

На правах рукописи

Григорьева Ольга Олеговна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
СТИМУЛИРОВАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
(НА ПРИМЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ)**

Специальность: 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2017

Диссертация выполнена в отделе уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель **Трунцевский Юрий Владимирович**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты **Пашин Вадим Михайлович**
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного процесса
и криминалистики
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России)»

Будило Иван Васильевич
кандидат юридических наук,
начальник цикла юридических дисциплин
в сфере взаимодействия с правоохранительными
органами АНО ДПО «Учебно-методический
центр «Альтаир»

Ведущая организация **ФКОУ ВО «Вологодский институт права
и экономики Федеральной службы исполнения
наказаний»**

Защита состоится 4 декабря 2017 г. в 13 часов 30 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34, 5 этаж, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» www.izak.ru.

Автореферат разослан « ___ » _____ 2017 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук

С.Б. Нанба

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем, что успешное выполнение правоохранительных функций Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФСИН России) зависит от максимального использования кадрового потенциала, возможного лишь в условиях эффективного стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее – УИС). Осуществление управленческой функции стимулирования заключается в активизации служебной деятельности персонала посредством предоставления возможности обладания определенными благами (стимулами), которые могут удовлетворить существующие потребности (мотивы) сотрудников.

В настоящее время наиболее эффективным является материальное стимулирование служебной деятельности, например, посредством предоставления сотрудникам УИС и членам их семей социальных гарантий. При стимулировании побуждение к эффективному выполнению служебных обязанностей происходит в форме компенсации за сложность, напряженность и специальный режим несения службы.

Официальные статистические данные свидетельствуют, что до принятия Федерального закона 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», регламентирующего увеличение денежного довольствия сотрудников УИС и предоставление им социальных гарантий, количество уволенных на первом году службы, по отрицательным мотивам, по собственному желанию и за нарушение условий контракта составляли около половины всех увольнений со службы в УИС, причем по собственному желанию – треть от общей численности уволенных. В настоящее время по перечисленным правовым основаниям, которые считаются основными показателями оценки мотивации сотрудников УИС, со службы в УИС увольняется треть сотрудников, а по собственному желанию – около четверти от общей численности уволенных. Представленные сведения свидетельствуют о недостаточности у персонала стимулов к служебной деятельности в подразделениях ФСИН России, однако предоставление социальных гарантий в некоторой степени способствует стабилизации кадров и улучшению состояния законности в УИС, количество нарушений которой сократилось в два раза. При этом из числа преступлений коррупционной направленности среди сотрудников УИС самыми распространенными являются получение и дача взятки, уровень которых поднялся в результате мирового экономического кризиса и не изменился даже после принятия обсуждаемого закона. Также в связи с изменением порядка принятия решения о выплате премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей с 2013 г. резко возросло количество нарушений служебной дисциплины среди сотрудников УИС. Перечисленные обстоятельства свидетельствуют о недостаточной разработанности проблем организации управления УИС, в частности –

стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС, в том числе посредством предоставления им социальных гарантий.

Эффективное стимулирование предполагает постоянное воздействие на факторы результативности службы. Проведенный анализ современной ситуации свидетельствует о некотором обесценивании социальных гарантий в связи с отсутствием единого и системного подхода к толкованию обновленной нормативно-правовой базы, недостаточно отработанным организационным механизмом их предоставления, отсутствием необходимого финансирования, длительным ожиданием возможности реализации регламентированных социальных гарантий и т.п. С одной стороны, снижение эффективности одних средств стимулирования персонала создает необходимость предложения других, более эффективных стимулов. С другой стороны, требуется совершенствовать организационно-правовые основы существующих стимулов, например, самого нового и такого привлекательного для сотрудников УИС – предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения (далее – ЕСВ), поскольку количество обращений сотрудников УИС, пенсионеров и бывших сотрудников УИС по жилищным вопросам ежегодно увеличивается (в 2016 г. – 4217, 2015 г. – 3225, 2014 г. – 1259).

Большинство ранее проведенных исследований частично потеряли актуальность ввиду существенного изменения законодательства в рассматриваемой сфере правоохранительной деятельности и появления новых социальных гарантий (например, ЕСВ). Существует объективная потребность в системном теоретико-прикладном исследовании обозначенной области, поскольку подобные монографические труды, учитывающие современные изменения, отсутствуют.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Стимулированию служебной деятельности персонала правоохранительных органов уделяется особое внимание с середины 70-х гг. XX в. Вопросы стимулирования личной и коллективной материальной заинтересованности работников предприятий исправительно-трудовых учреждений изучал Я С. Якушкин (1975). Методологические основы стимула и стимулирования труда исследовали Ф. Н. Щербак (1976) и Д. А. Аширов (2002), а М. А. Акимова (2002) уделила особое внимание методам управления, с помощью которых повышается эффективность служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Материальное стимулирование труда в условиях переходной экономики рассматривали Т. И. Лапшина (1999), Н. В. Толстик (1999) и З. Н. Батербиева (2000). Основы теории и практики стимулирования служебной деятельности изучали Б. Г. Прошкин и И. П. Поварич (1998), вопросы стимулирования труда государственных и муниципальных служащих – Е. В. Вашаломидзе (1999). Влияние различных методов стимулирования на эффективность деятельности работников милиции анализировал А. Н. Роша (1991), профессионального военнослужащего Вооруженных сил Российской Федерации – О. С. Коваленко (2002).

Социальные гарантии сотрудников органов внутренних дел и их организационное обеспечение изучали Р. У. Концелидзе (1993), С. Д. Порощук (1994), И. И. Шубина (1999), теоретические разработки которых по аналогии адаптированы для сотрудников УИС (например, структура организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий). Исследование проблем развития регионального управления органами внутренних дел В. М. Пашина (2011) учтено в рамках рассмотрения возможности усиления взаимодействия учреждений и органов УИС с органами государственной власти и органами местного самоуправления субъектов Российской Федерации по вопросам предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС, а также распространения положительного опыта использования региональных возможностей.

Актуальные проблемы социального управления в сфере правоохранительной деятельности отражены в работах И. В. Будило (2007), становление и развитие управления УИС России – Н. И. Петренко (2002), организационно-правовые основы службы в УИС – С. М. Савушкина (2011). Организация работы с кадрами УИС рассмотрена в научных трудах А. Ю. Долинина (2000), Р. В. Нагорных (2003), С. Х. Шамсунова (2003), Д. А. Брыкова (2004), С. В. Якушкина (2008). Отдельные теоретические аспекты стимулирования правопослушного поведения персонала УИС посредством реализации регламентированных социальных гарантий частично решены в работах В. И. Огородникова (2003), А. В. Акчурина (2006) и А. А. Корнилова (2009). Проблемы реализации социальных гарантий сотрудников УИС рассматривали Н. П. Барабанов (2006), Н. Н. Макарова (2006), А. И. Мачкасов (2010). Труды перечисленных ученых послужили основой для описания сформировавшейся системы организации служебной деятельности сотрудников УИС, в том числе стимулирование персонала к эффективному выполнению служебных обязанностей посредством предоставления социальных гарантий. Исследование организационно-правовых основ финансового обеспечения УИС России Ю. Ю. Кузнецова (2010) заложило фундамент для понимания особенностей выделения бюджетных ассигнований ФСИН России и разработки организационно-правовых мер совершенствования механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС с учетом современных политических, экономических и социальных условий, что отличает рассмотренные в представленном исследовании вопросы и сделанные выводы от выводов, сформулированных в трудах вышеперечисленных ученых.

Научные статьи С. А. Борсученко, Е. Г. Воробьева, О. А. Ивановой, А. В. Каляшина анализируют правоохранительную реформу 2011-2013 гг. и организационно-правовые проблемы реализации новых социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам правоохранительных органов, однако указанные вопросы на монографическом уровне не исследовались.

Несмотря на наличие указанных работ, организационно-правовой механизм стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС

посредством предоставления социальных гарантий в отдельном монографическом исследовании не рассматривался. В настоящем диссертационном исследовании впервые после принятия Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ с учетом современных политических, экономических и социальных условий представлена оценка эффективности рассматриваемого направления стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС, обоснованы предложения по совершенствованию его организационно-правовых основ.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования, организации и осуществления стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий.

Предмет диссертационного исследования составляют теоретические, правовые и организационно-управленческие основы стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий.

Цель диссертационного исследования – разработка теоретических положений, направленных на совершенствование организационно-правовых основ стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС и выработка научно-обоснованных предложений по оптимизации управленческой деятельности в рассматриваемой сфере на примере предоставления социальных гарантий.

Для достижения цели диссертационного исследования поставлены и выполнены следующие **задачи**:

1) проведен ретроспективный анализ стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС (на примере предоставления социальных гарантий);

2) раскрыто понятие стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС и проведена оценка уровня предоставления им социальных гарантий;

3) исследовано нормативно-правовое регулирование стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий;

4) систематизированы социальные гарантии, предоставляемые сотрудникам УИС и членам их семей;

5) изучена роль субъектов управления, задействованных в предоставлении социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей;

6) проанализированы проблемы организации предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам УИС и членам их семей;

7) разработаны предложения по совершенствованию правовых и организационных основ деятельности субъектов управления по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей.

Методология и методы исследования. Методологическую основу диссертационного исследования составил диалектический метод научного познания. В ходе исследования применялись следующие общенаучные методы: *анализ* (при изучении теоретической основы, нормативной и эмпирической базы диссертационного исследования); *логический метод* (при постановке цели и задач исследования, разработке понятийного аппарата, поиске противоречий в нормативных актах и теоретических источниках, формулировании выводов); *исторический метод* (при исследовании исторического опыта организации и правового регулирования стимулирования служебной деятельности персонала пенитенциарной системы посредством предоставления социальных гарантий); *абстрагирование* (при определении понятий эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий, принципа своевременности предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС); *обобщение* (при определении показателей оценки уровня эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий и критериев снижения эффективности социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС, при установлении классификационных признаков социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС в связи с прохождением службы, – по видам основных социальных услуг; целям социальных гарантий; субъектам, которые имеют право на ту или иную социальную гарантию, и срокам предоставления социальных гарантий); *классификация* (предложено четыре классификации социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС в связи с прохождением службы); *аналогия* (при рекомендации определения затрат на обучение сотрудников УИС по опыту МВД России); *сравнение* (при приведении примеров передового опыта: зарубежного опыта организации стимулирования пенитенциарного персонала посредством предоставления социальных гарантий, опыта других правоохранительных органов, а также опыта конкретных территориальных органов ФСИН России); *эксперимент* (эксперимент по апробации и внедрению практических рекомендаций по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, проводимый на базе федерального казенного учреждения «Исправительная колония № 1 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Рязанской области» (далее – ФКУ ИК-1 УФСИН России по Рязанской области), ФКУ ИК-2 УФСИН России по Рязанской области, ФКУ ИК-6 УФСИН России по Рязанской области).

В ходе исследования применялись следующие междисциплинарные методы: *социологический метод* (при сборе эмпирического материала – анкетирование сотрудников УИС по вопросам, касающимся объекта исследования); *статистический метод* (статистическая группировка отчетных сведений, предоставляемых ФКУ «Научно-исследовательский институт информационных технологий Федеральной службы исполнения наказаний» (далее – ФКУ НИИИТ ФСИН России), а также результатов собственного социологического исследования).

В ходе исследования применялись следующие частно-научные методы: *историко-правовой метод* (при исследовании изменений нормативных правовых актов и изучении утративших силу правовых норм); *сравнительно-правовой метод* (при изучении и соотношении норм международного права, законодательства зарубежных стран и нормативных документов Российской Федерации, касающихся регулирования организации предоставления социальных гарантий сотрудникам пенитенциарной системы), *метод толкования правовых норм* (при уяснении смысла правовых норм, регулирующих предоставление социальных гарантий сотрудникам УИС в связи с прохождением службы); *метод правового моделирования* (при разработке предложений по совершенствованию действующих нормативных документов, регулирующих предоставление социальных гарантий сотрудникам УИС в связи с прохождением службы).

Нормативную базу исследования составили международные правовые акты и стандарты в сфере предоставления социальных гарантий персоналу мест лишения свободы, Конституция Российской Федерации, отечественное законодательство и подзаконные правовые акты, регулирующие вопросы организации предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС в связи с прохождением службы.

Теоретической основой диссертационного исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых в сфере конституционного, административного, трудового и гражданского права, работы специалистов в области управления и смежных отраслях права, затрагивающих вопросы предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС в связи с прохождением службы, а также основные положения общей теории права.

Эмпирическая база диссертационного исследования представлена официальными статистическими данными из отчетов ФСИН России (2007–2016 гг.), актуальных обзоров и писем ФСИН России, судебными решениями по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, а также данными, полученными в результате проводимого диссертантом анкетирования (2015–2017 гг.) 572 сотрудников УИС. Проведенный анализ эмпирической базы подобных исследований позволяет сделать вывод о ее достаточности для построения научных выводов опрошенного количества респондентов.

Посредством официальной переписки в системе электронного документооборота диссертант направил анкеты в регионы с большим количеством расположенных в них учреждений и органов УИС: в УФСИН России по Архангельской области, УФСИН России по Владимирской области, Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Иркутской области (далее – ГУФСИН России по Иркутской области), ГУФСИН России по Кемеровской области, УФСИН России по Кировской области, УФСИН России по Республике Мордовия, ГУФСИН России по Новосибирской области, УФСИН России по Оренбургской области и ГУФСИН России по Приморскому краю, а в процессе проводимого на базе Академии ФСИН России

анкетирования слушателей высших академических курсов и обучающихся заочно магистров (сотрудники УИС, проходящие службу в 25 субъектах всех федеральных округов Российской Федерации), диссертант имел возможность обсуждения вопросов исследования с практическими работниками, путем их интервьюирования.

С целью обеспечения объективности и всесторонности исследования полученные сведения сопоставлялись по сравнительным позициям с данными выборочных исследований в целом по стране, а также с результатами предыдущих научных изысканий, что позволяет считать представленный материал репрезентативным, а сделанные автором выводы – обоснованными.

С целью анализа статистических данных выбран период с 2007 г., поскольку с указанного периода в большинство форм статистической отчетности внесены изменения. Ряд изменений связан со сменой руководства ФСИН России. Важная дата – 2013 г., первый год действия Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ. Сведения за последующие годы отражают актуальные изменения в исследуемой сфере.

При написании диссертации автор также анализировал собственный практический опыт, приобретенный при непосредственном участии в качестве представителя федерального казенного учреждения «Следственный изолятор № 3 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по г. Москве» (далее – ФКУ СИЗО-3 УФСИН России по г. Москве) и представителя УФСИН России по г. Москве в более 100 судебных разбирательствах по вопросам предоставления сотрудникам УИС и членам их семей ЕСВ, а также в период прохождения стажировки в правовом Управлении ФСИН России.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что автором представлены новые научные знания о путях совершенствования организационно-правовых мер стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы, а также управленческой деятельности в рассматриваемой сфере на примере предоставления социальных гарантий. Исследуемая проблема ранее не изучалась с позиции оценки эффективности стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления им социальных гарантий. В соответствии с паспортом искомой научной специальности автор один из первых в рамках организационно-правовых аспектов предоставления сотрудникам УИС и членам их семей социальных гарантий в условиях действия Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ обосновал необходимость оценки уровня ежегодной динамики показателей эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий, предложил критерии оценки эффективности одного из стимулов, используемых в процессе управления кадрами УИС, – социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС, восполнив пробелы в теоретической разработке решения актуальных вопросов стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС. В диссертационном исследовании предложен новый научный подход к организации стимулирования служебной деятельности

сотрудников УИС: в настоящее время наиболее эффективны экономические методы стимулирования, но при существовании многочисленных организационно-правовых проблем в сфере предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС данные средства стимулирования обесцениваются и создают необходимость разработки новых стимулов, однако в условиях ограниченности бюджетных ассигнований и административных средств управления персоналом УИС требуется оптимизация организационного механизма и выработка новых кадровых технологий (при обязательном развитии двух направлений: диагностического и стимулирующего).

Критериям новизны также отвечают сформулированные автором определения эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий и принципа своевременности предоставления социальных гарантий; классификации социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС и членам их семей (по видам основных социальных услуг; целям социальных гарантий; субъектам, которые имеют право на ту или иную социальную гарантию, и периодичности предоставления социальных гарантий); система субъектов управления, задействованных на государственном и ведомственном уровнях в организационно-правовом механизме стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления им социальных гарантий; перечень обязательных операций, составляющих технологию процесса управления, в контексте организации деятельности субъектов управления по обсуждаемому направлению; этапы организации исполнения управленческих решений по вопросам предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей; сформулированные меры по систематизации размещаемых на интернет-портале ФСИН России сведений об организационно-правовых основах предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей; организационные основы мониторинга судебной практики и обращений сотрудников УИС и членов их семей по проблемам реализации регламентированных социальных гарантий; предложение о «пенитенциарной ипотеке» и организационно-правовом механизме ее предоставления сотрудникам УИС, проходящим службу в местах лишения свободы или заключения под стражу и непосредственно контактирующим со спецконтингентом непрерывно не менее 3 лет.

Элементы новизны также содержатся в разработанных проектах нормативных правовых актах, направленные на совершенствование форм отчетности о предоставляемых социальных гарантиях сотрудников УИС и членов их семей, а также о потребностях указанной категории граждан в регламентированных на законодательном уровне социальных гарантиях; укрепление служебной дисциплины посредством совершенствования порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей с учетом влияния дисциплинарных взысканий сотрудников УИС на размер названной премии; совершенствование формы контракта о службе в УИС в части закрепления обязанности сотрудника возместить учреждению или органу

УИС, направившему сотрудника на обучение, затраты на обучение сотрудника, при их исчислении по общему правилу пропорционально фактически не отработанному после окончания обучения времени в случае увольнения сотрудника без уважительных причин, а также на конкретизацию и регламентацию порядка расчета и возмещения затрат на обучение сотрудника УИС.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Организационно-правовой механизм управления в правоохранительных органах включает стимулирование кадров, нацеленное на достижение высоких результатов служебной деятельности, поэтому важным критерием оценки стимулирования сотрудников УИС является эффективность.

Эффективность стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий – это соотношение: 1) рациональной организации затрат времени и бюджетных ассигнований на компенсацию тягот и лишений службы сотрудников УИС и соответствующих неблагоприятных воздействий на членов их семей и 2) оптимальных (наилучших) результатов добросовестного выполнения возложенных на сотрудников УИС служебных обязанностей, противодействия нарушениям законности в УИС и повышения престижа службы в УИС.

2. Вопросы повышения эффективности существующих стимулов носят как общетеоретический, так и юридико-прикладной характер, поскольку закрепление на законодательном уровне и использование в практической деятельности неактуальных стимулов, не решающих существующие потребности персонала, не позволяют достичь необходимых результатов важной функции науки управления – стимулирования. Оптимизация организационно-правовых основ стимулирования и выработка новых кадровых технологий управления персоналом должна происходить при обязательном развитии диагностического направления.

Критерии снижения эффективности *социальных гарантий*, предоставляемых сотрудникам УИС, негативно влияющие на процесс управления персоналом:

сокращение размеров денежных средств, выделяемых из государственного бюджета в целях предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей;

приостановление действия правовых норм, регламентирующих социальные гарантии;

зависимость размера оклада денежного содержания сотрудника УИС от инфляционных процессов;

длительное ожидание возможности реализации социальных гарантий;

отсутствие гласности (открытости) процедур рассмотрения и принятия решений по вопросам предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и члена их семей;

рост количества нарушений сотрудниками УИС служебной дисциплины и законности;

увольнения из УИС по собственному желанию, по отрицательным основаниям, в связи с нарушением условий контракта и на первом году службы.

3. Поскольку решение научных проблем должно носить не только теоретический, но и прикладной характер, предлагается ряд организационно-правовых мер, оптимизирующих процесс стимулирования сотрудников УИС и реализации их социальных гарантий, а также влияющих на возможность снижения эффективности данного стимула:

в целях актуализации стимула решения жилищных вопросов сотрудников УИС автор разработал организационно-правовой механизм реализации ипотечного кредитования на льготных условиях сотрудникам, проходящим службу в местах лишения свободы или заключения под стражу и непосредственно контактирующим со спецконтингентом непрерывно не менее 3 лет («пенитенциарная ипотека»), а также организационные меры по упорядочению очереди граждан, стоящих на учете для получения ЕСВ (единая Всероссийская очередь в соответствии с датой принятия на учет), необходимые для сокращения времени ожидания реализации данной социальной гарантии;

в целях сокращения количества типичных обращений и судебных разбирательств в сфере предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, а также снижения загруженности структурных подразделений учреждений и органов УИС, задействованных в реализации социальных гарантий, автор разработал порядок информирования указанной категории граждан посредством упорядочения, систематизации и дополнения размещаемых на интернет-портале ФСИН России сведений в соответствии с разработанной автором схемой (организационно-правовые меры предоставления социальных гарантий, упорядоченные по субъектам, имеющим право на конкретные социальные гарантии; сведения о предоставленных в отчетном периоде социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей);

в целях реализации принципов открытости и гласности деятельности структурных подразделений учреждений и органов УИС по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС, общественным советам, функционирующим при ФСИН России и территориальных органах ФСИН России, в положении о таких общественных советах и планах их мероприятий целесообразно закрепить следующие формы общественного контроля: независимый мониторинг обращений сотрудников УИС по вопросам предоставления социальных гарантий и судебных решений по правовым спорам сотрудников УИС и ФСИН России в целях организации правовой помощи в типичных ситуациях; общественную проверку членами общественных советов, подразумевающую сбор и анализ информации, проверку фактов и обстоятельств, касающихся предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС, а также деятельности структурных подразделений учреждений и органов УИС, затрагивающей права сотрудников УИС; общественную экспертизу, под которой понимаются основанные на специальных знаниях и опыте специалистов (членов общественных советов)

анализ и оценка принимаемых решений по вопросам предоставления сотрудникам УИС социальных гарантий; обсуждения на рабочих совещаниях актуальных вопросов предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС, в том числе привлечение спонсоров, усиление взаимодействия учреждений и органов УИС с органами государственной власти и органами местного самоуправления субъектов РФ по вопросам социальной поддержки сотрудников УИС, а также распространение положительного опыта; ежеквартальное обнародование результатов общественного контроля посредством составления итогового документа и опубликования в разделе «Общественный совет» на интернет-портале ФСИН России или территориального органа ФСИН России.

4. Классификация социальных гарантий сотрудников УИС и членов их семей:

по *субъектам*, которые имеют право на ту или иную социальную гарантию (базовые, специальные, персональные и гарантии членам семей сотрудников УИС) – способствует упорядочению организационного механизма в соответствии с принципом адресности предоставления социальных гарантий;

по *видам основных социальных услуг* (социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-экономические и социально-правовые социальные гарантии) – способствует упорядочению социальных гарантий в соответствии с индивидуальными потребностями субъектов, которые важно учитывать при выборе конкретного стимула. Указанные классификации положены в основу предложения об информировании заинтересованных граждан об организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей на интернет-портале ФСИН России в соответствии с принципом гласности, подразумевающим открытость процедур рассмотрения и принятия решений;

по *периодичности предоставления социальных гарантий* (единовременные, ежемесячные и ежегодные) – необходима для оптимизации деятельности кадровых подразделений в соответствии с принципом своевременности, который предполагает возможность реализации социальных гарантий в течение такого периода времени, которое не обесценивает социальное назначение этих прав;

по *целям социальных гарантий* (стимулирующие, компенсационные и стимулирующе-компенсационные) – позволит руководителям различных уровней совершенствовать организацию их деятельности по управлению персоналом, в том числе – по стимулированию сотрудников УИС.

5. В целях совершенствования организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей научно обоснована необходимость совершенствования его правовой регламентации, для чего автором разработаны проекты нормативных правовых актов, направленные:

на обеспечение баланса прав и интересов ФСИН России и сотрудников УИС в условиях контракта о службе в УИС, путем закрепления обязанности сотрудника возместить учреждению или органу УИС, направившему сотрудника на обучение, затраты на обучение сотрудника, при их исчислении пропорционально фактически не отработанному после окончания обучения времени в случае увольнения сотрудника без уважительных причин;

на конкретизацию и регламентацию порядка расчета и возмещения затрат на обучение сотрудника УИС, по аналогии с соответствующим порядком в МВД России;

на определение ответственных лиц за материально-техническое и документационное обеспечение деятельности комиссий учреждений и органов УИС по рассмотрению вопросов предоставления ЕСВ посредством возложения данной ответственности на подразделение учреждения, органа или организации УИС, выполняющее функции по работе с личным составом;

на формирование единообразного подхода к толкованию правовых норм и совершенствование законодательства РФ (необходимо в силу возросшего количества судебных исков со стороны сотрудников УИС об оспаривании решений должностных лиц ФСИН России, а также существования противоречивой судебной практики), для чего обязать сотрудников юридической службы учреждений и органов УИС проводить постоянный мониторинг правоприменения посредством анализа судебной практики и ежегодно, в срок до 15 декабря представлять в правовое управление ФСИН России предложения в проект плана мониторинга правоприменения и в доклад о результатах мониторинга правоприменения;

совершенствование форм отчетности, а также расчета, обоснования и планирования средств из государственного бюджета, необходимых для предоставления ЕСВ. Предлагается в отчетах формы № 3-СЗ и формы ЖКХ-1 отражать сведения о сотрудниках УИС, состоящих на учете для предоставления ЕСВ, и сведения о потребности сотрудников УИС в ЕСВ. Оптимизация отчетных документов позволит совершенствовать систему планирования бюджетных ассигнований, необходимых для стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством решения их жилищных вопросов.

6. В целях укрепления служебной дисциплины и стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС предлагается использование дифференцированного подхода к порядку выплат сотрудникам УИС премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей в полном объеме либо определенной ее части в зависимости от отсутствия нарушений служебной дисциплины или строгости дисциплинарного взыскания за допущенное нарушение (нарушения) служебной дисциплины, в месяце, следующем за месяцем наложения дисциплинарного взыскания на основании приказа руководителя учреждения или органа УИС. Соответствующие изменения предлагается внести в Порядок выплаты премий за добросовестное выполнение

служебных обязанностей сотрудникам УИС, утвержденный Приказом ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в обосновании нового научного подхода к повышению эффективности правоохранительной деятельности ФСИН России в условиях дефицита бюджетных средств и трудностей качественного отбора кандидатов на службу в УИС посредством совершенствования организационно-правовых основ предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС.

В диссертации содержится ряд новых положений, имеющих значение для науки управления, теории организации правоохранительной и правозащитной деятельности. Предложения диссертационного исследования развивают научные знания относительно определения эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий; показателей оценки уровня эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий; критериев оценки эффективности социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС; определения принципа своевременности предоставления социальных гарантий; классификации социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС и членам их семей (по видам основных социальных услуг; целям социальных гарантий; субъектам, которые имеют право на ту или иную социальную гарантию, и периодичности предоставления социальных гарантий); системы субъектов управления, задействованных на государственном и ведомственном уровнях в организационно-правовом механизме стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления им социальных гарантий; перечня обязательных операций, составляющих технологию процесса управления, в контексте организации деятельности субъектов управления по обсуждаемому направлению; этапов организации исполнения управленческих решений по вопросам предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей; возможностей использования зарубежного опыта правового регулирования и организации стимулирования пенитенциарного персонала посредством предоставления социальных гарантий в отечественной нормотворческой и правоприменительной деятельности; современного состояния отечественного законодательства о социальных гарантиях, предоставляемых сотрудникам УИС и членам их семей в связи с прохождением службы; проблем, связанных со снижением уровня эффективности стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий, а также совершенствования организационно-правовых основ стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке рекомендаций по организации деятельности ФСИН России в целом и руководителей различных уровней по стимулированию персонала УИС посредством совершенствования порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей с учетом влияния дисциплинарных

взысканий сотрудников УИС на размер данной премии, а также предоставления новой стимулирующей выплаты («пенитенциарной ипотеки»). Поскольку неудовлетворенность сотрудников УИС размером денежного довольствия и жилищно-бытовой неустроенностью влияет на рост текучести кадров, обоснованы предложения о необходимости: 1) индексации окладов денежного содержания сотрудников УИС на реже одного раза в три года; 2) упорядочения очереди ожидающих предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, исходя из точной даты принятия их на учет; 3) формирования соответствующей Всероссийской очереди. Реализация данных научно обоснованных предложений по стимулированию служебной деятельности сотрудников УИС позволит оптимизировать управленческую деятельность в рассматриваемой сфере на примере предоставления социальных гарантий.

В целях обеспечения принципа гласности и общественного контроля разработаны и обоснованы типовые таблицы и схемы размещения информации открытого доступа на официальном сайте ФСИН России в Интернете (отчетные данные и организационно-правовой механизм предоставления социальных гарантий); разработаны проекты нормативных правовых актов, направленные на совершенствование форм отчетности о предоставляемых социальных гарантиях сотрудников УИС и членам их семей, а также об их потребностях в улучшении жилищных условий.

Отдельные предложения соискателя могут быть учтены при совершенствовании федерального законодательства и ведомственных нормативных правовых актов в сфере предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей. Автор научно обосновал предложения по дополнению Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ ст. 4.1 «Пенитенциарная ипотека»; изменению и дополнению положений приказа Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76; приказа Минюста России от 3 мая 2006 г. № 141; приказа Минюста России от 14 мая 2007 г. № 98; приказа ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269; приказа ФСИН России от 16 октября 2014 г. № 550; а также разработал соответствующие проекты приказов, в том числе – проект приказа Минюста России «О распространении действия постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1465 и приказа МВД России от 6 марта 2013 г. № 129 на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» и форму дополнительных сведений, предлагаемых к размещению на интернет-портале ФСИН России.

Изложенные в диссертационном исследовании выводы и предложения могут быть реализованы руководством конкретного учреждения, либо ФСИН России в целом, в процессе организации управления персоналом УИС, а также при осуществлении контроля за предоставлением социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, как со стороны руководства и вышестоящих подразделений, так и со стороны самих сотрудников и общественности, найти применение в учебном процессе образовательных

учреждений ФСИН России, учтены при совершенствовании федерального законодательства и ведомственных нормативных правовых актов в сфере предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС, при проведении служебной подготовки и переподготовки сотрудников УИС, а также в ходе дальнейших научных исследований.

Апробация результатов исследования и внедрение их в практику. Основные положения диссертации отражены в опубликованных научных статьях, докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры управления и организации деятельности УИС Академии ФСИН России, с практическими работниками учреждений и органов УИС различных регионов в процессе выездов на места и проведения учебных занятий в рамках педагогической практики в период обучения в адъюнктуре, на заседании отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судеустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также на научно-практических мероприятиях различного уровня (2 межвузовские, 1 межрегиональная, 7 международных и 3 всероссийские конференции), проходивших в Рязани, Самаре, Томске, Минске (Республика Беларусь) и Караганде (Республика Казахстан).

По теме диссертационного исследования подготовлено 20 научных работ, в том числе 6 статей изданы в научных журналах, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций.

В рамках диссертационного исследования на базе ФКУ ИК-1 УФСИН России по Рязанской области, ФКУ ИК-2 УФСИН России по Рязанской области, ФКУ ИК-6 УФСИН России по Рязанской области соискатель проводил эксперимент по апробации и внедрению практических рекомендаций по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей. В результате эксперимента на основе анализа современной экономической и политической ситуации, актуальных статистических данных и результатов проводимого анкетирования диссертант обосновал позицию рассмотрения социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС в качестве эффективного средства стимулирования показателей добросовестной служебной деятельности. Указанные материалы используются в учебном процессе федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний» (далее – ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России) и ФКОУ ВО Самарский юридический институт ФСИН России, что подтверждено соответствующими актами внедрения.

В названных практических рекомендациях автор предлагает изучать приоритеты поступающих на службу с целью эффективного стимулирования продолжения службы в УИС, ставить на контроль условия жизнедеятельности сотрудников, анализировать материалы судебной практики по вопросам нарушения социальных гарантий сотрудников УИС и членов их семей, ежеквартально составлять соответствующий аналитический обзор и доводить

его содержание до личного состава, размещать отчеты о распределении бюджетных ассигнований, предусмотренных ФСИИ России для социальных выплат сотрудникам УИС и членам их семей в интернет-портале ФСИИ России в целях соблюдения гласности и общественного контроля, а также обращает внимание на своевременное предоставление социальных гарантий и перечисляет типичные нарушения организации социальной поддержки указанной категории граждан с целью их недопущения. Обсуждаемые практические рекомендации внедрены в практическую деятельность УФСИН России по Тульской области, федеральное казенное учреждение «Лечебно-исправительное учреждение № 19 УФСИН России по Республике Мордовия» (далее – ФКУ ЛИУ-19 УФСИН России по Республике Мордовия), Федеральное казенное учреждение «Отдел охраны Санкт-Петербургской психиатрической больницы специализированного типа с интенсивным наблюдением УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» (далее – ФКУ ОО СПб ПБСТИИ УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области), что подтверждено соответствующими актами внедрения.

Материалы диссертационного исследования внедрены в УФСИН России по Тульской области, УФСИН России по Республике Калмыкия, Отдел Федеральной службы исполнения наказаний по Республике Ингушетия (далее – ОФСИН России по Республике Ингушетия), ФКУ ЛИУ-19 УФСИН России по Республике Мордовия, ФКУ ОО СПб ПБСТИИ УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, что также подтверждено соответствующими актами внедрения.

Структура и объем диссертации соответствуют ее целям и задачам, которыми определен круг исследуемых проблем. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы диссертационного исследования и степень ее научной разработанности, определяются его объект, предмет, цель и задачи, раскрывается научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, аргументируется теоретическое и практическое значение результатов исследования, приводятся сведения об апробации и внедрении научных результатов.

Первая глава «Теоретические и правовые основы стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы» **состоит из четырех параграфов.**

В первом параграфе «Ретроспективный анализ стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы» представлен краткий исторический обзор развития организационно-правовых основ стимулирования пенитенциарного персонала посредством предоставления социальных гарантий, анализируется процесс «монетизации льгот» сотрудников УИС и влияние современной экономической и

политической ситуации на организацию стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий, обосновывается необходимость увеличения (индексации) размеров окладов денежного содержания сотрудников УИС не реже одного раза в три года.

Около 185 лет назад от государственных деятелей поступали предложения о необходимости увеличения жалования тюремного персонала и улучшения условий их службы в целях повышения престижа службы. Около 130 лет назад первые получили нормативное закрепление в циркулярах Главного тюремного управления первые социальные гарантии, предоставляемые пенитенциарному персоналу: достойный размер денежного содержания, право на периодическое увеличение жалования в зависимости от стажа непрерывной работы, «наградные деньги», «квартирные деньги», подписание письменного обязательства о службе, подробно регламентирующего условия найма, в том числе условия проживания. Историко-правовой анализ государственной политики по вопросам стимулирования пенитенциарного персонала посредством предоставления социальных гарантий позволил сделать вывод о ее нестабильности. Например, за последнее десятилетие в УИС России произошли следующие изменения: ряд социальных гарантий, предоставляемых в натуральной форме заменены денежными компенсациями; с 2013 г. двукратно увеличено денежное довольствие сотрудников УИС; с 2014 г. и по настоящее время приостановлено действие нормы, регламентирующей увеличение (индексацию) размеров окладов денежного содержания сотрудников УИС с учетом уровня инфляции (потребительских цен); в 2015 г. на 10 % были сокращены все расходы ФСИН России по оплате труда сотрудников УИС и предоставлению им социальных гарантий, изданы соответствующие приказы об упразднении или сокращении размера ряда надбавок к должностному окладу сотрудникам УИС. В итоге подобная нестабильность и в некоторой степени «фиктивность» социальных гарантий приводит к правовому нигилизму и ослаблению состава кадров всей системы. Так недостаточная правовая регламентация предоставления социальных гарантий тюремному персоналу, эпизодическое и минимальное финансирование по остаточному принципу стали основными причинами появления в пенитенциарной системе текучести кадров и многочисленных правонарушений.

Во втором параграфе «Понятие стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы и оценка уровня предоставления им социальных гарантий» на основе анализа статистических данных и результатов проводимого анкетирования автор формулирует определение эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий и перечисляет показатели оценки уровня эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий, что отражено в первых двух положениях, выносимых на защиту, а также называет критерии снижения социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС.

Для успешной организации деятельности УИС обязательной функцией управления УИС является стимулирование, предполагающее побуждение к эффективному выполнению служебных обязанностей, которое, как правило, происходит в форме компенсации за сложность, напряженность и специальный режим несения службы. Доказано, что в условиях значительного риска для здоровья и нервно-психологических нагрузок, неудовлетворительной организации системы поощрения и предоставления социальных гарантий (заработной платы, жилищно-бытовых условий, медицинского обеспечения и тому подобное), в том числе их недостаточной реализации возрастает количество нарушений служебной дисциплины и законности, а также увеличивается отток кадров. В условиях ограниченности бюджетных ассигнований ФСИН России требуется оптимизация организационно-правового механизма управления УИС и выработка новых кадровых технологий (при обязательном развитии двух направлений: стимулирующего и диагностического).

В ходе исследования установлено, что основной социальной гарантией является стабильное денежное довольствие, соответствующее актуальной рыночной ситуации; проанализирована удовлетворенность сотрудников УИС своим материальным положением и взаимосвязь развития социальных гарантий персонала с количеством совершаемых за последнее десятилетие правонарушений коррупционной направленности. Также дается описание организационно-правовых структур государственной службы зарубежных стран, в зависимости от которых отличаются системы оплаты труда, материального стимулирования и социальных гарантий тюремного персонала; в результате делается вывод, что независимо от политических, экономических и социальных изменений в обществе Российской Федерации необходимо не допускать обесценивания социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС и членам их семей, организуя, главным образом, стабильность их материального положения и возможность своевременной реализации регламентированных социальных гарантий.

В третьем параграфе «Нормативно-правовое регулирование стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы посредством предоставления социальных гарантий» системно перечислены существующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС. Особое внимание уделяется проблеме несовершенства существующей формы контракта о службе в УИС.

Существует негативная взаимосвязь бытовой неустроенности сотрудников УИС и качеством выполнения их служебных обязанностей, следствием чего бывает значительное количество рапортов молодых специалистов на увольнение «по собственному желанию». В связи с пробелами нормативно-правового регулирования и неоднозначного толкования правоприменителями существующих правовых норм права сотрудников УИС часто нарушаются: работодатель изменяет основание

увольнения – «в связи с нарушением условий контракта», выдвигает требования о взыскании затрат на обучение. Противоречивая судебная практика свидетельствует о том, что права ФСИН России также иногда нарушаются, поскольку некоторые граждане успешно оспаривают представленные расчеты почти в полном объеме. В целях устранения пробелов в праве, а также обеспечения баланса прав и интересов ФСИН России и сотрудников УИС автор предлагает ряд правовых мер по урегулированию порядка расчета и возмещения затрат ФСИН России: определять затраты на обучение сотрудников УИС с учетом передового опыта МВД России, закрепить в существующей форме контракта о службе в УИС условия возмещения затрат на обучение и нормативно регламентировать определение уважительных причин увольнения.

В четвертом параграфе «Система социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей» предложена авторская классификация социальных гарантий сотрудников УИС и членов их семей, представленная в третьем положении, выносимом на защиту.

В соответствии с классификацией по основным видам социальных услуг, *социально-бытовые* социальные гарантии поддерживают или обеспечивают привычную социальную среду; *социально-медицинские* – поддерживают и улучшают состояние здоровья; *социально-психологические* – содействуют улучшению психического состояния и восстановлению способности к их адаптации в социальной среде; *социально-педагогические* – совершенствуют профессиональную подготовленность сотрудников УИС в целях успешного выполнения ими оперативно-служебных задач, организуют досуг, содействуют в семейном воспитании детей; *социально-экономические* – поддерживают и улучшают уровень жизни сотрудников УИС и членов их семей, гарантируют их имущественные права; *социально-правовые* – оказывают содействие в решении социально-правовых проблем.

Согласно целям социальных гарантий, *стимулирующие* – стимулируют эффективное выполнение возложенных на сотрудников УИС служебных обязанностей, компенсационные – компенсируют тяготы и лишения службы сотрудников УИС и соответствующие неблагоприятные воздействия на членов их семей, а *стимулирующе-компенсационные* – реализуют все перечисленные цели.

В зависимости от субъектов, которые имеют право на ту или иную социальную гарантию, следует выделять социальные гарантии, предусмотренные для членов семей сотрудников УИС; *базовые* – абсолютно для всех сотрудников УИС; *специальные* – для определенной категории сотрудников УИС и членам их семей, а также лицам, уволенным со службы в УИС, в связи со сложившимися жизненными обстоятельствами при наличии необходимых условий; *персональные* – индивидуальные блага, предоставляемые сотрудникам учреждением, органом и организацией УИС (например, предоставление временной регистрации по юридическим адресам

учреждений) либо в результате взаимодействия территориальных органов с органами местного самоуправления в части установления дополнительных мер социальной поддержки (например, бесплатные или льготные билеты в театры и концертные залы).

По периодичности предоставления социальных гарантий предлагаем классифицировать их на *единовременные*, предоставляемые лишь один раз за весь период службы, *ежемесячные* и *ежегодные*, которые должны предоставляться четко с соблюдением сроков соответственно ежемесячно и ежегодно.

Вторая глава «Организационно-правовой аспект стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы» **состоит из трех параграфов.**

В первом параграфе «Субъекты управления, задействованные в организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам уголовно-исполнительной системы» автор анализирует структуру организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС, перечисляет субъекты управления, задействованные в нем на государственном и ведомственном уровнях, рассматривает организацию предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС как управленческий процесс, разбирая обсуждаемую деятельность по стадиям управленческого процесса.

В целом организацию предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей можно объяснить следующим образом. Государство на законодательном и подзаконном уровне регламентирует ряд социальных гарантий для обсуждаемой категории граждан, с этой целью выделяет для ФСИН России бюджетные ассигнования, которые ФСИН России распределяет по территориальным органам в конкретные учреждения и организации УИС. Большинство социальных гарантий реализуются в результате предоставления сотрудниками УИС и членами их семей необходимых документов в соответствующие структурные подразделения учреждения, органа или организации УИС (например, в отдел по работе с личным составом, финансово-экономический отдел, отдел тылового обеспечения, отдел пенсионного обеспечения и другие). Сотрудники указанных подразделений рассматривают предоставленные документы и готовят приказы, требуемые для предоставления социальных гарантий. В ряде случаев сотрудники, задействованные в процессе предоставления социальных гарантий, собирают пакет документов и направляют для их рассмотрения другим субъектам, задействованным в данном процессе (например, в вопросах предоставления страховых выплат сотрудники отдела по работе с личным составом направляют пакет необходимых документов в страховые компании для принятия решения о наличии либо отсутствии страхового случая и возможности получения сотрудником страховой выплаты в соответствующем размере). На основании соответствующих приказов сотрудникам УИС и членам

их семей из бюджетных средств выплачиваются различные социальные выплаты. Возникающие разногласия часто разрешаются в судебном порядке.

Автор выделяет передовой опыт некоторых территориальных органов, активно взаимодействующих с органами государственной власти и местного самоуправления субъектов Российской Федерации по вопросам предоставления дополнительных социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, использовании профсоюзных организаций сотрудников УИС для эффективной социальной поддержки ее членов, общественных советов, функционирующих при ФСИН России и территориальных органах ФСИН России, осуществляющих общественный контроль за предоставлением социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей. В целях привлечения широких слоев общественности к проблемам и нуждам сотрудников УИС диссертант предлагает активно распространять положительный опыт использования региональных возможностей, а также осуществления общественного контроля деятельности по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС.

Особое внимание обращено на резко возросшее в 2013 г. количество нарушений служебной дисциплины, обусловленное недостаточностью в настоящее время у руководителей методов стимулирования подчиненных. В целях укрепления служебной дисциплины и повышения мотивации сотрудников УИС к добросовестному выполнению служебных обязанностей автором разработаны предложения о внесении изменений в порядок выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам УИС в соответствии с конкретными результатами служебной деятельности в условиях справедливого индивидуально-дифференцированного подхода руководителя к каждому подчиненному.

Второй параграф «Проблемы организации предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей» анализирует современное положение дел с предоставлением сотрудникам и пенсионерам УИС, а также членам их семей ЕСВ, судебную практику по проблемным и противоречивым вопросам предоставления ЕСВ, формулирует предложения по совершенствованию организации предоставления ЕСВ.

Анализ сложной современной ситуации, в которой очевидны определенные финансовые трудности государства, свидетельствует о том, что обеспечение жилыми помещениями сотрудников и пенсионеров УИС, а также членов их семей на протяжении длительного периода времени является самой трудновыполнимой задачей социальной политики ФСИН России. В настоящее время существуют несколько очередей работников и пенсионеров УИС, вставших на учет граждан в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий 1) до 1 марта 2005 г., 2) до 14 декабря 2014 г. и 3) после 14 декабря 2014 г. Социальные гарантии постепенно и параллельно реализуются в соответствии с первой и второй очередями. По второй и третьей очереди организационно-правовой механизм урегулирован и отработан

недостаточно, возникает множество нарушений (например, очередности и сроков рассмотрения документов и предоставления ЕСВ, толкования оснований для отказа в постановке на учет для получения ЕСВ и др.). После возникновения права на ЕСВ значительно возросло количество обращений граждан и судебных разбирательств по вопросам реализации данной социальной гарантии с требованиями возмещения судебных издержек истцов, которые суд часто удовлетворяет, а ФСИН России в итоге несет значительные финансовые затраты. Учитывая вышеизложенное, автор предлагает упорядочить очередь ожидающих предоставления ЕСВ исходя из точной даты принятия их на соответствующий учет; совершенствовать существующие формы отчетности в целях обеспечения гласности реализуемых мероприятий по улучшению жилищных условий нуждающихся граждан; организовать мониторинг правоприменения в целях формирования единообразного подхода к толкованию правовых норм и совершенствования законодательства РФ.

В третьем параграфе «Совершенствование правовых и организационных основ предоставления социальных гарантий сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей» предложены: 1) организационно-правовые меры по упорядочению, систематизации и дополнению размещаемых на интернет-портале ФСИН России сведений об организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей в целях информирования заинтересованных граждан, а также сокращения количества обращений и судебных разбирательств по данным вопросам; 2) организационный механизм ипотечного кредитования на льготных условиях сотрудникам, проходящим службу в местах лишения свободы или заключения под стражу и непосредственно контактирующим со спецконтингентом непрерывно не менее 3 лет («пенитенциарная ипотека»); 3) анализируется и предлагается к внедрению в российскую пенитенциарную систему передовой опыт зарубежных стран.

Автор разработал схему размещения информации об организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей в папке «Для сотрудников» на интернет-портале ФСИН России, важными достоинствами которой являются: а) доступность необходимой информации для широкого круга лиц; б) упорядоченность всей информации по необходимым рубрикам и переходы между рубриками с использованием гиперссылок, которые облегчают и ускоряют поиски ответов на интересующие вопросы. В соответствии с принципом гласности организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей автор также предлагает размещать на интернет-портале ФСИН России в разделе «Противодействие коррупции» и ежемесячно обновлять предлагаемые формы сведений: 1) о сотрудниках и гражданах, состоящих на учете для получения ЕСВ и получивших данную выплату в ФСИН России; 2) о распределении бюджетных ассигнований,

предусмотренных ФСИН России для социальных выплат сотрудникам УИС и членам их семей.

Поскольку предоставление жилья по месту службы является одной из самых главных гарантий, мотивирующих выпускников ведомственных ВУЗов к долголетней службе, а возникновение права на ЕСВ и его реализация предполагает проживание в комфортных условиях в течение длительного периода времени (от 10 и более лет), что препятствует обзаведению семьей и делают службу в УИС (и без того сложной и непривлекательной из-за специфики работы со спецконтингентом) еще менее престижной, автор предложил организационный механизм ипотечного кредитования на льготных условиях сотрудникам, проходящим службу в местах лишения свободы или заключения под стражу и непосредственно контактирующим со спецконтингентом непрерывно не менее 3 лет («пенитенциарная ипотека»). Основное отличие предлагаемой к законодательному закреплению пенитенциарной ипотеки от существующей ЕСВ – возможность приобрести в собственность жилое помещение в два раза быстрее, но на условиях ипотечного кредитования, которые стимулируют к продолжению службы в УИС. Следует подчеркнуть, что размер ипотечной субсидии, которую ФСИН России будет предоставлять из бюджетных средств уполномоченному кредитору, меньше размера ЕСВ, которую сотрудник УИС может получить на свой расчетный счет безвозмездно. Возможности выбора сотрудников УИС способа улучшения своих жилищных условий (между ЕСВ и пенитенциарной ипотекой) создаст дополнительную гарантию решения жилищных проблем сотрудников УИС: одни мечтают о скорейшем обзаведении собственным жилым помещением, другие готовы подождать. Необходимо подчеркнуть, что предлагаемый автором организационно-правовой механизм льготного ипотечного кредитования может быть успешно применен и для сотрудников других правоохранительных органов.

Одним из направлений инновационной деятельности в ФСИН России является интеграция передового опыта зарубежных стран. Примечательно, что работа в тюремных учреждениях Западной Европы относится к престижной и высокооплачиваемой государственной службе, не испытывает недостатка в кадрах. За рубежом достойный размер заработной платы свидетельствует о высокой оценке государством важности эффективного функционирования пенитенциарной системы. Независимо от различий социально-экономического развития в большинстве стран Запада просматривается в целом аналогичная концепция предоставления социальных гарантий тюремным служащим. Интересен и позитивный зарубежный опыт в виде подробных договоров, нормативно закрепляющих и регулирующих трудовые правоотношения, семейной надбавки в зависимости от количества детей, ежемесячной доплаты, стимулирующей денежные накопления сотрудника. Полагаем, внедрение вышеперечисленного в российскую пенитенциарную систему положительным образом отразится на кадровой ситуации и престиже службы в УИС России.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы, предложения и практические рекомендации по исследованной проблеме.

Резюмируется, что проблемы, связанные с текучестью кадров в УИС и ослабление их профессионального ядра часто являются следствием неудовлетворенности личного состава условиями и режимом труда, служебной и психологической нагрузкой, заработной платой, жилищно-бытовыми условиями, медицинским обеспечением и тому подобным. Поэтому остается актуальным вопрос организации предоставления сотрудникам УИС социальных гарантий, компенсирующих ряд ограничений в связи с прохождением службы и стимулирующих добросовестное выполнение служебных обязанностей.

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях автора общим объемом 9,3 п.л.:

I. Статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Корнийчук О.О. Роль руководителей различных уровней в предоставлении социальных гарантий сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей // Научное обозрение. Серия 2: Гуманитарные науки. – 2015. – № 4. – С. 204–208. – 0,4 п.л.

2. Огородников В.И., Корнийчук О.О. Анализ состояния социальной поддержки сотрудников УИС (по данным Управления Федеральной службы исполнения наказаний по городу Москве) // Прикладная юридическая психология. – 2015. – № 4. – С. 152–157. – 0,3 п.л.

3. Корнийчук О.О. К вопросу об унификации понятийного аппарата, используемого в контексте прав на социальное обеспечение сотрудников уголовно-исполнительной системы и членов их семей // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. – 2015. – № 5. – С. 180–185. – 0,5 п.л.

4. Корнийчук О.О. История возникновения социальных гарантий сотрудников уголовно-исполнительной системы // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 12. – С. 131–133. – 0,6 п.л.

5. Корнийчук О.О. Необходимость официального информирования о распределении бюджетных ассигнований, предусмотренных ФСИН России для социальных выплат сотрудникам УИС и членам их семей // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. – 2016. – № 4. – С. 1–8. – 0,6 п.л.

6. Корнийчук О.О. Необходимость совершенствования законодательства о социальной поддержке сотрудников УИС и классификации их социальных гарантий // *Вестник Владимирского юридического института*. – 2016. – № 3. – С. 28–31. – 0,6 п.л.

II. *Иные публикации:*

7. Корнийчук О.О. Безопасность персонала УИС // Актуальные проблемы уголовно-исполнительного права и исполнения наказаний: материалы науч.-практ. конф., 14 марта 2012 г. г. Рязань / Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний. – Рязань, 2012. – С. 191–194. – 0,2 п.л.

8. Корнийчук О.О. К вопросу о нормативно-правовом регулировании обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников ФСИН России // Человек: преступление и наказание: сб. материалов межвуз. науч.-теорет. конф. адъюнктов, аспирантов, соискателей, курсантов, слушателей и студентов. – Рязань: Академия ФСИН России, 2012. – С. 118–121. – 0,3 п.л.

9. Корнийчук О.О. К вопросу о реализации права на жилище сотрудниками ФСИН России // Правовое обеспечение административной деятельности в уголовно-исполнительной системе: состояние, проблемы, перспективы: материалы межрегион. науч.-практ. конф., 27 апреля 2012 г., г. Рязань / под общ. ред. Д.А. Гришина. Рязань: Академия ФСИН России, 2012. – С. 113–116. – 0,2 п.л.

10. Корнийчук О.О. Некоторые проблемы обеспечения безопасности персонала УИС // Уголовно-исполнительная система Российской Федерации в условиях модернизации: современное состояние и перспективы развития: сб. докл. участников Междунар. науч.-практ. конф. (Рязань, 22-23 нояб. 2012 г.): в 4 т.: – Рязань: Академия ФСИН России, 2013. – Т. 2 : Доклады участников круглых столов. – 280 с. – С. 184–187. – 0,3 п.л.

11. Огородников В.И., Корнийчук О.О. Правовой статус персонала уголовно-исполнительной системы // Международный пенитенциарный журнал. – 2015. – № 4. – С. 51–55. – 0,3 п.л.

12. Корнийчук О.О. К вопросу о роли социальной поддержки в служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы // Юрист Юга России и Закавказья. – 2015. – №4. – С. 11–15. – 0,4 п.л.

13. Корнийчук О.О. Современная государственная политика в области социальной поддержки сотрудников УИС // Организационно-правовое регулирование деятельности уголовно-исполнительной системы: теоретические и прикладные аспекты : Материалы Всероссийской науч.-практ. конф., посвящ. памяти заслуж. деят. науки РСФСР д.ю.н., профессора А.И. Зубкова и Дню Российской науки (Рязань, 08 февраля 2016 г.). – Рязань: Академия ФСИН России, 2016. – С. 86–89. – 0,3 п.л.

14. Корнийчук О.О. Практические рекомендации по организации деятельности кадровых аппаратов в вопросах реализации социальных гарантий сотрудников УИС и членов их семей // Тезисы докладов Международной научно-практической конференции «Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов» (Минск, 7 апреля 2016 г.). – Минск: Академия МВД, 2016. – С. 413–414. – 0,2 п.л.

15. Корнийчук О.О. Совершенствование управленческой работы руководителей подразделений УИС // Уголовно-исполнительная система: педагогика, психология и право: матер. Всерос. научн-практ. конф., Томск 14-15 апреля 2016 г./Под общ. ред. Заслуженного юриста РФ, д.ю.н., проф. В.А. Уткина. Выпуск 4; Томский ИПКР ФСИН России. – Томск: Изд-во ООО «Офсет ЦЕНТР», 2016. – С. 92–95. – 0,3 п.л.

16. Корнийчук О.О. Социальные гарантии как фактор, влияющий на коррупционную преступность в органах и учреждениях УИС // Современное состояние и пути развития уголовного права Российской Федерации: научные и учебно-методические аспекты : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессоров кафедры уголовного права В. А. Елеонского и Н. А. Огурцова (Рязань, 24 мая 2016 г.) / под ред. В. Ф. Лапшина. – Рязань : Академия ФСИН России, 2016. – С. 545–551. – 0,5 п.л.

17. Корнийчук О.О. Финансирование социальных гарантий сотрудников УИС и членов их семей // Актуальные вопросы правовых научных исследований в системе органов внутренних дел: Материалы международной дистанционной научно-практической конференции / Под. общ. ред. д-ра юрид. наук И.П. Корякина – Караганда: Научно-исследовательский институт Карагандистской академии МВД Республики Казахстан им. Биримбека Бейсенова, 2016. – С. 43–47. – 0,3 п.л.

18. Корнийчук О.О. Стимулирующие социальные выплаты сотрудникам УИС // Уголовно-исполнительная политика и вопросы исполнения уголовных наказаний: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Рязань, 24–25 нояб. 2016 г.) : в 2 т. – Рязань: Академия ФСИН России, 2016. Т. 2: материалы научно-практических мероприятий. – 2016. – С. 621–624. – 0,3 п.л.

19. Корнийчук О.О., Огородников В.И. Организация деятельности по соблюдению и предоставлению социальных гарантий сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей: практические рекомендации. – Рязань: Академия ФСИН России. – 2016. – 25 с. – 1,8 п.л.

20. Корнийчук О.О. Российское законодательство об административно-правовом статусе сотрудников УИС и их социальных гарантиях // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран: сб. материалов Всерос. науч.-практ. семинара (Рязань, 21 апреля 2016 г.) / под. общ. ред. Л. В. Павловой. – Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. – С. 143–151. – 0,5 п.л.

21. Корнийчук О.О. О правовой защите и социальной поддержке сотрудников УИС // Актуальные проблемы организации деятельности органов и учреждений УИС: материалы межвузовской, науч.-практ. конф., посвящ. памяти заслуж. деят. науки РСФСР д.ю.н., профессора А.И. Зубкова и Дню Российской науки (Рязань, 14 февраля 2017 г.) – Рязань : Академия ФСИН России, 2017. – С. 109–113. – 0,4 п.л.

Григорьева Ольга Олеговна

**Организационно-правовые основы
стимулирования служебной деятельности
сотрудников уголовно-исполнительной системы
(на примере предоставления социальных гарантий)**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать «___» _____ 2017 г.

Формат 60x84 1/16

Печ. л. 1,5.

Тираж экз.

Заказ № ____.

Отпечатано: