

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.1/3301>

МОДЕРНИЗАЦИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В ОРГАНАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. П. Матвеев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 января 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу законодательства, регулирующего вопросы государственной службы в органах принудительного исполнения Российской Федерации. На основе сравнительного метода исследованы нормы, определяющие круг лиц, на которых распространяется действие законодательства о службе в органах принудительного исполнения, ограничения при приеме на службу, а также нормы, посвященные ответственности сотрудников органов принудительного исполнения.*

Ключевые слова: *государственная служба, принципы, сотрудники, государственные служащие, служебная дисциплина, ответственность.*

Abstract: *the article is devoted to the analysis of the legislation regulating the issues of public service in the enforcement bodies of the Russian Federation. On the basis of the comparative method, the norms defining the circle of persons who are subject to the legislation on service in enforcement agencies, restrictions on recruitment, as well as norms on the responsibility of employees of enforcement agencies are studied.*

Key words: *civil service, principles, employees, civil servants, official discipline, responsibility.*

Эффективность судебной системы Российской Федерации в значительной степени определяется уровнем организации государственной службы в органах принудительного исполнения. По справедливому утверждению Ю. Н. Старилова, «система административно-правового регулирования в целом (как внутренних отношений в сфере публичного управления, так и процедур внешнего воздействия со стороны административных органов, их должностных лиц и государственных служащих) призвана гарантировать постоянство и надлежащий уровень соблюдения всеми участниками административно-правовых отношений принципа законности»¹. По этой причине вопросы правового регулирования государственной службы в органах принудительного исполнения находятся в центре внимания законодателя.

¹ Старилов Ю. Н. От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 3 (30). С. 18.

21 июля 1997 г. был принят Федеральный закон № 118-ФЗ «О судебных приставах»². В соответствии с указанным законом судебные приставы признавались должностными лицами, состоящими на государственной службе. В этом же году была создана служба судебных приставов. Наличие в структуре органов исполнительной власти Федеральной службы судебных приставов, функционирование которой имеет нормативное обеспечение на законодательном уровне, вполне укладывалось в логическую взаимосвязь. Однако 1 октября 2019 г. был принят Федеральный закон № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации»), которым, в частности, были внесены изменения в название и содержание Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах». Термин «судебные приставы» в названии закона был заменен на «органы принудительного исполнения Российской Федерации».

Таким образом, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (в ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴ в структуре Министерства юстиции Российской Федерации, как и раньше, предусмотрены Федеральная служба исполнения наказаний и Федеральная служба судебных приставов, что не соответствует измененному названию службы судебных приставов. Учитывая факт принятия Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации», очевидно, следует ожидать и реорганизации Федеральной службы судебных приставов, в Федеральную службу принудительного исполнения.

В настоящее время правовой основой деятельности органов принудительного исполнения являются: федеральные законы – от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (в ред. от 27.12.2019) «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»); от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁵; от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶; от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации»); указы Президента РФ – от 18 ноября 2019 г. № 555 «Об установлении предельной штатной численности работников органов прину-

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3590.

³ Там же. 2019. № 40. Ст. 5488.

⁴ Там же. 2020. № 4. Ст. 346.

⁵ Там же. 2007. № 41. Ст. 4849.

⁶ Там же. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7608.

дительного исполнения Российской Федерации»⁷; от 1 января 2020 г. № 1 «О некоторых вопросах Федеральной службы судебных приставов»⁸ и др.

Объектом правового регулирования указанных нормативных актов являются правоотношения с участием граждан, осуществляющих трудовую деятельность в органах принудительного исполнения. В соответствии со ст. 6.4 Федерального закона «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» в названных органах трудовую деятельность осуществляют: сотрудники, т. е. лица, которым присвоены специальные звания, федеральные государственные гражданские служащие, рабочие и служащие. Можно предположить, что при формулировании данной нормы перед законодателем встал вопрос о том, с помощью какого термина следует обозначить всю совокупность граждан, выполняющих трудовые функции в органах принудительного исполнения, при этом имеющих различный правовой статус? Все эти граждане названы в указанном законе «работниками». Аналогичный подход использован и в тексте Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации», где закреплено, что руководители органов принудительного исполнения наделены полномочиями по «руководству работниками (сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими, рабочими и служащими) органов принудительного исполнения» (п. 5 ст. 1). Такая логика вполне объяснима, поскольку вряд ли можно утверждать, что деятельность сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, рабочих и служащих не является работой.

Вместе с тем применение термина «работники» к указанным категориям граждан не соответствует устоявшемуся в законодательской практике правилу, согласно которому рассматриваемый термин применяется в трудовом законодательстве в отношении лиц, работающих на основании трудового договора и состоящих в трудовых отношениях. Поэтому с точки зрения сложившейся законодательской практики вряд ли оправданно применять термин «работник» к государственным служащим.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации» руководитель органа принудительного исполнения осуществляет руководство «работниками», в числе которых указаны «сотрудники», «федеральные государственные гражданские служащие», а также «рабочие и служащие». Если правовой статус первых двух категорий «работников», т. е. сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих, вполне понятен, то термин «рабочие и служащие» вызывает вопросы. Получается так, что в органах принудительного исполнения, наряду с федеральными государственными гражданскими служащими, трудятся служащие, не являющиеся федеральными государственными гражданскими. Поскольку последняя категория служащих объединена с «рабочими», то можно сделать обоснованный вывод о том, что, по логике законодателя, под термином «рабочие и служащие» подразумеваются лица, работающие

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 47. Ст. 6648.

⁸ Там же. 2020. № 1 (ч. 1). Ст. 9.

на основании трудового договора. По этой причине к ним целесообразно применять терминологию действующего трудового законодательства. Термин «рабочие и служащие» использовался в Кодексе законов о труде РСФСР, прекратившем свое действие с 1 февраля 2002 г. В действующем в настоящее время Трудовом кодексе РФ термины «рабочие» и «служащие» объединены одним термином – «работники». В связи с этим более логично в тексте Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации» обозначать лиц, работающих на основании трудового договора как «работников», тем более что такая практика используется в законодательстве о государственной службе (например, ст. 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁹). Положительным примером в данном случае может служить формулировка нормы, содержащаяся в ст. 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹⁰, согласно которой в штатных расписаниях таможенных органов предусматриваются должности работников для технического обеспечения их деятельности.

Непременным элементом содержания каждого нормативного акта является предмет его правового регулирования. На основании ст. 2 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации» предметом регулирования выступают правоотношения поступления на службу, прохождения и прекращения службы в органах принудительного исполнения, а также правовой статус сотрудников названных органов. Наряду с этим в качестве предмета правового регулирования выступают правоотношения федеральной гражданской службы, характеризующиеся спецификой ее прохождения в органах принудительного исполнения. Третьим видом правоотношений, находящихся в сфере регулирования рассматриваемого закона указаны трудовые отношения, при этом целесообразно было бы нормативно указать, что в данном случае в трудовых отношениях с органами принудительного исполнения состоят «рабочие и служащие».

Принципиальную роль играют нормы, устанавливающие условия, а также ограничения и запреты, связанные с поступлением на государственную службу, в частности такое условие, как судимость. Так, при приеме на государственную службу в органы внутренних дел, в органы прокуратуры на должности прокурорских работников, в органы уголовно-исполнительной системы РФ для лиц, имеющих специальные звания, исключаящим обстоятельством является наличие судимости, а также факт судимости в прошлом. В соответствующих нормах это ограничение сформулировано так: «наличие судимости, в том числе снятой или погашенной». В то же время при приеме на государственную гражданскую службу, на службу в таможенные органы не является препятствием наличие факта погашенной судимости, что представляется не в полной мере объяснимым. Если при приеме на государственную гражданскую

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁰ Там же. 1997. № 30. Ст. 3586.

службу в законодательстве установлены не такие взыскательные требования и условия, то это можно оправдать именно «гражданским» характером службы. Однако применительно к сотрудникам таможенных органов, относимых к правоохранительным, такое решение не кажется вполне логичным. Возвращаясь к Федеральному закону «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации», следует констатировать тот факт, что условием приема на службу в должностях, замещаемых сотрудниками, также является отсутствие судимости, в том числе и погашенной.

В связи с этим представляется, что условия приема на службу в части, относящейся к факту судимости гражданина, претендующего на занятие должности государственной службы, должны быть одинаковыми независимо от вида государственной службы именно в силу того, что служба является государственной.

Служба в органах внутренних дел, в уголовно-исполнительной системе РФ и органах принудительного исполнения во многом строится на сходных принципах и положениях, при этом даже номера статей законов, регулирующих вопросы прохождения службы, совпадают. Например, в текстах трех законов имеются статьи под номером 14, регулирующие ограничения и запреты, связанные с соответствующей службой. Наряду с этим обращают на себя внимание и некоторые отличия. Так, в соответствии с п. 8 ст. 14 двух федеральных законов «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» и «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» запрещается прием на службу в случае приобретения или наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В то же время п. 8 ст. 14 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации» сформулирован в расширенной редакции: под запретом находится не только иностранное гражданство (подданство), но также наличие вида на жительство либо другого документа, дающего право на постоянное проживание на территории другого государства. Представляется, что все пункты рассматриваемых статей трех названных выше законов должны быть идентичными.

Требует изменения ст. 15 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации», регулирующая вопросы привлечения сотрудников к юридической ответственности. Пункт 4 рассматриваемой статьи регламентирует порядок привлечения к ответственности сотрудника, причинившего вред гражданам, организациям своими неправомерными действиями (бездействием) при выполнении им служебных обязанностей. Как указано в статье, в этом случае органу принудительного исполнения предоставлено право регрессного взыскания с виновного сотрудника суммы выплаченного третьим лицам возмещения. Пункт 4 сформулирован недостаточно четко по следующим основаниям. Во-первых, в первом предложении нормы указано условие ее применения,

т. е. факт причинения вреда третьим лицам в результате противоправных действий сотрудника. Далее уточняется, что орган принудительного исполнения обладает правом взыскать с сотрудника сумму уплаченного возмещения третьим лицам в случае противоправного поведения сотрудника. В тексте нормы повторное указание на противоправность поведения сотрудника нелогично, так как если вред третьим лицам причиняется правомерными действиями, то с сотрудника сумма возмещения вреда не взыскивается. Во-вторых, в норме указано, что федеральный орган принудительного исполнения «может обратиться в суд» для взыскания суммы уплаченного возмещения с сотрудника. В данной ситуации орган принудительного исполнения не «может», а обязан во внесудебном либо судебном порядке взыскать с сотрудника ущерб, причиненный государству неправомерными действиями. Диспозитивным в этом случае может быть лишь порядок взыскания ущерба, т. е. внесудебный или судебный.

В п. 5 ст. 15 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации» регламентируется порядок привлечения к материальной ответственности сотрудника, причинившего ущерб органам принудительного исполнения наказания, что по содержанию и смыслу дублирует п. 4. Сотрудники органов принудительного исполнения несут материальную ответственность на основании норм трудового законодательства. В соответствии со ст. 238 Трудового кодекса РФ работник должен компенсировать работодателю прямой действительный ущерб, причиненный его виновными, противоправными действиями. Прямым действительным ущербом является, в том числе, «необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного работником третьим лицам». Таким образом, условия наступления материальной ответственности служащего органа принудительного исполнения наказания совпадают с основаниями гражданско-правовой ответственности, установленной п. 4 ст. 15. Означает ли это, что возникает конкуренция норм права или законодатель относит решение вопроса на усмотрение правоприменителя? Ответ на этот вопрос не содержится в тексте рассматриваемого закона.

Следующий вопрос возникает по содержанию ст. 24 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации», устанавливающей правила прохождения испытательного срока лицами, принимаемыми на службу в органы принудительного исполнения. В указанной статье гражданин, проходящий испытание по соответствующей должности в органе принудительного исполнения, именуется термином «сотрудник», что соответствует определению «сотрудник», данному в ст. 1 анализируемого закона, т. е. гражданин, проходящий службу в органах принудительного исполнения на должности, по которой присваивается специальное звание. В ст. 10 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации» определяется правовой статус сотрудника, констатируется, что сотрудники выполняют обязанности, связанные «с выполнением задач, в том числе с

риском для жизни и здоровья», им выдаются служебные удостоверения, подтверждающие право на ношение и хранение огнестрельного оружия, специальных средств, а также специальный жетон с личным номером. Кроме того, для сотрудников установлены особые требования к служебному поведению, ограничения и запреты, обусловленные характером службы, особенности юридической ответственности.

Сложные и порой экстремальные условия службы в органах принудительного исполнения являются основанием для предоставления сотрудникам особых социальных гарантий и компенсаций. Возвращаясь к сотрудникам, проходящим испытание, необходимо отметить, что они обладают неполным правовым статусом. В частности, сотруднику-практиканту не выдается служебное оружие, специальные средства, запрещается привлекать к служебным мероприятиям, угрожающим его жизни и здоровью, установлены также и другие ограничения в период прохождения испытания.

В связи с этим возникает вопрос о том, насколько справедливо и обоснованно устанавливать сотруднику-практиканту весь комплекс социальных гарантий и компенсаций, предусмотренных для сотрудников, обладающих полным правовым статусом и вследствие этого рискующих своей жизнью и здоровьем и ощущающих на себе все тяготы службы в органах принудительного исполнения?

Следует отметить, что в практике правового регулирования государственной службы в правоохранительных органах существует и иной подход к организации испытания при приеме на службу. Например, Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что гражданин, поступающий на службу в органы внутренних дел, назначается на соответствующую должность в качестве стажера, а не сотрудника, как это происходит в органах принудительного исполнения. Со стажером заключается срочный трудовой договор на период испытательного срока. Такой подход, например, исключает необходимость выдавать стажерам удостоверения сотрудников, решать проблемы с доступом к документам, имеющим гриф секретности.

Обращает на себя внимание группа норм анализируемого федерального закона, посвященных служебной дисциплине и ответственности сотрудников за ее нарушение. В частности, в ст. 47 установлено правило, согласно которому за каждый дисциплинарный проступок может быть наложено одно дисциплинарное взыскание. Это общепринятое в дисциплинарной практике и ее правовом регулировании правило. Однако из этого правила имеется исключение, касающееся так называемого длящегося дисциплинарного проступка, за который правомерно могут быть применены неоднократные дисциплинарные взыскания, что подтверждает судебная практика¹¹. Очевидно, что в последующем процессе

¹¹ См., например: Апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 25 апреля 2016 г. по делу № 33-2121/2016) ; Апелляционное определение

совершенствования норм рассматриваемого закона необходимо учитывать понятие длящегося дисциплинарного проступка и регламентировать наступление за него ответственности сотрудников. Это позволит повысить эффективность правоприменительной практики, а также снизить количество судебных исков по вопросам обжалования наложенных на сотрудников дисциплинарных взысканий.

В юридической литературе неоднократно отмечался тот факт, что законы о государственной службе в большей или меньшей степени носят компилятивный характер в соотношении с трудовым законодательством, что не является противоестественным, поскольку и в том и в другом случае регулируется именно труд. Вместе с тем заимствование содержания норм трудового законодательства должно согласовываться с действующим законодательством. В качестве примера хотелось бы привести следующее. В ст. 193 Трудового кодекса РФ установлены сроки давности для применения дисциплинарного взыскания. Так, «дисциплинарное взыскание, не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня его совершения». Данная норма практически полностью воспроизведена в законах, регулирующих прохождение службы в органах внутренних дел и в органах принудительного исполнения. Однако это является некорректным в части указания срока, связанного с аудиторской проверкой, так как противоречит Федеральному закону от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»¹², согласно которому аудиторские проверки не проводятся в органах государственной власти.

Таким образом, введение в действие Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации» является важным шагом в процессе формирования российского законодательства о правоохранительной службе. Как обоснованно заключает В. М. Редкоус: «...появление в Российской Федерации нового вида государственной службы – службы в органах принудительного исполнения – является свидетельством дальнейшего развития этого важного института...»¹³.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 15.

¹³ Редкоус В. М. Актуальные вопросы правового регулирования службы в органах принудительного исполнения Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2019. № 4. С. 210.