т. 8. – С. 109–112. – 0,3 п. л.

ЧУДАКОВА Светлана Николаевна

**Административно-правовое регулирование прекращения
государственной службы в учреждениях и органах ФСИН России**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 14.11.2016 г.
Формат 60x90/16. Гарнитура «Times New Roman».
Бумага офсетная. Печ. л. 1,75.
Тираж 100 экз. Заказ № 24.

Отпечатано: участок оперативной полиграфии ФГБНУ ВНИМС
390025, г. Рязань, ул. Щорса, д. 38/11.