

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение

**«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВОЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Трунцевский Юрий Владимирович

Москва – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВОВЫЕ ОСНОВЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.	29
§ 1. Ретроспективный анализ стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы.	29
§ 2. Понятие стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы и оценка уровня предоставления им социальных гарантий.	54
§ 3. Нормативно-правовое регулирование стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы посредством предоставления социальных гарантий.	80
§ 4. Система социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей.	108
Глава II. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ СТИМУЛИРОВАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.	132
§ 1. Субъекты управления, задействованные в организационно- правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам уголовно-исполнительной системы.	132
§ 2. Проблемы организации предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей.	156
§ 3. Совершенствование правовых и организационных основ предоставления социальных гарантий сотрудникам уголовно- исполнительной системы и членам их семей.	176
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	198
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	207

Приложение 1. Основные результаты анкетирования сотрудников уголовно-исполнительной системы по вопросам об организации предоставления социальных гарантий.....238

Приложение 2. Проект приказа Минюста России «О распространении действия постановления Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 1465 и приказа МВД России от 06.03.2013 № 129 на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы».....247

Приложение 3. Проект приказа Минюста России «О внесении изменений в п. 5.3 Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утвержденной приказом Минюста России от 06.06.2005 № 76.....249

Приложение 4. Проект приказа ФСИН России «О внесении изменений в п. 5 Порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы, утвержденного Приказом ФСИН России от 27.05.2013 № 269».....252

Приложение 5. Проект приказа Минюста России «О внесении изменений в Форму статистической отчетности 3-СЗ «Отчет о результатах социально-правовой работы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы», утвержденную приказом Минюста России от 03.05.2006 № 141, и в Форму статистической отчетности ЖКХ-1 «Отчет о потребности государственных служащих, работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в жилых помещениях и обеспечении их жилой площадью» и инструкцию по ее заполнению, утвержденные приказом Минюста России от 14.05.2007 № 98».....254

Приложение 6. Проект приказа ФСИН России «О внесении изменения в п. 4 Порядка формирования и работы комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и в случаях, установленных

законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, утвержденного приказом ФСИН России от 16.10.2014 № 550».....259

Приложение 7. Схема размещения информации об организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей в папке «Для сотрудников» на интернет-портале ФСИН России.....262

Приложение 8. Проект Федерального закона Российской Федерации «О дополнении Федерального закона Российской Федерации от 30.12.12 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» статьей о пенитенциарной ипотеке».....265

ВВЕДЕНИЕ

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. Порошук (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 гарантий;

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 деятельности 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 членов 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 ФСИН России для социальных выплат сотрудникам УИС и членам их семей в интернет-портале ФСИН 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 ПБСТИН 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 ПБСТИН 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.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВОВЫЕ ОСНОВЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.

§ 1. Ретроспективный анализ стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы.

Социальные гарантии являются одним из существенных стимулов для привлечения новых кадров на службу в правоохранительные органы, в том числе в УИС, сопряженную со сложными и напряженными условиями трудовой деятельности, опасностью для здоровья и жизни персонала.

Персоналом учреждений, исполняющих наказания являются работники УИС, состоящие в штатах учреждений УИС. К работникам УИС относятся лица, имеющие специальные звания сотрудников УИС (сотрудники УИС), федеральные государственные гражданские служащие, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы в УИС, рабочие и служащие учреждений, исполняющих наказания, объединений учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности, федеральных государственных унитарных предприятий УИС, федерального органа УИС и его территориальных органов, а также следственных изоляторов, предприятий, научно-исследовательских, проектных, медицинских, образовательных и иных организаций, входящих в УИС¹. Работают они вместе, однако сотрудники УИС составляют бóльшую часть персонала УИС и несут основную нагрузку по достижению целей ФСИН России. Согласно данной дифференциации, работники УИС имеют различный правовой статус, в том числе – социальные гарантии. В данном

¹ См.: Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон Рос. Федерации : [от 21 июля 1993 г. № 5473-1]. Ст. 24. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 33. С. 1316. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 1. Ст. 44.

исследовании изучается стимулирование служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления им социальных гарантий.

Предоставление социальных гарантий сотрудникам УИС обусловлено необходимостью должной материальной компенсации за связанные с выполнением их служебных обязанностей издержки с целью повышения престижа и социальной значимости обсуждаемой профессии. Реализация социальных гарантий сотрудников УИС влияет на эффективность несения ими службы и как следствие – на функционирование ФСИН России в целом.

Совокупность полномочий и система стимулирования лиц, находящихся на государственной службе, посредством предоставления им социальных гарантий всегда определялась конкретными историческими условиями, политическим режимом, экономическим уровнем развития государства¹. Органам, обеспечивающим его внутреннюю безопасность и правопорядок, отводилось важное место в структуре государственного аппарата. В Древней Руси наказания за преступления исполняли светские организации и лица – тиуны (княжеские слуги, нередко из числа холопов, имеющие административные полномочия), мечники (вооруженные мечами дружинники, осуществляющие пытки и дознание), вирники (сборщики виры – денежного штрафа за убийство либо увечье), емецы (сборщики судебных штрафов с общин), а в ряде европейских государств в рассматриваемый исторически период обсуждаемые функции исполняла инквизиция, на Ближнем Востоке – суды шариата². В эпоху правления Ивана Грозного к середине XVI в. появляются специализированные органы тюремной и полицейской направленности, а также особые должностные лица, занятые следственной работой по уголовным делам³.

¹См.: Матвеев С. П. Социальная защита государственных служащих: исторический аспект // Вестн. ВГУ. 2009. № 2. С. 171.

²См.: Реент Ю. А. История уголовно-исполнительной системы России : учебник / под ред. Ю. И. Калинина. Рязань, 2006. С. 11.

³Там же. С. 12.

Впервые в российском праве как самостоятельный вид уголовного наказания тюремное заключение вводится Судебником 1550 г., в котором встречаются обороты «да вкинути в тюрьму» или «отсылати в тюрьму» в статьях 4, 6-13, 42, 53, 54, 56, 67 и 71¹, что свидетельствует о применении тюремного заключения в качестве санкции за отдельные правонарушения². В этот период во всех административных округах создаются учреждения (губные избы), задачами которых являются расследование, осуждение и исполнение наказаний за правонарушения. Данные учреждения подчинялись созданному в 1539 г. Разбойному приказу – первому центральному государственному ведомству, осуществлявшему карательные функции³.

Со времен Петра I началось становление чиновничьей одежды, совершенствование которой продолжалось до 1917 г. Очевидно, именно вещевое довольствие является самым древним элементом социального обеспечения пенитенциарного персонала. Форма одежды аппарата чиновников утверждалась лично императором, этому вопросу государство уделяло большое внимание, поскольку в общественном мнении образ чиновника создает именно должностной костюм. Также при Петре I самодержавие осознавало зависимость престижа государственной службы от денежного содержания чиновников государственного аппарата и разработало соответствующую систему движения по карьерной лестнице в соответствии с личными заслугами – Табель о рангах (1722 г.).

В царствование Екатерины II была заложена имперская правовая основа денежного содержания лиц, состоящих на государственной службе: в соответствии с манифестом 1763 г. они получали жалованье

¹См.: Судебники XV-XVI веков : под общ. ред. Б. Д. Грекова; отв. ред. С. Н. Валк, И. И. Смирнов; подгот. текстов Р. Б. Мюллер, Л. В. Черепнина. СПб., 2015. С. 142–177.

²См.: Корнийчук О. О. История возникновения социальных гарантий сотрудников уголовно-исполнительной системы // Евразийский юридический журнал. 2015. № 12. С. 131–133.

³См.: Мачкасов А. И. Социальная защита сотрудников уголовно-исполнительной системы : монография. Рязань, 2013. С. 7.

от казны¹. В 1787 г. Екатерина II составила проект об устройстве тюрем («Положения о тюрьмах»), включающий в себя раздел о тюремной администрации. Этот раздел проекта закреплял структуру тюремной администрации, оклады и годовое содержание должностных лиц (официальное название в проекте – «тюремщики»), их помощников и младших сторожей, уточнял должностные обязанности указанных лиц. Согласно Манифесту об учреждении министерств, изданному 8 сентября 1802 г., одними из первых были созданы Министерство юстиции и Министерство внутренних дел, в ведении которых (попеременно) на протяжении всех последующих лет находилась уголовно-исполнительная система.

Первая попытка составления инструкции для пенитенциарного персонала – Положение о должности смотрителя тюремного замка в Москве – отмечена предположительно в 1804 г., в царствование Александра I. Названный документ описывал должностные обязанности и структуру тюремной администрации. Практика составления тюремных инструкций для служебного пользования в пределах конкретной тюрьмы позже распространилась по всей России. Вышедшее в 1823 г. Положение о должности надзирателей тюремных замков не было связано с конкретным местом заключения, поэтому могло выступать в роли общероссийского документа, который по-прежнему описывал лишь обязанности надзирателей и не регламентировал их социальные гарантии.

В 1816 г. было учреждено Человеколюбивое общество (Общество попечительное о тюрьмах), прототипом которого считается «Лондонское общество для улучшения порядка в тюрьмах и исправления преступников»². Утвержденные 19 июля 1819 г. Правила для Общества попечительного

¹См.: Печников А. П. Организационно-правовые основы управления тюремными учреждениями в Российском государстве (1649 – октябрь 1917 гг.): монография. М., 2012. С. 166–167.

² См.: Печников А. П. Тюремные учреждения российского государства (1649–октябрь 1917 гг.): Историческая хроника : [исследование]. М., 2004. С. 12–21.

о тюрьмах определяли его деятельность целых 32 года. Устав Попечительного о тюрьмах общества предусматривал выделение средств на денежное содержание сотрудников тюремного ведомства¹. В действительности, общество попечительное о тюрьмах относилось к тюремному персоналу как к простому арестантскому караулу, поэтому сложно говорить об их социальных гарантиях в то время.

С 1830 г. Николай I, стремившийся преобразовать пенитенциарную систему на основе армейских принципов, создавал по всей России арестантские роты и, упорядочив существующее законодательство в Уставе о содержании под стражей, продолжал работу по формированию должностного положения тюремной администрации. Указанный документ, первое издание которого было опубликовано в 1832 г. в томе XIV Свода законов, обобщал выдержки из ранее изданных законов.

Обращение в 1832 г. в губернское правление Царскосельского градоначальника генерала-лейтенанта Я. В. Захаржевского по поводу утверждения практики замещения тюремных должностей лицами из числа бывших военных «с жалованьем сообразно местной дороговизне»², на наш взгляд, можно расценивать как предпосылки нормативного закрепления социальных гарантий тюремному персоналу. Тюремным смотрителям жалованье производилось из сумм городских доходов, а надзирателям – из сумм приказа общественного призрения. Отметим постановление Санкт-Петербургского губернского правления от 19 ноября 1835 г. № 29640, в котором указывались годовые суммы, отпускаемые смотрителю на провиант и на обмундирование, где также оговаривалось, что в зависимости от обстоятельств правление могло увеличивать денежное содержание тюремного персонала.

¹ См.: Нарышкина Н. И. Социально-правовое назначение тюрем в России (исторический аспект) // Уголовно-исполнительная система России глазами гуманитариев: история и современность : сб. науч. тр. Рязань, 2004. С. 40.

² См.: ЦГИА СПб., ф. 2074, оп. 1, д. 10, л. 1-9.

В 1852 г. издана Инструкция смотрителя тюремного замка, содержащая отдельные положения о правовых гарантиях пенитенциарного персонала (например, смотритель обладал правом помещения арестантов на хлеб и воду от 1 до 6 дней). Смотрителю запрещалось совмещение его должности с какой-либо другой, за ним оставалось общее руководство тюремным замком, в котором он был обязан жить (следует обратить внимание на такое своеобразное решение жилищного вопроса смотрителя). Однако, по воспоминаниям А. П. Соломона, смотрители тюремных замков «представляли собой нечто в высшей степени жалкое... Такой надзиратель, питавшийся остатками от арестантского пайка и одевавшийся в арестантские обноски, мог быть только покорным слугою, но никак не начальником людей, вверенных его надзору»¹.

В 1862 г. с целью централизации управления тюремные учреждения вошли в структуру Министерства внутренних дел. В целях поиска доступной для России модели среди уже существующих и апробированных систем организаций тюремных учреждений за рубежом в Российской империи началась тюремная реформа. Проведение судебной реформы 1864 г. существенно увеличило численность осужденных, что повлияло на изменение к 1865 г. принципов комплектования тюремного персонала: если ранее состав караульных постов заполнялся военными чинами (из числа инвалидов или старослужащих), то теперь его заменили вольнонаемными надзирателями, однако тюремных смотрителей по классу Табели о рангах приравнивали к помощникам полицмейстеров и уездным исправникам². Однако из-за недостаточного финансирования, несмотря на рост численности осужденных, количество тюремных смотрителей было сведено к минимуму. Поскольку тюремный персонал имел низкие оклады, им не полагалось вещевое довольствие и паек, часто за смягчение режимных требований тюремная администрация получала различные подношения и подачки

¹См.: Саломон А. П. Тюремное дело в России: Лекция. Спб., 1898. С. 6–7.

²См.: Рент Ю. А. Указ. соч. С. 43–44.

от арестантов, становясь материально зависимыми от них¹. Первым на проблему управления тюрьмами и социально-правовой статус тюремных сотрудников обратил внимание чиновник исполнительной полиции А. А. Пассек, который подчеркивал несовершенство законов в указанной части².

В 1868 г. обсуждается проект общей тюремной реформы, который предусматривал увеличение размеров окладов смотрителей и закрепление права смотрителей на пенсию после определенного срока службы, рекомендовала ввести чиновников, специально знакомых с тюремным делом, и учредить должности главных тюремных инспекторов с высоким годовым содержанием (5000 рублей серебром) и IV классом по должности³. Перечисленные предложения были включены в проект Министерства внутренних дел – Положение об исправительных тюрьмах. По мнению Министерства внутренних дел, положение тюремных смотрителей ухудшали, прежде всего, отсутствие самостоятельности и неудовлетворительное денежное содержание. Было решено на законодательном уровне поднять их статус, отказаться от старого наименования и ввести должность «начальник тюрьмы» с качественно иным правовым положением. В проекте обсуждаемого документа перечислялись штатные должности тюремного персонала (в зависимости от количества арестантов) и регламентировалось жалование по каждой должности, конкретизировалось, кому полагалось обмундирование, столовые деньги и продовольствие⁴. Этот и другие проекты в 1875 г. были внесены в Государственный совет, где около двух лет тщательно изучались. В 1878 г. новая комиссия, столкнувшись

¹См.: Петренко Н. И. Порядок стимулирования персонала пенитенциарной системы России во второй половине XIX века // Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 39.

²См.: Пассек А. А. Проект о преобразовании тюрем. Спб., 1867. С. 49.

³См.: Печников А. П. Указ. соч. М., 2004. С. 66–71.

⁴См.: Объяснительная записка к проекту Положения об исправительных тюрьмах. Спб., б.г. С. 30.

с финансовыми проблемами, ограничилась лишь составлением проекта об управлении всеми учреждениями страны.

27 февраля (по новому стилю 12 марта) 1879 г. в структуре Министерства внутренних дел было образовано новое структурное подразделение – Главное тюремное управление, которое явилось проводником тюремной политики царизма вплоть до 1917 г. Следует отметить, что в связи с образованием Министерства внутренних дел и Министерства юстиции, начиная с 1802 г., уголовно-исполнительная система получила становление и возможность для дальнейшего развития, а основное свое оформление – с создания в 1879 г. Главного тюремного управления. С этого же момента начинает свое развитие и постепенное нормативное закрепление система социальных гарантий пенитенциарного персонала, предоставляемых в связи с прохождением службы.

Первым начальником названного подразделения с 23 апреля 1879 г. стал М. Н. Галкин-Враской, который заложил основы реформирования пенитенциарной системы, справедливо заслужив репутацию прогрессивного государственного деятеля. Именно он был инициатором и организатором формирования правового положения чинов тюремной стражи: увеличения их денежного содержания и закрепления права на пенсию. Например, Законом от 9 февраля 1882 г. «Об усилении надзора в губернских замках и смирительно-рабочих домах» утверждены новые штаты надзирателей и впервые закреплено их право на получение надбавки к жалованию за выслугу лет¹.

Многочисленные циркуляры, издаваемые Главным тюремным управлением, являлись ведомственными правовыми актами, отличающимися подробной мотивирующей частью, описывающей конкретную проблему, причины ее появления и пути решения. Среди 268 циркуляров Главного тюремного управления 165 имели временный характер и утратили

¹ См.: Петренко Н. И. Становление и развитие управления уголовно-исполнительной системой России : дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2002. С. 276.

свое значение в период пореформенной модернизации (1879–1885 гг.), а среди остальных 103 циркуляров кадровому составу и предоставлению социальных гарантий тюремным служащим было посвящено 5 циркуляров¹.

В циркуляре от 8 апреля 1882 г.² указывалось денежное содержание старших и младших надзирателей, причем эта сумма была сравнима с зарплатой рядовых канцелярских работников губернского правления.

В циркуляре от 31 января 1884 г.³ содержалась рекомендация о распределении остатков от штатных сумм, определенных на содержание надзирателей исправительных арестантских отделений, между названными лицами в виде наградных денег, которые не должны превышать месячный оклад.

Приложение к циркуляру от 24 февраля 1884 г.⁴ представляло собой письменное обязательство типовой формы, утвержденной 2 декабря 1883 г. министром внутренних дел. Оно похоже на современный контракт о службе в УИС, где уже на тот момент были сформулированы условия найма тюремных надзирателей на службу, в том числе размер жалованья, условия проживания и обязанность за свой счет приобретать установленную форму одежды.

Циркуляр от 5 декабря 1884 г.⁵ предоставлял надзирателям право на периодическое увеличение жалованья в зависимости от стажа непрерывной работы.

Циркуляр от 3 мая 1885 г.⁶ регламентировал правовую норму о выдаче смотрителям губернских и тюремных уездных замков, которым не было

¹См.: Осипов М. В. Цирюляры Главного тюремного управления МВД как источник по истории пенитенциарной системы России в период пореформенной модернизации (1879–1885) // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т. 1. 2009. № 2. С. 239–240.

²См.: Сборник циркуляров, изданных по Главному Тюремному Управлению в 1879–1910 гг. СПб., 1911. С. 188–190.

³Там же. С. 240.

⁴Там же. С. 241–242.

⁵Там же. С. 252–253.

⁶Там же. С. 261.

отведено казенного помещения для проживания, квартирных денег в сумме, составляющей приблизительно две третьих размера их годового содержания.

Очевидно, что циркуляры Главного тюремного управления являются одним из ценных исторических источников, свидетельствующих о начале реального развития организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий тюремному персоналу. Обратим внимание, что перечисленные положения, регламентированные около 130 лет назад, нормативно закрепились и в современном законодательстве. Следует также подчеркнуть, что о необходимости повышения престижа службы пенитенциарного персонала говорилось около 185 лет назад, причем для этого предлагалось увеличить жалование тюремных смотрителей и улучшить условия их службы.

Исторический опыт российской пенитенциарной системы чрезвычайно объемён и многогранен, представляет научно-практический интерес для сравнительного анализа с современными условиями службы в УИС и мерами социальной поддержки персонала ФСИН России со стороны государства. До XIX века внимание законодателя относительно тюремного дела носило эпизодический характер, а финансовые средства на указанную сферу выделялись по минимуму и по остаточному принципу, что стало одной из основных причин появления в пенитенциарной системе текучести кадров и многочисленных правонарушений. В XIX в. наконец обратили внимание и занялись исследованием проблем тюремной системы, но финансовых средств на ее развитие по-прежнему было крайне мало. Лишь в условиях нестабильной политической обстановки конца XIX – начала XX вв. при возникшей угрозе царскому режиму для усиления карательно-репрессивного аппарата незамедлительно изыскивались дополнительные средства, которые до этого не могли найти на протяжении десятков лет. Были предприняты попытки стимулирования тюремного персонала посредством предоставления ряда социальных гарантий: повышение должностных окладов, выплата денежного квартирного довольствия служащим,

не имеющих квартир, установление достойной прибавки к денежному содержанию за выслугу 5 и 10 лет службы. Советская власть своим постановлением от 1 октября 1919 г. освободила от призыва на военную службу представителей администрации и надзора, прослуживших на своих должностях в течение девяти и более месяцев¹.

После Октябрьской революции проблемы управления пенитенциарной системой и стимулирования служебной деятельности персонала начали активно обобщаться: Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, принятый в 1924 г., подробно регламентировал вопросы организации управления УИС, в том числе поощрения администрации мест лишения свободы, а дисциплинарные взыскания содержались в одном из разделов Устава службы по местам заключения², утвержденный ВЦИК и СНК РСФСР 8 апреля 1925 г. Однако политика нового государства в процессе его формирования была нестабильной. Исправительные учреждения оказались в подчинении различных ведомств и были сняты с денежного государственного снабжения (переведены на принцип самокупаемости). В результате были существенно понижены должностные оклады пенитенциарного персонала и нормы их продовольственных пайков³, однако сотрудники были освобождены от подоходного налога, получили право на внеочередной отпуск и другие социальные гарантии⁴.

Начиная с образования 25 апреля 1930 г. Управления лагерей ОГПУ, ставшего впоследствии Главным управлением лагерей ОГПУ СССР (ГУЛАГ) и на протяжении последующего тридцатилетия формируется целостная система социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам карательных структур, выделяемых «в некую обособленную, приближенную к власти

¹См.: Кузьмин С. И. Исправительно-трудовые учреждения СССР (1917–1953 гг.) : Монография. М., 1991. С. 46.

²См.: Устава службы по местам заключения // СУ РСФСР. 1925. №16. С. 98.

³См.: Барабанов Н. П., Макарова Н. Н. Социальная и правовая защита персонала уголовно-исполнительной системы (теоретический, организационный и правовой аспекты) : монография. Рязань, 2006. С. 92.

⁴См.: Мачкасов А. И. Указ. соч. С. 19–21.

социальную группу»¹. Обратим внимание, что финансирование в первоочередном порядке и увеличение количества различных льгот для стимулирования выполнения поставленных задач стали использоваться именно на этапе укрепления административно-командной системы управления. Формировался целый комплекс привилегий по оплате налогов, транспортных и коммунальных расходов (многие из которых распространялись и на членов семей сотрудников); появились привлекательные для персонала правовые нововведения в пенсионном и жилищном законодательстве, системе премирования.

Политический лозунг «Кадры решают всё», выдвинутый в 1935 году известным политиком времен Советского Союза И. В. Сталиным (Джугашвили) во время доклада о положении дел в СССР, стал на долгие годы крылатым выражением, часто используемым управленцами. Напомним, в каком контексте была сказана эта фраза: «Лозунг "кадры решают всё" требует, чтобы наши руководители проявляли самое заботливое отношение к нашим работникам, к "малым" и "большим", в какой бы области они ни работали, выращивали их заботливо, помогали им, когда они нуждаются в поддержке, поощряли их, когда они показывают первые успехи, выдвигали их вперед и т.д.»².

30-ые годы XX в. связаны с промышленным развитием страны и использованием заключенных в качестве основной рабочей силы. Государственная потребность в рабочей силе обусловила рост численности осужденных к лишению свободы. Однако, вопреки увеличению напряженности работы, ухудшилось денежное содержание сотрудников исправительно-трудовой системы, упразднили их основные привилегии по налогам. Тоталитарный режим власти сформировался, поэтому отпала необходимость финансировать карательный аппарат на прежнем уровне.

¹См.: Реент Ю. А. Указ. соч. С. 141.

²См.: Небезин В. А. Застольные речи Сталина: Документы и материалы. М.: АИРО-XX; СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. С. 83.

В годы Великой отечественной войны (1941–1945 гг.) все население Советского Союза либо воевало, либо работало для обеспечения фронта продуктами питания и боеприпасами. В военные годы кадровые проблемы тюремного ведомства только возросли: 117 тыс. работников исправительно-трудовой системы были направлены на фронт, а их места заняли инвалиды и женщины¹.

В послевоенные годы была отменена смертная казнь и усилена уголовная ответственность за хищение государственного, общественного и личного имущества граждан. В этой связи увеличилась численность осужденных к лишению свободы, поскольку стране снова требовалась рабочая сила на всех направлениях трудового фронта. В тяжелом экономическом положении СССР не предоставлял социальные гарантии персоналу правоохранительных структур.

После смерти И. В. Сталина 5 марта 1953 г. обострилась борьба за власть. Уже 10 марта 1953 г. места лишения свободы, входившие в ГУЛАГ из МВД переходят в ведение Министерства юстиции, а 21 января 1954 г. возвращаются обратно в МВД СССР. В 90-е годы XX в. трудности в управлении страной, постоянные вооруженные конфликты и затянувшийся экономический кризис сделали армию и правоохранительную систему небоеспособной. В целях предотвращения оттока кадров был принят ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих их правовой статус и социальные гарантии. Однако процесс передачи УИС из ведения МВД РФ в Минюст России, создание ФСИН России, формирование системы государственной службы и статуса государственного служащего внесли существенные изменения и многочисленные дополнения в законодательную базу, возникла необходимость в принятии новых нормативно-правовых актов, что внесло неясность в представление рядового сотрудника о своем правовом статусе.

В результате принятия Федерального закона от 22 августа 2004 г.

¹См.: Реент Ю. А. Указ. соч. С. 213.

№ 122-ФЗ, вошедшего в историю как Закон о монетизации льгот¹, социальные гарантии, предоставляемые сотрудникам УИС в натуральном виде, были заменены денежными компенсациями. Например, с 1 января 2005 г. отменен бесплатный проезд для сотрудников УИС на всей территории РФ на всех видах общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (ст. 36 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1), отменены льготы при уплате земельного налога, налога на недвижимость², однако взамен этих льгот с 1 января 2005 г. до 1 января 2013 г. было предусмотрено увеличение ежемесячной надбавки к окладу по занимаемой штатной должности за сложность, напряженность и специальный режим службы³.

С одной стороны, Закон о монетизации льгот ликвидировал нефинансируемые социальные гарантии, разграничил расходы федерального и местного бюджетов, помог решить проблему механизма реализации социальных гарантий, их финансирование получило адресность

¹ См.: Корякин В. М. Лучше деньги в руках, чем долгое ожидание квартиры (комментарий к Федеральному закону от 16 октября 2012 года № 169-ФЗ) // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 2. С. 28; Замараева З. П. Нормативно-правовые основы современной системы социальной защиты населения в России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 1. С. 176; Воробьев Е. Г. О монетизации жилищного обеспечения военнослужащих: научно-практический комментарий к законопроекту о полной замене натурального жилищного обеспечения постоянным жильем единовременной денежной выплатой на его приобретение // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 6. С. 27.

² См.: Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1. Ст. 54 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 2. Ст. 70.

³ См.: О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и в условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы) : федер. закон от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2004 г.) // СПС «КонсультантПлюс»; О повышении размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы (военной службы) отдельным категориям сотрудников и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту : постановление Правительства Рос. Федерации от 31 января 2005 г. № 47 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 461.

и индивидуализацию¹. С другой стороны, удовлетворяемые ранее посредством льгот жизненные потребности продолжают дорожать, а денежное довольствие продолжает обесцениваться ввиду незначительного его увеличения на фоне непоследовательной политики государства, при которой ежегодно в очередном проекте государственного бюджета прогнозируется определенный процент инфляции в стране, однако далеко не ежегодно пересматриваются расходы, связанные с повышением денежного довольствия сотрудников УИС.

Надо отдать должное руководству ФСИН России, которому в 2000-х гг. удалось отстоять закрепление в бюджете стимулирующие и премиальные выплаты сотрудникам УИС. Однако, если в условиях инфляции 10 % в месяц и 25 % роста на продукты питания (пример декабря 2014 г.) сотрудник УИС получает денежное содержание в среднем размером 30 000 р., в составе которого премия – 2 000 р., то в сложившихся экономических условиях стоимость его зарплаты падает на 3 000 р., а премия – на 200 р. (совокупный убыток – 3 200 р.)². Следовательно, существующие стимулирующие выплаты не выполняют своего назначения и слабо стимулируют результаты служебной деятельности, поскольку даже не полностью компенсируют убытки пенитенциарного персонала в силу того, что предназначенная для этого и регламентированная законодателем индексация размеров окладов денежного содержания сотрудников УИС несколько лет подряд не производится.

¹ См.: Байматов П. Н. Конституционное право граждан Российской Федерации на социальное обеспечение: новая экономическая политика // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 43; Добрынин Н. М. Конституционно-правовые аспекты бюджетной обеспеченности реализации социальных гарантий граждан в Российской Федерации и проблема монетизации льгот // Право и политика. 2005. № 11. С. 4.

² См.: Белобородов Д. В. Актуальные проблемы стимулирования труда сотрудников ФСИН России в период экономических кризисов // Юридическая наука и практика : альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России / гл. ред. А. А. Вотинов. Самара, 2015. Вып. 3. С. 19.

11 февраля 2009 г. в г. Вологде под председательством Президента РФ состоялось выездное заседание Президиума Государственного совета РФ «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», на котором поднимались вопросы модернизации системы социальных гарантий сотрудников УИС в целях: 1) повышения престижа данной профессии, 2) стимулирования их к эффективной службе, 3) надежной антикоррупционной защиты, 4) предотвращения оттока квалифицированных специалистов с правоохранительной службы в коммерческие структуры. Обращалось внимание также на тот факт, что уровень денежного довольствия сотрудников УИС ниже соответствующих выплат других силовых структур Российской Федерации, а в этой связи наблюдается ухудшение качественного состава кадров и отток сотрудников мужчин из учреждений системы¹.

На встрече с журналистами Уральского федерального округа 28 ноября 2011 г. в г. Екатеринбурге Президент РФ констатировал, что служба в УИС очень тяжелая, отметил «определенный эмоциональный настрой» людей, которые там работают, подчеркнул, что «нужно сделать так, чтобы туда приходили служить люди подготовленные, грамотные и мотивированные. Поэтому мы, начиная с 2013 г., начнём существенное увеличение заработной платы всем, кто работает в уголовно-исполнительной системе»².

Можно констатировать, что в целях формирования достойного денежного довольствия, компенсирующего сложные и зачастую связанные с риском для жизни и здоровья условия службы, в правоохранительных органах в 2011–2013 гг. был принят ряд нормативно-правовых актов,

¹См.: Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» (11 февраля 2009 года, Вологда) [Электронный ресурс] // Официальный сайт президента России – Режим доступа: <http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/3150> [дата обращения: 29.12.2016].

²См.: Встреча с журналистами Уральского федерального округа [Электронный ресурс] // Официальный сайт президента России – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/13705> [дата обращения: 01.04.2017].

регулирующих вопросы предоставления социальных гарантий сотрудникам правоохранительных органов. Создана новая, единообразная для всех «силовых» федеральных органов исполнительной власти структура денежного довольствия, которое двукратно увеличено, а доля окладов денежного содержания составляет приблизительно половину его общей суммы, минимизирован перечень дополнительных выплат (среди упраздненных выплат сотрудникам УИС, например, надбавка за сложность, напряженность и специальный режим службы; квартальная премия за образцовое исполнение служебных обязанностей¹). Обратим внимание, что в контексте социально-экономической и политической обстановки в стране указанная реформа не столько реально увеличила зарплаты, сколько номинально приподняла их цифровой эквивалент. Так, с 2014 г. из-за экономического кризиса в стране в связи с украинскими событиями 2014 г. были сокращены зарплаты многих категорий граждан, а цены ощутимо возросли абсолютно на все, что также объективно связано с необходимостью адаптации общества к антироссийским санкциям, серьезно подорвавшим экономику страны. Указанные негативные последствия коснулись и сотрудников УИС.

Например, увеличение (индексацию) размеров окладов денежного содержания сотрудников УИС с учетом уровня инфляции (потребительских цен) регламентирует ч. 5 ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ², однако действие данной нормы, начиная с 1 января 2014 г.³,

¹См.: О признании утратившими силу приказов и отдельных положений приказов Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 28 ноября 2012 г. № 556 // Рос. газета. 2013. № 9.

²См.: О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7608.

³См.: О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» : федер. закон от 2 декабря 2013 г. № 350-ФЗ. Ч. 5 ст. 1 // Рос. газета. 2013. № 273.

ежегодно приостанавливается вплоть до настоящего времени¹. В этой связи также неэффективна в обсуждаемый период правовая норма, регламентирующая с учетом увеличения (повышения) окладов денежного содержания сотрудников перерасчет ежемесячной денежной компенсации сотруднику УИС в случае причинения ему в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в УИС и повлекших стойкую утрату трудоспособности (ч. 6 ст. 12 ФЗ от 30.12.2012 № 283-ФЗ). По аналогии также было приостановлено с 6 апреля 2015 г. сначала до 1 января 2017 г. действие правовой нормы, регламентирующей индексацию размеров единовременных пособий (ч. 9 ст. 12 ФЗ от 30.12.2012 № 283-ФЗ), выплачиваемых в соответствии с ч. 2 и ч. 4 ст. 12 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ. Однако с 1 февраля 2017 г. возобновлена индексация социальных выплат, предусмотренных ч. 2 и ч. 4 ст. 12 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ, исходя из фактического индекса роста потребительских цен за 2016 г.

При росте цен на товары первой необходимости на 30 % в течение месяца инфляционные потери заработной платы работников также составляют 30 %. Во Франции, например, принято ежегодно увеличивать зарплату посредством подобной индексации, размер которой определяется положениями различных министерств и агентств². Но Российской Федерации

¹См.: О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”»: федер. закон от 06 апреля 2015 г. № 68-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 14 декабря 2015 г. № 371-ФЗ, от 19 декабря 2016 г. № 455-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

²См.: Городецкий А. Е. Итоговый отчет по научно-исследовательской работе: «Разработка проектов нормативных правовых актов о социальных гарантиях

условиях экономического кризиса крайне сложно индексировать заработную плату, уровень которой остается неизменным не смотря на непрерывный рост цен на товары и услуги.

На наш взгляд, процесс индексации окладов денежного содержания сотрудников УИС, предусмотренной для компенсации их инфляционных потерь, должен носить систематический характер, предполагающий увеличение окладов денежного содержания сотрудников УИС через равные промежутки времени. Если в настоящее время государство не имеет финансовых возможностей индексировать оклады денежного содержания сотрудников УИС с учетом уровня инфляции (потребительских цен) ежегодно, то не реже одного раза в три года это делать необходимо. Следует подчеркнуть, что более длительный срок недопустим по той причине, что изменения, происходящие в экономике и обществе, динамичны и нестабильны, а приостановление действия норм, регламентирующих индексацию окладов денежного содержания сотрудников УИС, нарушает их права.

Очевидно, что реализация социальных прав сильнее всех остальных категорий прав граждан зависят от экономической обстановки в стране¹. В настоящее время из-за введения Европейским сообществом санкций в отношении России произошли изменения во всех сферах жизни общества. Федеральным законом от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ² бюджетные ассигнования, предусмотренные ФСИН России на 2015 год, были сокращены на 10 % (более 27 млрд. рублей), причем сокращению были подвергнуты все расходы, включая оплату труда работников УИС, социальные

и социальных выплатах служащим правоохранительной службы». Москва: Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования министерства внутренних дел Российской Федерации «Академия экономической безопасности», 2009. С. 114–133.

¹См.: Андриченко Л. В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 6–7.

²См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» : федер. закон от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 17 (чч. I–IV). Ст. 2468.

и компенсационные выплаты (за исключением единовременной социальной выплаты на строительство и приобретение жилого помещения)¹. Например:

приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 341² упразднил надбавки к должностному окладу сотрудникам УИС за проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовку и редактирование проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя, составлявшие 10-20 % должностного оклада;

приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 342³ значительно сократил ежемесячные надбавки к должностному окладу сотрудникам УИС за особые условия службы;

приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 343⁴ вдвое сократил ряд надбавок к должностному окладу сотрудникам УИС за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время;

¹См.: Кочуков А. Л. Исполнение ФСИН России Федерального бюджета в истекшем периоде 2015 года. Особенности планирования Федерального бюджета на 2016 год. // II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 60-летию принятия Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и 30-летию принятия Минимальных стандартных правил, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних): сб. тез. выступлений и докладов участников (Рязань, 25–27 нояб. 2015 г.): в 8 т. Рязань, 2015. Т. 1: Материалы пленарного заседания. 2015. Т. 1. С. 179.

²См.: О внесении изменений в приказ ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы, Порядка выплаты премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы и Порядка оказания материальной помощи сотрудникам уголовно-исполнительной системы» : приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 341 // СПС «КонсультантПлюс».

³См.: Об утверждении перечня должностей сотрудников уголовно-исполнительной системы, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям и признании утратившими силу приказов Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 342 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴См.: О внесении изменений в приложения к приказу ФСИН России от 16 октября 2014 г. № 547 «О размерах надбавки к должностному окладу сотрудникам уголовно-исполнительной системы за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, и утверждении Перечня отдельных должностей сотрудников уголовно-исполнительной системы, при замещении которых устанавливается надбавка к должностному окладу за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время» : приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 343 // СПС «КонсультантПлюс».

приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 344¹ значительно сократил ежемесячные поощрительные выплаты сотрудникам УИС, имеющим ученую степень и (или) ученое звание, значительно сократил ежемесячные поощрительные выплаты сотрудникам УИС, занимающим ряд руководящих должностей, отменил ежемесячные поощрительные выплаты сотрудникам, имеющим почетные спортивные звания, спортивные звания, спортивные разряды.

Очевидно, что денежное довольствие значительно сократилось именно у сотрудников, которые в особых условиях решают наиболее важные и сложные служебные задачи, а также у тех, кто имеет определенные достижения по службе, в действительности занизив денежную и моральную оценку выполняемых указанными сотрудниками функций. Представленный пример и реальные денежные размеры перечеркивает всю позитивную стимулирующую сущность и положительный индивидуально-дифференцированный подход к построению системы денежного довольствия сотрудников УИС существующей системы «нефиксированных» окладов.

Данный пример также ярко иллюстрирует то, почему некоторые исследователи упрекают государство в «жесткой» бережливости при исполнении своих социальных обязательств – из-за готовности выделить деньги на монетизацию, но зачастую в объеме, который меньше текущих затрат². В условиях нестабильности отечественной экономики, вызванной введением взаимных санкций Российской Федерации и стран Запада, снижения экономической активности и, как следствие, ограничения финансирования, действительно рекомендуется повышать эффективность

¹См.: Об утверждении Порядка установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам уголовно-исполнительной системы и признании утратившими силу приказов Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 344 // СПС «КонсультантПлюс».

²См.: Воробьев Е. Г. О монетизации жилищного обеспечения военнослужащих: научно-практический комментарий к законопроекту о полной замене натурального жилищного обеспечения постоянным жильем единовременной денежной выплатой на его приобретение (продолжение) // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 7. С. 25.

существующих в настоящее время социальных гарантий сотрудников УИС, реализуя их в полном объеме при максимальной экономии денежных ресурсов¹. Однако в итоге данная нестабильность и в некоторой степени «фиктивность» социальных гарантий приводит к недоверию личного состава руководству, правовому нигилизму и ослаблению состава кадров всей системы. Эти выводы подтверждаются результатами проводимого нами опроса: 92,6 % респондентов ответили, что удовлетворенность сотрудников УИС службой зависит от реализации ими своих социальных гарантий (2,2 % – не согласились с данным утверждением, 5,2 % – затруднились ответить).

Осознавая всю сложность современной экономической ситуации в стране, нельзя допустить усугубления кадровых проблем в пенитенциарной системе. Поэтому, учитывая, что решение об увеличении (индексации) окладов денежного содержания сотрудников УИС принимается Правительством РФ с учетом уровня инфляции (потребительских цен), с целью совершенствования организации социальной поддержки сотрудников УИС мы предлагаем² ФСИН России направлять в территориальные органы актуальные обзоры, анализирующие политику законодателя в указанном вопросе (ответственных лиц назначить из числа сотрудников финансово-экономического управления ФСИН России). Полагаем, доведение до личного состава содержания таких обзоров на занятиях по служебной подготовке (ответственных лиц назначить из числа сотрудников кадрового подразделения учреждения, органа или организации УИС) будет иметь положительный эффект, поскольку это точное разъяснение, что государство не отказывается от предоставления регламентированных социальных гарантий

¹См.: Давлетшина И. В. Предупрежден – значит вооружен // Бюджет. 2014. № 11. С. 37–39.

² См.: 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.

сотрудникам УИС, следовательно, это обнадеживает, персонал пенитенциарной системы не разочаровывается в своем работодателе, так как видит внимание ФСИН России к проблемам своих сотрудников. Следует подчеркнуть, что о назревшей необходимости широкого и полного информирования личного состава о сущности проводимых преобразованиях ранее высказывался Р. В. Нагорных: «Непринятие мер по формированию позитивных воззрений на происходящие изменения могут оказать губительное воздействие на весь ход реформ»¹.

Таким образом, по итогам параграфа можно сделать следующие выводы:

1. В связи с образованием Министерства внутренних дел и Министерства юстиции, начиная с 1802 г., уголовно-исполнительная система получила становление и возможность для дальнейшего развития, а основное свое оформление – с создания в 1879 г. Главного тюремного управления. С этого же момента начинает свое развитие и постепенное нормативное закрепление система социальных гарантий пенитенциарного персонала. Циркуляры Главного тюремного управления регламентировали денежное содержание тюремного персонала, право на периодическое увеличение жалованья в зависимости от стажа непрерывной работы, «наградные деньги» (остатки от штатных сумм, определенных на содержание надзирателей исправительных арестантских отделений, распределяемые между указанными лицами), отведение казенного помещения для проживания либо выдача квартирных денег в сумме, составляющей приблизительно две третьих размера их годового содержания, а также письменное обязательство типовой формы (аналог современного контракта о службе в УИС), где были сформулированы условия найма тюремных надзирателей на службу, в том числе размер жалованья, условия

¹См. Нагорных Р. В. Правовое регулирование и организация кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации в условиях ее реформирования : монограф. Вологда, 2003. С. 71–72.

проживания и обязанность за свой счет приобретать установленную форму одежды. Примечательно, что основная часть социальных гарантий тюремного персонала имела не натуральную, а денежную форму выражения.

2. На протяжении всей истории социальные гарантии сотрудникам тюремного ведомства не только редко нормативно закреплялись и нерегулярно реализовывались, но также почти не регламентировался организационно-правовой механизм предоставления социальных гарантий. Причем в исторических документах деятельность персонала, обеспечивающего функционирование тюремного ведомства, освещается лишь в качестве полномочий тюремной администрации по надзору за преступниками, но ничего не говорится о работе сотрудников, задействованных в организации предоставления социальных гарантий тюремному персоналу всего необходимого для их службы – вещевого, пищевого, материального довольствия и так далее.

3. Историко-правовой анализ государственной политики по вопросам предоставления социальных гарантий тюремному персоналу позволил выделить отличительную черту финансирования пенитенциарной системы – моментальное реагирование на изменения политического характера. Независимо от экономической ситуации в стране необходимые средства на предоставление социальных гарантий сотрудникам тюремного ведомства изыскивались всегда, когда государству требовалась поддержка силовых структур для решения внезапно возникших политических вопросов, и материальное обеспечение пенитенциарного персонала улучшалось. А когда государство переставало нуждаться в такой поддержке, социальное и материальное положение пенитенциарного персонала ухудшалось и оставалось на таком уровне до возникновения очередной ситуации, в которой государство снова будет нуждаться в сотрудниках правоохранительных органов для выполнения новых политических задач. Эпизодическое и минимальное финансирование, недостаточная правовая регламентация предоставления социальных гарантий тюремному персоналу

повлияли на появление в пенитенциарной системе текучести кадров. Современникам следует учитывать данный исторический опыт, уделяя необходимое внимание регламентации и реализации социальных гарантий сотрудников УИС и членов их семей.

4. Соискателем отстаивается точка зрения, согласно которой процесс индексации окладов денежного содержания сотрудников УИС, предусмотренной для компенсации их инфляционных потерь, должен носить систематический характер, предполагающий увеличение окладов денежного содержания сотрудников УИС через равные промежутки времени. Если в настоящее время государство не имеет финансовых возможностей индексировать оклады денежного содержания сотрудников УИС с учетом уровня инфляции (потребительских цен) ежегодно, то не реже одного раза в три года это делать необходимо. Автор полагает, что более длительный срок недопустим по той причине, что изменения, происходящие в экономике и обществе, динамичны и нестабильны, а приостановление действия норм, регламентирующих индексацию окладов денежного содержания сотрудников УИС, нарушает их права.

§ 2. Понятие стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы и оценка уровня предоставления им социальных гарантий.

В условиях развития рыночных отношений и увеличения количества материальных ценностей уровень жизни граждан зависит от их инициативности и активности. С целью эффективного выполнения персоналом своих обязанностей, необходимо вовлечь их в достижение значимой для организации цели посредством соответствующего управленческого воздействия на отдельных работников и коллектив в целом.

Управление персоналом предполагает целенаправленную деятельность руководящего состава организации, а также руководителей и специалистов подразделений системы управления персоналом, которая включает разработку концепции и стратегии кадровой политики, закономерностей, принципов и методов управления персоналом¹. Следовательно, как отмечает В. И. Савич, управленческое правоотношение включает в себя три элемента: двух субъектов (управляющего и управляемого) и характер взаимодействия между ними². В этой связи подход А. В. Акчурина, понимающего метод управления как способ взаимодействия между субъектами управления, объясняет содержание существующих методов управления и механизм их действия³. В теории управления принято различать методы принятия и обоснования управленческих решений и методы воздействия на управляемые объекты⁴. Например, по мнению А. П. Ипакян, принуждение может оказывать влияние на интересы и в известной степени выполнять функции

¹См.: Кибанов А. Я. Основы управления персоналом: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 24.

²См.: Савич В. И. Управление трудом и трудовое право. Томск, 1986. С. 137–138.

³См.: Акчурин А. В. Организационно-правовые основ стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006. С. 22.

⁴См.: Аксенов А. А. Проблемы государственного управления в уголовно-исполнительной системе России. Состояние и перспективы (организационно-правовой аспект): Монография. Рязань, 1995. С. 67–68.

убеждения, а стимулирование – не только формирует заинтересованность, но и убеждает¹.

Любая организация стремится функционировать эффективно, поэтому постоянно находится в процессе организационного развития, обусловленного внутренними факторами и влиянием внешней среды². Успешное управление организацией предполагает создание оптимальной организационно-штатной структуры и соответствующей деятельности, нацеленной на создание эффективной системы управления персоналом³.

Сущность проблемы управления развитием и использованием персонала заключается в необходимости рассмотрения персонала как решающее условие достижения стратегических целей организации. Как утверждает Ю. Калинин, в условиях модернизации системы государственной службы и интеграции органов и учреждений УИС Минюста России в систему исправительных учреждений мирового сообщества необходимо совершенствовать работу с сотрудниками УИС, научную обоснованность кадровых решений руководителей органов и учреждений УИС и деятельность кадровых аппаратов по реализации государственной политики Российской Федерации⁴.

Управление УИС – это основанная на уголовно-исполнительной политике организаторская деятельность, направленная на обеспечение эффективного построения и функционирования системы управления УИС⁵. Общим субъектом управления персоналом УИС является государство в виде органов законодательной, исполнительной и судебной власти,

¹См.: Ипакян А. П. Методы научной организации управления в органах внутренних дел. М., 1972. С. 34–35.

²См.: Долинин А. Ю., Огородников В. И., Шорников В. П. Кадровый менеджмент и социальная защита персонала уголовно-исполнительной системы: современность и перспектива. Учебное пособие. / под общ. ред. В. И. Огородникова. Рязань, 2009. С. 106.

³См.: Бусыгин А. В. Эффективный менеджмент: Учебник. М., 2000. С. 75.

⁴См.: Калинин Ю. Передачей системы в ведение Минюста завершается только первый этап реформирования. // Преступление и наказание. 1998. № 9,10,11.

⁵См.: Организация управления в уголовно-исполнительной системе: Учеб.: В 3 т. / Под общ. ред. Ю. Я. Чайки; Науч. ред. В. М. Анисимков, А. А. Аксенов, Б. Б. Казак, Н. П. Барабанов. Рязань, 2002. С. 37-39.

определяющих, формирующих, организующих и контролирующих с помощью свойственных им форм и методов основополагающие положения и параметры управления человеческими ресурсами в стране, обществе, государстве, УИС¹. Непосредственным субъектом управления сотрудниками УИС являются главным образом руководители и кадровые аппараты пятиуровневой системы управления УИС: 1) Министерство юстиции, 2) центральный (ФСИН России), 3) межрегиональные (по федеральным округам), 4) региональные (по субъектам Российской Федерации) и 5) низовые аппараты управления (администрация конкретного исправительного учреждения, уголовно-исполнительной инспекции и т.д.).

Для эффективной организации деятельности УИС обязательной функцией управления УИС является стимулирование, предполагающее заинтересованность всех субъектов в достижении целей системы и реализуемое посредством предоставления государством правовых, моральных и материальных гарантий сотрудникам УИС с целью эффективного выполнения служебных обязанностей². Зачастую, говоря о стимулировании, исследователи упоминают термин «мотивация», однако, по мнению, Б. Г. Прошкина и И. П. Поварич, они отличаются по своему значению³. Стимулирование направлено на обеспечение эффективной работы персонала и закрепление существующего положения в соответствии с требуемой в конкретный момент структурой мотивации служебной деятельности, а мотивация предполагает целенаправленное воздействие на систему внутренних побуждений (мотивов) с целью ее изменения в желательном для субъекта направлении.

Стимулом может быть предмет или явление, имеющее в указанной ситуации определенное значение для объекта управления, активизирующее

¹См.: Долинин А. Ю., Огородников В. И., Шорников В. П. Указ. соч. С. 262.

²См.: Организация управления в уголовно-исполнительной системе: Учеб.: В 3 т. / Под общ. ред. Ю. Я. Чайки; Науч. ред. В. М. Анисимков, А. А. Аксенов, Б. Б. Казак, Н. П. Барабанов. Рязань, 2002. С. 83.

³См.: Прошкин Б. Г., Поварич И. П. Основы теории и практики стимулирования служебной деятельности: учеб. пособие. Кемерово, 1988. С. 14.

его поведение в силу положительно оцениваемого шанса и выгоды обладания, а также способствующее достижению цели, поставленной субъектом управления. Стимулы должны удовлетворять актуальные и сильные потребности сотрудника, знающего условия получения стимула, высоко оценивающего свой шанс выполнения этих условий и считающего, что получаемое вознаграждение достойно совокупных затрат, связанных с его получением¹. В этой связи А. В. Акчурин определяет стимулы как единство управляющего воздействия и мотивации². Для эффективного стимулирования необходимо, чтобы обладание предлагаемым стимулом победило в борьбе мотивов, следовательно, он должен быть в настоящий момент более желанным, чем получение альтернативных благ³. Как один из принципов управления УИС, эффективность предполагает достижение целей и задач управления при наименьших затратах сил, средств, времени и других ресурсов⁴. Эффективность правоохранительной деятельности ФСИН России в целом зависит от эффективной деятельности каждого отдельного сотрудника.

Одной из основных целей управления УИС должна быть мотивация персонала к добросовестному выполнению своих служебных обязанностей, однако в условиях крушения многих морально-нравственных устоев и приоритета личного (материального) благосостояния трудовой активности можно достичь посредством стимулирования труда материальными ценностями⁵. Доминирующими мотивами профессиональной деятельности сотрудников УИС, согласно исследованию Е. В. Распопина, являются

¹См.: Корнилов А. А. Организация и правовые основы функционирования органов и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний по формированию мотивации служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2009. С. 20.

²См.: Акчурин А. В. Указ. соч. С. 27.

³См.: Попова И. М. Стимулирование трудовой деятельности как способ управления. Киев, 1976. С. 92.

⁴См.: Организация управления в уголовно-исполнительной системе. Рязань, 2002. С. 66-67.

⁵См.: Акчурин А. В. Указ. соч. С. 25-26.

высокая заработная плата и социальные гарантии¹. Исследование М. С. Коданевой и Д. С. Вааб² также показало, что большинство сотрудников высоко ценят социальные гарантии, поскольку испытывают потребность в безопасности, стабильности, «уверенности в завтрашнем дне».

Поскольку денежное довольствие, гарантии, пособия и другие денежные выплаты в связи с прохождением службы способны удовлетворять потребности пенитенциарного персонала и членов их семей, мы рассматриваем социальные гарантии сотрудников УИС в качестве элемента системы стимулирования их служебной деятельности, которое является одной из основных составляющих процесса эффективного управления пенитенциарной системой³. Под стимулированием служебной деятельности сотрудников УИС понимается внешнее воздействие (посредством организационных и правовых мер), усиливающее побуждение к служебной деятельности с целью повышения ее эффективности⁴.

Показатели оценки действенности мотивационного механизма УИС перечисляет А. Ю. Долинин⁵: 1) текучесть кадров, под которой понимается

¹См.: Распопин Е. В. Опыт изучения профессионально значимых психологических свойств и качеств сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Кузбасского института. 2014. №3. С. 141.

²См.: Коданева М. С., Вааб Д. С. Психологические условия профессиональной успешности сотрудников исправительного учреждения // II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 60-летию принятия Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и 30-летию принятия Минимальных стандартных правил, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних): сб. тез. выступлений и докладов участников (Рязань, 25–27 нояб. 2015 г.): в 8 т. Рязань, 2015. Т. 5: матер. междунар. научно-практич. конф. «Совершенствование воспитательной, социальной и психологической работы в УИС: интеграция теории и практики»; круглого стола «Защита прав человека и гражданина: взаимодействие государства и общества (опыт Российской Федерации и зарубежных стран)». С. 148–149.

³См.: 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.

⁴См.: Акчурин А. В. Проблемные аспекты стимулирования служебной деятельности сотрудников ФСИН России на современном этапе развития уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. 2012. № 3. С. 14.

⁵См.: Долинин А. Ю. Проблемы оценки мотивации персонала уголовно-исполнительной системы // Прикладная юридическая психология. 2009. № 2. С. 148.

движение рабочей силы, обусловленное: а) неудовлетворенностью работника рабочим местом – условиями труда, быта и т. д. («активная текучесть») и б) неудовлетворенностью организации данным работником – его недисциплинированностью, систематическим невыполнением обязанностей без уважительных причин и т. д. («пассивная текучесть»), а также косвенный показатель – 2) некомплект начальствующего состава УИС. Проведенное исследование А. Ю. Долининым, А. В. Акчуриным и Д. А. Брыковым показывает, что если условия службы, размер заработка и бытовые условия устраивают сотрудника, то он не увольняется¹. Основными показателями оценки действенности мотивационного механизма УИС А. А. Корнилов считает количество уволенных на первом году службы, по отрицательным мотивам, по собственному желанию и за нарушение условий контракта, а также их соотношение с общим числом уволенных со службы в УИС².

Анализ статистических данных³ (см. таблицу № 1 и рисунок № 1) свидетельствует о снижении количества увольнений в период мирового экономического кризиса и с начала правоохранительной реформы, характеризующейся повышением денежного довольствия сотрудников правоохранительных органов и регламентацией новых жилищных гарантий, а увеличение, например, в 2015 году на 293 увольнения по собственному желанию среди младшего начальствующего и рядового состава можно аргументировать значительными сокращениями величины надбавок к окладам денежного содержания (см. §1 главы 1). Следует учитывать, что снижение количества увольнений «по собственному желанию» может быть также следствием существующей практики изменения начальником

¹ См.: Долинин А. Ю., Акчурин А. В., Брыков Д. А. Факторы, влияющие на текучесть кадров учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: аналит. обзор. Рязань: Академия ФСИН России, 2007. С. 7.

² См.: Корнилов А. А. Указ. соч. С. 4–5.

³ См.: Форма статистической отчетности К-2 (Отчет об укомплектованности государственными гражданскими служащими и работниками уголовно-исполнительной системы, изменении их численности и образовательном уровне) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2015 гг.

основания увольнения, указанного в рапорте сотрудника (см. § 3 главы 1 диссертационного исследования).

Согласимся с утверждением, что в условиях значительного риска для здоровья и нервно-психологических нагрузок текучесть кадров в УИС обусловлена неудовлетворительной организацией предоставления социальных гарантий (заработной платой, жилищно-бытовыми условиями, медицинским обеспечением и тому подобное), в том числе их недостаточной реализацией¹. Наше исследование (см. рисунок 2) свидетельствует, что 11,6 % сотрудников удовлетворены своим материальным положением (могут удовлетворить свои и повседневные потребности семьи, в том числе в культурном отдыхе – походы в кино, театры, хватает средств, чтобы комфортно отдохнуть в основном ежегодном отпуске); у 15,5 % – денег хватает только на основные продукты питания и одежду; 24,7 % – испытывают недостаток средств на приобретение продуктов, лекарств, одежды; 21,3 % – в состоянии без ущерба повседневным потребностям семьи отложить часть денежных средств для накоплений на крупные покупки бытовых приборов, недвижимости, для будущего своих детей и т.д.); 26,2 % – испытывают материальные трудности, так как оформили ипотеку/кредит на приобретение автомобиля и т.п.; 0,7 % – затруднились ответить.

Обратим внимание: если посмотреть мнение только руководителей различных уровней (см. рисунок 3), которые составляют 23,3 % от общего числа опрошенных, 37,5 % – считают свое материальное положение

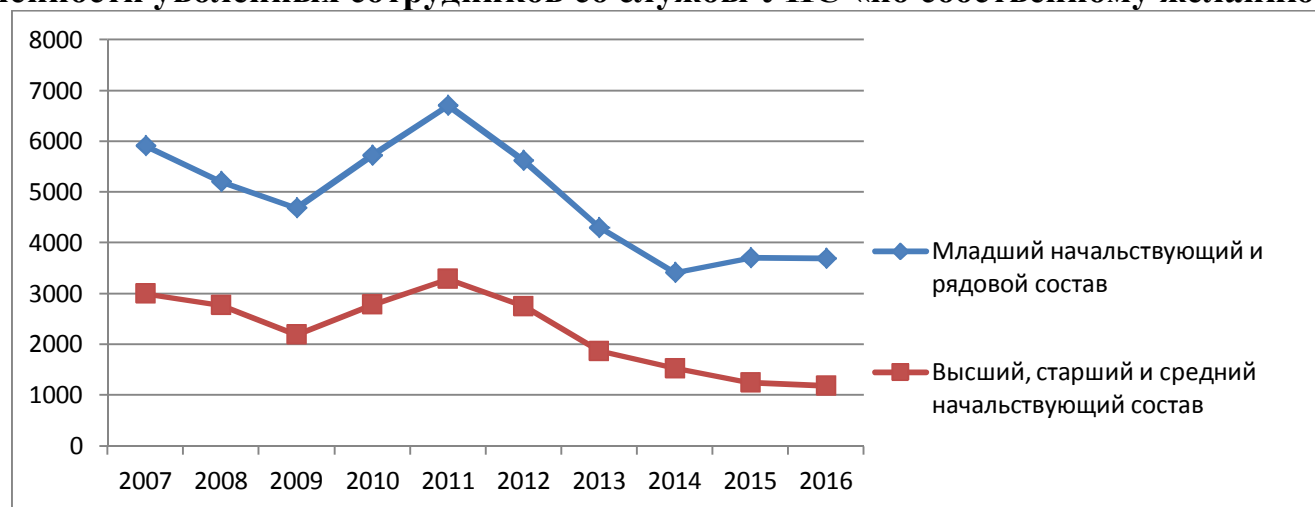
¹См.: Факторы, влияющие на текучесть кадров учреждений и органов уголовно-исполнительной системы : аналитический обзор / А. Ю. Долинин, А. В. Акчурина, Д. А. Брыков ; Федеральная служба исполнения наказаний, Акад. права и упр. Рязань, 2007. С. 16–19; Шамсунов С. Х. Проблемные аспекты деятельности персонала учреждений и органов уголовно-исполнительной системы // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 3. С. 5; Гришин Д. А., Чудакова С. Н. Организационные и административно-правовые проблемы текучести кадров (прекращения службы) в учреждениях и органах федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2014. № 4. С. 74.

Таблица № 1

Сведения о численности уволенных сотрудников со службы УИС за 2007-2016 гг.

Наименование показателей		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Численность уволенных	Высший, старший и средний начальствующий состав	10664	10426	8876	12131	15385	14093	9988	7376	9923	8553
	Младший начальствующий и рядовой состав	13636	12119	11240	14747	16755	13264	11440	7637	10818	9866
по собственному желанию	Высший, старший и средний начальствующий состав	2999	2772	2192	2783	3288	2753	1874	1529	1246	1182
	Младший начальствующий и рядовой состав	5915	5208	4688	5733	6708	5621	4305	3416	3709	3691
по отрицательным основаниям	Высший, старший и средний начальствующий состав	83	62	129	108	149	160	189	159	175	218
	Младший начальствующий и рядовой состав	191	147	135	164	201	202	222	128	186	304
в связи с нарушением условий контракта	Высший, старший и средний начальствующий состав	795	773	583	605	317	206	148	82	131	130
	Младший начальствующий и рядовой состав	2134	1896	1482	1559	1053	630	356	222	245	219
на первом году службы	Высший, старший и средний начальствующий состав	251	321	273	400	343	231	82	52	81	84
	Младший начальствующий и рядовой состав	1114	1153	1130	1205	1036	1031	342	172	520	773

Рис. 1

Сведения о численности уволенных сотрудников со службы УИС «по собственному желанию» за 2007-2016 гг.



хорошим, 55,5 % – удовлетворены, 4,5 % – не удовлетворены, 1,9 % – выплачивают различные кредиты, 0,6 % – затруднились ответить.

Остальные респонденты (см. рисунок 4) считают свое материальное положение низким (31,1 %) либо очень низким (20,1 %); 17,3 % – удовлетворены; 27,2 % – выплачивают различные кредиты; 3,7 % – оценивают свое материальное положение как хорошее, 0,6 % – затруднились ответить.

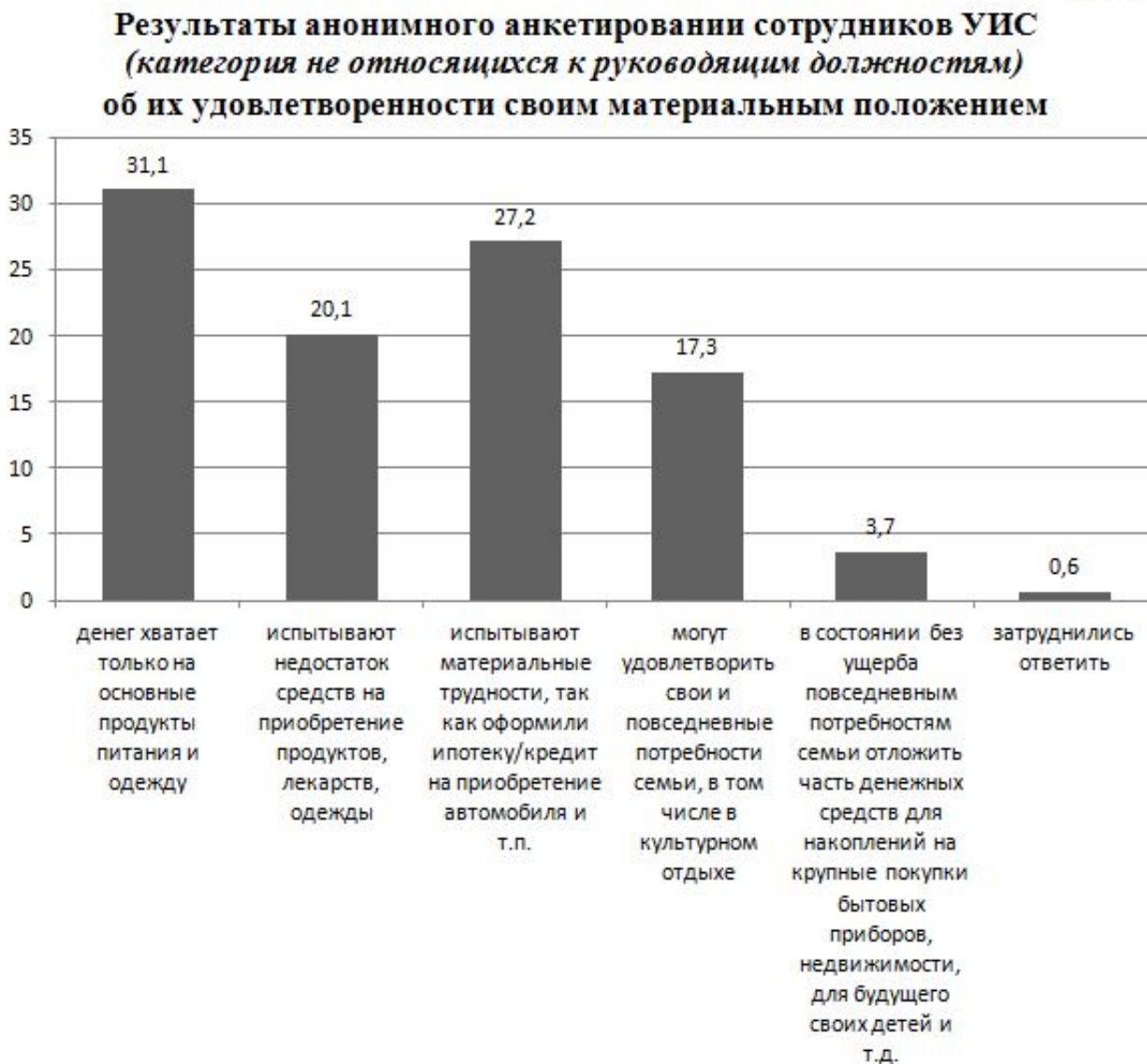
Престиж профессии в значительной мере определяется уровнем заработной платы. Исследования, проведенные Томским филиалом Кузбасского института Федеральной службы исполнения наказаний, показали, что размер желаемой сотрудником УИС зарплаты напрямую



зависит от количества детей в семье и их возраста¹. Интересно отметить, что в Германии существуют выплаты по количеству детей в семье, способствующие стимуляции рождаемости населения и укреплению благосостояния семьи сотрудников: выплата за одного ребенка – 115,01 евро (6 866,09 руб.); выплата за третьего и последующих детей – 347,23 евро (20 729,63 руб.), а также ежемесячная семейная надбавка в размере 131,54 евро (7 852,93 руб.)².

¹ См.: Будатаров С. М., Санина И. А., Ховылыг Б. Д. Повышение денежного довольствия сотрудников уголовно-исполнительной системы как мера предупреждения коррупции // Состояние и перспективы борьбы с коррупцией: материалы регионального круглого стола, г. Томск, 10 декабря 2009 г., Западно-Сибирский филиал Российской академии правосудия. Томск, 2009. С. 30-41.

² См.: Салогуб М. Л. Социальные гарантии сотрудников общей службы исполнения наказаний Германии (на примере тюрьмы г. Брухзальф федеральной земли Баден-Вюртемберг) // Тезисы докладов междунар. научно-практич. конф. «Проблемы борьбы



Вышеуказанный опрос также показал, что, стабильное денежное довольствие, соответствующее актуальной рыночной ситуации, по мнению респондентов, является основной государственной гарантией. Однако, заработная плата сотрудников УИС в крупных городах и промышленно развитых регионах РФ существенно меньше среднего дохода населения в этих регионах¹. Например, судя по объявлениям, средняя зарплата охранника в Москве составляет около 40 000 рублей и выше, в то время как

с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов» (Минск, 7 апреля 2016 г.) // Минск. 2016. С. 301–302.

¹См.: Упоров А. Г., Бочарова А. О. Совершенствование правовой и социальной защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Кузбасского института. 2012. № 11. С. 72.

сотрудник отдела охраны получает приблизительно 20 000–30 000 рублей, причем непосредственно контактирует со спецконтингентом¹. Возрастающая с каждым годом разница в денежной оценке труда сотрудников УИС и аналогичных по уровню квалификации, профессиональных качеств и навыков работников внебюджетного сектора экономики вызывает снижение заинтересованности сотрудников в решении поставленных задач, наличие «формального подхода» при выполнении своих должностных обязанностей или ведет к увольнению со службы высококвалифицированных специалистов, оказывая влияние на снижение эффективности правоохранительной службы в целом.

Заслуживает внимания положительный зарубежный опыт по данной проблеме. Например, в Японии на законодательном уровне установлено поддержание заработной платы на одинаковом уровне в государственном и частном секторах. В этой связи Управление по делам персонала Японии ежегодно проводит соответствующие исследования. При выявлении разницы не менее чем на 5% в Парламент вносятся рекомендации о соответствующем изменении и уровня зарплаты государственных служащих, которые в результате обычно утверждаются. Британская Комиссия по делам гражданской службы также следит за конкурентоспособностью с частным сектором установленных окладов. В Великобритании и Германии оплата труда государственных служащих ниже оплаты труда на аналогичных должностях в частном секторе экономики, но государство стремится обеспечить соответствующий его социальному статусу достойный уровень жизни и компенсировать эту разницу социальными гарантиями.

На размере денежного довольствия сотрудников УИС как на важном показателе социального благополучия акцентирует внимание Н. Н. Макарова, отмечая, что «когда человеку не хватает денег, он пытается

¹См.: Вакансии охранника в Москве [Электронный ресурс] // Официальный сайт бесплатных объявлений «Avito.ru». – Режим доступа: https://avito.ru/moskva/vakansii/ohrana_bezопасnost [дата обращения 01.06.2017].

решить эту проблему, однако все делают это по-разному»¹. Мы согласны с исследователями, говорящими о многообразии причины коррупции в пенитенциарной системе, большинство из которых связаны с недостатками материально-финансового обеспечения сотрудников УИС². Данные нашего исследования также позволяют утверждать, что основные причины неслужебной связи сотрудников УИС с осужденными – это социальная неустроенность пенитенциарного персонала (мечта скорее накопить средства на собственное жилье, автомобиль, организовать свой досуг на достойном уровне и т.п.) – 35,5 %, желание заработать больше денег (жадность) – 29,7 %, при этом респонденты отметили недостатки воспитания и отсутствие твердости в понимании «долга» (27 %), а также нестабильную экономическую обстановку в стране (7,8 %).

В современных условиях развития институтов государственного управления существующая в российском обществе коррупция дестабилизирует нормальное функционирование всех общественных механизмов, в том числе – системы исполнения наказаний³. Обладая

¹ См.: Макарова Н. Н. Организация деятельности уголовно-исполнительной системы по социальной и правовой защите персонала: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006. С. 146.

² См.: Матвеев С. П. Современные тенденции модернизации социальной защиты государственных служащих в рамках административной реформы // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 52–56; Балашов А. А., Гаврина Е. Е., Шорников В. П. Коррупция в обществе и уголовно-исполнительной системе России. Рязань. 2011. С. 145; Аксенова А. В., Радченко Я. И. К вопросу о коррупционных рисках, возникающих при исполнении должностных обязанностей сотрудниками учреждений и органов УИС // Организационно-правовое обеспечение деятельности учреждений и органов ФСИН России: проблемы и перспективы развития в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы: материалы межвуз. науч.-практ. конф., посвящ. памяти заслуж. деят. науки РСФСР д-ра юрид. наук, профессора А. И. Зубкова и Дню Российской науки (Рязань, 2 февраля 2015 г.). Рязань, 2015. С. 10; Демин В. М. От общественной опасности коррупции в уголовно-исполнительной системе к комплексным мерам по ее ограничению // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 4. С. 7–10.

³ См.: 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.

высоким уровнем латентности, борьба с коррупцией в УИС, подрывающая доверие граждан к правоохранительным органам, во многом выходит за рамки узковедомственной задачи и поднимается на федеральный уровень. Официальные статистические данные свидетельствуют об уменьшении количества нарушений законности среди сотрудников УИС в части вступления со спецконтингентом в запрещенные связи. Снижение отмечается с начала правоохранительной реформы, благоприятно отразившейся как на социальном статусе сотрудников УИС, так и на улучшение состояния законности в УИС (см. рисунок 5 ¹). Из таблицы № 2 ² очевидно, что наибольший уровень нарушений законности отмечен среди сотрудников отдела безопасности и воспитательной работы с осужденными, однако вскоре после принятия закона, увеличивающего социальные гарантии сотрудникам УИС и членов их семей, количество нарушений законности среди сотрудников указанных отделов в части вступления со спецконтингентом в запрещенные связи сократилось в два раза.

Из таблицы № 3 очевидно, что 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 закона о социальных гарантиях сотрудникам УИС и членам их семей. К сожалению, в средствах массовой информации также часто встречаются актуальные статьи о том, что финансовое положение сотрудников УИС

¹ См.: Форма статистической отчетности 3-ПР (Отчет о состоянии законности и преступлениях среди сотрудников уголовно-исполнительной системы) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2016 гг.

² См.: Форма статистической отчетности 3-ПР (Отчет о состоянии законности и преступлениях среди сотрудников уголовно-исполнительной системы); форма статистической отчетности ФСИН-7 «Кадровое обеспечение уголовно-исполнительной системы», раздел 03 «Сведения о состоянии законности среди сотрудников УИС» // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2016 гг.

настолько неудовлетворительное, что они начинают «тянуть» взятки друг с друга¹.

Рис. 5.

**Сведения за 2007-2016 гг. о вступлении сотрудников УИС
в запрещенные связи со спецконтингентом**

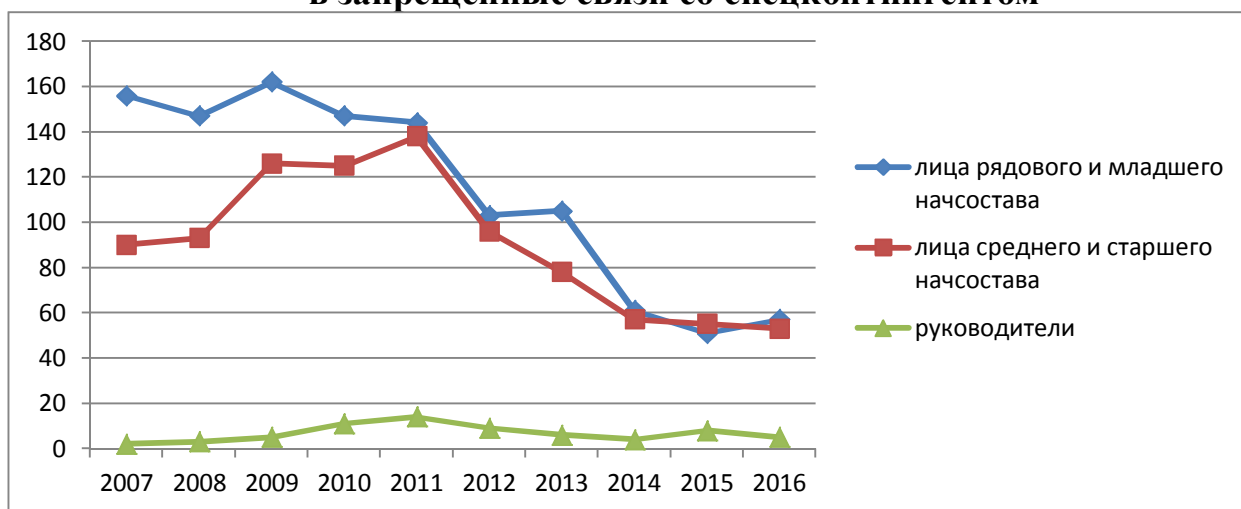


Таблица № 2

**Сведения за 2007-2016 гг. о вступлении сотрудников УИС
в запрещенные связи со спецконтингентом**

Отделы и службы		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
сотрудники	охраны	11	17	18	15	14	11	9	10	0	6	
	безопасности (режима)	154	147	161	164	160	107	120	61	62	61	
	ОСН	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	конвоирования	0	0	0	2	0	1	0	0	0	2	
	ИТСО	2	5	7	1	4	2	0	4	1		
	оперсостава	7	3	7	15	16	9	6	2	6	5	
	воспитательной работы с осужденными	26	23	44	35	45	34	28	17	17	18	
	кадрового аппарата и ОРЛС	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1
	трудовой адаптации осужденных	11	10	19	14	14	11	6	7	7		
	медицинских служб	2	6	5	5	7	3	1	1	3	7	
	служб исполнения наказаний, несвязанных с лишением свободы	1	1	1	0	4	2	0	0	0	- ²	
	службы тыла	7	10	9	6	9	8	6	6	4	1	

¹См.: Иванова Е. Корниенко пошел по стопам Реймера? [Электронный ресурс] // Официальный сайт Общероссийской общественно-политической газеты The Moscow Post. – Режим доступа: http://www.moscow-post.com/politics/kornienko_poshel_po_stopam_rejmera22774 [дата обращения 04.12.2016].

²Сведения отсутствуют в связи с исключением данной графы в измененной форме статистической отчетности ФСИН-7 «Кадровое обеспечение уголовно-исполнительной системы», раздел 03 «Сведения о состоянии законности среди сотрудников УИС».

Таблица № 3

Сведения за 2007-2016 гг. о преступлениях коррупционной направленности среди сотрудников УИС¹

Наименование показателей		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
злоупотребление должностными полномочиями (пп. 1,2 ст. 285 УК РФ)	руководителей	12	5	2	6	7	6	6	2	5	5
	лиц среднего и старшего начсостава	5	2	9	10	9	18	10	9	10	12
	лиц рядового и младшего начсостава	2	4	11	12	15	16	13	7	5	3
присвоение или растрата (ст. 160 УК РФ)	руководителей	1	3	0	3	1	4	2	0	2	2
	лиц среднего и старшего начсостава	4	0	0	0	1	3	8	9	5	4
	лиц рядового и младшего начсостава	0	0	1	1	1	0	3	3	0	0
превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ)	руководителей	6	5	5	8	14	9	12	9	15	3
	лиц среднего и старшего начсостава	11	14	20	16	19	37	20	18	22	23
	лиц рядового и младшего начсостава	7	7	8	13	16	23	12	13	12	13
получения взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ)	руководителей	4	5	4	11	16	8	16	9	15	3
	лиц среднего и старшего начсостава	16	13	36	47	45	47	51	53	50	49
	лиц рядового и младшего начсостава	3	14	9	22	20	31	39	38	32	34
служебный подлог (ст. 292 УК РФ)	руководителей	0	1	1	1	1	0	3	0	1	1
	лиц среднего и старшего начсостава	0	0	2	3	0	2	0	0	3	3
	лиц рядового и младшего начсостава	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
вымогательство (ст. 163 УК РФ)	руководителей	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	лиц среднего и старшего начсостава	2	0	0	0	0	1	0	0	4	0
	лиц рядового и младшего начсостава	0	1	0	1	0	3	0	0	1	0

¹ См.: Форма статистической отчетности 3-ПР (Отчет о состоянии законности и преступлениях среди сотрудников уголовно-исполнительной системы) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2015 гг.

Мы согласны с А. В. Щегловым, который пишет, что каждый сотрудник должен понимать, что на государственной службе служат, а не выслуживаются; живут по средствам, зарабатывают себе авторитет и доброе имя, но не зарабатывают деньги; сознательно жертвуют здоровьем, временем, жизнью, но не обогащаются¹. Однако, исследование, проведенное А. Н. Ивановой², также свидетельствует: чем ниже уровень социальных гарантий сотрудников УИС, тем выше (наряду с влиянием других факторов) уровень риска их коррупционной готовности, а среди самых эффективных мер борьбы с коррупцией в УИС респонденты в равной мере (по 50 %) выделяют повышение уровня денежного довольствия и систематическую разъяснительную работу с личным составом. С учетом вышеизложенного можно констатировать, что правосознание сотрудников УИС, которые законодательно лишены возможности легальными действиями повысить свой уровень доходов и жизни, решить жилищные и другие социально-бытовые проблемы, во многом зависит от размера их денежного довольствия и реализации регламентированных социальных гарантий, которые являются важными факторами, определяющими общественную значимость и престиж профессии.

Социальные гарантии сотрудников правоохранительных органов являются элементом специального правового статуса – правового статуса сотрудников правоохранительных органов³, который позволяет осуществлять правоохранительные функции, включая в себя определенные ограничения

¹См.: Щеглов А. В. Этика и милиция: вступая в XXI век // Вестник кадровой политики МВД России. 2000. № 1. С. 38.

²См.: Иванова А. Н. Выявление коррупционных рисков среди сотрудников, ответственных за выполнение закупок товаров, работ, услуг для нужд УИС: организация и опыт научного исследования // Уголовно-исполнительная система: педагогика, психология и право: матер. Всеросс. научно-практ. конф., Томск 14-15 апреля 2016 г./ Под общ. ред. Заслуженного юриста РФ, д-ра юрид. наук, проф. В. А. Уткина. Томск, 2016. С. 83.

³См.: Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук; Отв. ред.: В. А. Патюлин М., 1979. С. 29; Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. 1999, С. 231, 237.

и преимущества в зависимости от служебного положения лица¹. Предоставление социальных гарантий сотрудникам правоохранительных органов занимает особое место в правовом регулировании государства, поскольку обеспечивает нормальные условия жизнедеятельности, компенсирует тяготы и лишения службы лицам, обеспечивающим национальную безопасность, а также стимулирует их к службе и создает режим благоприятствования для проявления позитивной активности.

Социальные гарантии, предоставляемые сотрудникам УИС и членам их семей, удовлетворяют жизненно важные потребности и влияют на достижение достойного уровня жизни, повышают мотивацию пенитенциарного персонала и увеличивают его ответственность перед работодателем. Сотрудник УИС, удовлетворенный качеством своей жизни, не отвлекается в рабочее время на свои личные проблемы, а эффективно выполняет свои служебные задачи. Мы согласны с мнением ученых², утверждающих, что социальные гарантии повышают престиж службы в УИС. Это подтверждают и данные нашего исследования: 92,5 % опрошенных согласны с тем, что организованная надлежащим образом социальная поддержка сотрудников УИС и членов их семей способствует укреплению престижа службы в ФСИН России (3 % – не согласны, 4,5 % – затруднились ответить).

Самое общее представление о социальных гарантиях, предоставляемых сотрудникам УИС, дают Т. Н. Коголь и О. В. Анцибалова³, разделяя их на две группы: 1) предоставляемые *в денежном выражении* (денежной форме) – традиционные виды денежных выплат: а) денежное довольствие (содержание), б) пенсии, в) пособия, г) компенсационные выплаты,

¹См.: Коголь Т. Н., Анцибалова О. В. Социальные гарантии сотрудников уголовно-исполнительной системы (правовой аспект) : учебное пособие. Томск, 2015. С. 9.

²См.: Акчурин А. В. Организационно-правовые основы стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006. С. 16; Тарасова М. И. К вопросу о социальных гарантиях сотрудников уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2015. № 3. С. 9.

³См.: Коголь Т. Н., Анцибалова О. В. Указ. соч. С. 8.

д) жилищные субсидии, е) страховые выплаты; 2) предоставляемые бесплатно или с частичной оплатой *в натуральном выражении* (натуральной форме): а) медицинская помощь, б) лекарственное обеспечение, в) санаторно-курортное лечение, г) специфические услуги, предоставляемые сотрудникам, ставшими инвалидами, ставшими инвалидами вследствие военной травмы (реабилитационные услуги, протезирование, предоставление специальных транспортных средств и средств передвижения, социальные льготы – полное или частичное освобождение от оплаты за пользование жилыми помещениями, коммунальными услугами, телефоном, общественным транспортом).

В пенитенциарной системе, которая характеризуется стрессогенностью, экстремальностью, повышенной ответственностью, сверхнормативностью, мотивационная направленность сотрудников приобретает ведущую роль, начиная с этапа их вхождения в должность, причем мотивы выбора профессии являются основными критериями, которые оказывают существенное влияние на успешность выполнения профессиональной деятельности¹. В результате нашего исследования получилась иерархия следующих приоритетов действующих сотрудников при принятии решения о службе в УИС: социальные гарантии, предоставляемые сотрудникам УИС и членам их семей (42,1 %); материальное обеспечение (22,2 %); бесплатное высшее образование с хорошим материальным обеспечением и денежным довольствием курсантов (14,3 %); профиль работы (8,4 %); семейная династия (6,5 %); удобный график работы (4,2 %); другое – 2,3 % (в качестве причины респонденты указывали *возможность уклониться от призыва на военную службу*). Обратим внимание, что в одних случаях мотивация может быть прочнее, чем в других. Например, если социальными гарантиями можно стимулировать сотрудников на протяжении всей службы, то в случае

¹ См.: Огородников А. В. Особенности деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Самарского государственного университета. 2010. № 5. С. 219–223.

наличия только лишь такого приоритета при поступлении на службу в УИС, как получение высшего образования, нет гарантии, что выпускник ведомственного ВУЗа задержится в пенитенциарной системе. Также отсутствует прочность в мотивации относительно удобного графика работы, поскольку респонденты разочарованно отмечают, что он был лишь на момент трудоустройства и первое время службы. Поэтому очень важно анализировать приоритеты поступающих на службу и соответствующим образом стимулировать их заинтересованность в ее продолжении. Психологам и персоналу по работе с личным составом следует помогать сотруднику в переоценке своих стимулов для продолжения службы в УИС, удобных как работнику, так и работодателю. Стимулирование деятельности сотрудников является приоритетным направлением в кадровой политике, поскольку способствует главным образом закреплению выпускников ведомственных учебных заведений на службе, а также повышению трудовой деятельности в процессе выполнения задач, стоящих перед каждым сотрудником и УИС в целом¹.

Социологическое исследование ² иллюстрирует, что курсанты ведомственных ВУЗов склонны считать службу в УИС престижной в большей степени, чем практические сотрудники, однако обе категории респондентов солидарны в том, что в составе других правоохранительных структур ФСИН России занимает одно из последних мест по уровню престижа. Интересны результаты нашего исследования: на вопрос «хотели бы Вы, чтобы Ваши дети работали в УИС?», 59,6 % ответили отрицательно (из них 72,5 % указали причину «отсутствие престижа службы, маленькие зарплаты, отношение к сотрудникам хуже, чем к осужденным», 26,4 % – «контакт с осужденными, плохой психологический климат, повышенный

¹ См.: Лукарецкая Н. С. Основные направления стимулирования деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы // Российский следователь. 2014. № 16. С. 41.

² См.: Ляпанов А. В. Проблемы повышения имиджа уголовно-исполнительной системы // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2014. № 1. С. 26.

риск заболеваний», 1 % – «конфликт интересов», 0,1 % – другое, отмечая коррупцию в УИС и сильную загруженность пенитенциарного персонала при малой штатной численности). Затруднились ответить на данный вопрос 31,4 %, из них у 62 % респондентов дети взрослые, служат в МВД России, Вооруженных Силах и т.п., а у 22,5 % дети взрослые и работают в иной сфере, 9,9 % не хотят навязывать свое мнение и полагаются на выбор детей, другое – 5,6 % – по причине отсутствия детей либо респондентам сложно оценить все плюсы и минусы службы в пенитенциарной системе. Положительно ответили лишь 9 %, из них 93,3 % считают службу в УИС стабильной, престижной и благоприятной из-за наличия различных социальных гарантий сотрудникам и членам их семей, 6,7 % хотят, чтобы дети продолжили семейную династию, другое – 0 %. В последние годы стало заметным явлением снижение престижа службы в УИС, наблюдается безразличие, безынициативность, слабая заинтересованность значительного числа сотрудников в результатах своей служебной деятельности по причинам невысокой заработной платы и непрочности служебного положения¹.

Традиционно плохое отношение к сотрудникам УИС со стороны населения и средств массовой информации связано с тем, что в глазах общества клеймо, лежащее на заключенных, переносится на людей, работающих с ними. Согласно опросам общественного мнения, о том, что в России доля заключенных в составе населения – одна из самых высоких в мире, «знают» лишь меньшая часть наших сограждан (15%), «слышали» – 25 %, тогда как большинство опрошенных (54 %) признались, что впервые услышали об этом факте в ходе интервью (прочие затруднились с ответом)². Следует подчеркнуть, что уважение населения зарубежных стран

¹См.: Гришин Д. А., Чудакова С. Н. Указ. соч. С. 72.

²См.: Кертман Г. Воспитательный, корректирующий потенциал пенитенциарной системы наши соотечественники оценивают скептически... [Электронный ресурс] // Фонд «В защиту прав заключенных». Режим доступа: <http://www.zashita-zk.org/stats/1222853905.html> [дата обращения: 05.11.2016].

к правоохранительным органам своих государств вызвано интенсивным пропагандистским воздействием и уверенностью в максимальных результатах их деятельности с учетом имеющихся сил и средств, а также вложенных затрат. Деятельность ФСИН России также должна оказывать влияние на правосознание граждан, авторитетность правоохранительных органов в их глазах, веру в силу закона и свою правовую защищенность¹.

Изучение зарубежного опыта показывает, что достижение долговременного удовлетворения и предупреждение недовольства тюремного персонала в последние годы выступает главной целью в организации предоставления им социальных гарантий, однако существует ряд отличий в зависимости от принятой в стране модели организационно-правовой структуры государственной службы.

Романо-германская или карьерная модель (реализуется в Германии и Японии) основана на карьерном росте по принципу «посвящение себя службе государству», ориентируется на нематериальные социальные гарантии, причем размеры должностных окладов и всех предусмотренных дополнительных выплат (премий, надбавок и доплат) определяются на законодательном уровне. Уровень оплаты зависит от должности, стажа и ранга государственного служащего. Родственная романо-германской модели *трудовая модель (КНР, Куба)* приравнивается к общей трудовой деятельности лиц наемного труда.

Англосаксонская или позиционная модель (реализуется в США, Великобритании и Канаде) большое внимание уделяет индивидуальным и гибким формам и системам оплаты труда, дифференциации по результатам работы, благодаря ежегодной оценке которой возможно продвижение по служебной лестнице. Реформированную англо-саксонскую модель представляет собой *корпоративная модель (реализуется в Новой Зеландии)*,

¹ См.: Будило И. В., Кузнецова Л. В. Профессиональная подготовка кадров: основные требования к управлению учебным процессом в образовательных учреждениях МВД РФ. М.; Барнаул, 2003. С. 11

полностью ориентированная на рынок труда, отказ от четкого определения штатной численности госслужащих и внедрение принципов корпоративного управления.

Исламская модель ориентирована на определение обязанностей служащих-верующих при некотором второстепенном значении социальных гарантий.

Восточно-азиатская или элитная модель (реализуется в странах Азиатско-Тихоокеанского региона) ориентирована на высокую материальную мотивацию, государственная служба стабильна, хорошо оплачивается и считается престижной, зарплата госслужащего пересматривается каждый год и состоит из базового оклада, надбавки за профессионализм и надбавки, учитывающей экономическое состояние страны. Размер зарплаты соответствует рангу госслужащего и зависит от эффективности экономики страны. При принятии решений о карьерном росте госслужащего основным критерием является эффективность работы, а не стаж.

Оценка эффективности деятельности органов и учреждений УИС является важнейшей функцией процесса управления в целях установления степени достижения конечных целей системы и качества решения непосредственных задач подразделений УИС, поэтому оценка эффективности – это важное средство комплексного анализа и совершенствования деятельности. Понятие эффективности позволяет систематизировать результаты деятельности, а уровень эффективности отражает конкретное количественное выражение результатов деятельности. Общепринято, что критерии отражают качественные характеристики эффективности, требования, предъявляемые к результатам деятельности, а показатели содержат количественную меру выполнения того или иного критерия¹.

¹См.: Организация управления в уголовно-исполнительной системе. Рязань, 2002. С. 515-518.

Следовательно, *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.

Руководствуясь вышеизложенным, перечислим *показатели оценки уровня эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий*:

сведения о денежных средствах, выделяемых из государственного бюджета в целях предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей;

отчетные данные о предоставлении социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей;

сведения о состоянии дисциплины среди сотрудников УИС;

сведения о нарушениях законности сотрудниками УИС;

численность уволенных из УИС по собственному желанию, по отрицательным основаниям, в связи с нарушением условий контракта, на первом году службы;

При анализе показателей необходимо учитывать их динамику по годам.

В этой связи *критерии снижения эффективности социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС*:

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;

нестабильное материальное положение, зависимое 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;

нарушения служебной дисциплины и нарушения законности сотрудниками УИС;

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

Таким образом, по итогам параграфа можно сделать следующие выводы:

1. В настоящее время мотивация большинства граждан направлена на получение материальных ценностей, поэтому наиболее эффективным является экономическое стимулирование трудовой активности. Государство на законодательном уровне закрепило социальные гарантии сотрудников УИС и членов их семей, с помощью которых можно стимулировать служебную деятельность персонала и, следовательно, организовать оптимальное функционирование конкретного учреждения УИС и в целом ФСИН России.

2. Каждое государство, опираясь на свой опыт, политическую, социальную и экономическую ситуацию в стране, самостоятельно формирует и развивает собственные формы стимулирования служащих правоохранительных органов. Российской Федерации независимо от политических, экономических и социальных изменений в обществе 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.

3. Официальные статистические данные свидетельствуют, что до принятия закона, 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 указывают о недостаточной мотивации персонала к служебной деятельности в подразделениях ФСИН России, однако предоставление социальных гарантий в некоторой степени способствует стабилизации кадровой обстановки, а также 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. Перечисленные обстоятельства свидетельствуют о недостаточной разработанности проблем организации управления УИС, в частности – стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС.

4. Проведенный анализ современной ситуации свидетельствует о некотором обесценивании регламентированных социальных гарантий. В этой связи с целью оптимальной организации управления персоналом УИС необходимо анализировать по годам динамику предлагаемых показателей оценки уровня эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий и критерии снижения эффективности социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС.

**§ 3. Нормативно-правовое регулирование
стимулирования служебной деятельности
сотрудников уголовно-исполнительной системы
посредством предоставления социальных гарантий.**

Становление и развитие УИС и отдельных ее структурных подразделений напрямую зависит от нормативно-правовой базы, регулирующей соответствующую систему государственного управления. Вопросы предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС отражены в различных правовых актах, которые можно классифицировать следующим образом:

1) международные правовые акты (носят общий и универсальный характер, не конкретизируют социальные гарантии, предоставляемые пенитенциарному персоналу и являются лишь ориентиром для развития социальной политики государства);

2) законодательные правовые акты Российской Федерации (Конституция Российской Федерации и федеральные законы);

3) подзаконные правовые акты: а) правовые акты центральных органов исполнительной власти (Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации); б) правовые акты органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации; в) ведомственные правовые акты, принимаемые Минюстом России, ФСИН России, территориальными органами УИС; г) локальные правовые акты, издаваемые в учреждениях, органах и организациях УИС.

Многолетнее международное сотрудничество позволяет выстраивать социальную политику Российского государства в соответствии с мировыми и европейскими стандартами, которые закрепляют необходимый пенитенциарному персоналу набор социальных гарантий. Являясь активным участником международных отношений и сопоставляя внутренние финансовые возможности с необходимостью совершенствования

национального законодательства и правоприменительной практики, Российская Федерация взяла на себя обязательства по признанию и имплементации международных норм в российском праве, определив, что общепризнанные стандарты, содержащиеся в международно-правовых актах, ратифицированных Россией, являются частью ее национального законодательства.

Первым и важнейшим *универсальным документом общего характера* является Всеобщая декларация прав человека¹, в которой провозглашаются общие социальные гарантии для каждого человека с целью поддержания такого жизненного уровня, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи.

Среди *специальных международных стандартов* наиболее полным и подробным документом, регламентирующим обращение с заключенными, являются *Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными*, в которых имеется отдельный раздел «Персонал заведений», где закреплены рекомендации о предоставлении социальных гарантий сотрудникам тюремной администрации, которые имеют статус гражданских служащих, а соответствующие условия труда и социальные гарантии обусловлены исключительно трудными условиями работы (пп. 3 п. 46²). Рассматриваемый документ ориентирует на то, «чтобы на основе общепризнанных достижений современной мысли и с учетом основных элементов наиболее удовлетворительных в настоящее время систем изложить то, что обычно считается правильным с принципиальной и практической точек зрения в области обращения с заключенными и управления заведениями».

¹См.: Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Рос. газета. 1995. № 67.

²См.: Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными (Приняты на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями 30 августа 1955 г., одобрены Экономическим и Социальным советом на 994-м пленарном заседании 31 июля 1957 г.) // Международная защита прав и свобод человека : сборник документов. М., 1990. С. 290–311.

Большой интерес представляют конвенции Международной организации труда (МОТ). Например, ст. 2 Конвенции МОТ «Об основных целях и нормах социальной политики» от 22 июня 1962 г. № 117¹ закрепляет положение о рассмотрении повышения жизненного уровня в качестве основной цели при планировании экономического развития.

Значимость принципов, сформулированных в международных правовых актах, определяется тем, что они носят межгосударственный характер, стабильны, не подвержены воздействию социальной и политической конъюнктуры, складывающейся в конкретной стране, не зависят от идеологических и криминологических факторов, а потому являются *ориентиром* для развития политики законодательства и правоприменительной деятельности в сфере исполнения наказания.

28 февраля 1996 г. Российская Федерация присоединилась к Уставу Совета Европы и основополагающим документам этой организации. Это предполагало соответствие социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС, международным стандартам². Например, в Резолюции № (66) 26 Комитета министров Совета Европы «Статус, набор и подготовка персонала тюрем»³ обращено особое внимание на то, что персонал мест лишения свободы должен иметь возможность уйти на пенсию обеспеченный таким образом, чтобы не испытывать в результате этого финансовых потерь. Европейские тюремные правила (2006)⁴

¹См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда 1957–1990. Женева, 1991. Т. 2. С. 1321–1329.

²См.: Шукаева Е. С. Социальные гарантии сотрудников уголовно-исполнительной системы в условиях ее реформирования // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2011. № 1. С. 129.

³См.: Статус, набор и подготовка персонала тюрем : резолюция № (66) 26 Комитета министров Совета Европы от 30 апреля 1966 г., принята на 151-ом заседании представителей министров // Международные стандарты в уголовно-исполнительной сфере : хрестоматия и аннотация юридических, психолого-педагогических и профессионально-этических документов / предисл. О. В. Филимонов. 2-е изд., испр. и доп. Рязань, 2006. С. 447.

⁴См.: Рекомендация REC (2006) 2 Комитета министров государствам – членам Совета Европы, касающаяся Европейских тюремных правил (утверждена Комитетом министров 11 января 2006 г. на 952-м заседании заместителей министров) // Документы

рассматривают работу в тюрьме как государственную службу, причем тюремная система не должна подчиняться военному ведомству или полиции (п. 71). Европейские Правила о пробации (2010)¹ содержат самостоятельный раздел, посвященный персоналу, где закреплены положения о том, что количество сотрудников должно быть достаточным, а их нагрузка – соразмерной для возможности эффективного выполнения своей работы (п. 29), причем с целью привлечения новых сотрудников и удержания старых оплата и условия их труда, а также система поощрений должны соответствовать характеру и отражать особенности их профессиональной деятельности (п. 33).

Одним из основных требований вступления России в Совет Европы стал вывод пенитенциарного ведомства из состава Министерства внутренних дел Российской Федерации и перевода его в Министерство юстиции Российской Федерации. Поэтому в соответствии с рекомендациями Комитета Министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах и в целях совершенствования российской системы исполнения уголовных наказаний был издан Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации»². Однако, как отмечает заслуженный деятель науки России Р. А. Ромашов, «сам по себе факт передачи из одного государственного ведомства в другое не означал появления новых целевых и ценностных установок, определяющих

Совета Европы, касающиеся исполнения наказаний и иных мер уголовно-правового характера, обращения с правонарушителями и содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : сб. документов Совета Европы / Составители и перевод: В. Б. Первозванский, Н. Б. Хуторская. М., 2011. С. 40.

¹См.: О Правилах Совета Европы о пробации : рекомендации CM/Rec (2010) 1 государствам-членам от 20 января 2010 г. (принята Комитетом Министров 20 января 2010 г. на 105-м заседании заместителей Министров) // Документы Совета Европы, касающиеся исполнения наказаний и иных мер уголовно-правового характера, обращения с правонарушителями и содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : сб. документов Совета Европы / Составители и перевод: В. Б. Первозванский, Н. Б. Хуторская. М., 2011. С. 121–123.

²См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. Ст. 4683.

функционирование системы исполнения наказаний, по сути и содержанию своему продолжающей оставаться советской»¹.

Создание необходимых правовых и социально-экономических предпосылок (особенно увеличение объема бюджетного финансирования с 1999 г. более чем в 12,6 раз²) существенно приблизило отечественную пенитенциарную систему к международным стандартам, в том числе в ходе реализации Концепции развития УИС³ (далее – Концепция), размышляя о которой Р. А. Ромашов приходит к выводам, что, несмотря на ошибки и погрешности как в ходе кадровых перестановок, так и в процессе разработки самой Концепции, необходимость реформирования пенитенциарной системы ни у кого не вызывает сомнений. Заслуживают внимания рассуждения А. Б. Столбунова: в самих формулировках целей Концепции содержится невозможность их достижения, – чтобы выйти на «европейский уровень стандартов обращения с осужденными», надо создать закрытые резервации с европейским уровнем жизни, где будут жить сотрудники пенитенциарной системы вместе с семьями, уже на этой территории разместить «зоны» и тюрьмы, но для этого, как минимум, необходимо повысить уровень жизни во всей стране, то есть цель слишком размыта, следовательно – недостижима⁴. Мы согласны с мнением

¹ См.: Ромашов Р. А. Концепция развития УИС России до 2020 г.: судьба пенитенциарной реформы // II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 60-летию принятия Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и 30-летию принятия Минимальных стандартных правил, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних): сб. тез. выступлений и докладов участников (Рязань, 25–27 нояб. 2015 г.): в 8 т. Рязань, 2015. Т. 3 : матер. междунар. научно-практич. конф. «Совершенствование уголовного и уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации». С. 150.

² См.: Бойцова А. И., Горбунова Е. А. Организация и правовые основы формирования и развития организационной культуры УИС в условиях ее реформирования // Уголовно-исполнительная система России: проблемы и перспективы : матер. междунар. научной конф. адъюнктов, аспирантов, курсантов и студентов. Самара, 2014. С. 23.

³ См.: О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544.

⁴ См.: Кузнецова М. Зона особого внимания [Интервью с А. Б. Столбуновым] // Юридическая газета. 2010. № 3. С. 1.

Л. Пономарева, что принципиально важно включить в Концепцию раздел «Права человека в УИС», где в отношении сотрудников закрепить положения по повышению их социального статуса, организации систематической работы по профилактике профессионального выгорания персонала¹. Следует подчеркнуть, что УИС не может надлежаще реформироваться без повышения социального статуса сотрудников, поскольку это объективно необходимое условие укомплектования пенитенциарной системы достойными кадрами².

Анализ положений международных документов указывает на целесообразность определения статуса персонала и службы в УИС с учетом международных стандартов, поскольку российское законодательство не урегулировало эти важные вопросы должным образом. С целью соответствия высоким международным требованиям к пенитенциарному персоналу, Российскому государству следует повышать престиж службы в УИС, создавая достойные условия труда и предусмотрев дополнительные социальные гарантии³. Большинство декларированных международным правом норм находят свое отражение во внутренней правовой системе России, где верховенствующая роль отводится Конституции Российской Федерации⁴, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории нашего государства. Законы и иные правовые акты, применяемые на его территории, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

¹См.: Пономарев Л. Объединенные тезисы по реформе пенитенциарной системы России [Электронный ресурс] // Фонд «В защиту прав заключенных». – Режим доступа: <http://www.zashita-zk.org/A5205F2/1296475046.html> (дата обращения 31.10.16).

²См.: Грачева А. А., Романов А. А., Созин М. Л. Социально-экономическая защита сотрудников УИС: проблемные аспекты и пути их решения : монография. Рязань, 2013. С. 7.

³См.: Борсученко С. А. Проблемы законодательного регулирования деятельности уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система на современном этапе: взаимодействие науки и практики : материалы междунар. научно-практич. межведомственной конф. / Под общей редакцией А. А. Вотинова. Самара, 2016. С. 101.

⁴См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

В ст. 7 Конституции Российской Федерации провозглашено, что Российской Федерации – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в этой связи на территории нашего государства устанавливаются социальные гарантии для различных категорий граждан, в том числе для сотрудников УИС и членов их семей. Воплощение в жизнь данного конституционного принципа не должно иметь исключительно иждивенческий либо потребительский характер: практический результат предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС необходимо связывать как минимум с созданием положительного имиджа и привлекательности службы¹. По мнению О. А. Снежко, это тот «конституционный идеал», который пока не может быть в полной мере реализован на практике².

В системе нормативно-правовых актов после Конституции Российской Федерации наибольшей силой обладают федеральные конституционные законы и федеральные законы. Согласно ст. 349 ТК РФ³, на сотрудников УИС распространяется законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, с особенностями, установленными ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. В соответствии с задачами ФСИН России, для сотрудников УИС устанавливаются особые условия оплаты труда, а также дополнительные социальные гарантии.

Ряд прав и обязанностей работников УИС регламентирует глава IV Закона Российской Федерации 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

¹См.: Матвеев С. П. Указ. соч. С. 52–56.

²См.: Снежко О. А. Конституционные основы социальной защиты граждан // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 9.

³См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Рос. газета. 2001. № 256.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ¹ впредь до принятия федерального закона о службе в УИС прохождение службы в УИС регулирует уже длительное время Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД РФ), конкретизированное Приказом Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76 «Об утверждении инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»².

Несмотря на значительную давность его принятия, нормы этого Положения прошли проверку временем и доказали свою эффективность и состоятельность. Сложилась парадоксальная ситуация: согласно Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ³ за исключением нескольких пунктов Положение не применяется в отношении сотрудников ОВД РФ, однако оно регулирует служебные правоотношения значительного круга сотрудников правоохранительных органов, ранее входивших в систему Министерства внутренних дел России (далее – МВД России). Необходимо отметить, что выделение органов и учреждений УИС из состава МВД России обусловило изменение статуса сотрудников УИС, которые, с правовой точки зрения, не проходят службу в ОВД РФ, а служат в ФСИН России, причем крайне сложно сравнивать условия службы в таких разных системах.

Отсутствие федерального закона о службе в УИС является актуальной проблемой. Он необходим для прямого закрепления основных положений

¹См.: О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы : федер. закон от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30. Ст. 3613.

²См.: Рос. газета. 2005. № 144.

³См.: О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

ведомства и создания фундамента для более эффективного развития подзаконных нормативных правовых актов.

Следует отметить, что ФСИН России совместно с Минюстом России разработал проект федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» (далее – Законопроект), который согласован с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и 31 декабря 2015 г. внесен в Правительство Российской Федерации. В феврале 2016 г. Законопроект с учетом доработанных замечаний Правительства Российской Федерации повторно внесен в Правительство Российской Федерации, которое провело согласительное совещание по урегулированию разногласий, подготовило и согласовало окончательную редакцию Законопроекта. В настоящее время Законопроект готовится для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

На сегодняшний день предоставление социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей наиболее полно регламентирует Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ, в котором установлена новая структура денежного довольствия, состоящая из оклада денежного содержания (должностной оклад и оклад по специальному званию), ежемесячных и иных дополнительных выплат (ежемесячные надбавки за стаж (выслугу лет), квалификационное звание (класс), особые условия службы, работу с государственной тайной, премии за особые достижения и другие). Урегулированы вопросы, касающиеся медицинского обеспечения и санаторно-курортного лечения, решения жилищных вопросов. Уделено большое внимание выплатам, которые производятся при увольнении из УИС. Регламентированы социальные гарантии членам семьи сотрудников, определено, кто относится к таковым. Обсуждаемый закон поднял престиж службы и имеет предупредительное воздействие

(страх потерять хорошо оплачиваемую работу) на фоне повышения уровня безработицы в стране¹.

К сожалению, перечисленные улучшения были предоставлены в основном за счет оптимизации кадров УИС², отдельные категории сотрудников были переведены в гражданские служащие или переназначены на должности с более низким денежным содержанием. Необходимо отметить, что большинство социальных гарантий, закрепленных в указанном законе, не обеспечивают достойную жизнь и не стимулируют длительную службу³. А учитывая, что обсуждаемый закон принят относительно недавно, механизм реализации некоторых социальных гарантий отработан пока недостаточно. Например, существует множество вопросов в организации предоставления ЕСВ, которые подробнее рассмотрены в § 2 главы 2 диссертационного исследования.

Следует подчеркнуть, что в Российской Федерации достаточно большое количество правовых документов подвергаются изменениям, дополнениям и редакциям, которые не являются системными и концептуальными. Например, Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) исключил из своей юрисдикции сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в связи с упразднением Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков⁴, однако данное подразделение в настоящее время продолжает фигурировать в названиях ряда Постановлений Правительства Российской Федерации, более детально

¹См.: Минкова Е. А. Проблема кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы в детерминации пенитенциарной преступности // Уголовно-исполнительное право. 2014. № 1. С. 63.

²См.: Романов А. В. Работа с кадрами – залог эффективной работы всей системы// Преступление и наказание. 2011. № 6. С. 6

³См.: Грачева А. А., Романов А. А., Созин М. Л. Указ. соч. С. 15.

⁴См.: О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента Рос. Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

регулирующих социальные гарантии, регламентированные обсуждаемым Федеральным законом¹.

К правовым актам центральных органов исполнительной власти по вопросам социальной поддержки сотрудников УИС относятся:

1) акты, принимаемые главой государства – Президентом Российской Федерации. К числу таких актов можно отнести *Указы Президента Российской Федерации*, например:

Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»², в соответствии с которым в компетенцию ФСИН России входят полномочия по обеспечению правовой и социальной защиты сотрудников УИС и членов их семей; пенсионное обеспечение лиц, уволенных со службы, а также членов их семей;

Указ Президента Российской Федерации от 13 февраля 2013 г. № 140 «О порядке обеспечения денежным довольствием сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской

¹См.: Об установлении категорий сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, *органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ* и таможенных органов Российской Федерации, которым предоставляются жилые помещения специализированного жилищного фонда, и о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда сотрудникам этих учреждений и органов : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2013 г. № 217. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 12. Ст. 1320; О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, *органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ* и таможенных органов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 24 апреля 2013 г. № 369 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 18. Ст. 2269. и др.

²См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109.

Федерации к органам государственной власти и иным государственным органам»¹.

2) Важная роль отводится множеству постановлений *Правительства Российской Федерации*, например:

постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 2014 г. № 525 «Об окладах месячного денежного содержания сотрудников уголовно-исполнительной системы»² (Приложение № 1 – в соответствии с замещаемой должностью, Приложение № 2 – в соответствии с присвоенным специальным званием);

постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2013 г. № 369 «О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации»³.

В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. ставится задача увеличения социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС, поскольку несоответствие денежного довольствия объему, сложности и характеру работы является основным мотивом увольнения работников УИС и снижения требовательности к персоналу⁴. В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»⁵ бюджетные средства, предусмотренные ФСИН России

¹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 7. Ст. 636.

²См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 24. Ст. 3100.

³См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 18. Ст. 2269.

⁴См.: О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р; в ред. от 23 сентября 2015 г.// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544; 2015. № 40. Ст. 5581.

⁵См.: Рос. газета. 2014. № 278.

на реализацию своих полномочий, распределены по государственным программам Российской Федерации: «Социальная поддержка граждан»¹, «Обеспечение правопорядка и противодействие преступности»², «Развитие здравоохранения»³, «Юстиция»⁴ и непрограммному направлению деятельности «Развитие пенсионной системы» (Межбюджетные трансферты⁵), в которых сотрудники УИС выступают особым субъектом, обладающим правом на ряд социальных гарантий, в рамках кадрового обеспечения, а также применения практики материального и морального стимулирования⁶.

3) Заслуживают внимания также приказы *Минюста России*, например:

приказ Минюста России от 23 мая 2014 г. № 102 «Об утверждении порядка организации работы по исчислению стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам уголовно-исполнительной системы»⁷;

¹ См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 17. Ст. 2059;

² См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (часть IV). Ст. 2188.

³ См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 294 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 17. Ст. 2057.

⁴ См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 312; в ред. от 23 апреля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2158; 2016. № 19. Ст. 2680.

⁵ См.: Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации: приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н // Финансовая газета. 2013. № 32.

⁶ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной службы исполнения наказаний на 2015–2017 гг. // Официальный сайт ФСИН России. Режим доступа: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/Doklad/DROND%202015-2017.pdf> [дата обращения: 04.06.2017].

⁷ См.: Рос. газета. 2014. № 131.

приказ Минюста России от 13 апреля 2006 г. № 114 «Об утверждении Инструкции о проведении обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»¹;

4) и многочисленные приказы *ФСИН России*, например:

приказ ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы, Порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы и Порядка оказания материальной помощи сотрудникам уголовно-исполнительной системы»²;

приказ ФСИН России от 31 января 2013 г. № 44 «Об определении стоимости путевки и установлении размера платы за санаторно-курортное лечение в медицинских организациях (санаторно-курортных организациях) Федеральной службы исполнения наказаний»³.

Обратим внимание: приведенные примеры – это всего лишь часть того многообразия нормативных документов, регламентирующих социальное обеспечение сотрудников УИС и членов их семей. Исследование С. М. Будатарова, И. А. Саниной и Б. Д. Ховылыг⁴ констатирует, что по состоянию на 10 декабря 2009 года в сфере материального и социального обеспечения сотрудников УИС существовало 17 Федеральных Законов, 19 Указов Президента Российской Федерации, 81 Постановление Правительства Российской Федерации и 124 Приказа Минюста Российской Федерации. Указанные обстоятельства порождают для сотрудников УИС необходимость самостоятельно изучать большое количество отличающихся

¹См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 20.

²См.: Рос. газета. 2013. № 136.

³См.: Рос. газета. 2013. № 92.

⁴ См.: Будатаров С. М., Санина И. А., Ховылыг Б. Д. Повышение денежного довольствия сотрудников уголовно-исполнительной системы как мера предупреждения коррупции // Состояние и перспективы борьбы с коррупцией: материалы регионального круглого стола (г. Томск, 10 декабря 2009 г.). Томск, 2009. С. 39.

по юридической силе и относящихся к различным отраслям права нормативно-правовых актов с отсылочными документами, что ограничивает эффективность профессиональной деятельности.

Принятие Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ увеличило массивность существующей нормативно-правовой базы в области предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей. Указанный закон содержит около восьмидесяти ссылок на иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, что свидетельствует об ориентации на дополнительное, подзаконное правовое регулирование для реализации практического потенциала закона, что затрудняет его применение. Но факт введения его в действие наметил позитивную тенденцию перехода с подзаконного уровня регулирования предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС на уровень федерального законодательства, что свидетельствует о понимании законодателем высокой значимости регламентируемых вопросов.

Отсутствие четкой регламентации правового статуса сотрудников УИС, неупорядоченность и пробелы в регулировании их прав и обязанностей, к сожалению, приводят к ущемлению их интересов и как следствие – снижается эффективность несения ими службы, увеличивается текучесть кадров и ухудшается качественный состав персонала. В этой связи большинство наших респондентов (60%) ответили, что состояние нормативно-правовой базы, регламентирующей предоставление социальных гарантий сотрудникам УИС среднее (требует совершенствования и систематизации), а 28,2 % считают, что оно недостаточное и требует полной переработки (7,5 % затруднились ответить и достаточным оно кажется лишь 4,3 % опрошенных).

Для единообразного, слаженного применения и использования законов и подзаконных актов всеми субъектами правовых отношений, повышения их ответственности и снижения самовольного толкования правовых норм, они отражаются в различных инструкциях и положениях. В связи с этим

еще один источник норм права – локальные нормативные акты, издаваемые и принимаемые в пределах органа или учреждения в целях установления внутренних правил длительного действия и обязательные к исполнению сотрудниками данного органа или учреждения¹. Поскольку служба в УИС базируется на принципе единоначалия руководителя, руководитель подразделения УИС может издавать приказы и распоряжения как нормативно-правового, так и индивидуального характера. Например, приказ начальника учреждения о составе жилищно-бытовой комиссии либо об установлении конкретному сотруднику поощрительных выплат за особые достижения в службе.

Отметим, что места в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях по месту жительства и в летних оздоровительных лагерях предоставляются детям сотрудника УИС (в том числе погибшего (умершего) либо уволенного со службы в УИС вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей и исключивших возможность дальнейшего прохождения службы, а также детям, находящиеся на иждивении сотрудника) в соответствии с письмом *Минобрнауки России* от 1 декабря 2014 г. № 08-1908 «Об организации учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования, и приема их на обучение» и письмом *Минобрнауки России* от 8 августа 2013 г. № 08-1063 «О рекомендациях по порядку комплектования дошкольных образовательных учреждений»².

Рассматривая вопросы правовых основ социальных гарантий сотрудникам УИС, необходимо указать индивидуальный контракт о службе в УИС (далее – *Контракт*), который является одним из основных средств регулирования служебных отношений сотрудников УИС. Форма *Контракта* утверждена Приложением № 2 приказа Минюста России от 6 июня 2005 г.

¹См.: Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1995. С. 177.

²См.: Официальные документы в образовании. 2013. № 32.

№ 76. Но поскольку в предусмотренной форме социальные гарантии регламентированы общими декларативными фразами, Контракт реально не стимулирует сотрудников УИС и фактически не регулирует их служебные отношения¹. Напротив, в большинстве государств Запада фундаментом юридического оформления служебных отношений в правоохранительных органах являются договоры, заключаемые высшей государственной, региональной или муниципальной администрацией с личным составом и регламентирующие множество различных вопросов, в том числе материальное обеспечение и социальные гарантии персоналу. Например, в США подобные договоры регулируют размеры заработной платы и надбавок за выслугу лет, вознаграждения за сверхурочный труд, правила продвижения по службе в пределах органа и другие вопросы².

Проблемы несовершенства существующей формы контракта о службе в УИС из-за отсутствия документального закрепления вопросов, принципиально важных как для работника, так и для работодателя долгое время обсуждаются практическими работниками и научными исследователями³. Например, В. И. Огородников утверждает: чем более понятны будущему сотруднику условия его службы, тем меньше вероятность, что он откажется от своего желания работать в УИС⁴, поэтому следует закрепить в Контракте положение о предоставлении сотруднику и членам его семьи жилья, конкретизировав вид жилья, срок

¹ См.: Акчурин А. В. Проблемные аспекты стимулирования служебной деятельности сотрудников ФСИН России на современном этапе развития уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. 2012. № 3. С. 14.

² См.: PoliceChief. 1974, № 2. P. 89.

³ См.: Стимулирование служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы : (теорет., орг. и правовые основы) / А. В. Акчурин, Н. П. Барабанов ; Федер. служба исполн. наказаний, Акад. права и упр. Рязань, 2009. С. 52–53; Кадровый менеджмент и социальная защита персонала уголовно-исполнительной системы : учебное пособие / А. Ю. Долинин, В. И. Огородников, В. П. Шорников ; под общ. ред. В. И. Огородникова ; Федеральная служба исполнения наказания, Акад. права и упр. Рязань, 2009. С. 59-60.

⁴ См.: Огородников В. И. Управление персоналом в условиях реформирования УИС Минюста России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2003. С. 16.

его выделения и способ оформления¹.

Мы поддерживаем мнение исследователей, прямо указывающих на негативную взаимосвязь недостатков в вопросах обустройства достойной жизни сотрудников УИС и качество выполнения личным составом своих служебных задач². Наше исследование показывает: чтобы полностью освоиться в первоначальной должности 17,5 % респондентов потребовалось до 3 месяцев, 33,4 % – до 6 месяцев, 26,9 % – до 1 года, 22,2 % – более 1 года. Мы связываем процесс адаптации как со спецификой работы и новым коллективом, так и с определенными сложностями в материально-бытовом устройстве. Опрошенные сотрудники выбрали следующие факторы, с которыми, по их мнению, были связаны трудности в процессе адаптации в своей первоначальной должности: отсутствие жилья по месту службы (44,6 %) либо его отдаленность от места службы (31 %), трудности налаживания взаимоотношений с коллективом (8,1 %), чувство усталости и перегрузок при проведении служебных мероприятий (15,7 %), неуверенность в своих силах и возможностях в занимаемой должности (0,6 %), другое – 0 %. Обратим внимание: часто молодые специалисты с целью сокращения конкурса при поступлении в ведомственное учебное заведение берут направление не по месту жительства, а из другого, часто – дальнего региона. Уже при прохождении учебной, производственной и преддипломной практики проявляется нежелание убивать по избранному направлению, лишь некоторым удается изменить целевое назначение при перераспределении на последнем курсе обучения.

¹ См.: Огородников В. И. Руководитель в пенитенциарной системе: управление, право, психология : монография. М., 2006. С. 16–17.

² См.: Кольев А. А., Рассадина М. Н. Проблема обеспечения жильем сотрудников УИС // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. № 3. С. 14–18; Якушкин С.В. Организационные и правовые основы деятельности кадровых подразделений образовательных учреждений ФСИН России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2008. С. 3; Тарасиков М. С. Профессиональная адаптация выпускников образовательных учреждений Федеральной службы исполнения наказаний : учеб.-метод. пособие. Рязань, 2011. С. 85-86; Каляшин А. В. О жилищном обеспечении сотрудников уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2014. № 1. С. 27–30.

На наш взгляд, бытовая неустроенность сотрудников УИС часто является причиной неудовлетворенности службой в УИС, некачественного выполнения личным составом своих служебных задач и значительного количества рапортов на увольнение «по собственному желанию» (п. «а» ст. 58 Положения о службе в ОВД РФ).

Обратим внимание, что в соответствии со ст. 249 ТК РФ, «в случае увольнения без уважительных причин до истечения срока, обусловленного трудовым договором или соглашением об обучении за счет средств работодателя, работник обязан возместить затраты, понесенные работодателем на его обучение, исчисленные пропорционально фактически не отработанному после окончания обучения времени, *если иное не предусмотрено трудовым договором или соглашением об обучении*».

Судебная практика по взысканию затрат, связанных с обучением сотрудника УИС, основана на положениях ст. 249 ТК РФ, несмотря на то, что *Контракт о службе УИС предусматривает лишь возмещение сотрудником расходов УИС на обеспечение его обмундированием и другим имуществом* в сумме, исчисляемой пропорционально срокам носки и использования имущества и только в случаях досрочного расторжения Контракта по инициативе Начальника по п. «д» (в случаях нарушения условий Контракта по вине сотрудника), пп. «к» и «м» ч. 1 ст. 58 Положения о службе в ОВД РФ (п. 9 Контракта). Следует подчеркнуть, что обучение сотрудника не попадает под категорию «иного имущества».

В Определении Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 1005-О-О¹ дается разъяснение: «заключая соглашение об обучении за счет средств работодателя, работник добровольно принимает на себя обязанность отработать не менее определенного срока у работодателя, оплатившего

¹См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Разгильдеева Александра Витальевича на нарушение его конституционных прав статьей 249 Трудового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 июля 2010 г. № 1005-О-О // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

обучение, а в случае увольнения без уважительных причин до истечения данного срока – возместить работодателю затраты, понесенные на его обучение, при их исчислении по общему правилу пропорционально фактически не отработанному после окончания обучения времени. Такое правовое регулирование направлено на обеспечение баланса прав и интересов работника и работодателя, способствует повышению профессионального уровня данного работника и приобретению им дополнительных преимуществ на рынке труда, а также имеет целью компенсировать работодателю затраты по обучению работника, досрочно прекратившего трудовые отношения с данным работодателем без уважительных причин».

Остается открытым вопрос: увольнение сотрудника «по собственному желанию» – это уважительная причина увольнения? Судебная практика по заданному вопросу неоднозначна. Например, Решение Железнодорожного районного суда г. Рязани от 12 апреля 2011 г. № 2-494/2011~М-180/2011 констатирует, что возможность увольнения сотрудника со службы по собственному желанию установлена вне зависимости от того, был ли заключен контракт на определенный либо неопределенный срок, а досрочное расторжение такого контракта не может являться нарушением условий контракта. Суд Еврейской автономной области в Кассационном определении от 24 августа 2011 г. № 33-383/2011 постановил, что взыскание расходов на обучение при увольнении сотрудника по собственному желанию контрактом не предусмотрено. Но Красноярский краевой суд в Апелляционном определении от 17 июня 2013 г. № 33-5532/13 решил, что уволенный по собственному желанию сотрудник без уважительных причин не выполнил условия контракта о сроке службы, поэтому может быть привлечен к материальной ответственности, предусмотренной ст. 249 ТК РФ. Решение Рыбновского районного суда Рязанской области от 18 августа 2015 г. № 2-483/2015 констатировало правомерность изменения начальником указанного в рапорте сотрудника основания увольнения «по собственному

желанию» на другое – «в связи с нарушением условий контракта» (п. «д» ст. 58 Положения о службе), в связи с тем, что сотрудник не прослужил срок, установленный Контрактом, однако не применяет ст. 249 ТК РФ в части, не урегулированной контрактом, поскольку «по смыслу ст. 249 ТК РФ взыскание с работника затрат, понесенных работодателем на его обучение, может основываться только на добровольном и согласованном волеизъявлении работника и работодателя, то есть на условиях договора».

На наш взгляд, применение при указанных обстоятельствах принципа «незнание закона не освобождает от ответственности» существенно нарушает права сотрудников, которые не осведомлены о существовании правовой нормы, на основании которого в судебном порядке работодатель может взыскать затраты, связанные с обучением сотрудника. Из вышеизложенного также очевидна неоднозначная и даже иногда противоречивая позиция правоприменителя.

Следует подчеркнуть, что специальными нормативными правовыми актами не урегулирован порядок определения и возмещения затрат на обучение сотрудника УИС, следовательно, остается открытым вопрос обоснованности соответствующих расчетов. Например, Солнечногорский городской суд Московской области 27 апреля 2015 года по делу № 2-851/2015, учитывая, что после окончания обучения ответчик прослужил в УИС 2 года 5 месяцев (с августа 2011 г. по январь 2014 г.), а не отработанное по Контракту время составляет 2 года 7 месяцев (31 месяц), решил взыскать с ответчика затраченные на его обучение денежные средства за не отработанное после окончания обучения время в размере 580 212 рублей 12 коп., причем суд не анализировал представленный истцом расчет и его даже не смутило то, что истец в своем исковом заявлении просто обозначил сумму обучения за один месяц и умножил на количество неотработанных месяцев.

По вышеуказанному делу № 2-483/2015 Академия ФСИН России предоставила расчет затрат, понесенных федеральным бюджетом,

на обучение ответчика в данном учебном заведении (письмо от 01.10.2014 №34/34-762), в котором учитывала суммы денежного содержания, продовольственного обеспечения, вещевого обеспечения и компенсацию расходов на оплату проезда в отпуск и на практику отдельно по каждому пункту и за каждый год (период 2009-2014 гг.). Общая сумма финансирования за весь период обучения составила 875 004 руб. 49 коп., но в связи с тем, что ответчик проходил службу в УИС лишь 11 дней, сумма затрат на обучение, подлежащая возмещению ответчиком и исчисленная пропорционально фактически не отработанному после окончания обучения времени, составила 869 739 руб. 49 коп.

Однако суд пришел к выводу, что расходы по оплате питания ответчика, представленные в расчете Академии ФСИН России затрат, понесенных федеральным бюджетом, на обучение ответчика в данном учебном заведении, но которые не указаны в Контракте сторон в качестве подлежащих возмещению работником при увольнении до истечения срока Конtrakта, и отнесены к обязанностям работодателя, а не учебного заведения, не связаны с обучением. Комментируя обсуждаемый расчет, суд также констатирует, что Контракт не предусматривает возмещение сотрудником выплаченного ему денежного довольствия, компенсацию расходов на оплату проезда в отпуск и практику, в случае расторжения контракта без уважительных причин, а ст. 137 ТК РФ не предусматривает взыскание заработной платы с работника, досрочно прекратившего трудовые отношения с данным работодателем без уважительных причин. В результате ответчик выплатил не 869 730 руб. 49 коп., указанных в исковых требованиях, а 32 583 руб. 98 коп. – за вещевое обеспечение. Следует подчеркнуть, что апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Рязанского областного суда 28 октября 2015 г. № 33-2400 оставило обсуждаемое решение без изменений.

Вышеизложенное свидетельствует об объективной необходимости регламентированного и конкретного порядка расчета и возмещения затрат

на обучение сотрудника УИС. Такие правила существуют, например, в МВД России, которые конкретно закрепляют, что в затраты на обучение сотрудника входят расходы на: 1) оплату труда профессорско-преподавательского состава, 2) амортизацию учебного оборудования в период обучения, 3) стоимость материальных запасов, использованных в образовательном процессе при обучении сотрудников, 4) коммунальные услуги и услуги связи для целей образовательного процесса¹ (также регламентированы перечни конкретных видов учебного оборудования, материальных запасов и услуг связи²). Предлагаем распространить действие данных нормативных правовых актов на сотрудников УИС (см. Приложение № 2).

Можно констатировать, что значительный размер денежного довольствия по сравнению со стипендией студентов гражданских ВУЗов является одним из основных мотивов поступления молодежи после окончания школы на службу в ведомственный ВУЗ. Однако продолжение службы в УИС после окончания ведомственного ВУЗа для молодежи малопривлекательно, а поскольку «труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду и выбирать род деятельности и профессию» (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ), сотрудник имеет право в любой момент уволиться по собственному желанию со службы в УИС, в том числе сразу по окончании обучения в ведомственном ВУЗе

¹См.: Об утверждении Правил возмещения сотрудником органов внутренних дел Российской Федерации затрат на обучение в образовательной организации высшего образования или научной организации Министерства внутренних дел Российской Федерации в случае расторжения с ним контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы в органах внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1465 (в ред. от 06.03.2015). П. 7 Правил. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1. Ст. 60; 2015. № 11. Ст. 1607.

²См.: Об утверждении перечней видов учебного оборудования, материальных запасов и услуг связи, расходы на которые учитываются в размере средств федерального бюджета, затраченных на обучение сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации в образовательном учреждении высшего профессионального образования МВД России : приказ МВД России от 6 марта 2013 г. № 129 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

или несколько позже, если сотрудник не заинтересован в продолжении службы. Естественно, при таких обстоятельствах ФСИН России оказывается в крайне невыгодном положении, поскольку затраты на обучение специалистов должны окупаться эффективным выполнением служебных обязанностей подготовленными кадрами, которые должны оставаться в УИС. Однако в сфере трудовых отношений свобода труда проявляется в договорном характере труда и в свободе трудового договора, в рамках которого на основе соглашения гражданина и работодателя решается вопрос об условиях, на которых будет осуществляться трудовая деятельность. В частности, в трудовом договоре может предусматриваться условие об обязанности работника отработать после обучения, проводимого за счет средств работодателя, не менее установленного договором срока (ст. 57 ТК РФ). В этой связи рекомендуем в условиях Контракта, который предусматривает срок службы в УИС не менее пяти лет после окончания образовательного учреждения, закрепить также обязанность возмещения 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 (см. Приложение № 3).

Уважительными причинами, при наличии которых сотрудник не должен возмещать учреждению или органу УИС, направившему сотрудника на обучение, затраты на обучение сотрудника в случае расторжения контракта по п. «а» ст. 58 Положения о службе в ОВД РФ, можно считать, например, следующие жизненные обстоятельства:

- 1) заключение военно-врачебной комиссии о невозможности проживания члена семьи сотрудника по медицинским показаниям в местности, в которой сотрудник проходит службу в органах внутренних дел, и отсутствие возможности перевода сотрудника на службу в другую местность;

2) необходимость постоянного ухода за отцом, матерью, супругом (супругой), сыном (дочерью) или усыновителем, нуждающимися по состоянию здоровья в соответствии с заключением органа медико-социальной экспертизы по их месту жительства в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре), либо достигшими пенсионного возраста, либо являющимися инвалидами I или II группы, при отсутствии возможности ухода со стороны других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан;

3) необходимость ухода за ребенком, не достигшим возраста 18 лет, которого сотрудник воспитывает без матери (отца).

Указанные примеры предложены с учетом передового опыта МВД России¹, однако существенное отличие заключается в отсутствии четкого ограничения перечня жизненных обстоятельств, которые можно считать уважительными причинами для досрочного увольнения. Например, автор считает также уважительной причиной в семье из двух сотрудников увольнение одного из них «по собственному желанию» вследствие отсутствия возможности перевода жены по направлению мужа по исторически сложившейся практике (особенно если даже отсутствуют условия перевода мужа по направлению жены). Но в МВД России также не предусмотрено данное обстоятельство и многие другие исключительные случаи.

Для совершенствования организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС существенное значение имеет его правовая регламентация с доступными для восприятия граждан правовыми нормами. Добавим, что на вопрос «Необходимо ли совершенствование правового механизма реализации социальной поддержки

¹См.: О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. Ст. 84. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

сотрудников УИС и членов их семей?» 98,8 % опрошиваемых ответило положительно, причем некоторые добавляли, что «всё должно быть проще и прозрачнее», отрицательно – 1,2 %, поскольку «устали от бесконечных реформ».

Таким образом, очевидно, что права сотрудников УИС зачастую нарушаются в связи с пробелами нормативно-правового регулирования. Наше исследование показывает, что свои права перед вышестоящим руководством и в судебном порядке готовы отстаивать в случае нарушения своих социальных гарантий готовы отстаивать 42 % опрошенных, 30,1 % – готовы на такой поступок лишь после увольнения, 17 % – считают, что это может привести к нежелательным последствиям, вплоть до увольнения, а 10,9 % – уверены, что это бесполезно, так как все равно ничего не добьешься.

В целом необходимо констатировать, что в УИС существует организационно-правовой механизм стимулирования служебной деятельности сотрудников посредством предоставления им социальных гарантий. Основным условием повышения эффективности организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей является совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей данный вопрос и приведения ее в соответствие с экономическими, политическими и социальными реалиями современного российского общества¹.

Таким образом, по итогам параграфа можно сделать следующие выводы:

1. Отсутствие федерального закона о службе в УИС является актуальной проблемой. Он необходим для прямого закрепления основных положений ведомства и создания фундамента для более эффективного

¹См.: Будило И. В. Организационное и правовое обеспечение профессиональной подготовки сотрудников кадровых подразделений органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 8.

развития подзаконных нормативных правовых актов, повысит уровень и качество управления персоналом УИС, а также престиж службы в УИС. Создание качественной правовой базы службы в УИС – важнейший фактор приобщения ФСИН России к международным пенитенциарным стандартам, гарантированным Конституцией РФ.

2. Бытовая неустроенность сотрудников УИС часто является причиной неудовлетворенности службой в УИС, некачественного выполнения личным составом своих служебных задач, значительного количества рапортов на увольнение «по собственному желанию» и судебных разбирательств. Права сотрудников УИС зачастую нарушаются в связи с пробелами нормативно-правового регулирования. По той же причине и с учетом неоднозначного толкования правоприменителями существующих правовых норм затруднена защита сотрудниками УИС собственных прав в судебном порядке.

3. 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 снижают эффективность 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).

4. В существующей форме Контракта о службе в УИС не регламентирован вопрос оплаты затрат на обучение в случае досрочного расторжения Контракта. Судебная практика свидетельствует о неоднозначной и в ряде случаев даже противоречивой позиции правоприменителя. Специальными нормативными правовыми актами также не урегулирован порядок определения и возмещения затрат на обучение сотрудника УИС, следовательно, остается открытым вопрос обоснованности

соответствующих расчетов, ошибки в расчетах которых нарушают права сотрудников УИС и ФСИН России.

5. В целях устранения пробелов в праве автор разработал необходимые проекты нормативных правовых актов и предлагает внести следующие изменения:

в целях обеспечения баланса прав и интересов ФСИН России и сотрудников УИС в условиях контракта о службе в УИС закрепить обязанность 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;

в целях конкретизации и регламентации порядка расчета и возмещения затрат на обучение сотрудника УИС распространить на ФСИН России действие соответствующего порядка, существующего в МВД России.

§ 4. Система социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей.

Формирование системы социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС и членам их семей, находится в процессе своего развития. Макарова Н. Н. представляет систему социальных гарантий сотрудников УИС следующими элементами: 1) денежными гарантиями, а именно а) денежным довольствием, включающим денежные пособия и компенсации, б) пенсионным обеспечением; 2) неденежными материальными гарантиями – медицинской помощью; 3) моральными гарантиями: поощрениями, отпусками, продвижением по службе, обучением и персональным ростом¹.

Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ лишь перечисляет социальные гарантии сотрудникам УИС и членам их семей, лишь некоторые из которых выделены в отдельные статьи, а остальные собраны в ст. 3 обсуждаемого закона, причем в названии данной статьи законодатель *указывает различные категории* – «гарантии, пособия и другие денежные выплаты», *однако не раскрывает содержания* этих категорий *и не дает классификации перечисляемых мер социальной поддержки* сотрудников УИС и членов их семей. Более того, в этой статье мы не усматриваем какую-либо *систему их перечисления* ни по указанным категориям, ни по наиболее вероятной последовательности возникновения права на данные меры, ни по тематическим блокам, например, «оплата проезда».

На наш взгляд, классификация социальных гарантий сотрудников УИС необходима², причем считаем возможным классифицировать их: 1) по видам основных социальных услуг, 2) целям социальных гарантий, 3) субъектам,

¹См.: Макарова Н. Н. Указ. соч. С. 247-260.

²См.: 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.

которые имеют право на ту или иную социальную гарантию, и 4) периодичности предоставления социальных гарантий.

По основным видам социальных услуг систематизировать социальные гарантии сотрудников УИС и членов их семей следует согласно требованиям «ГОСТ Р 52143-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг»¹. В этой связи предлагаем классифицировать социальные гарантии сотрудников УИС и членов их семей на социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-экономические и социально-правовые.

Социально-бытовые социальные гарантии поддерживают или обеспечивают привычную социальную среду сотрудников УИС и членов их семей. Например:

обеспечение вещевым имуществом²;

право на ЕСВ (подробнее в § 2 главы 2 диссертационного исследования);

предоставление жилого помещения в собственность (ст. 5 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)³;

предоставление жилых помещений жилищного фонда РФ по договору социального найма (ст. 6 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ);

предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда (ст. 8 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)⁴;

¹См.: Приказ Росстандарта от 17 октября 2013 г. № 1180-ст // М.: Стандартинформ, 2014.

²См.: Об утверждении порядка обеспечения вещевым имуществом сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, имеющих специальные звания внутренней службы : приказ Минюста России от 20 мая 2013 г. № 71 // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. 2013. № 27.

³См.: О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан : постановление Правительства Рос. Федерации от 17 января 2013 г. № 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 3. Ст. 203.

⁴См.: Об установлении категорий сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, которым

право на дополнительную площадь жилого помещения (ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ);

установка квартирных телефонов (ч. 8 ст. 36 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1);

право бронирования и внеочередного получения мест в гостиницах, приобретения проездных документов на все виды транспорта при следовании к новому месту службы или нахождении в служебной командировке (ч. 7 ст. 36 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1)¹.

Социально-медицинские социальные гарантии поддерживают и улучшают состояние здоровья сотрудников УИС и членов их семей. Например, медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение (ст. 10 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)². Обратим внимание, что, согласно данным нашего исследования, правом на санаторно-курортное лечение еще ни разу не пользовались большинство (81,2 %) респондентов, очень редко (1-3 раза за весь период службы) пользовались 15,7 %, а часто, как им бы хотелось (почти каждый отпуск) – 0,9 %, это не нужно 1,6 % сотрудникам, затруднились ответить (как указывали опрошенные,

предоставляются жилые помещения специализированного жилищного фонда, и о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда сотрудникам этих учреждений и органов : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2013 г. № 217 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 12. Ст. 1320.

¹См.: О возмещении расходов по бронированию и найму жилого помещения, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, военнослужащим и сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти за счет средств федерального бюджета : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 июня 2010 г. № 467 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 26. Ст. 3364.

²См.: О порядке предоставления бесплатных путевок в медицинские организации (санаторно-курортные организации) сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, а также отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в указанных учреждениях и органах : постановление Правительства Рос. Федерации от 10 апреля 2013 г. № 320 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 16. Ст. 1950; Об определении стоимости путевки и установлении размера платы за санаторно-курортное лечение в медицинских организациях (санаторно-курортных организациях) Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 31 января 2013 г. № 44 // Рос. газета. 2013. № 92.

1 раз в 2-3 года) – 0,6 %. Следует подчеркнуть, что данным правом пользовались в основном руководители, а до инспекторского состава путевки доходят крайне редко. В этой связи данный вопрос требует дополнительного исследования по части финансирования и реальной картины реализации указанных мер социальной поддержки сотрудников УИС и членов их семей. Также необходимо выяснить причины такого избирательного (в большинстве случаев отдыхают именно руководители) и редкого использования путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых.

Социально-психологические социальные гарантии содействуют улучшению психического состояния сотрудников УИС и членов их семей и восстановлению способности к их адаптации в социальной среде. Например:

отпуска:

очередной ежегодный – 30 календарных дней, а сотрудникам, проходящим службу в местностях с тяжелыми и неблагоприятными климатическими условиями, – 45 календарных дней;

краткосрочный отпуск по семейным обстоятельствам и другим уважительным причинам (до 10 дней);

по болезни;

каникулярный (обучающимся в ведомственных учебных заведениях по очной форме обучения) – зимний (14 календарных дней) и летний (30 календарных дней);

в связи с окончанием учебного заведения – выпускникам ведомственных учебных заведений (30 календарных дней);

дополнительные (за стаж службы, исполнение обязанностей во вредных условиях, за особый характер службы и др.);

а также в соответствии с законодательством РФ: в связи с рождением ребенка, по уходу за детьми, творческие и в связи с обучением, и др.¹.

Социально-педагогические социальные гарантии совершенствуют профессиональную подготовленность сотрудников УИС в целях успешного выполнения ими оперативно-служебных задач, организуют досуг, содействуют в семейном воспитании детей. Например:

профессиональная подготовка сотрудников УИС (специальное первоначальное обучение, подготовка специалистов, повышение квалификации и профессиональная переподготовка, обучение в процессе служебной деятельности – служебно-боевая и общественно-государственная подготовка, послевузовское профессиональное образование)²

предоставление в первоочередном порядке мест в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях по месту жительства и в летних оздоровительных лагерях (ч. 14 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ).

Социально-экономические социальные гарантии поддерживают и улучшают уровень жизни сотрудников УИС и членов их семей, гарантируют имущественные права указанной категории граждан. Например:

¹ См.: Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1; ст.ст. 45-51 // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 2. Ст. 70; Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76; раздел 15 // Рос. газета от 6 июля 2005 г. № 144.

² См.: Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76; раздел 3 // Рос. газета от 6 июля 2005 г. № 144; Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России от 27 августа 2012 г. № 169 // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. 2012. № 41.

– материальное обеспечение (денежное довольствие и другие денежные выплаты в связи с прохождением службы) (ст. 2 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)¹;

¹См.: О порядке обеспечения денежным довольствием сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и таможенных органов Российской Федерации, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к органам государственной власти и иным государственным органам : указ Президента Рос. Федерации от 13 февраля 2013 г. № 140 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 7. Ст. 636; Об окладах месячного денежного содержания сотрудников уголовно-исполнительной системы : постановление Правительства Рос. Федерации от 7 июня 2014 г. № 525 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 24. Ст. 3100; О порядке выплаты денежного довольствия сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, захваченных в плен или в качестве заложников, интернированных в нейтральных странах, а также безвестно отсутствующих, супругам или другим членам их семей : постановление Правительства Рос. Федерации от 25 января 2013 г. № 32 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 5. Ст. 376; Об обеспечении денежным довольствием сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к международным организациям : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 марта 2013 г. № 249 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 12. Ст. 1346; Об утверждении Правил обеспечения денежным довольствием сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к организациям : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 февраля 2013 г. № 94 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 6. Ст. 573; Об утверждении Правил выплаты сотрудникам федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и таможенных органов Российской Федерации надбавки к должностному окладу за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 1122: Постановление Правительства Рос. Федерации от 4 февраля 2013 г. № 81 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 6. Ст. 561; О размерах коэффициентов и процентных надбавок и порядке их применения для расчета денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, проходящих военную службу (службу) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1237 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 3. Ст. 436; Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы, Порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы и Порядка оказания материальной помощи сотрудникам уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269; Об утверждении перечня должностей сотрудников уголовно-

Денежное довольствие является основным средством материального обеспечения сотрудников УИС и стимулирования выполнения ими служебных обязанностей.

Денежное довольствие сотрудников УИС (ст. 2 ФЗ от 30.12.2012 № 283-ФЗ) состоит из (см. рисунок 6):

а) месячного оклада в соответствии с замещаемой должностью (должностной оклад) и

б) месячного оклада в соответствии с присвоенным специальным званием (оклад по специальному званию), которые вместе составляют базовую, обязательную часть денежного довольствия сотрудников УИС – оклад месячного денежного содержания (оклад денежного содержания),

в) ежемесячных дополнительных выплат:

ежемесячная надбавка к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет),

ежемесячная надбавка к должностному окладу за квалификационное звание,

исполнительной системы, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям и признании утратившими силу приказов Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 342 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении Порядка установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам уголовно-исполнительной системы и признании утратившими силу приказов Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 344 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс»; О размерах надбавки к должностному окладу сотрудникам уголовно-исполнительной системы за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, и утверждении Перечня отдельных должностей сотрудников уголовно-исполнительной системы, при замещении которых устанавливается надбавка к должностному окладу за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время : приказ ФСИН России от 16 октября 2014 г. № 547 // Рос. газета. 2014. № 263; Об установлении размеров месячных окладов по нетиповым должностям сотрудников уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России от 14 ноября 2013 г. № 654 // Рос. газета. 2013. № 294; Об утверждении порядка организации работы по исчислению стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России от 23 мая 2014 г. № 102 // Рос. газета. 2014. № 131.

ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы,

ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;

г) иных дополнительных выплат:

премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей;

поощрительные выплаты за особые достижения в службе;

надбавка к должностному окладу за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время;

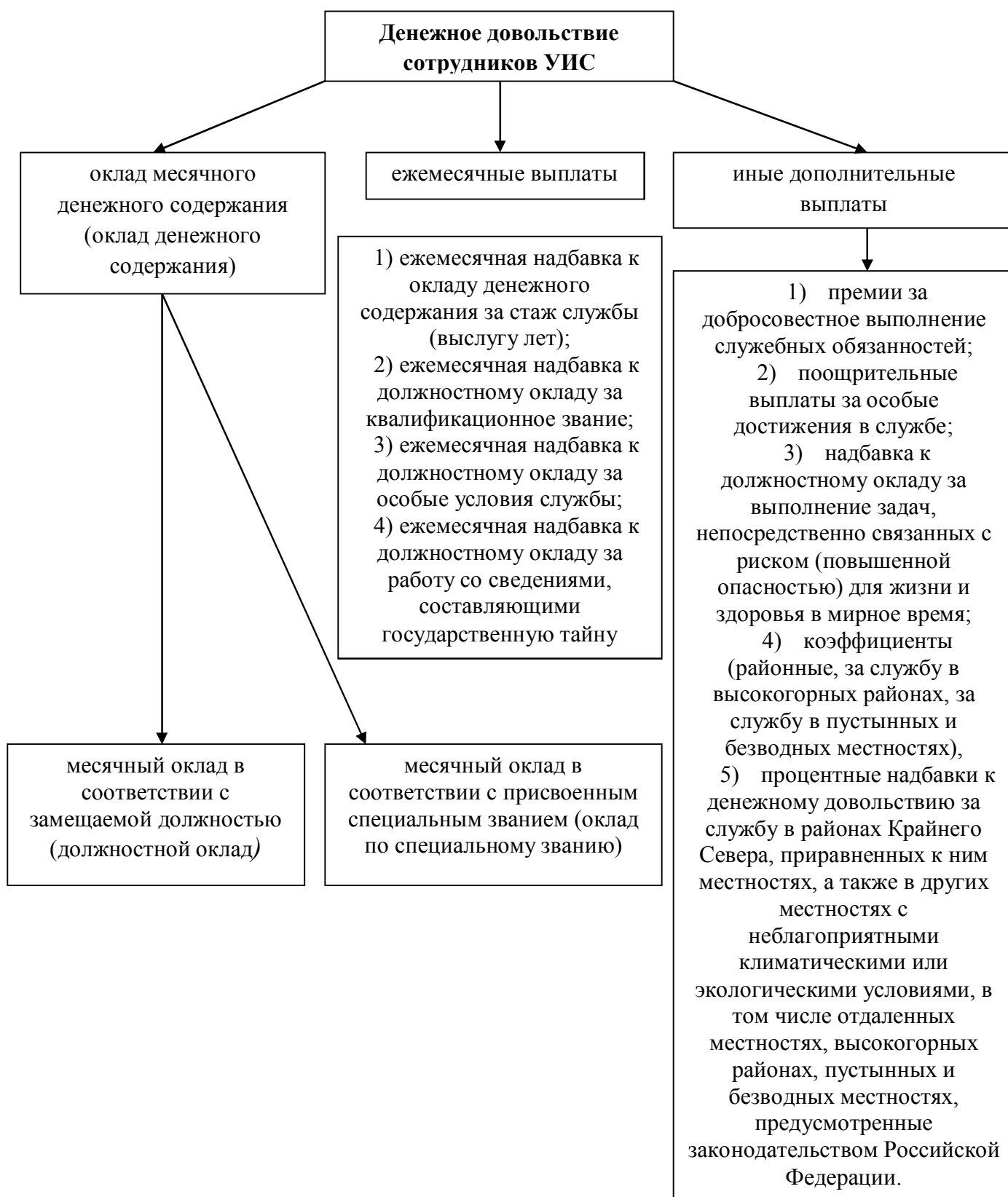
коэффициенты (районные, за службу в высокогорных районах, за службу в пустынных и безводных местностях);

процентные надбавки к денежному довольствию за службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях, предусмотренные законодательством РФ.

Помимо перечисленных дополнительных выплат сотрудникам УИС могут устанавливаться другие дополнительные выплаты (дифференцированно в зависимости от сложности, объема и важности выполняемых ими задач).

Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ также частично регламентирует особенности обеспечения денежным довольствием отдельных категорий сотрудников УИС (например, выплаты денежного довольствия сотруднику, временно выполняющему обязанности по другой должности (ч. 22 ст. 2), сотруднику, находящемуся в распоряжении (ч. 23, ст. 2), прикомандированных сотрудников (ч.ч. 29, 30, 32 ст. 2), часто отсылая к другим нормативно-правовым актам РФ.

Структура денежного довольствия сотрудников УИС



Состав фонда денежного довольствия сотрудников УИС утвержден в ст. 13 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ, а порядок его формирования определяется Постановлением Правительства РФ

от 16 февраля 2013 г. № 126¹.

Обратим внимание на позитивный момент принципиально измененной структуры и составных частей заработной платы: поскольку основная, ежемесячная часть зарплаты сотрудника увеличена и составляет приблизительно половину заработной платы, *достигается цель повышения пенсии за выслугу лет*, исчисляемой из оклада денежного содержания и надбавки за выслугу лет. А сокращение перечня дополнительных выплат к окладу ежемесячного денежного содержания придает им системный характер и снижает зависимость заработной платы сотрудника от субъективизма правоприменителей².

Для сравнения: в Италии и Испании основной оклад сотрудника составляет всего 40 % от общей суммы его дохода, а дополнительные социальные пособия составляют до 50 % заработной платы и зависят от его места проживания, семейного статуса, опыта профессиональной деятельности, продуктивности деятельности и прочих факторов, остальные 10% приходятся на выплаты в связи с особыми условиями службы или особой специальностью. В Германии должностной оклад по занимаемой должности составляет около 85 % совокупного дохода, а различные доплаты и надбавки составляют 15 % заработной платы³;

пенсионное обеспечение (пенсия за выслугу лет, пенсия по инвалидности, пенсия по случаю потери кормильца)⁴;

¹ См.: О порядке формирования фонда денежного довольствия сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (в части федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы), Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной таможенной службы : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 февраля 2013 г. № 126 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 830.

² См.: Матвеев С. П. Современные тенденции модернизации социальной защиты государственных служащих в рамках административной реформы // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 52–56.

³ См.: Городецкий А. Е. Указ. соч. С. 114–133.

⁴ См.: О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах

выплаты на командировочные расходы (ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)¹;

ежегодная материальная помощь (ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)²;

страховые гарантии и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей (ст. 12 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)³.

Сведения о реализации социальных гарантий по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников УИС

по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей : закон Рос. Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 9. Ст. 328; О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 40. Ст. 3753; Об утверждении Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе : приказ Минюста России от 30 декабря 2005 г. № 258 // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнительной власти. 2006. № 9.

¹ См.: О возмещении суточных расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, военнослужащим и сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти за счет средств федерального бюджета : постановление Правительства Рос. Федерации от 1 февраля 2011 г. № 43 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 8. Ст. 1110.

² См.: Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы, Порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы и Порядка оказания материальной помощи сотрудникам уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269. Приложение № 3.

³ См.: Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1474; Об утверждении Инструкции о проведении обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников учреждений и органов УИС : приказ Минюста России от 13 апреля 2006 г. № 114 // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. 2006. № 20.

за 2007-2016 гг. (см. таблицы №№ 4и 5)¹ свидетельствуют об отлаженности организационно-правового механизма предоставления обсуждаемой социальной гарантии.

Таблица № 4

**Сведения о количестве страховых случаев среди сотрудников УИС
за 2007-2016 гг.**

Наименование показателя		Количество страховых случаев за отчетный период										
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Всего		1917	2186	1916	2180	1953	2148	1900	1642	1621	1464	
в том числе:	гибель (смерть) застрахованного лица в период прохождения службы	104	107	72	106	62	71	69	54	58	44	
	смерть застрахованного лица до истечения одного года после увольнения со службы	10	11	15	16	11	21	9	12	8	13	
	установление застрахованном у лицу инвалидности в период прохождения службы либо до истечения одного года после увольнения со службы	1 группы	14	13	6	20	14	12	11	9	19	11
		2 группы	206	263	243	217	164	221	154	108	87	75
		3 группы	163	208	137	174	171	268	175	163	115	75
	получение застрахованным лицом в период прохождения службы увечья (ранения, травмы, контузии)	тяжелого	285	316	299	341	310	294	280	247	271	245
легкого		1135	1268	1144	1306	1221	1261	1202	1049	1063	1001	

Однако, в данном контексте нельзя не вспомнить о разгоревшемся скандале, когда около 700 бывших сотрудников ФСИН России не могли получить от своей страховой компании «Спасские ворота» положенные им по закону компенсации². Из-за проблем с выплатами в 2010 году ФСИН России не стала заключать контракт со «Спасскими воротами». В апреле 2011 года «Спасские ворота» вошли в страховую группу «МСК»,

¹См.: Форма статистической отчетности ОСГ-1 (отчет об обеспечении социальных гарантий по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников УИС) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2016 гг.

² См.: Куревина Л. В. Увольняя, не забудьте про гарантии // Отдел кадров бюджетного учреждения. 2011. № 12.

Таблица № 5

**Сведения о суммах страховых выплат застрахованным лицам и выгодоприобретателям,
полученных в результате страховых случаев среди сотрудников УИС
за 2007-2016 гг.**

Наименование показателя		Сумма страховых выплат застрахованным лицам и выгодоприобретателям за отчетный период, тыс. руб.										
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Всего		121584,66	189289,79	176896,10	198255,03	175153,60	620113,95	541220,90	476975,12	479934,87	401801,71	
в том числе:	гибель (смерть) застрахованного лица в период прохождения службы	26553,94	30573,70	25605,31	36577,27	25652,88	127274,30	138978,20	119425,50	133813,30	106160,91	
	смерть застрахованного лица до истечения одного года после увольнения со службы	3020,52	3821,08	4731,49	5044,39	5082,45	31422,85	17220	25926,12	18853,45	30385,56	
	установление застрахованному лицу инвалидности в период прохождения службы либо до истечения одного года после увольнения со службы	1 группы	2787,45	5498,78	2601,65	7571,86	5744,51	18000,00	17077,50	13846,87	33307,20	19283,15
		2 группы	41179,87	72369,97	74243,98	67070,46	54832,12	207282,5	157117,90	116940,01	101086,70	85310,64
		3 группы	16827,39	27584,82	20407,63	26096,15	28774,49	131899,53	90320,82	89991,24	67197,92	43337,00
	получение застрахованным лицом в период прохождения службы увечья (ранения, травмы, контузии)	тяжелого	10003,36	16251,8	16694,89	18919,16	18530,07	46654,44	57319,33	53538,91	63682,16	58913,77
		легкого	21212,12	33189,62	32611,13	36975,73	36537,06	57580,33	63187,14	57306,45	61994,10	58410,65

которая обязалась урегулировать все проблемы с их клиентами. В настоящее время страховщиком в отношении ФСИН России выступает ОАО «ЧСК» Чрезвычайная страховая компания. Обратим внимание, что цель страхования жизни и здоровья сотрудников УИС заключается в том, чтобы обезопасить названную категорию лиц от возможных имущественных потерь в связи с утратой жизни или здоровья при наступлении страховых случаев. Страховая компания не может предотвратить беду, но может помочь преодолеть возникшие финансовые трудности;

ежемесячная денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений (ст. 8 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)¹;

единовременная выплата на первоначальное обзаведение хозяйством в размере до трех окладов денежного содержания в одном из следующих случаев:

в течение трех месяцев со дня назначения на должность после окончания образовательной организации федерального органа УИС или федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел;

в течение трех месяцев со дня назначения на должность выпускников государственных и муниципальных образовательных организаций высшего образования;

¹См.: О порядке и размерах выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и таможенных органов Российской Федерации, а также членам семей сотрудников указанных учреждений и органов, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в этих учреждениях и органах : постановление Правительства Рос. Федерации от 9 сентября 2016 г. № 894 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 38. Ст. 5544.

в течение трех месяцев со дня заключения первого брака (ст. 37 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1)¹;

подъемное пособие и суточные при переезде сотрудника на новое место службы в другой населенный пункт (ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)²;

в служебных целях обеспечение сотрудников проездными документами на все виды транспорта общего пользования (кроме такси) городского, пригородного и местного сообщения (ч. 11 ст. 36 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1);

право проезда сотрудника и провоза задержанного либо доставляемого ими лица (лиц) на всех видах транспорта общего пользования (кроме такси) городского, пригородного и местного сообщения без приобретения проездных документов, а в сельской местности на попутном транспорте (ч. 12 ст. 36 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1);

денежная компенсация за использование личного транспорта в служебных целях (ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)³;

оплата расходов на проезд сотрудников к избранному месту жительства и перевозку до 20 тонн личного имущества (ч. 12 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)¹;

¹ См.: О размере и порядке осуществления единовременной выплаты на первоначальное обзаведение хозяйством сотрудникам учреждений, исполняющих наказания : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 декабря 2004 г. № 796 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 51. Ст. 5207; О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. № 796 : приказ ФСИН России от 26 апреля 2005 г. № 301 // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. 2005. № 24.

² См.: Об утверждении Порядка выплаты подъемного пособия и суточных при переезде сотрудников уголовно-исполнительной системы на новое место службы в другой населенный пункт : приказ ФСИН России от 9 апреля 2013 г. № 174 // Рос. газета. 2013. № 96.

³ См.: Об утверждении Правил выплаты денежной компенсации за использование личного транспорта в служебных целях сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 17 января 2013 г. № 14 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 3. Ст. 212.

оплата стоимости проезда к месту лечения либо медицинского освидетельствования и обратно, к месту долечивания (реабилитации) в медицинской организации (санаторно-курортной организации) и обратно, к месту проведения медико-психологической реабилитации и обратно (ч. 5 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)²;

оплата проезда сотруднику УИС, проходящему службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, или в учреждениях и органах УИС, дислоцированных в субъекте РФ, входящем в Уральский, Сибирский или Дальневосточный федеральный округ, либо за пределами территории РФ, а также одному из членов его семьи, к месту проведения основного (каникулярного) отпуска по территории (в пределах) РФ и обратно (ч. 6 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)³.

¹См.: Об утверждении Правил возмещения расходов на проезд и провоз багажа к избранному месту жительства сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, выплаты денежной компенсации расходов на проезд в санаторно-курортные организации гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в указанных учреждениях и органах, и членам их семей, а также проезда членов семей и родителей погибшего (умершего) сотрудника этих учреждений и органов к месту его погребения, находящемуся за пределами территории Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 января 2013 г. № 63 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 5. Ст. 403.

²См.: Об утверждении Порядка оплаты сотрудникам уголовно-исполнительной системы стоимости проезда к месту лечения либо медицинского освидетельствования и обратно, к месту долечивания (реабилитации) в медицинской организации (санаторно-курортной организации) и обратно, к месту проведения медико-психологической реабилитации и обратно : приказ ФСИН России от 24 апреля 2013 г. № 209 // Рос. газета. 2013. № 133.

³ См.: Об утверждении Порядка оплаты проезда сотруднику уголовно-исполнительной системы, проходящему службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, или в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, дислоцированных в субъекте Российской Федерации, входящем в Уральский, Сибирский или Дальневосточный федеральный округ, либо за пределами территории Российской Федерации, а также одному из членов его семьи, к месту проведения основного

Социально-правовые социальные гарантии оказывают содействие в решении социально-правовых проблем сотрудников УИС и членов их семей. Например:

гарантии личной безопасности, неприкосновенности личности, чести и достоинства сотрудников УИС и членов их семей;

установление нормативными правовыми актами социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей (глава VI Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1)¹. Например, льготный зачет выслуги лет для назначения пенсии и пенсия за выслугу лет.

По целям социальных гарантий предлагаем классифицировать их на стимулирующие, компенсационные и стимулирующе-компенсационные.

Стимулирующие социальные гарантии стимулируют эффективное выполнение возложенных на сотрудников УИС служебных обязанностей. Например, премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей, материальная помощь².

Компенсационные социальные гарантии компенсируют тяготы и лишения службы сотрудников УИС и соответствующие неблагоприятные воздействия на членов их семей. Как отмечает И. Н. Саломатин, цель компенсации состоит в возмещении работнику понесенных им затрат, того, что израсходовано или предстоит истратить в процессе исполнения им служебных обязанностей³. Например, коэффициенты (районные,

(каникулярного) отпуска по территории (в пределах) Российской Федерации и обратно : приказ ФСИН России от 24 апреля 2013 г. № 207 // Рос. газета. 2013. № 125.

¹ См.: Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1; глава VI.

² См.: Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы, Порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы и Порядка оказания материальной помощи сотрудникам уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269.

³ См.: Саломатин И. Н. Гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с обучением: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 12.

за службу в высокогорных районах, за службу в пустынных и безводных местностях) и процентные надбавки за службу в этих районах и местностях¹.

Стимулирующе-компенсационные социальные гарантии нацелены как на стимулирование эффективного выполнения возложенных на сотрудников УИС служебных обязанностей, так и на компенсацию тягот и лишений службы сотрудников УИС и соответствующих неблагоприятных воздействий на членов их семей. Например, надбавка к должностному окладу за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время². Следует подчеркнуть, что социальные выплаты приобретают *стимулирующе-компенсационный*

¹ См.: О размерах коэффициентов и процентных надбавок и порядке их применения для расчета денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, проходящих военную службу (службу) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1237 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 3. Ст. 436.

² См.: О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 февраля 2013 г. № 95 (ред. от 30.12.2014) // СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении Правил выплаты сотрудникам федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и таможенных органов Российской Федерации надбавки к должностному окладу за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 1122 : постановление Правительства Рос. Федерации от 4 февраля 2013 г. № 81 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 6. Ст. 561; Об утверждении перечня должностей сотрудников уголовно-исполнительной системы, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям и признании утратившими силу приказов Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 9 апреля 2015 г. № 342 // СПС «КонсультантПлюс»; О размерах надбавки к должностному окладу сотрудникам уголовно-исполнительной системы за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, и утверждении Перечня отдельных должностей сотрудников уголовно-исполнительной системы, при замещении которых устанавливается надбавка к должностному окладу за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время : приказ ФСИН России от 16 октября 2014 г. № 547 (ред. от 09.04.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

характер в связи с добровольно-принудительными условиями их предоставления, причем сотрудников УИС нельзя лишить данных выплат (в отличие от стимулирующих социальных выплат).

По субъектам, которые имеют право на ту или иную социальную гарантию предлагаем разделять социальные гарантии на базовые, специальные, персональные и социальные гарантии членам семей сотрудников УИС.

Базовые социальные гарантии предусмотрены на законодательном уровне абсолютно для всех сотрудников УИС. Например, обязательное государственное страхование жизни и здоровья сотрудников УИС.

Специальные социальные гарантии предусмотрены для определенной категории сотрудников УИС и лиц, уволенных со службы в УИС, в связи со сложившимися жизненными обстоятельствами при наличии необходимых условий. Например, дополнительный отпуск продолжительностью до 30 суток сотруднику, проходившему службу в условиях военного положения или чрезвычайного положения, вооруженного конфликта, проведения контртеррористической операции, ликвидации пожаров, последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера, других чрезвычайных ситуаций и в иных особых условиях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, при наличии показаний к медико-психологической реабилитации для бесплатного ее проведения (в трехмесячный срок) (ч. 10 ст. 10 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ). Сотрудникам, постоянно или временно выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, предоставляются также дополнительные социальные гарантии и компенсации, установленные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ (ч. 15 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ).

Персональные социальные гарантии – это 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). Очевидно, что на фоне усугубления демократических процессов в российском государстве возрастает необходимость плодотворного сотрудничества территориальных органов ФСИН России с различными институтами гражданского общества.

Социальные гарантии *членам семей сотрудников УИС* предусмотрены в целях компенсации соответствующих неблагоприятных воздействий на членов семей сотрудников УИС и обеспечения нормальных условий их жизнедеятельности. Например, денежные компенсации расходов на оплату коммунальных и иных услуг (ст. 9 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ)¹. Следует подчеркнуть, что за вдовами (вдовцами) сотрудников предоставляемые социальные гарантии сохраняются до повторного вступления в брак.

Членами семьи сотрудника и гражданина РФ, уволенного со службы в УИС, и лицами, находящимися (находившимися) на их иждивении считаются (ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ) (см. рисунок 7):

супруга (супруг), состоящие в зарегистрированном браке с сотрудником, а также состоявшие в зарегистрированном браке с погибшим (умершим) сотрудником на день гибели (смерти);

несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения;

¹ См.: О предоставлении членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг : постановление Правительства Рос. Федерации от 2 августа 2005 г. № 475 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 32. Ст. 3316.

лица, находящиеся (находившиеся) на полном содержании сотрудника (гражданина РФ, уволенного со службы в УИС) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством РФ.

Рис. 7

Перечень лиц, которые в соответствии с ч. 2 ст. 1 ФЗ от 30.12.2012 № 283-ФЗ считаются членами семьи сотрудника и гражданина РФ, уволенного со службы в УИС, и лицами, находящимися (находившимися) на их иждивении

Членами семьи сотрудника и гражданина РФ, уволенного со службы в УИС, и лицами, находящимися (находившимися) на их иждивении считаются (ч. 2 ст. 1 ФЗ от 30.12.2012 № 283-ФЗ):

супруга (супруг),

- состоящие в зарегистрированном браке с сотрудником,
- состоявшие в зарегистрированном браке с погибшим (умершим) сотрудником на день гибели (смерти)

несовершеннолетние дети,

дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет,

дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения

лица, находящиеся (находившиеся) на полном содержании сотрудника (гражданина РФ, уволенного со службы в УИС)

или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию,

а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством РФ.

По периодичности предоставления социальных гарантий предлагаем классифицировать их на единовременные, ежемесячные и ежегодные.

Единовременные социальные гарантии предоставляются сотруднику УИС лишь один раз за весь период службы, а *ежемесячные* и *ежегодные* –

должны предоставляться соответственно ежемесячно и ежегодно (например, единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения; ежемесячное пособие на содержание детей и ежегодное пособие на проведение летнего оздоровительного отдыха детей (пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ¹).

В контексте классификации социальных гарантий по периодичности их предоставления следует выделить и соблюдать в вопросах предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей принцип своевременности, который исходя из сформулированного автором определения, подразумевает возможность реализации социальных гарантий, предоставляемых указанной категории граждан, в течение такого периода времени, которое не обесценивает социальное назначение этих прав. Как видно из сформулированного определения, крайне актуальна необходимость его соблюдения, что очевидно из анализа практики реализации социальных гарантий сотрудников УИС. Например, не во всех учреждениях и не всегда своевременно выплачивается ежемесячная денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений сотруднику, не имеющему жилого помещения по месту службы. Часто сотрудникам выплачивается разовая компенсация за полгода, что значительно ухудшает финансовое положение сотрудника, которому приходилось распределять свою заработную плату без расчета положенных ему денежных средств, право на которые он не может реализовать своевременно, в данном случае – ежемесячно. Следует отметить, что обсуждаемая компенсация выплачивается лишь после поступления денежных средств на расчетный счет учреждения или органа УИС на текущий год, следовательно, иногда по объективным причинам невозможно реализовать социальные гарантии своевременно.

¹См.: О размерах и порядке выплаты пособий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 11 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : постановление Правительства Рос. Федерации от 13 августа 2013 г. № 694 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 33. Ст. 4395.

Принципу своевременности отводится особая роль в организации деятельности по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, поскольку, когда меры социальной поддержки совпадают со сроками ожидания человека, их восприятие более впечатляющее, чем тогда, когда временной диапазон между ними растягивается. Например, социальное назначение обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников УИС заключается в компенсации утраченного в результате наступления страхового случая денежного содержания посредством страховых выплат, которые помогут восстановить здоровье в процессе лечения либо иным способом простимулировать материальное обеспечение сотрудника¹, но когда указанные выплаты выплачиваются спустя годы после травмы, данная социальная гарантии фактически теряет свое назначение. А различные поощрительные выплаты, полученные сотрудниками УИС своевременно, активизируют их благодаря осязаемой оценке руководителя, в противовес этому, запоздалые поощрения гораздо менее эффективны.

Следовательно, актуальность исследования проблемы соблюдения принципа своевременности предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей определяется необходимостью совершенствования законодательства в данной области, а также поиском эффективных форм и методов организации процесса реализации регламентированных мер. Отметим, что выделение в предлагаемой классификации ежемесячных и ежегодных социальных гарантий сотрудникам УИС также закрепит важность соблюдения сроков.

Таким образом, по итогам параграфа можно сформулировать следующие выводы:

1. Автор предлагает классифицировать социальные гарантии сотрудников УИС и членов их семей: 1) по видам основных социальных

¹См.: Мачкасов А. И. Осуществление обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников УИС : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 113.

услуг, 2) целям социальных гарантий, 3) субъектам, которые имеют право на ту или иную социальную гарантию, и 4) срокам предоставления социальных гарантий.

2. По видам основных социальных услуг предлагаем классифицировать социальные гарантии сотрудников УИС и членов их семей на социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-экономические и социально-правовые социальные гарантии.

3. По целям социальных гарантий предлагаем классифицировать их на стимулирующие, компенсационные и стимулирующе-компенсационные.

4. По субъектам, которые имеют право на ту или иную социальную гарантию предлагаем классифицировать социальные гарантии на базовые, специальные, персональные и социальные гарантии членам семей сотрудников УИС.

5. По периодичности предоставления социальных гарантий предлагаем классифицировать их на единовременные, ежемесячные и ежегодные.

6. В контексте классификации социальных гарантий по периодичности их предоставления следует выделить и соблюдать в вопросах предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей принцип своевременности, который исходя из сформулированного автором определения, подразумевает возможность реализации социальных гарантий указанной категории граждан в течение такого периода времени, которое не обесценивает социальное назначение этих прав.

Глава II. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ СТИМУЛИРОВАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.

§ 1. Субъекты управления, задействованные в организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам уголовно-исполнительной системы.

Необходимым условием нормального функционирования здорового гражданского общества в правовом государстве является отражение любого правового института как явления нормативного характера не только на бумаге, но и, главным образом, его реализация в конкретных общественных отношениях. Исследование функционирования организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей показало существование множества проблем в этой области, которые в большинстве случаев связаны с разницей между нормативно-правовым регулированием данных мер социальной поддержки и их реализацией на практике. Нам импонирует определение В. В. Карпуниной, подразумевающей под реализацией основных прав и свобод правомерную деятельность субъектов правоотношений для достижения желаемых результатов юридическими средствами¹.

Заслуживает внимания исследование И. И. Шубиной², предложившей структуру механизма правовой защиты сотрудников органов внутренних дел. Полагаем, данную структуру можно успешно адаптировать под *структуру*

¹См.: Карпунина В. В. К вопросу о реализации прав и свобод субъектами УИС // Актуальные проблемы деятельности подразделений УИС: сборник материалов всерос. научно-практич. конф. Воронеж, 2015. С. 418.

²См.: Шубина И. И. Организационное обеспечение правовой защиты сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 173–174.

организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей:

- 1) моделирование его конструкции;
- 2) анализ правовых норм, регламентирующих социальные гарантии;
- 3) изучение деятельности государственных органов и должностных лиц по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей;
- 4) изучение взаимодействия соответствующих государственных органов и должностных лиц с социальными институтами, специализирующимися на предоставлении социальных гарантий гражданам;
- 5) определение форм и процедур разрешения юридических коллизий;
- 6) определение субъектов, форм и методов контроля и надзора за осуществлением предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей;
- 7) анализ эффективности действия организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей.

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 в соответствующие структурные подразделения учреждения, органа или организации УИС необходимых документов. 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.

Так, *на государственном уровне* социальные гарантии сотрудникам УИС и членам их семей регламентируют и определяют размеры финансирования:

- I) Президент Российской Федерации;
- II) законодательные органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (Федеральное Собрание Российской Федерации; законодательные, народные и государственные собрания; верховные советы республик в составе Российской Федерации; законодательные собрания краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов);
- III) органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (Правительство Российской Федерации, Министерство Юстиции Российской Федерации, ФСИН России, правительства республик в составе Российской Федерации, администрации и правительств краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов);
- IV) органы судебной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации; Высший Арбитражный Суд Российской Федерации; федеральные, областные и районные суды);

V) органы прокуратуры.

На уровне ведомства в организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей задействованы ряд подразделений, служб и должностных лиц, расположенных в определенной иерархии:

1) *Федеральная служба исполнения наказаний России*¹, которая является главным распорядителем бюджетных ассигнований для предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей;

2) *Главные управления, управления и отделы Федеральной службы исполнения наказаний субъектов РФ* организуют реализацию законодательства о пенсионном обеспечении работников УИС, принимают участие в организации медицинского и санаторно-курортного обеспечения сотрудников, осуществляют меры по улучшению жилищно-бытовых условий сотрудников УИС и членов их семей, обеспечивают формирование в установленном порядке ведомственного жилищного фонда и его эксплуатацию;

3) *учреждения, органы и организации УИС* осуществляют деятельность по развитию своей материально-технической базы и социальной сферы², задействованы в предоставлении социальных гарантий личному составу.

Заслуживает внимания передовой опыт УФСИН России по Ставропольскому краю и ГУФСИН России по Пермскому краю, заключающийся в активном использовании профсоюзных организациях сотрудников УИС. Одним из основных направлений деятельности указанных структурных подразделений является создание условий для эффективной

¹ См.: Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314. Пп. 1 п. 7. ч. 6., пп. 2 п. 7 ч. 7. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109.

² См.: Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1. П. 5 ст. 13 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 33. С. 1316.

социальной поддержки членов данной организации, представительство и защита их социально-трудовых прав. Полагаем, отсутствие осязаемого влияния со стороны профсоюзных организаций на предоставление социальных гарантий связано с тем, что данный положительный опыт применяется не во всех территориальных органах ФСИН России, а в тех, где организована деятельность обсуждаемых структурных подразделений, уделяется недостаточное внимание предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС и указанная работа проводится формально. В этой связи стоит обратить внимание на функционирование профсоюзных организаций в США, членство в которых обязывает сотрудников на регулярные денежные взносы целевого характера на счет организации, однако часть этих средств профсоюзы доплачивают в Пенсионный фонд, используют для оплаты услуг адвокатов при необходимости, покрывают часть расходов сотрудника на медицинские услуги и решают другие проблемы сотрудников. Развитые профсоюзные организации США создают дополнительную помощь сотрудникам в получении и реализации их социальных гарантий¹.

Деятельность вышеперечисленных субъектов, задействованных в организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, подчиняется закономерностям социального управления и рассматривается нами как управленческий процесс, который представляет собой повторяющуюся совокупность последовательно осуществляемых управленческих операций, по мере и в ходе реализации которых субъект управления достигает желаемых результатов и поставленных целей. В этой связи вышеперечисленные субъекты являются субъектами управления, задействованными в процессе предоставления сотрудникам УИС и членам их семей социальных гарантий.

¹ См.: Мородумов Р. Н., Еремеев Ю. А. Опыт зарубежных стран в части предоставления социальных гарантий сотрудникам правоохранительных органов // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2016. № 5. С. 134.

В процессе управления выделяют две стадии: 1) подготовку и принятие управленческого решения, 2) организацию исполнения этого решения. Технологию процесса управления составляют универсальные и обязательные операции: 1) определение проблемы, требующей решения, формулирование цели; 2) разработка вариантов решения; 3) оценка вариантов, выбор лучшего; 4) принятие (утверждение) решения; 5) оценка хода исполнения решения, его корректирование; 6) учет и оценка результатов выполнения решения.

Конкретизируем перечисленные операции в контексте организации деятельности структурных подразделений учреждений и органов УИС по предоставлению сотрудникам и членам их семей социальных гарантий:

1) Успешное управление персоналом УИС предполагает обладание субъектом управления достоверной информацией о нормативно-правовом регулировании и практической реализации социальных гарантий личного состава. Информация о фактическом состоянии предоставления социальных гарантий, как правило, формируется из данных статистической и оперативной отчетности УИС, а также иной содержательной информации (официальные документы, например, судебные решения; обращения граждан; результаты анонимного анкетирования сотрудников УИС и другие).

В случае выявления недостаточной реализации социальных гарантий требуется:

2) разработать предложения по совершенствованию организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей,

3) оценить предложенные варианты и выбрать лучший,

4) утвердить данное решение и

5) организовать его исполнение.

К примеру, практика организации предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС свидетельствует о положительном эффекте региональных нормативно-правовых актов и целевых программ, а также заключение соглашений с руководителями местных органов власти

о моральном и материальном стимулировании сотрудников и коллективов, имеющих высокие показатели оценки эффективности служебной деятельности. Следует принять во внимание исследование вопросов учета региональной политики в процессе управления правоохранительными органами В. М. Пашина¹. Как отмечал П. Козлов² в своем исследовании (2003 г.), многие регионы использовали материальное стимулирование: единовременная выплата лучшему учреждению для премирования коллектива (УФСИН России по Ханты-Мансийскому автономному округу), награждение руководством города и области лучших сотрудников грамотами и денежными премиями (ГУФСИН России по Челябинской области), доплаты к должностным окладам сотрудников (УФСИН России по г. Москве, УФСИН России по Московской области, Вологодский институт права и экономики ФСИН России), выделение денежных средств из бюджета региона на социальную поддержку сотрудников УИС (Красноярский край, Челябинская область), предоставление различных льгот сотрудникам УИС и членам их семей (УФСИН России по Вологодской области, УФСИН России по Читинской области). На сегодняшний день в условиях кризиса материальное стимулирование используется реже, часто в меньшем размере, а личный состав поощряется различными грамотами, благодарственными письмами и занесением на почетную доску.

б) Оценивая качество реализации социальных гарантий, можно резюмировать, что в настоящее время они с трудом могут быть полностью реализованы в современных социально-экономических условиях. На сегодняшний день по показателям эффективности государственного управления и качества публичных услуг Россия находится в числе стран, которые имеют более низкий уровень экономического развития

¹ См.: Пашин В. М. Теоретические, правовые и организационные проблемы функционирования и развития региональной системы управления органами внутренних дел Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 762 с.

² См.: Козлов П. Быть готовым выполнять поставленные задачи // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2003. № 5. С. 21–26.

и человеческого потенциала¹. Одним из существенных противоречий социального российского законодательства, например, является необеспеченность реальным финансированием многих федеральных законов. Например, при потребности в бюджетных ассигнованиях в размере 629,9 млн. рублей, объемы финансирования на выплату денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения в 2015 году составил 407,8 млн. рублей². Ограниченность объема средств, выделяемых ФСИН России из федерального бюджета на выплату сотрудникам различных компенсаций не позволяет в полной мере удовлетворить заявки учреждений и органов УИС. Поэтому пока сложно говорить об эффективной работе организационно-правового и экономического механизмов предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС, которые в этой связи не всегда в состоянии стимулировать личный состав к эффективному выполнению служебных обязанностей.

Организация исполнения управленческих решений по вопросам предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей совпадает с организацией исполнения любого управленческого решения. Она проходит следующие этапы:

I) уяснение и детализация содержания решения (определение круга лиц, которых необходимо ознакомить с решением, устранение неясности, расчленение решения на задания для конкретных исполнителей);

II) подбор и расстановка исполнителей, их инструктаж и обучение (в большинстве случаев исполнителей назначают из числа заранее обученных сотрудников, также часто исполнитель определяется уже на стадии принятия соответствующего решения и фиксируется в нем);

¹ См.: Мазунина Д. А., Бобров А. М. Социальные гарантии как фактор внешней мотивации курсантов образовательных учреждений ФСИН России // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 39.

² См.: Об итогах работы по улучшению жилищных условий работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в 2015 г.: письмо ФСИН России от 10 февраля 2016 г. № 04-6566. С. 8.

III) обеспечение деятельности исполнителей, организация взаимодействия между ними и координация их усилий (при этом следует учитывать объективные и субъективные условия, способствующие и препятствующие деятельности исполнителей, возможна выработка более рациональных способов исполнения решения);

IV) контроль над деятельностью исполнителей и анализ результатов их работы (организация и осуществление контроля, анализ эффективности выполнения поставленных задач и в случае необходимости – их корректирование).

Субъективные причины недостатков организации предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей могут быть следующими:

1) слабое знание сотрудниками, организующими деятельность по предоставлению социальных гарантий личному составу и членам их семей, требований российского законодательства и указаний ФСИН России, регламентирующую организацию данной деятельности и социальные гарантии, предоставляемые указанной категории граждан;

2) слабый контроль за работой подчиненных сотрудников со стороны руководства учреждения;

3) слабый контроль со стороны аппарата управления за правомерностью и объективностью реализации прав сотрудников на различные социальные выплаты.

Обращаем внимание, что несоблюдение норм законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы организации предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, большое количество технических ошибок при оформлении и направлении документов влечет за собой увеличение сроков рассмотрения документов и принятия соответствующих решений.

Обратим внимание, что *организация исполнения решений по предоставлению социальных гарантий личному составу часто связана*

с объективными трудностями: объемность и сложность полученной информации о состоянии рассматриваемого вопроса, отсутствие целевых источников финансирования, невозможность обойтись собственными силами и необходимость включения в решение проблемы других правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Анализ кризисного характера экономической ситуации в России приводит к выводам о важности законотворческой деятельности по вопросам предоставления социальных гарантий на региональном уровне, поскольку она позволяет решать конкретные социальные задачи с учетом реального положения дел в определенном регионе и высокой территориальной дифференциации. По территориальному принципу также образуются государственные (централизованные) внебюджетные фонды социального назначения, служащие источником финансирования социальных гарантий населения.

С целью совершенствования организации финансового обеспечения УИС, Ю. Ю. Кузнецов говорил о необходимости активизации внебюджетной деятельности учреждений, в распоряжение которых должны поступать полученные доходы¹. Он также подчеркивал уменьшение текучести кадров как результат взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам предоставления социальных гарантий персоналу УИС, а в федеральном законе о бюджете на финансовый год предлагал закреплять перечень субъектов Российской Федерации, обязанных оказывать содействие структурным подразделениям ФСИН России в регионах, и размеры данной финансовой помощи². Обратим внимание, что в «социальный пакет» сотрудников Японии также включены региональные пособия и бонусы, но в более значительных размерах – в виде выплат пяти должностных окладов в год (0,8 должностных оклада – в марте,

¹См.: Кузнецов Ю. Ю. Организационно-правовые основы финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы России : дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2010. С. 117.

²Там же. С. 140–143.

2 должностных оклада – в июле, 2,2 должностных оклада – в декабре)¹.

В УФСИН России по г. Москве, например, по-прежнему, одним из приоритетных направлений остается установление дополнительных социальных гарантий сотрудникам и членам их семей: 1) ежемесячная доплата из фонда Правительства г. Москвы²; 2) предоставление временной регистрации; 3) предоставление в первоочередном порядке мест в детских дошкольных и школьных учреждениях г. Москвы; 4) совместное проведение мероприятий с главами районов и управ; 5) организация посещения культурных мероприятий столицы.

Доплата из фонда Правительства г. Москвы установлена в целях повышения эффективности оперативно-служебной деятельности и улучшения денежного содержания личного состава, она также повышает статус службы в столице России в противовес практически одинаковому с регионами размеру заработной платы персонала УИС несмотря на высокие цены в г. Москве, где особенно дорого обходится наем (поднаем) достойного жилья, что даже предусмотренные государством компенсации в большинстве случаев не в состоянии полностью покрыть данные расходы сотрудников. Обсуждаемая доплата активно применяется руководителями УФСИН России по г. Москве в качестве меры наказания в виде материального стимулирования посредством снижения размеров данной доплаты вплоть до ее лишения (2014 г. – 1005 случаев, в 2013 г. – 598)³. Однако с 2015 г. прекратили использование подобной меры наказания. В этой связи примечательно, что в 2016 г. количество нарушений служебной дисциплины,

¹См.: Городецкий А. Е. Указ. соч. С. 114-133.

²См.: Об установлении доплат к денежному содержанию и заработной плате сотрудникам Управления исполнения наказаний Министерства юстиции РФ по г. Москве : Распоряжение мэра Москвы № 310-РМ от 8 апреля 1999 г. [Электронный ресурс] // Онлайн-справочник московских и федеральных органов власти. Библиотека правовых актов. Список административных округов и районов Москвы. Режим доступа: http://mosopen.ru/document/310_rm_1999-04-08 (дата обращения 13.04.2017).

³См.: 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. 156.

совершенных сотрудниками УФСИН России по г. Москве, увеличилось в сравнении с АППГ на 245 нарушений или 40,9 %¹.

В условиях реформирования УИС, направленного на повышение эффективности деятельности, приведение ее в соответствие с современными и перспективными потребностями, особую роль играет совершенствование управления персоналом в целях повышения эффективности функционирования пенитенциарной системы.

Деятельность руководителя исправительного учреждения включает в себя два основных аспекта: 1) деятельность исправительных учреждений по выполнению возложенных на них задач и функций, включая вопросы организации деятельности основных и функциональных подразделений учреждения, а также гуманного обращения с осужденными; 2) кадровую, воспитательную, социально-психологическую работу с личным составом, вопросы его социальной поддержки, профессионального обучения и подготовки, служебного поведения сотрудников.

Организация служебной деятельности личного состава является основной составляющей содержания труда руководителя и направлена на безусловное выполнение возложенных на учреждение задач и функций. Отмечая двусторонний характер управления, В. В. Ромашев среди целей данного процесса *со стороны кадровой службы и вышестоящего руководителя* выделяет создание эффективных стимулов для служебной и трудовой отдачи сотрудников УИС, обеспечение их относительно стабильного состава, а *со стороны самого сотрудника* управление служебно-профессиональным продвижением осуществляется в качестве реализации им своих жизненных целей и планов при одновременном совпадении

¹См.: О состоянии кадрового обеспечения деятельности, воспитательной работы с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными; об организации психологического обеспечения деятельности в УФСИН России по г. Москве в 2016 году и задачах на 2017 год : доклад заместителя начальника УФСИН России по г. Москве полковника внутренней службы Г. А. Нальгачева.

ожиданий как его собственных, так и органа или учреждения УИС (профессиональная самореализация, более высокая заработная плата и т.д.)¹.

В связи с тем, что коллектив живет собственной деловой и эмоциональной жизнью, организация личного состава – сложный, трудоемкий процесс. Организация – это обеспечивающая функция управления, направленная на создание необходимых условий для достижения целей учреждения. Во многом успех руководства зависит от того, насколько руководитель опирается на опыт и знания коллектива, поддерживает и развивает деловую инициативу.

По своему содержанию деятельность руководителя носит исполнительно-распорядительный характер. Исполнительство выражается в выполнении требований действующего законодательства и решений вышестоящих органов управления. Распорядительство заключается в необходимости принятия управленческих решений.

Мы поддерживаем мнение А. Ю. Долинина, что одним из важнейших условий эффективного управления организацией является эффективное руководство ее персоналом, которое должно быть ориентировано на повышение мотивации и заинтересованности работников в результатах своей служебной деятельности². Поэтому важная роль в стимулирующих отношениях принадлежит руководителям различных уровней управления УИС, которым следует полно и всесторонне использовать имеющуюся в их распоряжении систему стимулирования личного состава, учитывать

¹ См.: Ромашев В. В. Организационные элементы служебно-профессионального продвижения сотрудников УИС // Современные проблемы управления учреждениями и органами ФСИН России: сб. науч. статей факультета управления, посвященный 80-летию образования Академии ФСИН России / под общ. ред. Заслуженного работника высшей школы РФ, д-ра эконом. наук, профессора В. И. Терехина. Рязань, 2014. С. 146–147.

² См. Долинин А. Ю. Специфика и содержание управленческой деятельности руководителя исправительного учреждения // Организационно-правовое обеспечение деятельности учреждений и органов ФСИН России: проблемы и перспективы развития в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы : материалы межвуз. научно-практич. конф., посвящ. памяти заслуж. деят. науки РСФСР д-ра юрид. наук, профессора А. И. Зубкова и Дню Российской науки (Рязань, 2 февраля 2015 г.). Рязань, 2015. С. 49.

особенности и условия службы каждого сотрудника, осуществляя дифференцированный подход в применении мер стимулирующего характера. Если хорошо понимать мотивацию человека при выполнении конкретной работы, то можно построить процесс управления таким образом, что сотрудник сам будет стремиться выполнять свою работу наиболее результативно для организации.

Из таблицы № 6 очевидно, что одни и те же сотрудники неоднократно допускают нарушения служебной дисциплины, поскольку количество нарушений служебной дисциплины ежегодно на несколько тысяч превышает количество сотрудников, допустивших указанные нарушения. Независимо от происходящих изменений фактической численности личного состава (в 2007-2010 гг. сохраняется приблизительно на одном уровне, а в 2011-2013 гг. и 2015 г. очевидны результаты проводимой в ФСИН России оптимизации кадров) наблюдается устойчивая тенденция роста количества допускаемых сотрудниками УИС нарушений служебной дисциплины.

Анализируя тенденцию роста нарушений служебной дисциплины, нельзя не учитывать факты смены руководства ФСИН России и ежегодно возрастающие требования к правоохранительной деятельности в целом и в частности к исполнительской дисциплине сотрудников УИС.

Однако, следует обратить внимание на резко возросшее в 2013 г. количество нарушений служебной дисциплины и незначительное сокращение их количества в последующие годы. Полагаем, что это связано с тем, что до 2013 г. решение о выплате премии за образцовое исполнение служебных обязанностей, лишения или уменьшении ее размера конкретному сотруднику принималось начальником подразделения, учреждения, организации УИС¹, а с 2013 г. премия за добросовестное

¹ См.: О дополнительных выплатах сотрудникам уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России от 27 апреля 2005 г. № 315. П. 1.5. // Рос. газета. 2005. № 147.

Сравнительная таблица сведений за 2007–2016 гг. о состоянии дисциплины среди сотрудников УИС¹

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Фактическая численность личного состава		258425	259500	262888	258051	251399	238318	217832	216698	202634	199112
Из них:	руководителей	7735	7628	7896	7743	7472	7234	7011	6835	6465	5301
	лиц среднего и старшего начсостава	119106	120491	121080	118426	115695	108892	100725	100664	91572	91018
	лиц рядового и младшего начсостава	131584	131381	133912	131882	128232	122192	110096	109199	104597	102793
Количество сотрудников, допустивших нарушения служебной дисциплины		23502	24406	29294	35426	37665	39257	50232	46980	46593	46556
Из них:	руководителей	2549	2563	3270	4124	4431	4216	4409	4091	4071	3448
	лиц среднего и старшего начсостава	14215	14665	18281	22684	23949	24909	31662	29473	29031	29737
	лиц рядового и младшего начсостава	6738	7178	7743	8618	9285	10132	14161	13416	13491	13371
Количество нарушений служебной дисциплины		25657	26894	32896	42079	45618	47669	64642	60453	61849	61110
Из них:	руководителей	3045	3152	4159	5592	6635	6382	7163	6808	7215	5891
	лиц среднего и старшего начсостава	15478	16169	20541	26880	28979	30113	41410	38512	38831	39759
	лиц рядового и младшего начсостава	7134	7573	8196	9607	10004	11174	16069	15133	15803	15224

¹ См.: Форма № 3-Д (отчет о состоянии дисциплины среди сотрудников уголовно-исполнительной системы) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2016 гг.

выполнение служебных обязанностей из расчета трех окладов денежного содержания в год не выплачивается лишь в случае наложения на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде «строгий выговор», «предупреждение о неполном служебном соответствии», «понижение в должности» и «снижение в специальном звании на одну ступень» соответствующим приказом руководителя учреждения или органа УИС и только в месяце, следующем за месяцем наложения взыскания¹.

В настоящее время начальник органа, учреждения или организации УИС не имеет полномочий повлиять на большинство мер, направленных на повышение социального статуса сотрудников УИС и престижа их службы в пенитенциарной системе, стабилизацию кадрового ядра и стимулирование персонала для дальнейшего прохождения службы. В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ, именно Директором ФСИН России определяются конкретные размеры ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия службы (ч. 10 ст. 2), конкретные размеры надбавки к должностному окладу за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время (ч. 14 ст. 2) и по его представлению определяются премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей (ч. 12 ст. 2), порядок установления поощрительных выплат за особые достижения в службе (ч. 13 ст. 2), обеспечения сотрудников денежным довольствием (ч. 18 ст. 2) и оказания материальной помощи (ч. 2 ст. 3), по его решению (или по решению уполномоченного им руководителя) сотруднику, находящемуся в распоряжении учреждения или органа и не выполняющему обязанностей по последней замещаемой должности, с учетом фактического объема выполняемых им служебных обязанностей могут производиться

¹См.: Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы, Порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы и Порядка оказания материальной помощи сотрудникам уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269. П. 5 Приложения № 2. // Рос. газета. 2013. № 136.

дополнительные выплаты, предусмотренные ч. 6 ст. 2 (ч. 23 ст. 2). Следовательно, начальник органа, учреждения или организации УИС может повлиять лишь на размеры денежного довольствия сотрудников, находящихся в распоряжении учреждения или органа.

Опыт человечества показывает: когда есть личная заинтересованность, человек старается. Чем она выше, тем человек старается больше. И если она очень высока, человек делает все возможное, а иногда и невозможное. А заинтересовать людей можно только с помощью системы стимулов. Мы согласны с В. И. Огородниковым, что наибольшее воздействие на отношение персонала к труду оказывают экономические методы руководства¹.

Приведенный анализ статистических данных свидетельствует о недостаточности у руководителей методов стимулирования подчиненных. Предлагаем включить в полномочия руководителей именно материальные рычаги воздействия на подчиненных. На наш взгляд, цель премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей заключается в стимулировании сотрудников УИС к совершенствованию результатов их деятельности. Связь регулярного контроля действий персонала и необходимости самосовершенствования личного состава позволяют укрепить служебную дисциплину, способствует своевременному и качественному исполнению поставленных задач. Систематическая деловая оценка личного состава является одним из важнейших средств управления и помогает руководителям принимать обоснованные решения, в том числе о наложении того или иного дисциплинарного взыскания. Зная о нормативно-правовом закреплении социальных гарантий, сотрудник изначально мотивирован на добросовестное исполнение служебных обязанностей². В этой связи актуализируется решение проблемы

¹См.: Огородников В. И. Руководитель в пенитенциарной системе: управление, право, психология : монография. М., 2006. С. 25.

²См.: 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.

стимулирующего эффекта, реально достижимого в условиях справедливого индивидуально-дифференцированного подхода руководителя к каждому подчиненному сотруднику в соответствии с конкретными результатами служебной деятельности. По мнению Ю. В. Быковской, недостаточно развитая система премирования препятствует созданию эффективной системы стимулирования и способствует развитию коррупции¹.

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, утвержденного Приказом ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269 (см. Приложение № 4). Авторская позиция заключается в том, что 100 % премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей в текущем месяце должны получать сотрудники, не допустившие нарушений служебной дисциплины и не имеющие взысканий в предыдущем месяце. Сотрудники, допустившие нарушение (нарушения) служебной дисциплины, должны получать данную премию в меньшем размере либо данная премия им не должна выплачиваться в месяце, следующем за месяцем наложения дисциплинарного взыскания на основании приказа руководителя учреждения или органа УИС (в зависимости от строгости дисциплинарного взыскания: «замечание» – выплачивается 75 % премии, «выговор» – 50 % премии, «строгий выговор» – 25 % премии; «предупреждение о неполном служебном соответствии», «понижение в должности» и «снижение в специальном звании на одну ступень» – премия не выплачивается).

Анализ статистических сведений, результаты опроса руководителей различных уровней и интервьюирование специалистов по работе с личным составом подтверждают, что обсуждаемая премия способна эффективно

¹См.: Быковская Ю. В. Мотивация и стимулирование профессиональной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел: вопросы теории и практики // Экономика и управление: проблемы, решения. 2013. № 4 (16). С. 75-76.

стимулировать и воздействовать на укрепление служебной дисциплины исключительно на условиях подобного дифференцированного подхода, имеющего нормативное закрепление. Следует подчеркнуть, что влияние произвольно принятых решений на прохождение службы должно быть исключено, поскольку, полагаем, из-за осведомленности о фактах такой несправедливости у сотрудника может снизиться работоспособность.

Процесс воспитания является закономерным, им можно и нужно управлять, осуществлять целенаправленно и грамотно. В целях повышения эффективности организации и проведения воспитательной работы в УИС утверждено Положение об организации воспитательной работы с работниками УИС¹, поскольку обеспечение эффективного процесса исполнения уголовных наказаний зависит не только от создания необходимой правовой, экономической и материально-технической базы, но и в значительной степени от персонала учреждений, исполняющих наказания, его выучки и профессионализма, моральной зрелости и уровня правовой культуры. Воспитательная работа проводится в повседневной деятельности учреждений и органов УИС и заключается в проведении комплекса мероприятий, в том числе правовых и социально-экономических. Среди основных задач воспитательной работы в УИС – повышение престижа службы и авторитета работников УИС. Среди обязанностей начальников учреждений и органов УИС, а также начальников отделов и служб учреждений и органов УИС следует выделить оказание социальной помощи работникам УИС и членам их семей и представление объективной информации в вышестоящие органы управления о морально-психологической обстановке и настроениях работников УИС в подчиненных подразделениях.

Социальная поддержка сотрудников УИС является обязанностью:

¹ См.: Об организации воспитательной работы с работниками уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России от 28 декабря 2010 г. № 555 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

- I) руководителей
- 1) ФСИН России,
 - 2) главных управлений, управлений и отделов Федеральной службы исполнения наказаний субъектов Российской Федерации,
 - 3) учреждений, органов и организаций УИС,
 - 4) а также их структурных подразделений,
- II) заместителей перечисленных руководителей, а также
- III) сотрудников структурных подразделений, непосредственно задействованных в предоставлении социальных гарантий личному составу, например, сотрудников:
- а) отдела по работе с личным составом, отделения организации социально-правовой работы, группы воспитательной и культурно-массовой работы (в некоторых учреждениях и органах УИС существует только отдел кадров и работы с личным составом, совмещающий обязанности вышеуказанных структурных подразделений);
 - б) финансово-экономического отдела;
 - в) юридической службы (группы);
 - г) отдела тылового обеспечения (в части предоставления форменного обмундирования и жилых помещений специализированного жилищного фонда, а также продовольственного снабжения, например, курсантам ведомственных ВУЗов);
 - д) отдела пенсионного обеспечения (в главных управлениях, управлениях и отделах Федеральной службы исполнения наказаний субъектов РФ).
 - ж) психологической службы (группы) – в части своевременного выявления жилищно-бытовой неустроенности сотрудников и их неудовлетворенности социальным обеспечением.

План воспитательной работы с сотрудниками УИС должен включать раздел «социальная работа». В данном аспекте следует учитывать такие направления, как: 1) содействие решению социально-бытовых проблем;

2) организация своевременного рассмотрения обращений по вопросам социальной поддержки; 3) принятие мер для своевременной реализации социальных гарантий и устранения выявленных нарушений.

Однако исследователи отмечают равнодушие руководителей различных уровней в решении вопросов социального характера и отсутствие соответствующего контроля за их работу по указанному направлению¹, что также подтверждают протоколы оперативных совещаний, в которых крайне редко ставятся вопросы рассмотрения воспитательной работы с личным составом и социально-экономических мероприятий. Проведенный нами опрос сотрудников УИС показал, что в решении личных вопросов (быт, отдых) руководство всегда оказывало реальную помощь 11,8 % опрошенных, иногда – 39,5 %, никогда – 48,7 %.

Интересна точка зрения О. А. Погудина², который видит многие проблемы пенитенциарной системы в отношении к персоналу УИС как к «кадровому инструменту», необходимому для решения поставленных перед ФСИН России задач. Следовательно, сотрудники выступают лишь средством достижения цели, однако подмена цели средством крайне ошибочна: «инструменты» иногда оказываются несовершенными, а поставленные цели не достигаются. На наш взгляд, отсюда и недовольство личного состава по поводу того, что отношение к спецконтингенту лучше, чем к сотрудникам, поскольку их права нарушаются довольно часто и потребностям персонала УИС действительно уделяется мало внимания.

Следует напомнить, что при ФСИН России и территориальных органах ФСИН России функционируют общественные советы³, среди основных

¹См.: Макарова Н. Н. Указ. соч. С. 143.

² См.: Погудин О. А. Концепция развития уголовно-исполнительной системы: проблемы реализации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 33. С. 46.

³ См.: О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам : указ Президента Рос. Федерации от 4 августа 2006 г. № 842

целей которых – привлечение широких слоев общественности к проблемам и нуждам сотрудников УИС. Обратим внимание: в соответствии с положением об Общественном совете при ФСИН России по проблемам деятельности УИС, совет является лишь «совещательно-консультативным органом при ФСИН России, решения которого носят рекомендательный характер», а в действительности обсуждаемые общественные советы являются субъектами общественного контроля¹, следовательно, участвуют в осуществлении общественного контроля деятельности по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС.

Анализ размещаемой информации на интернет-портале ФСИН России и территориальных органов ФСИН России свидетельствует, как правило, о незначительном количестве сведений об общественных советах, в большинстве случаев содержится лишь информация об их составе. Положительно отметить можно деятельность Общественного Совета при УФСИН России по г. Москве, из официальных и общедоступных отчетов о проделанной работе которого² очевидно значительное внимание, уделяемое культурно-просветительским мероприятиям и патриотическому воспитанию сотрудников УИС, участию в работе аттестационных комиссий по рассмотрению вопросов назначения сотрудников УИС на должности, перемещения по службе, соответствия сотрудников занимаемой должности, а также организуемому на постоянной основе чествованию ветеранов с вручением подарков и денежных премий. В п. 3 плана работы указанного

// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 32. Ст. 3539; О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и утверждении его состава : приказ ФСИН России от 1 октября 2013 г. № 542 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2014. № 1.

¹См.: Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

²См.: Официальный сайт УФСИН России по г. Москве. Режим доступа: http://www.77.fsin.su/obshestv_совет/spravka-o-prodelannoy-rabote-obshchestvennogo-soveta-pri-ufsin-rossii-po-g-moskve-s-2010-po-2015-gg.php (дата обращения 16.04.17).

общественного совета на 2017 г.¹ содержится мероприятие «содействие в повышении социального статуса сотрудников УИС УФСИН России по г. Москве», однако, на наш взгляд, необходима конкретизация.

Полагаем, в планируемой и реальной деятельности общественных советов, функционирующих при ФСИН России и территориальных органах ФСИН России, следует усилить общественный контроль деятельности по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС в формах:

мониторинга обращений сотрудников УИС по вопросам предоставления социальных гарантий и судебных решений по правовым спорам сотрудников УИС и ФСИН России;

общественной проверки деятельности, затрагивающей права сотрудников УИС;

общественной экспертизы принимаемых решений по вопросам предоставления сотрудникам УИС социальных гарантий;

публичных слушаний и обсуждений общественно значимых вопросов организации социальной поддержки сотрудников УИС, в том числе привлечение спонсоров, усиление взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления субъектов РФ по вопросам социальной поддержки сотрудников УИС, а также распространение положительного опыта использования региональных возможностей;

ежеквартального обнародования результатов общественного контроля посредством составления итогового документа и опубликования в разделе «Общественный совет» на интернет-портале ФСИН России или территориального органа ФСИН России.

Таким образом, по итогам параграфа можно сделать следующие выводы:

1. Анализ кризисного характера экономической ситуации в России приводит к выводам о важности законотворческой деятельности по вопросам

¹ См.: Официальный сайт УФСИН России по г.Москве. Режим доступа: http://www.77.fsin.su/obshestv_sovet/plan-raboty-os-na-2017-god.php (дата обращения 16.04.17).

социальной поддержки на региональном уровне, поскольку она позволяет решать конкретные социальные задачи с учетом реального положения дел в определенном регионе и высокой территориальной дифференциации.

2. В целях привлечения широких слоев общественности к проблемам и нуждам сотрудников УИС следует предусмотреть в планируемой и реальной деятельности активное участие Общественного совета, функционирующего при ФСИН России и территориальных органах ФСИН России, в организации взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления субъектов РФ по вопросам социальной поддержки сотрудников УИС и распространения положительного опыта использования региональных возможностей, а также в осуществлении общественного контроля деятельности по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС.

3. Эффективность функционирования любой организации определяется, главным образом, созданной системой управления персоналом, которая представляет собой сложный механизм взаимодействия руководителей и работников. Полагаем, целесообразно ежемесячно, заслушивать руководителей отделов и служб по организации воспитательной работы с личным составом и принятым профилактическим мерам.

4. 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, утвержденного Приказом ФСИН России от 27 мая 2013 г. № 269. Анализ статистических сведений, результаты опроса руководителей различных уровней и интервьюирование специалистов по работе с личным составом подтверждают, что обсуждаемая премия способна эффективно стимулировать и воздействовать на укрепление служебной дисциплины исключительно на условиях подобного дифференцированного подхода, имеющего нормативное закрепление.

§ 2. Проблемы организации предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей.

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 2003 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации обращала внимание руководства страны на то, что отсутствие жилья у сотрудников УИС и перспектив решения данной проблемы оказывает существенное дестабилизирующее воздействие на их морально-психологическое состояние, отношения в семьях и способность сосредоточиться на выполнении своих служебных обязанностей¹. Но в связи с утратой силы ст. 35 Закона РФ от 21 июля 1993 г. и вступлением в действие с 1 марта 2005 г. ЖК РФ² во всех учреждениях и органах УИС была прекращена постановка на учет граждан в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий (далее – Учет) по причине отсутствия у них статуса малоимущих.

¹См.: Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации В. В. Путину и Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову по вопросам реализации Президентской программы "Государственные жилищные сертификаты" и выделения в 2004 году финансовых средств на решение задачи обеспечения жильем военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей» : постановление ГД ФС РФ от 21 июня 2003 г. № 4279-III ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 26. Ст. 2642.

² См.: Жилищный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ. Ст. 91.13. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

Длительное время ФСИН России решала проблемы только работников и пенсионеров УИС, вставших на Учет до 1 марта 2005 г. По состоянию на 1 января 2016 г. их число составляет 9 829 семей (аттестованных сотрудников – 3 471 семей, пенсионеров – 4 263 семей, гражданского персонала – 2 095 семей), из них 4 358 семей не имеют жилья для постоянного проживания¹. Для сравнения: по состоянию на 1 января 2013 г. на Учете состояли 15,9 тыс. семей работников и пенсионеров УИС (на 1 января 2012 г. – 17,7 тыс. семей), из них не имели жилья для постоянного проживания 6,6 тыс. семей работников и пенсионеров УИС (на 1 января 2012 г. – 7,4 тыс. семей)².

До 31 декабря 2012 г. работники и пенсионеры УИС улучшали свои жилищные условия в основном посредством получения государственных жилищных сертификатов либо посредством получения безвозмездной финансовой помощи по оплате стоимости кооперативного жилья и погашению кредита банка на индивидуальное жилищное строительство. С 1 января 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ, закрепивший право сотрудников УИС на ЕСВ. Указанный закон регламентировал возможность решения жилищной проблемы даже тех сотрудников, которые не были до 1 марта 2005 г. поставлены на Учет, а также состоящих на Учете пенсионеров, которым невозможно было выдать государственный жилищный сертификат по причине увольнения сотрудников по выслуге лет или недостаточной выслуге лет в календарном исчислении).

Обратим внимание: право на получение ЕСВ у сотрудников возникло с 1 января 2013 г., а организационно-правовой механизм регламентирован

¹ См.: Об итогах работы по улучшению жилищных условий работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в 2015 г.: письмо ФСИН России от 10 февраля 2016 г. № 04-6566.

² См.: Об итогах работы по улучшению жилищных условий работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в 2012 г.: письмо ФСИН России от 18 апреля 2013 г. № 05-11781.

24 апреля 2013 г. Правилами предоставления ЕСВ¹ и начал действовать с 8 мая 2013 г., то есть спустя четыре месяца. Спустя еще 4 месяца, 29 августа 2013 г., утвержден порядок работы Комиссии ФСИН России², уполномоченной на принятие решений о постановке либо об отказе в постановке сотрудников и граждан на учет для получения ЕСВ, и снятии с него. По факту Комиссия ФСИН России начала функционировать лишь 20 октября 2013 г., то есть еще спустя 2 месяца. За этот период времени со всей России поступило большое количество заявлений о постановке на учет для предоставления ЕСВ.

В соответствии с п. 7 Правил предоставления ЕСВ, комиссия в *трехмесячный срок* со дня подачи заявления принимает решение о постановке либо об отказе в постановке сотрудника на учет для получения ЕСВ, о чем сотрудник уведомляется в письменном виде в течение *1 месяца* со дня принятия указанного решения. Согласно п. 23 обсуждаемых Правил, ЕСВ предоставляется сотрудникам и пенсионерам УИС в порядке очередности принятия их на учет. Однако сотруднику, имеющему трех и более совместно проживающих с ним детей, ЕСВ в текущем году предоставляется ранее принятых в том же году на учет для получения ЕСВ сотрудников³. Только по данному основанию подано 1 250 заявлений, а всего

¹См.: О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 24 апреля 2013 г. № 369 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 18. Ст. 2269.

²См.: Об утверждении Порядка формирования и работы комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения: приказ ФСИН России от 29 августа 2013 г. № 496 // Рос. газета. 2013. № 226.

³См.: О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части первоочередного предоставления единовременных социальных выплат

поступило 12 000 заявлений. Очевидно, что *по причине одновременной подачи заявлений* сотрудниками и пенсионерами УИС после возникновения права на получение ЕСВ увеличился срок рассмотрения документов. Обратим внимание, что *в соответствии с действующим законодательством данное обстоятельство не является основанием для продления сроков рассмотрения заявления*. По вышеуказанной причине спустя год с целью упрощения процедуры (для своевременного, полного и объективного рассмотрения вопросов предоставления ЕСВ) был изменен порядок подачи заявлений: полномочия Комиссии ФСИН России по принятию решений о постановке либо об отказе в постановке сотрудников и граждан на учет для получения ЕСВ, и снятии с него перешли к соответствующим комиссиям по месту службы сотрудников и пенсионеров УИС¹.

Деятельность комиссий по рассмотрению вопросов предоставления ЕСВ сотрудникам УИС организована следующим образом. Персональные составы комиссий утверждаются руководителями соответствующего учреждения или органа УИС и формируются таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения. Основной формой деятельности комиссий являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, но не реже 1 раза в квартал. Решения комиссий принимаются открытым голосованием простым большинством голосов. Каждый член

сотрудникам, проходящим службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органах Российской Федерации, имеющим 3 и более детей : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 июля 2014 г. № 652 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 29. Ст. 4156.

¹См.: Об утверждении Порядка формирования и работы комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения: приказ ФСИН России от 16 октября 2014 г. № 550. П. 7.1.2. // Рос. газета. 2014. № 275.

комиссии при голосовании имеет один голос. Члены комиссий обладают равными правами при обсуждении вопросов и голосовании. Мнение председателя комиссии при равенстве голосов членов комиссии является решающим. Решения комиссий фиксируются в протоколе, подписываются их членами, секретарями и утверждаются председателями комиссий. Протоколы заседаний комиссий ведут секретари комиссий, которые также осуществляют прием документов для получения ЕСВ, уведомляют членов комиссий о дате проведения заседаний, готовят проекты решений комиссий. Документы для получения ЕСВ должны быть рассмотрены комиссией в течение 3 месяцев с даты приема (получения) указанных документов, отраженной в Книге учета заявлений. В случае принятия решения о постановке сотрудника, гражданина на учет для получения ЕСВ сведения о нем заносятся в Книгу учета граждан. В течение 1 месяца со дня принятия решения о постановке (снятии) сотрудника, гражданина на соответствующий учет либо отказе в постановке на такой учет комиссия уведомляет его (их) в письменном виде о принятом решении. Председатель, заместитель председателя и члены комиссии несут ответственность за правомерность и своевременность принятых ими решений в соответствии с законодательством Российской Федерации. Решение о предоставлении сотруднику, гражданину ЕСВ утверждается приказом директора ФСИН России, начальника территориального органа ФСИН России, образовательной организации ФСИН России соответственно. Проект указанного решения подготавливается секретарем соответствующей комиссии.

Комиссией ФСИН России в 2014 г. рассмотрено 1 525 заявлений, ЕСВ предоставлена 480 сотрудникам и пенсионерам УИС на сумму 2 696,9 млн. рублей. В 2015 г. Комиссией ФСИН России рассмотрено 3 503 заявлений, ЕСВ предоставлена 650 сотрудникам и пенсионерам УИС

на сумму 2 411,4 млн. рублей ¹. При этом распределение бюджетных ассигнований в территориальные органы ФСИН России для предоставления ЕСВ будет производиться лишь после предоставления ЕСВ сотрудникам и пенсионерам УИС, принятым на учет Комиссией ФСИН России (до 14.12.2014). Очевидно, что декларированные правовые нормы теряют свое социальное назначение без соответствующей реализации на практике. Так, не оправдала ожидания эффективность Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ из-за невозможности его реализации сразу и в полном объеме по причине несвоевременности принятия соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов. Полагаем, реализация жилищных прав сотрудников УИС и членов их семей затруднена также по причине недостаточного финансирования, вследствие чего некоторым гражданам из указанной категории приходится проводить в ожидании даже более десяти лет (см. Таблицу № 7).

Таблица № 7

Сведения за 2007–2016 гг. о движении очереди сотрудников УИС, состоящих на учете на улучшение жилищных условий²

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Осталось на учете на конец отчетного периода сотрудников УИС на улучшение жилищных условий	33731	29536	23343	19495	17479	15649	12317	10088	8681	5978
в том числе состоит более 10 лет	10344	9696	8117	7628	7341	6858	6340	6475	6122	4320

Обратим внимание, что ранее обсуждаемое письмо ФСИН России от 10 февраля 2016 г. № 04-6566 свидетельствует о 12 000 поступивших заявлений сотрудников УИС о постановке на учет для получения ЕСВ и о невозможности их рассмотрения в установленный срок. Эти цифры

¹ См.: Об итогах работы по улучшению жилищных условий работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в 2015 г. : письмо ФСИН России от 10 февраля 2016 г. № 04-6566.

² См.: Форма статистической отчетности 3-СЗ (отчет о результатах социально-правовой работы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2016 гг.

также не включены в актуальные отчеты, представляемые учреждениями и органами в ФКУ НИИИТ ФСИН России. Следует подчеркнуть, что учет для получения ЕСВ – это такой же учет для улучшения жилищных условий, разница лишь в натуральном или денежном предоставлении регламентированных социальных гарантий. Однако в отчет о потребности государственных служащих, работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в жилых помещениях и обеспечении их жилой площадью (Форма ЖКХ-1)¹ также не включены сведения о потребностях в ЕСВ. На наш взгляд, указанные сведения отражать в соответствующих отчетах необходимо. А поскольку расчет размера ЕСВ определяется с учетом средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по субъектам РФ, которая ежегодно возрастает, промедление с предоставлением ЕСВ государству невыгодно. Поэтому анализ сведений о потребности в ЕСВ также позволит рассчитать, обосновать и запланировать необходимые для предоставления ЕСВ средства из государственного бюджета. В этой связи предлагаем внести соответствующие изменения, касающиеся формы отчетности, в Приказ Минюста России от 14 мая 2007 г. № 98 и в Приказ Минюста России от 3 мая 2006 г. № 141² (см. Приложение № 5). На данный момент анализ указанных сведений и актуальные в настоящее время трудности с реализацией жилищных прав обсуждаемой категории граждан позволяют прогнозировать в 2027-2029 гг. значительный прирост количества сотрудников УИС, состоящих на учете на улучшение жилищных условий более 10 лет. На наш взгляд, в вопросах организации предоставления ЕСВ следует обратить внимание на два важных момента: порядок очередности и механизм распределения бюджетных ассигнований.

¹ См.: Об утверждении формы статистической отчетности ФСИН России о потребности государственных служащих, работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в жилых помещениях и обеспечении их жилой площадью и инструкции по ее заполнению : приказ Минюста России от 14 мая 2007 г. № 98 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

² См.: Об утверждении Форм статистической отчетности Федеральной службы исполнения наказаний по работе с личным составом : приказ Минюста России от 3 мая 2006 г. № 141 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

Обратим внимание на факты: право на ЕСВ возникло с 1 января 2013 г., а порядок формирования и ведения базы данных о лицах, состоящих на учете для получения ЕСВ, а также снятых с указанного учета¹ (далее – База данных) утвержден 15 октября 2013 г., а действовать он начал с 22 декабря 2013 г. Следует учесть, что Комиссия ФСИН России начала функционировать с 20 октября 2013 г., руководствуясь постановлением Правительства РФ от 24 апреля 2013 г. № 369, в п. 23 которого закреплено требование о предоставлении ЕСВ сотрудникам в порядке очередности принятия их на учет. Следует также упомянуть письмо ФСИН России от 19 октября 2015 г. № исх-04-66030 начальникам территориальных органов ФСИН России и начальникам образовательных учреждений ФСИН России о предоставлении сведений о сотрудниках и гражданах, состоящих на учете для получения единовременной социальной выплаты и получивших данную выплату в ФСИН России в целях ведения единой базы данных лиц, состоящих на учете для получения ЕСВ и снятых с этого учета.

В этой связи возникают сомнения в существовании реальной и справедливой очередности предоставления ЕСВ. Особенно с учетом изменения порядка работы соответствующих комиссий и заявлений ФСИН России о том, что распределение бюджетных ассигнований в территориальные органы ФСИН России для предоставления ЕСВ будет производиться лишь после предоставления ЕСВ сотрудникам и пенсионерам УИС, принятым на учет Комиссией ФСИН России (до 14.12.2014). Прилагаемая к вышеуказанному письму ФСИН России от 19 октября 2015 г. № исх-04-66030 форма (см. Таблицу № 8) позволяет получить все необходимые данные о механизме реализации обсуждаемой социальной

¹См.: Об утверждении Порядка формирования и ведения в Федеральной службе исполнения наказаний базы данных о лицах, состоящих на учете для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, а также снятых с указанного учета (в том числе о лицах, сведения о которых в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну) : приказ ФСИН России от 15 октября 2013 г. № 566 // Рос. газета. 2013. № 279.

гарантии. Однако сведения, предоставляемые в соответствии с указанным письмом в Управление капитального строительства, недвижимости, эксплуатации и ремонта ФСИН России, не предоставляются даже в ФКУ НИИИТ ФСИН России. Следует подчеркнуть, что предлагаемая форма может содержать соответствующие персональные сведения в целях информационного обеспечения при наличии согласия на обработку персональных данных¹, которое в обязательном порядке оформляется при постановке на учет для получения ЕСВ. В этой связи следует отметить положительный опыт ГУФСИН России по Красноярскому краю, который на интернет-портале своего территориального органа по принципу гласности механизма организации социальной поддержки разместил подобную форму сведений – «сводный список граждан – участников подпрограммы “Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством”». Полагаем, в интересах личной безопасности сотрудников УИС не следует размещать их персональные данные в контексте значительного размера предоставляемых сумм ЕСВ. Однако организовать информирование заинтересованных граждан на интернет-портале ФСИН России о реализации права сотрудников УИС на ЕСВ необходимо (см. Таблицу № 9).

Напомним, что в процессе проводимого на базе Академии ФСИН России анкетирования слушателей высших академических курсов и обучающихся заочно магистров (сотрудники УИС, проходящие службу в 25 субъектах Российской Федерации всех федеральных округов Российской Федерации), диссертант имел возможность обсуждения вопросов предоставления ЕСВ с практическими работниками, путем их интервьюирования. Так, современное положение дел свидетельствует о том, что ФСИН России старается полностью профинансировать один регион, выделяя оставшиеся средства для другого региона. Началось данное

¹См.: О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ. Ст. 8 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

Таблица № 8

Сведения о сотрудниках и гражданах, состоящих на учете для получения единовременной социальной выплаты и получивших данную выплату в Федеральной службе исполнения наказаний (по форме, прилагаемой к письму ФСИН России от 19 октября 2015 г. № исх-04-66030)

№ п/п	Ф.И.О. сотрудника (гражданина) и членов его семьи, проживающих совместно с ним	Решение о постановке на учет для получения единовременной социальной выплаты (номер и дата протокола заседания Комиссии)	Дата постановки на учет	Решение о предоставлении единовременной социальной выплаты (номер и дата протокола заседания Комиссии)	Размер предоставленной единовременной социальной выплаты, руб.	Территориальный орган, где проходит службу (проживает) заявитель	Льготы (многолетные, погибшие/умершие)	Предварительный размер единовременной социальной выплаты, руб.	Решение о снятии с учета для получения единовременной социальной выплаты (номер и дата протокола заседания Комиссии)	Дата снятия с учета
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

Таблица № 9

Сведения о сотрудниках и гражданах, состоящих на учете для получения единовременной социальной выплаты и получивших данную выплату в Федеральной службе исполнения наказаний (по форме, предлагаемой к размещению в интернет-портале ФСИН России)

Порядковый номер семьи, поставленной на учет для получения единовременной социальной выплаты	Дата постановки на учет	Размер предоставленной единовременной социальной выплаты, руб.	Территориальный орган, где проходит службу (проживает) заявитель	Льготы (многолетные, погибшие/умершие)	Предварительный размер единовременной социальной выплаты, руб.	Дата снятия с учета
1	2	3	4	5	6	7

финансирование с г. Москвы и Центрального аппарата ФСИН России. При таком раскладе в некоторых регионах до настоящего времени сотрудники вообще не получали ЕСВ, хотя подали необходимые документы сразу, при законодательном закреплении данного права. Следовательно, в действительности ФСИН России стремится максимально быстро и полно предоставить ЕСВ тем, кто подал заявления до 14 декабря 2014 г., но при этом сильно нарушает очередность (*если она вообще существует*), порядок которой должным образом не регламентирован и не соблюдается. Особенно остро стоит этот вопрос в силу избирательного порядка полного обеспечения потребности очередного региона в предоставлении ЕСВ.

Таким образом, полагаем, что сведения о сотрудниках и гражданах, состоящих на учете для получения единовременной социальной выплаты и получивших данную выплату в ФСИН России «закрываются», поскольку подобное сравнительное сопоставление дат протоколов с решениями о постановке на учет для получения ЕСВ и о предоставлении ЕСВ с учетом территориальных органов любого заинтересованного лица может скомпрометировать ФСИН России выявлением значительного количество нарушений установленного порядка, часть которых сотрудники УИС обжалуют в судебном порядке и которые ФСИН России оправдывает количеством поступивших заявлений. Полагаем, организация информирования заинтересованных граждан на интернет-портале ФСИН России о реализации права сотрудников УИС на ЕСВ в разделе «Противодействие коррупции» и ежемесячное обновление обсуждаемых сведений сможет вернуть доверие сотрудников ФСИН России, поскольку обеспечит гласность принимаемых решений. Также рекомендуем упорядочить Всероссийскую очередь ожидающих предоставления ЕСВ (по форме, прилагаемой к письму ФСИН России от 19 октября 2015 г. № исх-04-66030, в соответствии с решением о постановке сотрудника на учет для получения ЕСВ, документально подтверждаемым соответствующим протоколом) и предоставлять ЕСВ четко в порядке такой очереди.

Подразделением ФСИН России, ответственным за жилищное обеспечение работников и пенсионеров УИС и членов их семей является отделение по работе с единовременными социальными выплатами жилищного отдела ФКУ «Центр государственного имущества и жилищно-бытового обеспечения ФСИН России». Сотрудники названного подразделения формируют и ведут Базу данных в специальном программном обеспечении. В Базе данных, согласно пп. 10 п. 7 Приказа ФСИН России от 15 октября 2013 г. № 566, содержится дата и номер протокола заседания комиссий, на котором было вынесено решение о постановке сотрудника, гражданина на учет (снятии с учета). Следовательно, на основании даты указанного протокола реально в короткие сроки упорядочить информацию Базы данных и сформировать Всероссийскую очередь. Для соблюдения очереди ожидающих получения ЕСВ и очевидности ее движения рекомендуем в каждом управлении территориального органа ФСИН России разместить по одному специальному терминалу, на котором можно проследить порядок и движение очереди. Предлагаем также выделять в этой программе другим цветом «внеочередников», например, многодетные семьи.

Обратим внимание, что в учреждениях и органах УИС, в соответствии с п. 4 приказа ФСИН России от 16 октября 2014 г. № 550, материально-техническое и документационное обеспечение деятельности Комиссий осуществляется подразделением учреждения (органа УИС), ответственным за жилищное обеспечение работников, пенсионеров УИС и членов их семей. Но в должностных инструкциях сотрудников учреждений и органов УИС нет таких обязанностей. На практике в пределах специализированного жилищного фонда (при условии наличия на балансе соответствующего учреждения или органа УИС) за жилищное обеспечение работников отвечает отдел тылового обеспечения. Председателем соответствующей Комиссии часто назначается заместитель начальника учреждения по тылу. Однако прием всех документов для предоставления ЕСВ зачастую осуществляют сотрудники кадровых подразделений. Подчеркнем,

что в различных учреждениях они могут по-разному называться: отдел, отделение или группа; отдел кадров, отдел по работе с личным составом, отдел кадров и работы с личным составом (как правило, разные функции выполняют два отдела, но во многих учреждениях существует один отдел, выполняющий все необходимые функции). Следовательно, как в приказе ФСИН России от 16 октября 2014 г. № 550, так и в должностных инструкциях сотрудников необходимо конкретизировать, сотрудники какого подразделения учреждения или органа УИС отвечают за организацию деятельности по предоставлению ЕСВ. Предлагаем возложить полномочия организации деятельности по предоставлению ЕСВ на сотрудников подразделений, выполняющих функции по работе с личным составом (см. Приложение № 6).

Исследование вопроса об организации деятельности структурных подразделений учреждений и органов УИС по предоставлению социальных гарантий сотрудникам и членам их семей показало существование множества проблем в этой области, которые в большинстве случаев связаны с разницей между нормативно-правовым регулированием данных мер социальной поддержки и их реализацией на практике. Указанная разница продемонстрирована на примере предоставления ЕСВ сотрудникам и пенсионерам УИС и членам их семей.

На практике часто встречаются случаи неправильного толкования правовых норм, например, разъясняющих собирательный термин «члены семьи», что порождает споры из-за сомнений в возможности постановки на учет для получения ЕСВ либо в связи с ошибочным расчетом ЕСВ. Обратим внимание законодателя на некоторые разночтения и сложности правоприменения: при определении перечня членов семьи п. 2 Постановления Правительства от 24 апреля 2013 г. № 369 подразумевает только лиц, перечисленных в ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ, а п. 5 Постановления Правительства от 24 апреля 2013 г. № 369 прямо указывает на необходимость руководства статьями

31 и 69 ЖК РФ. Получается, что, с одной стороны, положения ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ являются специальной нормой по отношению к ст. 31 ЖК РФ, следовательно, законодатель определил исчерпывающий перечень членов семьи сотрудника УИС, но, с другой стороны, все равно возникает необходимость обращения к ст. 31 ЖК РФ. В результате разъяснения дает п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14¹, согласно которому, *вопрос о признании членами семьи собственника жилого помещения может быть решен независимо от степени родства, если они вселены собственником жилого помещения в качестве членов своей семьи.*

В контексте двусмысленности толкования термина «члены семьи сотрудника» интересно Определение Верховного Суда РФ от 17 августа 2015 г. № 32-КГ15-7 по делу, в котором суды первой и апелляционной инстанций, как и Верховный Суд, рассмотрели обсуждаемое дело по разным основаниям и пришли к абсолютно различным выводам, независимо от своих ссылок на разъяснения п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14. В силу указанных обстоятельств наличия пробелов в праве и противоречивых толкований правовых норм правоприменителями, складывается парадоксальная ситуация: романно-германская система российского права усугубляя ситуацию «запутанности» правоприменителя вынуждена обращаться к судебному прецеденту, лежащего в основе противоположной, англо-саксонской системе права.

Среди исковых требований сотрудников УИС часто встречается требование о признании незаконным *бездействие ФСИН России, выразившееся в нерассмотрении в установленный законом трехмесячный срок заявления о постановке истца на Учет.* В таких случаях судом исследуются все обстоятельства дела, в том числе имеющиеся у истца

¹См.: О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 2 июля 2009 г. № 14// Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2009. № 9.

основания для постановки на Учет. Если в судебном порядке будет установлено, что истец имеет право на получение ЕСВ, то суд удовлетворяет требования истца: обязывает ответчика поставить истца на Учет, а также обязывает ответчика компенсировать истцу его судебные издержки.

Достаточно часто *сотрудники УИС обжалуют отказы Комиссии в постановке на Учет*, однако, если в судебном порядке будет установлено, что истец имеет право на получение ЕСВ, суд удовлетворяет вышеуказанные типичные в подобных гражданских делах исковые требования. В итоге *ФСИН России несет значительные финансовые затраты на возмещение судебных издержек истцов*. В большинстве случаев суды учитывают объем защищаемого права и оказанных заявителю юридических услуг, *обязывая ФСИН России компенсировать сотруднику УИС расходов по уплате госпошлины* (например, Решение Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 14 сентября 2016 г. № 2-4904/2016 ~ М-4807/2016, решение Железнодорожного районного суда города Барнаула Алтайского края от 29 сентября 2016 г. №2-2955/2016 ~ М-2186/2016, Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Пермского краевого суда от 3 октября 2016 г. № 33-11456/2016), *а также расходы по оформлению доверенности либо все судебные расходы* (например, Апелляционное определение Судебная коллегия по гражданским делам Кировского областного суда от 4 сентября 2014 г. № 33-3042/2014), *включая расходы по оплате услуг представителя* (например, Решение Свердловского районного суда г. Костромы от 16 июня 2016 г. № 2-2294/2016 ~ М-1736/2016, Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 11 августа 2016 г. № 2-7673/2016 ~ М-5671/2016), а также частично удовлетворяют требования о взыскании компенсации морального вреда (например, Решение Советский районный суд г. Н. Новгорода 29 июля 2015 г. № 2-3719/2015 ~ М-2560/2015). Представители ответчика *ФСИН России* обычно заявляют о завышенном размере стоимости услуг представителя сотрудника УИС и обжалуют

подобные судебные решения. К сожалению, судебные решения и апелляционные определения, размещаемые на официальных сайтах информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в большинстве случаев не содержат данных о денежных суммах, подлежащих взысканию с ФСИН России. Однако Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Воронежского областного суда от 18 августа 2016 г. № 33-5633/2016 учитывало положения постановления совета адвокатской палаты Воронежской области «О минимальных ставках вознаграждения за оказываемую юридическую помощь» от 22 января 2015 г.¹, из преискуранта цен которого очевидно, что услуги представителя обходятся сотруднику УИС как минимум в 31 500 рублей. Решение Правобережного районного суда г. Липецка от 25 июня 2015 г. № 2-1645/2015 ~ М-1257/2015 содержит требование о взыскании с ФСИН России судебных издержек в размере 20 600 рублей.

Очевидно, то членам Комиссии предоставлена большая свобода усмотрения, но часто они не компетентны в данных вопросах, что неизбежно приводит к судебным разбирательствам. Распространенный спорный момент – квалификация действий сотрудника УИС и членов его семьи как намеренное ухудшение жилищных условий. Например, суды поддерживали сотрудников, выезжающих в другое постоянное место жительства в связи со сменой места службы, хотя комиссии, не смотря на объективные причины, рассматривали данные действия как повлекшие ухудшение жилищных условий семьи (например, Апелляционное определение Кировского областного суда от 3 мая 2012 г. по делу № 33-1163). Добавим, что и «отчуждение жилого помещения или частей

¹ См.: О минимальных ставках вознаграждения за оказываемую юридическую помощь: постановление совета адвокатской палаты Воронежской области от 22 января 2015 г. (протокол № 2 от 22.01.2015 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Адвокатской палаты Воронежской области. – Режим доступа: https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fadvpalata.vrn.ru%2Ffiles%2Ffor-adv%2Frazmer_voznagrazhdeniya_advokatam_22_01_2015.doc&name=razmer_voznagrazhdeniya_advokatam_22_01_2015.doc&lang=ru&c=58a37211289f [дата обращения 15.02.2017].

жилого помещения» может не решать жилищной проблемы сотрудника и членов его семьи, поскольку необходимо учитывать в первую очередь стоимость данного жилого помещения, возможность на эту сумму приобрести жилье в том районе, где работает сотрудник, так как качество жилищных условий характеризует не только площадь, но и близость к месту службы, экологическая обстановка и другие критерии¹.

Ежегодное увеличение количества обращений сотрудников УИС, пенсионеров и бывших сотрудников УИС, например, по жилищным вопросам (о выдаче государственных жилищных сертификатов и получении единовременной социальной выплаты для строительства или приобретения жилья): в 2016 г. – 4217 (АППГ – 3225, 2014 г. – 1259)², свидетельствует о системных проблемах реализации организационно-правового механизма социальной поддержки сотрудников УИС и членов их семей, необходимости его совершенствования, а также об отсутствии единого и системного подхода к толкованию обновленной нормативно-правовой базы. Недостатки законодательства, выявляемые при осуществлении нормотворческой и правоприменительной деятельности, мешают нормальной работе правовой системы, могут ущемлять права граждан, влиять на эффективность правового регулирования, состояние законодательства, законности, правопорядка. В этой связи в соответствии с пп. 1 и 3 приказа ФСИН России от 29 мая 2014 г. № 286 «Об организации мониторинга правоприменения в Федеральной службе исполнения наказаний» рекомендуем сотрудникам юридической службы «организовать сбор, обобщение, анализ и оценку

¹См.: Долгополов П. С. Имеет ли государственный гражданский служащий право на получение единовременной субсидии на приобретение жилья в случае, если для постановки на учет в федеральном государственном органе для получения указанной субсидии он вместе с семьей переехал в коммунальную квартиру, ухудшив при этом свои жилищные условия? // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

²См.: Обзор о работе с обращениями граждан, осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Федеральной службе исполнения наказаний за 2016 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФСИН России. Режим доступа: <http://фсин.рф/structure/management/obzor-obrashcheniy-grazhdan/> [дата обращения: 04.04.2017].

практики применения нормативных правовых актов в ФСИИ России» посредством мониторинга судебной практики по проблемным вопросам реализации социальных гарантий сотрудников УИС и членов их семей и «обеспечить ежегодное представление в правовое управление ФСИИ России до 15 апреля согласованных с курирующими заместителями директора ФСИИ России предложений в проект плана мониторинга правоприменения и в доклад о результатах мониторинга правоприменения», учитывая в пределах компетенции предложения Общественного Совета при территориальных органах ФСИИ России.

Следует подчеркнуть, что приказ ФСИИ России от 29 мая 2014 г. № 286 предусматривает именно инициативный порядок внесения предложений по совершенствованию нормативной правовой базы. В настоящее время в «добровольно-принудительном» порядке в соответствии с ежегодными планами научной деятельности соответствующие предложения систематически разрабатывают и направляют в ФСИИ России образовательные организации ФСИИ России. В большинстве случаев указанные предложения являются результатами диссертационных исследований работников, изучающих теорию права. На наш взгляд, значительную ценность должны представлять также предложения практических работников, непосредственно участвующих в судебных заседаниях и представляющих интересы ФСИИ России при разрешении спорных вопросов. Полагаем, до судебных разбирательств конфликт работника и работодателя доходит, как правило, при наличии ряда сложностей правоприменения и двусмысленного толкования правовых норм, в связи с чем каждая из сторон спора убеждена в своей правоте. Ценность соответствующего анализа правоприменительной практики, проведенного сотрудниками юридических служб, заключается в том, что они изнутри и достаточно глубоко изучают возникающие проблемы при непосредственном выполнении своих должностных обязанностей.

В результате реализации предлагаемых мероприятий сформируется единообразное представление о надлежащем толковании и применении соответствующих правовых норм, а на основе ежегодного направления в правовое управление ФСИН России предложений в проект плана мониторинга правоприменения и в доклад о результатах мониторинга правоприменения, поступающих со всей России, ФСИН России сформирует обоснованные и необходимые предложения по совершенствованию законодательства РФ. На наш взгляд, данную рекомендацию достаточно закрепить письмом ФСИН России начальникам территориальных органов ФСИН России (по списку) следующего содержания:

«В соответствии с пп. 1.15 и 2.10 Административного регламента исполнения государственных функций по правовому обеспечению деятельности учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденного приказом ФСИН России от 18.08.2005 № 718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России», пп. 1 и 3 приказа ФСИН России от 29.05.2014 № 286 «Об организации мониторинга правоприменения в Федеральной службе исполнения наказаний» организовать 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».

Таким образом, по итогам параграфа можно сделать следующие выводы:

1. Предлагаем отражать в отчетах формы № 3-СЗ и формы ЖКХ-1 сведения о сотрудниках УИС, состоящих на учете для предоставления ЕСВ, и сведения о потребности сотрудников УИС в ЕСВ. Анализ указанных сведений также позволит рассчитать, обосновать и запланировать необходимые для предоставления ЕСВ средства из государственного бюджета. В этой связи предлагаем внести соответствующие изменения,

касающиеся формы отчетности, в Приказ Минюста России от 14 мая 2007 г. № 98 и в Приказ Минюста России от 3 мая 2006 г. № 141.

2. Рекомендуем упорядочить очередь ожидающих предоставления ЕСВ исходя из точной даты принятия их на Учет (учитывая год, месяц и день), сформировать Всероссийскую очередь и предоставлять ЕСВ четко в порядке такой очереди.

3. Для соблюдения очереди ожидающих получения ЕСВ и очевидности ее движения рекомендуем в каждом управлении территориального органа ФСИН России разместить по одному специальному терминалу, на котором можно проследить порядок и движение очереди. Предлагаем также выделять в этой программе другим цветом «внеочередников», например, многодетные семьи.

4. В целях обеспечения гласности принимаемых решений предлагаем организовать информирование заинтересованных граждан на интернет-портале ФСИН России о реализации права сотрудников УИС на ЕСВ в разделе «Противодействие коррупции» и ежемесячно обновлять обсуждаемые сведения.

5. Предлагаем возложить полномочия организации деятельности по предоставлению ЕСВ на сотрудников подразделений, выполняющих функции по работе с личным составом, закрепив данное предложение в их в должностных инструкциях и в п. 4 Приложения к приказу ФСИН России от 16 октября 2014 г. № 550.

6. В целях формирования единообразного подхода к толкованию правовых норм и совершенствования законодательства РФ обязать сотрудников юридической службы учреждений и органов УИС организовать 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.

§ 3. Совершенствование правовых и организационных основ предоставления социальных гарантий сотрудникам уголовно-исполнительной системы и членам их семей.

ФСИН России отмечает возросшее количество обращений граждан по вопросам предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, в том числе повторных, направляемых на рассмотрение в Министерство Юстиции РФ, Администрацию Президента РФ, Государственную Думу Федерального Собрания РФ, Аппарат Правительства РФ, поступающих в итоге на рассмотрение в ФСИН России¹. Отчасти данный факт связан с отсылочно-бланкетным характером норм Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ и значительным массивом нормативных правовых актов, конкретизирующих условия и порядок применения положений указанного закона.

С целью повышения юридической грамотности сотрудников, подразумевающей правовую культуру человека, хорошее знание своих прав и обязанностей, нормативно-правовых актов, регулирующих отношения между людьми, социальными общностями и организациями, умение применять правовые знания в конфликтных ситуациях, в учреждениях и органах УИС размещают стенды с правовой информацией, проводят лекции по служебной подготовке. Но, например, членов семьи сотрудников УИС никто не информирует, хотя им не менее важно знать о своих правах. На наш взгляд, успешная реализация социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС и членам их семей, первоначально предполагает обладание соответствующими субъектами наиболее полной информацией по данному вопросу². В этой связи предлагаем организовать

¹ См.: Об итогах работы по улучшению жилищных условий работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в 2015 г.: письмо ФСИН России от 10 февраля 2016 г. № 04-6566. С. 11.

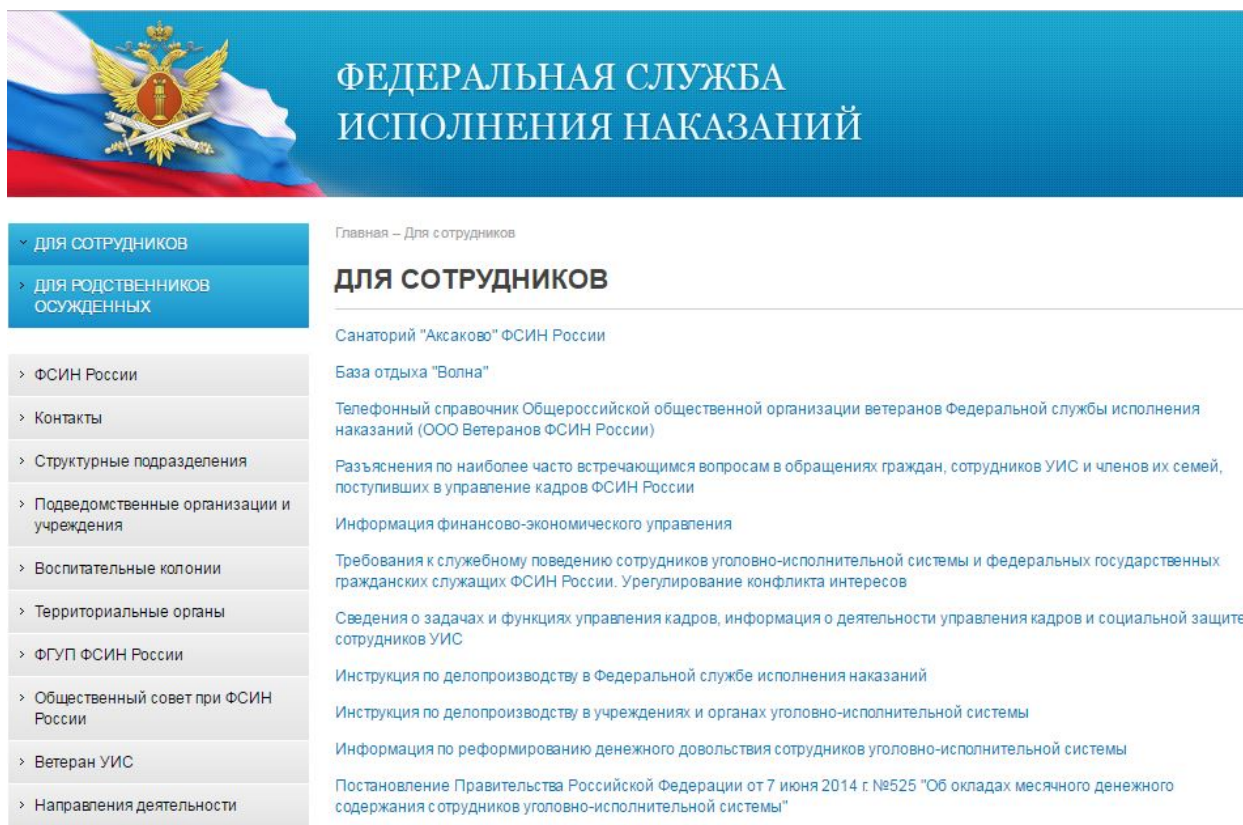
² См.: Корнийчук О. О. Необходимость официального информирования о распределении бюджетных ассигнований, предусмотренных ФСИН России для социальных выплат сотрудникам

повышение юридической грамотности сотрудников УИС и членов их семей посредством размещения на интернет-портале ФСИН России общедоступной для всех заинтересованных лиц информации об организации предоставления социальных гарантий указанной категории граждан.

Следует отметить, что в настоящее время интернет-портал ФСИН России содержит папку «Для сотрудников» (см. рисунок 8), включающую раздел «Разъяснения по наиболее часто встречающимся вопросам в обращениях граждан, сотрудников УИС и членов их семей, поступивших в управление кадров ФСИН России» (см. рисунок 9). Однако, на наш взгляд, данная информация нуждается в упорядочении и систематизации, поскольку предлагаемые разъяснения размещены сплошным текстом с подзаголовками без какой-либо определенной последовательности. Чтобы попытаться найти ответ на интересующий вопрос, потребуется

Рис. 8

Папка «Для сотрудников» на интернет-портале ФСИН России



ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА
ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Главная – Для сотрудников

ДЛЯ СОТРУДНИКОВ

- Санаторий "Аксаково" ФСИН России
- База отдыха "Волна"
- Телефонный справочник Общероссийской общественной организации ветеранов Федеральной службы исполнения наказаний (ООО Ветеранов ФСИН России)
- Разъяснения по наиболее часто встречающимся вопросам в обращениях граждан, сотрудников УИС и членов их семей, поступивших в управление кадров ФСИН России
- Информация финансово-экономического управления
- Требования к служебному поведению сотрудников уголовно-исполнительной системы и федеральных государственных гражданских служащих ФСИН России. Урегулирование конфликта интересов
- Сведения о задачах и функциях управления кадров, информация о деятельности управления кадров и социальной защите сотрудников УИС
- Инструкция по делопроизводству в Федеральной службе исполнения наказаний
- Инструкция по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы
- Информация по реформированию денежного довольствия сотрудников уголовно-исполнительной системы
- Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 2014 г. №525 "Об окладах месячного денежного содержания с сотрудников уголовно-исполнительной системы"

Раздел «Разъяснения по наиболее часто встречающимся вопросам в обращениях граждан, сотрудников УИС и членов их семей, поступивших в управление кадров ФСИН России» в папке «Для сотрудников» на интернет-портале ФСИН России

Главная – Структурные подразделения ФСИН России – Управление кадров – Ответы на обращения учреждений и органов УИС

РАЗЪЯСНЕНИЯ ПО НАИБОЛЕЕ ЧАСТО ВСТРЕЧАЮЩИМСЯ ВОПРОСАМ В ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН, СОТРУДНИКОВ УИС И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ, ПОСТУПИВШИХ В УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВ ФСИН РОССИИ

? Порядок приема на службу в учреждения и органы ФСИН России.

В соответствии со статьей 8 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1, (далее – Положение) на службу в УИС принимаются в добровольном порядке граждане Российской Федерации не моложе 18 и не старше 40 лет независимо от национальности, пола, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, способные по своим деловым, личным и нравственным качествам, образованию и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности.

Решение о приеме кандидата на службу принимается начальником учреждения или органа УИС в пределах своей компетенции.

По вопросу трудоустройства гражданам необходимо обратиться в кадровый аппарат территориального органа, в котором они хотят проходить службу, информация об адресах и контактных телефонах размещена на официальном сайте ФСИН России (www.fsin.su) в разделе главного меню «Территориальные органы».

? Порядок увольнения из уголовно-исполнительной системы.

Основания увольнения определены статьей 58 Положения о службе в органах внутренних дел

терпеливо, медленно и внимательно пролистывать всю информацию данного раздела. В этой связи 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 (см. Приложение № 7) с рубриками:

- 1) «Информация об организации предоставления социальных гарантий *сотрудникам УИС*»,
- 2) «Информация об организации предоставления социальных гарантий *гражданам, уволенным со службы в учреждениях и органах УИС*»,
- 3) «Информация об организации предоставления социальных гарантий *членам семей сотрудников УИС и граждан, уволенных со службы в учреждениях и органах УИС*»,
- 4) «Информация об организации предоставления социальных гарантий

членам семей сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах (в том числе членов семьи сотрудника, признанного судом безвестно отсутствующим или умершим (погибшим))».

В перечисленных рубриках следует выделить разделы по направлениям социальной поддержки. Например, у сотрудников УИС: *«Медицинское обеспечение», «Обязательное государственное страхование жизни и здоровья сотрудников УИС», «Материальная помощь», «Оплата транспортных расходов», «Отпуск», «Жилищное обеспечение», «Пенсионное обеспечение»,* в каждом из которых рекомендуем создать соответствующие подразделы.

Например, в разделе *«Жилищное обеспечение»* предусмотреть подразделы *«Единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения», «Предоставление жилого помещения в собственность», «Предоставление жилого помещения жилищного фонда Российской Федерации по договору социального найма», «Денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений или предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда».*

В разделе *«Единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения»* необходимо сделать оговорку об использовании условного и общепринятого сокращения ЕСВ и выделить подразделы *«Условия предоставления ЕСВ», «Порядок принятия на учет для получения ЕСВ», «Определение размера ЕСВ», «Порядок предоставления ЕСВ».*

В раздел *«Порядок принятия на учет для получения ЕСВ»* включить подразделы *«Документы, необходимые в целях постановки на учет для получения ЕСВ», «Особенности постановки на учет для получения ЕСВ», «Условия снятия с учета для получения ЕСВ».*

В разделе *«Документы, необходимые в целях постановки на учет для получения ЕСВ»* следует также сделать гиперссылки с уточняющей информацией о каждом документе, например, образец написания заявления о постановке на учет для получения ЕСВ, а также перечень документов, которыми сотрудник УИС может подтвердить наличие или отсутствие в собственности сотрудника и проживающих совместно с ним членов его семьи жилых помещений.

Таким образом, если сотрудник УИС интересуется перечнем документов, необходимых в целях постановки на учет для получения ЕСВ, то он заходит на официальный сайт ФСИН России в сети Интернет и проходит по гиперссылкам следующий путь по интересующим его разделам: *«Организационно-правовой механизм предоставления социальных гарантий»* – *«Информация об организации предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС»* – *«Жилищное обеспечение»* – *«Единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения»* – *«Порядок принятия на учет для получения ЕСВ»* – *«Документы, необходимые в целях постановки на учет для получения ЕСВ»*.

Важными достоинствами подобного информирования 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.

Наполнить соответствующие блоки необходимо актуальной информацией, регламентированной соответствующими нормативными правовыми актами, доступной для понимания граждан без высшего юридического образования. Автор уже упорядочил необходимые документы, используя сноски при перечислении гарантий в § 4 главы 1 диссертационного исследования. Некоторая часть необходимой информации имеется на интернет-портале ФСИН России.

В результате подобного информирования прогнозируется значительное сокращение количества обращений сотрудников УИС и членов их семей по вопросам предоставления социальных гарантий, что в свою очередь позволит разгрузить соответствующие структурные подразделения, задействованные в организации социальной поддержки сотрудников УИС и членов их семей.

В соответствии с порядком подготовки и размещения информации о деятельности УИС на интернет портале ФСИН России и его технического сопровождения ¹, подготовку сведений, подлежащих размещению на интернет-портале ФСИН России осуществляет пресс-бюро ФСИН России, назначив из числа работников УИС редакторов официального сайта ФСИН России в сети Интернет. Для осуществления технического сопровождения интернет-портала ФСИН России начальник ФКУ НИИИТ ФСИН России назначает работников УИС, ответственных за техническое сопровождение интернет-портала ФСИН России в составе Web-мастера ² и администратора Web-сервера ³.

Технологическая карта подготовки информации о деятельности УИС, размещаемой на интернет портале ФСИН России ⁴, регламентирует периодичность размещения, ответственное за размещение структурное подразделение ФСИН России, технические параметры к дизайну Web-страницы и порядок представления сведений для размещения. Так, за размещение информации в папке «Для сотрудников» (категория информации № 72) ответственное Управление кадров ФСИН России, сведения представляются структурными подразделениями и пресс-службами, а размещаются редактором управления кадров ФСИН России.

¹ См.: О порядке работы интернет-портала ФСИН России и его технического сопровождения : приказ ФСИН России от 20 сентября 2011 г. № 515. Приложение 1.

² Web-мастер – прикладной программист в области интернет-технологий, осуществляющий генерацию программного кода интернет-сайта.

³ Web-сервер – совокупность аппаратных и программных средств, реализующих функционирование интернет-портала ФСИН России.

⁴ См.: О порядке работы интернет-портала ФСИН России и его технического сопровождения : приказ ФСИН России от 20 сентября 2011 г. № 515. Приложение 2.

Напомним также о предложении автора к размещению на интернет-портале ФСИН России формы *сведений о сотрудниках и гражданах, состоящих на учете для получения единовременной социальной выплаты и получивших данную выплату в Федеральной службе исполнения наказаний* (Таблица № 8) в разделе «Противодействие коррупции» и ежемесячное обновление обсуждаемых сведений в соответствии с принципом гласности организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей.

В настоящее время стремление к открытости органов власти является приоритетным направлением государственного управления, так как способствует повышению доверия граждан к органам государственного управления, снижению административных барьеров и коррупционных явлений¹. Но в современной отечественной и зарубежной литературе по проблемам борьбы с коррупцией выделяется такая организационно-управленческая причина, как низкая эффективность деятельности государственных правоохранительных и контролирующих органов². Напомним, что автор предлагает усилить общественный контроль посредством активизации деятельности Общественных советов, функционирующих при ФСИН России и территориальных органов ФСИН России (см. § 1 главы 2). Также мы пришли к выводу о необходимости официального информирования о распределении бюджетных ассигнований, предусмотренных ФСИН России для социальных выплат сотрудникам УИС и членам их семей³. Автором разработана примерная форма сведений

¹ См.: Журавлева И. А. Совершенствование механизма открытости деятельности органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2013. С. 3.

² См.: Palmer L. The control of bureaucratic corruption. New Delhi, 1987. P. 271. Англ. яз.; Звягинцев А. Г. Власть и коррупция в современной России // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры предупреждения, междунар. сотрудничество: сб. ст. / Под ред. П. Н. Панченко, А. Ю. Чупровой, А. И. Мизерия. Н. Новгород, 2001. С. 11.

³ См.: Корнийчук О. О. Необходимость официального информирования о распределении бюджетных ассигнований, предусмотренных ФСИН России

о распределении бюджетных ассигнований, предусмотренных ФСИН России для социальных выплат сотрудникам УИС и членам их семей, размещаемых на интернет-портале ФСИН России (см. Таблицу № 10) в разделе «Противодействие коррупции» (категория № 56).

Под предлагаемой таблицей следует отражать: 1) объемы средств, ежегодно выделяемых ФСИН России из федерального бюджета на социальные выплаты сотрудникам УИС; 2) объемы бюджетных ассигнований на текущий год, поступивших расчетный счет учреждения или органа УИС по статьям, касающимся социальной поддержки сотрудников УИС и членов их семей; 3) остаток денежных средств по статьям, касающимся социальной поддержки сотрудников УИС и членов их семей, на конец отчетного периода.

Таблица № 10

**Сведения о распределении бюджетных ассигнований,
предусмотренных ФСИН России
для социальных выплат сотрудникам УИС и членам их семей
(форма размещения в интернет-портале ФСИН России)**

№ п/п	Наименование социальной выплаты	Запланировано		Выплачено		Примечание
		Кол-во	Стоимость, руб.	Кол-во	Стоимость, руб.	
1.						
2.						
3.						
	ВСЕГО:					

Учитывая вышеизложенное, руководствуясь положениями приказа ФСИН России от 20 сентября 2011 г. № 515, необходимо издать соответствующее распоряжение ФСИН России с указанием дополнить раздел «Противодействие коррупции» интернет-портала ФСИН России необходимой информацией, предупредив о персональной ответственности за предоставление недостоверных сведений, а также внести соответствующие

изменения по упорядочению и систематизации информации в папке «Для сотрудников» интернет-портала ФСИН России.

Преобразования, коснувшиеся пенитенциарной системы, имеют большой положительный потенциал, однако большинство сотрудников УИС (70,1 %) оценивают правовую защиту и социальную поддержку в УИС значительно хуже, чем у сотрудников других правоохранительных органов, в чем-то лучше, в чем-то хуже – 21 %, лучше, чем у сотрудников других правоохранительных органов – 0,9 %; затруднились ответить – 8 %.

К сожалению, как сложилось исторически и как свидетельствует практика недавней реформы повышения престижа службы в правоохранительных органах, государство не сильно заинтересовано в ФСИН России, поскольку денежное довольствие сотрудников УИС увеличили в самую последнюю очередь. Более того, имея огромную накопленную задолженность по своим обязательствам в области социальной поддержки, государство объективно не в состоянии принять меры для их расширения. Но задуматься об этом необходимо, поскольку при современном соотношении доходов среднестатистической семьи сотрудника УИС и рыночных цен на жилье последнее остается практически недоступным как для граждан, по существующим критериям нуждающихся в жилье, так и для не попадающих в указанную категорию, следовательно, лишенных государственных мер социальной поддержки.

В настоящее время в системе ипотечного кредитования для сотрудников правоохранительных органов льгот не предусмотрено. Однако законодательством предусмотрены субсидии, которые при определенных условиях могут получить нуждающиеся в жилье сотрудники, отслужившие 10 лет. Указанными денежными средствами можно полностью перекрыть обязательный взнос по ипотеке или использовать их для увеличения максимально одобренной банком суммы.

От существующих форм жилищного обеспечения значительно отличается *накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения*

военнослужащих (далее – НИС)¹, где военнослужащий должен отстоять лишь 3 года и которая в качестве обязательного условия участия не предусматривает критерия нуждаемости в жилище. В этой связи может сложиться представление, что данная особенность НИС способствует дальнейшему внедрению идеи отмены критерия нуждаемости и для иных форм жилищного обеспечения сотрудников правоохранительных органов, а обеспечение жильем, аналогично позитивному опыту зарубежных государств, должно выступать в качестве поощрения за службу на благо государства, но не в качестве меры социального обеспечения нуждающихся. Но основная цель НИС – реализация военнослужащими своего права на жилище, а не их мотивация к исполнению служебных обязанностей. Обратим внимание: *критерий нуждаемости в жилье не требуется для участия в НИС, но учитывается для возможности получения накоплений по данной программе.* Данное положение способствует «расщеплению» единого по своей сути статуса военнослужащих, как и существующие критерии для участия в НИС (воинское звание, время заключения первого (нового) контракта о прохождении военной службы и общая продолжительность военной службы), порождая трудности практического правоприменения, образовали 17 категорий участников НИС².

Акцентируя внимание на самых интересных, наш взгляд, существующих формах решения жилищных проблем сотрудников правоохранительных органов, можно констатировать, что *социальная поддержка в виде соответствующих субсидий только нуждающимся в жилье позволяет оптимизировать расходы федерального бюджета.* Но следует выделить существующее на законодательном уровне несовершенство определения нуждаемости сотрудника УИС и членов его

¹ См.: О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих : федер. закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3532.

² См.: Гайдин Д. Ю. Судебная ошибка или защита прав военнослужащего? (К вопросу об участии в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих) // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 4. С. 40–45.

семьи. Например, *сам по себе факт регистрации в жилом помещении, не принадлежащем сотруднику на праве собственности, порождает лишь право пользования данным помещением, которое, как правило, не сохраняется в случае прекращения семейных отношений с собственником* (ст. 31 ЖК РФ). Следовательно, такие сотрудники тоже нуждаются в решении своего жилищного вопроса, им необходима государственная поддержка *для стабильности и уверенности в завтрашнем дне*. Обратим внимание, что у большинства сотрудников существуют трудности в жилищном вопросе: 29 % опрошенных не имеют своего жилья и остро в нем нуждаются; 16,7 % нуждаются в улучшении жилищных условий; 19 % живут в жилых помещениях, собственниками которых не являются; 15,2 % не имеют жилья в территориальном органе по месту службы; 12,1 % несколько лет назад оформили ипотеку и продолжают выплачивать; 6,4 % получили ЕСВ и 1,5 % не нуждаются, так как являются собственниками жилых помещений. Учитывая вышеизложенное, мы пришли к выводу, что в каждой из существующих форм жилищного обеспечения нуждающихся сотрудников правоохранительных органов присутствуют свои достоинства и недостатки.

Следует подчеркнуть, что предоставление жилья по месту службы является одной из самых главных гарантий, мотивирующих к долголетней службе молодых и перспективных специалистов, способных реализовывать задачи, поставленные руководством ФСИН России ¹. Но государство не может и не должно предоставлять жилье работникам государственных структур немедленно и безвозмездно.

Среди вариантов решения жилищной проблемы сотрудников, не имеющих жилых помещений для постоянного проживания в населенном пункте по месту службы, является предоставление персоналу жилых помещений специализированного жилищного фонда (служебные жилые

¹См.: Обух С. У строителей забот – невпроворот// Преступление и наказание. 2011. № 8. С. 4.

помещения, жилые помещения в общежитиях)¹ при условии наличия таковых на балансе соответствующего учреждения или органа УИС², а также ежемесячная денежная компенсация за наем (поднаем) жилого помещения. Обратим внимание, что *специализированное жилое помещение предоставляется в первоочередном порядке только в случае перевода (перемещения) на новое место службы в другую местность сотрудника, замещающего должность начальника отдела и выше*³. На наш взгляд, необходимо внести соответствующие изменения, нормативно закрепив типовое правило о том, что в случае перевода сотрудника УИС (перемещения) *по служебным обстоятельствам* на новое место службы в другую местность *независимо от должности* рекомендуем предоставлять специализированное жилое помещение в течение одного месяца.

Однако, когда решение жилищного вопроса затягивается для многих людей более чем на десятилетие (потому что спустя 10 лет можно лишь встать в очередь и снова ждать, по сути, неопределенное количество времени наступления своей очереди), данное обстоятельство препятствует обзаведению семьей и делает службу в УИС (и без того сложной и непривлекательной из-за специфики работы со спецконтингентом) еще менее престижной. На протяжении всего периода ожидания ЕСВ как самому сотруднику, так и членам его семьи приходится подтверждать свой статус нуждающегося: не покупать жилье самому, не вкладывать

¹ См.: Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.). Ст. 93–94// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14 ; 2013. № 27. Ст. 3477.

² См.: Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314. пп. 7, п. 7, раздел II «Полномочия» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109.

³ См.: Об установлении категорий сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, которым предоставляются жилые помещения специализированного жилищного фонда, и о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда сотрудникам этих учреждений и органов : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2013 г. № 217. п. 7 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 12. Ст. 1320.

денежные средства в его строительство, не получать землю под строительство жилья, не получать жилые помещения (даже ветхие домики в деревне) в наследство. Следовательно, сотрудники УИС совместно с членами своих семей вынуждены жить в стесненных и дискомфортных условиях в общежитиях либо во временном жилье на условиях поднайма. Целью перечисленных ограничений является исключение случаев несанкционированного расходования бюджетных средств и повышение мотивации сотрудников, заинтересованных в обеспечении жильем¹.

Мы считаем неприемлимыми такие социальные гарантии, при которых пенитенциарному персоналу со своими семьями разрешается жить более 10 лет на съемных квартирах, отдавая половину денежного довольствия на оплату ее аренды и коммунальных услуг (государство готово даже компенсировать часть этих затрат), однако альтернативный вариант определенных льгот в сфере ипотечного кредитования сотрудникам УИС и членам их семей до сих пор не предусмотрен, несмотря на то, что выплаты по ипотечному кредиту значительно снижают финансовую составляющую доходов обсуждаемой категории граждан, поскольку составляют приблизительно 40–60 % совокупного семейного дохода.

Понимая существующие в ФСИН России реалии обеспечения жильем, сотрудники УИС решали до 2013 года и иногда до сих пор продолжают решать свои жилищные проблемы самостоятельно, в основном – путем приобретения квартир с помощью ипотечных кредитов коммерческих банков. Однако в настоящее время уровень денежного содержания пенитенциарного персонала лишь в редких случаях может позволить воспользоваться системой ипотечного кредитования.

¹ См.: Попов А. А. Проблемные вопросы обеспечения жильем сотрудников уголовно-исполнительной системы в условиях ее реформирования // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2014. № 3 (27). С. 47

Основным достоинством ипотечного кредитования является возможность достаточно быстро приобрести жилье в собственность, а главным недостатком – высокие процентные ставки по кредитным договорам. На наш взгляд, эффективной мерой государственной поддержки могла бы стать компенсация сотрудникам части данных расходов на приобретение жилья. Полагаем, разработка и реализация механизма, предусматривающего определенные льготы сотрудникам государственных структур в сфере ипотечного кредитования будет более выгодной для государства, чем существующие механизмы, причем не только в финансовом плане, но и в том, что такой сильный стимул будет привлекать большое количество граждан, из которых кадровые службы смогут выбирать самых достойных по критериям высокой квалификации и профессиональной пригодности. Причем *более чем за десятилетие до получения каждым нуждающимся сотрудником ЕСВ государство действительно переплачивает лишние суммы* в виде ежемесячной денежной компенсации половине или третьей части количества таких сотрудников за наем (поднаем) жилых помещений компенсацию, несмотря на то, что она крайне мала и лишь в самой незначительной степени покрывает реальные расходы пенитенциарного персонала.

В условиях развития системы привлечения молодых сотрудников важным условием их эффективной адаптации и закрепления на службе является обеспечение жильем. В этой связи интересна жилищная ипотечная программа, реализуемая в ОАО «РЖД» в виде корпоративной поддержки работников, которая имеет ряд общих принципов и условий с государственной поддержкой военнослужащих в виде так называемой «военной ипотеки», но кажется значительно проще и включает особые условия для молодых работников. Предлагаемая *ипотечная субсидия* компенсирует часть затрат на уплату начисленных по ипотечным кредитам процентов, в результате кредитная нагрузка на молодых специалистов ОАО «РЖД» составляет 2,0 % годовых, а на остальных работников

ОАО «РЖД» – 4,5 % годовых (см. Таблицу № 11). Важный момент: данная ипотечная программа имеет возрастной ценз с максимальным – пенсионным возрастом и минимальным – 21 год.

Таблица № 11

Размеры ставок ипотечной субсидии работников ОАО «РЖД»

Категории работников	Размеры ставок		Итоговая кредитная нагрузка на работников ОАО «РЖД»
	Ставка субсидирования ОАО «РЖД»	ставка ипотечного кредитования банком	
для работников ОАО «РЖД»	7,5 %	12,0 %	4,5 %
для молодых специалистов	8,5 %.	10,5 %	2,0 %

Как и другие механизмы решения жилищных проблем граждан, обсуждаемая ипотечная программа использует критерий нуждаемости и учетной нормы площади жилого помещения на каждого члена семьи, аналогичные понятия «члены семьи сотрудника» и «действия, повлекшие ухудшение жилищных условий». Примечательно, что *молодые специалисты принимаются на учет* при наличии оснований с даты подачи заявления *независимо от стажа работы*. Для остальных работников закреплено требование о наличии *трехлетнего* непрерывного стажа работы в ОАО «РЖД», причем данное требование не распространяется на приглашенных и перемещенных руководителей. Также заслуживает внимания постанова на учет и расчет размера корпоративной поддержки по нормативам места постоянной регистрации, а для молодых специалистов, направленных на работу в другую местность, – по нормативам соответствующего населенного пункта. Оформление ипотеки по такой специальной программе «привязывает» работника к работодателю, поскольку иначе в случае увольнения придется самостоятельно ее выплачивать в полном объеме.

На наш взгляд, предлагаемая для внедрения идея ипотечной субсидии, успешно функционирующей в ОАО «РЖД» уже на протяжении десятилетия,

может также эффективно работать в УИС и других правоохранительных органах, если, взяв ее за основу, конкретизировать применительно к специфике бюджетного финансирования.

Обратим внимание: поскольку, как известно, в любой сфере деятельности для кандидатов, поступающих на службу, наиболее привлекательными являются подразделения, выполняющие управленческие функции, в ОАО «РЖД» право на обсуждаемую льготную, так называемую, «железнодорожную ипотеку» имеют лишь работники, непосредственно связанные с движением поездов. Применительно к специфике УИС следовало бы также ограничить доступ к предлагаемой для внедрения «пенитенциарной ипотеки», сделав ее доступной лишь сотрудникам УИС, непосредственно взаимодействующим со спецконтингентом. Данная стимулирующая социальная гарантия повысит престиж службы в УИС, снизит коррупционные риски и будет «удерживать» в пенитенциарной системе опытных специалистов (см. Приложение № 8).

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.

Наряду с научно-исследовательской деятельностью и использованием ее результатов при выполнении поставленных перед пенитенциарной системой России задач одним из направлений инновационной деятельности в ФСИН России является интеграция передового опыта зарубежных стран, то есть основных научных и (или) технических разработок для совершенствования системы исполнения наказаний России. Нам представляется, что заслуживает внимания факт отнесения работы в тюремных учреждениях Западной Европы к высокооплачиваемой государственной службе. Сравнительный анализ свидетельствует о том, что современный уровень оплаты труда сотрудников УИС является как самым низким в системе правоохранительных органов России, так и одним из самых низких в Европе. В европейских странах практикуется установление минимальной заработной платы в размере не менее 50 % от средней заработной платы¹, поэтому следует также подчеркнуть существующую разницу в уровне жизни (благосостояния). Для сравнения: средний доход охранника тюрьмы США – около 38 380 долл. (2 160 410 руб.) в год (на 11 месте по уровню жизни в 2017 г.), а в Норвегии, находящейся на 1 месте по уровню жизни, ежемесячная заработная плата сотрудника арестного дома – более 6 000 евро (358 680 руб.)². Россия находится на 61 месте по уровню жизни³. За рубежом считается, что в случае низкой оплаты труда тюремного персонала у них отсутствует чувство профессиональной гордости и значимости выполняемой ими работы, возрастает риск коррупции. Поэтому достойный размер заработной платы

¹ См.: Поллак А. П. Методологические подходы к обоснованию размеров минимального размера оплаты труда [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Науковедение». 2014. № 6. Режим доступа: <http://naukovedenie.ru/PDF/204EVDN614.pdf> (дата обращения: 10.04.2017).

² См.: Минкова Е. А. Проблема кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы в детерминации пенитенциарной преступности // Уголовно-исполнительное право. 2014. № 1. С. 62–65.

³ См.: Уровень жизни в России и странах мира в 2016–2017 году [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://finansiko.ru/uroven_zhizni_naseleniya_rossii_stran_mira_2014 (дата обращения: 16.04.2017).

свидетельствует о высокой оценке государством важности эффективного функционирования пенитенциарной системы. Пенитенциарная система Франции также не испытывает недостатка в кадрах, поскольку эта служба считается престижной и достаточно высокооплачиваемой.

Следует также отметить, что в развитых странах мира пенсионеры могут себе позволить тратить деньги на путешествия, развлечения и достойный отдых, причем пенсионеры государственной службы, в том числе правоохранительных органов, находятся в более привилегированном положении, чем общегражданские. Для сравнения: в США средняя пенсия составляет 1 100–1 200 долларов (61 919-67 548 руб.), в Германии (14 место по уровню жизни) – приблизительно 800 евро (47 824 руб.), что составляет 70 % от заработной платы и больше заработной платы сотрудника УИС в России, а в Швеции (4 место по уровню жизни) сумма государственной и служебной пенсии может достигать 80 % от среднего заработка ¹. Необходимо подчеркнуть, что пенсионное обеспечение сотрудников правоохранительных органов нацелено на стимулирование добросовестной службы и достойный уровень жизни после увольнения, чем значительно отличается от социального обеспечения населения, осуществляемого в целях смягчения социальных рисков, возмещения утраченного заработка и иных доходов вследствие безработицы, инвалидности, старости и другим причинам. Интересно отметить, что в Японии (21 место по уровню жизни) по принципу «пожизненного найма» сотрудника активно практикуется его работа после достижения максимального срока службы и стимулируется выплатой специальной надбавки к денежному довольствию.

¹ См.: Анискина Н. В. Реформирование системы пенсионного обеспечения сотрудников УИС: российский и зарубежный опыт // Уголовно-исполнительная система на современном этапе: взаимодействие науки и практики : материалы междунар. научно-практич. межведомственной конф. / Под общей редакцией А. А. Вотинова. Самара, 2016. С. 20.

Обратим внимание, что независимо от различий социально-экономического развития в большинстве стран Запада просматривается в целом аналогичная концепция социальной поддержки тюремных служащих. Например, в Великобритании помимо предлагаемой высокой заработной платы сотрудникам предоставляется бесплатное жилье либо выдается пособие на оплату его аренды, компенсируется проезд к месту работы либо предоставляется право на получение льготных сезонных билетов и другие¹.

Примечательно, что в Германии существует ежемесячная «надбавка для сбережений» в размере 6 евро² (358,68 руб.), стимулирующая денежные накопления сотрудника общей службы исполнения наказаний, выплачиваются новогодние премии в размере одного месячного оклада. Им предоставляется ежегодный оплачиваемый шестинедельный отпуск (как правило, летом) и выплачиваются отпускные в размере, зависящим от семейного положения сотрудника. В США разработаны и успешно применяются программы поощрения здорового образа жизни сотрудников, которые смогут получить денежную премию или скидки при оформлении медицинской страховки³.

Пристального внимания заслуживает наблюдение Т. Я. Хабриевой об изменениях циклов российского социального законодательства, наиболее активные периоды которого ранее совпадали с экономическими кризисами, а в настоящее время оно начало развиваться в собственном русле в отличие от большинства зарубежных государств, наоборот развивающиеся в направлении антикризисного управления⁴. В этой связи применение опыта зарубежных стран должно быть максимально широким, разносторонним и комплексным, поскольку речь идет не просто о заимствовании отдельных

¹См.: Welcome to the Prison Service. London, 1993. P. 4-5. Англ. яз.

²См.: Салогуб М. Л. Указ. соч. С. 301–302.

³См.: Городецкий А. Е. Указ. соч. С. 114–133.

⁴См.: Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т. Я. Хабриева, А. В. Габов, Ю. А. Тихомиров и др., отв. ред. А. В. Габов; Н. В. Путило. – М., 2015. С. 18–19.

организационно-технических, правовых или тактических элементов, а об использовании фундаментальных принципов работы института социальной поддержки пенитенциарного персонала.

Принципиальные изменения в УИС, связанные с ее реформированием и развитием наряду с радикальными преобразованиями российского общества и государства, обозначили определенный блок проблем: снижение уровня морально-психологического состояния личного состава, утрата профессионализма и общей культуры некоторой частью персонала, низкий престиж службы в УИС, возросшие физические, моральные и психологические нагрузки, неполная реализация на местах ряда регламентированных на уровне федерального законодательства социальных гарантий сотрудникам пенитенциарной системы и членам их семей. Решение социальных проблем указанной категории граждан по остаточному принципу является одной из основных причин появления в ФСИН России текучести кадров, низкого общеобразовательного и культурного уровней, высокого процента нарушений дисциплины и преступности. В настоящее время повышение престижа службы в УИС и усиление социально-правовой поддержки пенитенциарного персонала и членов их семей – важнейшие приоритетные направления совершенствования правового регулирования внутриорганизационной деятельности по кадровому обеспечению ФСИН России¹.

Таким образом, по итогам параграфа можно сделать следующие выводы:

1. В целях информирования заинтересованных граждан об организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей, а также сокращения количества обращений и судебных разбирательств по данным вопросам

¹ См.: Огородников В. И., Корнийчук О. О. Правовой статус персонала уголовно-исполнительной системы // Международный пенитенциарный журнал. 2015. № 4. С. 51–55.

необходимо упорядочить, систематизировать и дополнить размещаемые на интернет-портале ФСИН России сведения об организационно-правовых основах предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей в соответствии с разработанной автором схемой (организационно-правовой механизм предоставления социальных гарантий, упорядоченный по субъектам, имеющим право на конкретные социальные гарантии; сведения о предоставленных в отчетном периоде социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей).

2. Одной из самых главных гарантий, мотивирующих выпускников ведомственных ВУЗов к долголетней службе, является предоставление жилья по месту службы. Существующие социальные гарантии сотрудников УИС в жилищной сфере предполагают многолетнее ожидание государственной помощи и проживание в дискомфортных условиях в течение длительного периода времени. Указанные условия препятствуют обзаведению семьей и делают службу в УИС (и без того сложной и непривлекательной из-за специфики работы со спецконтингентом) еще менее престижной. В целях совершенствования организации жилищного обеспечения сотрудников УИС автор предложил организационный механизм упорядочения очереди граждан, стоящих на учете для получения ЕСВ (единая Всероссийская очередь в соответствии с датой принятия на учет), а также 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. 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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы, связанные с текучестью кадров в УИС и ослаблением их профессионального ядра, часто связаны с неудовлетворенностью личного состава условиями и режимом труда, служебной и психологической нагрузкой, заработной платой, жилищно-бытовыми условиями, медицинским обеспечением и тому подобное. Поэтому остается актуальным вопрос совершенствования организационно-правовых основ предоставления сотрудникам УИС социальных гарантий, компенсирующих ряд ограничений в связи с прохождением службы и стимулирующих добросовестное выполнение служебных обязанностей.

Учитывая сложную социально-экономическую и политическую ситуацию в стране, представляется важным отметить, что ряд регламентированных социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей в современных условиях действительно стало сложнее реализовать, например, в связи с сокращением размеров финансирования указанных вопросов из средств государственного бюджета. Однако ряд существующих проблем заключается и в недостатках организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий обсуждаемой категории граждан. Перечисленные обстоятельства снижают эффективность стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий.

Проведенное нами исследование позволяет подвести определенные итоги, выявить основные направления, достоинства и недостатки организации деятельности по социальной поддержке сотрудников УИС и членов их семей, дать конкретные рекомендации по совершенствованию указанной деятельности:

1. 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 снижают эффективность 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).

2. 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. Современникам следует учитывать данный исторический опыт, уделяя необходимое внимание

регламентации и реализации социальных гарантий сотрудников УИС и членов их семей.

3. Каждое государство, опираясь на свой опыт, политическую, социальную и экономическую ситуацию в стране, самостоятельно формирует и развивает собственные формы стимулирования служащих правоохранительных органов. Российской Федерации независимо от политических, экономических и социальных изменений в обществе необходимо не допускать снижения эффективности социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС и членам их семей, организуя, главным образом, стабильность их материального положения и возможность своевременной реализации регламентированных социальных гарантий.

4. Предоставление социальных гарантий сотрудникам УИС обусловлено специальным правовым статусом, включающим в себя определенные ограничения и преимущества их служебного положения. Организационно-правовой механизм предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей подразумевает упорядоченную деятельность субъектов управления, уполномоченных на предоставление указанной категории граждан социальных гарантий. Социальные гарантии, предоставляемые сотрудникам УИС, компенсируют тяготы и лишения службы, а также соответствующие неблагоприятных воздействий на членов их семей, стимулируют служебную деятельность, определяют общественную значимость и престиж профессии, препятствуют нарушениям законности в УИС. В ходе исследования установлено, что основной социальной гарантией является стабильное денежное довольствие, соответствующее актуальной рыночной ситуации.

5. Предложена авторская классификация социальных гарантий сотрудников УИС и членов их семей.

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.

6. Проведенный анализ современной ситуации свидетельствует о некотором обесценивании регламентированных социальных гарантий. В этой связи с целью оптимальной организации управления персоналом УИС необходимо анализировать по годам динамику предлагаемых показателей оценки уровня эффективности стимулирования сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий и критерии снижения эффективности социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам УИС.

7. 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.

8. При исследовании функционирования организационно-правового механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей 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 указанной категории граждан, 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, предлагая в целях привлечения широких слоев общественности к проблемам и нуждам сотрудников УИС активное распространение положительного опыта использования региональных возможностей, а также осуществления общественного контроля деятельности по предоставлению социальных гарантий сотрудникам УИС.

9. В представленном исследовании 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.

10. 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.

11. 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 дискомфортных 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.

12. 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.

13. 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативно-правовые акты и официальные документы

1. Всеобщая декларация прав человека : [принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.] // Рос. газ. – 1995. – № 67.
2. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] [с поправками от 21 июля 2014 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
3. Европейские тюремные правила (2006) : рекомендация REC (2006) 2 Комитета министров государствам – членам Совета Европы, касающаяся Европейских тюремных правил : [утверждена Комитетом министров 11 января 2006 г. на 952-м заседании заместителей министров] // Документы Совета Европы, касающиеся исполнения наказаний и иных мер уголовно-правового характера, обращения с правонарушителями и содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : сб. документов Совета Европы / Составители и перевод: В. Б. Первозванский, Н. Б. Хуторская. М.: PRI, 2011. С. 6–51.
4. Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными : [приняты в г. Женеве 30 августа 1955 г.] // Международная защита прав и свобод человека : сб. док. – М.: Юрид. лит., 1990. – С. 290–311.
5. Об основных целях и нормах социальной политики : Конвенция МОТ : [от 22 июня 1962 г. № 117] : Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда 1957–1990. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 2. – С. 1321–1329.
6. О Правилах Совета Европы о пробации : рекомендации CM / Res (2010) 1 государствам-членам : [от 20 января 2010 г.] [Принята Комитетом Министров 20 января 2010 г. на 105-м заседании заместителей Министров] // Документы Совета Европы, касающиеся исполнения наказаний и иных мер уголовно-правового характера, обращения с правонарушителями и содержания под стражей подозреваемых

и обвиняемых в совершении преступлений : сб. документов Совета Европы / Составители и перевод : В. Б. Первозванский, Н. Б. Хуторская. М.: PRI, 2011. – С. 114–141.

7. Статус, набор и подготовка персонала тюрем : резолюция № (66) 26 Комитета министров Совета Европы : [от 30 апреля 1966 г.] [принята на 151-ом заседании представителей министров] // Международные стандарты в уголовно-исполнительной сфере : хрестоматия и аннотация юридических, психолого-педагогических и профессионально-этических документов / предисл. О. В. Филимонов. 2-е изд., испр. и доп. – Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2006. – 464 с.

8. Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон : [от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ ; в ред. от 2 июля 2013 г.] // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 14; – 2013. – № 27. – Ст. 3477.

9. Трудовой кодекс Российской Федерации : [от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ] // Рос. газета. – 2001. – № 256.

10. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации : федер. закон : [от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1474.

11. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон : [от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213.

12. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных

актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” : федер. закон : [от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 35. – Ст. 3607.

13. О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»: федер. закон : [от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 17 (чч. I–IV). – Ст. 2468.

14. О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы : федер. закон от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30. Ст. 3613.

15. О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и в условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы) : федер. закон : [от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 27. – Ст. 2620.

16. О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих : федер. закон : [от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 34. – Ст. 3532.

17. О персональных данных : федер. закон : [от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. № 31 (1 ч.). – Ст. 3451.

18. О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным

законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» : федер. закон : [от 2 декабря 2013 г. № 350-ФЗ] // Рос. газета. – 2013. – № 273.

19. О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”» : федер. закон : [от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 14. – Ст. 2008.

20. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон : [от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

21. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон : [от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7608.

22. О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей : закон Рос. Федерации : [от 12 февраля 1993 г.

№ 4468-1] // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 9. – Ст. 328.

23. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон Рос. Федерации : [от 21 июля 1993 г. № 5473-1 ; в ред. от 28 декабря 2016 г.] // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 33. – С. 1316; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 1. – Ст. 44.

24. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : указ Президента Рос. Федерации : [от 13 октября 2004 г. № 1314] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 42. – Ст. 4109.

25. О порядке обеспечения денежным довольствием сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к органам государственной власти и иным государственным органам: указ Президента Рос. Федерации : [от 13 февраля 2013 г. № 140] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 7. – Ст. 636.

26. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам : указ Президента Рос. Федерации : [от 4 августа 2006 г. № 842] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 32. – Ст. 3539.

27. О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации : [от 8 октября 1997 г. № 1100] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 41. – Ст. 4683.

28. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента Рос. Федерации : [от 5 апреля 2016 г. № 156] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 15. – Ст. 2071.

29. Об обеспечении денежным довольствием сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к международным организациям : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 21 марта 2013 г. № 249] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 12. – Ст. 1346.

30. Об окладах месячного денежного содержания сотрудников уголовно-исполнительной системы : постановление Правительства Рос. Федерации [от 7 июня 2014 г. № 525] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 24. – Ст. 3100.

31. Об установлении категорий сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, которым предоставляются жилые помещения специализированного жилищного фонда, и о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда сотрудникам этих учреждений и органов : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 16 марта 2013 г. № 217] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 12. – Ст. 1320.

32. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: постановление Правительства Рос. Федерации [от 15 апреля 2014 г. № 312] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 18 (часть II). – Ст. 2158.

33. Об утверждении Правил возмещения расходов на проезд и провоз багажа к избранному месту жительства сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, выплаты денежной компенсации расходов на проезд в санаторно-курортные организации гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в указанных учреждениях и органах, и членам их семей, а также проезда членов семей и родителей погибшего (умершего) сотрудника этих учреждений и органов к месту его погребения, находящемуся за пределами территории Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 30 января 2013 г. № 63] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 5. – Ст. 403.

34. Об утверждении Правил выплаты денежной компенсации за использование личного транспорта в служебных целях сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 17 января 2013 г. № 14] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 3. – Ст. 212.

35. Об утверждении Правил возмещения сотрудником органов внутренних дел Российской Федерации затрат на обучение в образовательной организации высшего образования или научной организации Министерства внутренних дел Российской Федерации в случае расторжения с ним контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы в органах внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 28 декабря

2012 г. № 1465 ; в ред. от 6 марта 2015 г.]. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 1. – Ст. 60; – 2015. – № 11. – Ст. 1607.

36. Об утверждении Правил выплаты сотрудникам федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и таможенных органов Российской Федерации надбавки к должностному окладу за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 1122 : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 4 февраля 2013 г. № 81] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 6. – Ст. 561.

37. Об утверждении Правил обеспечения денежным довольствием сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к организациям : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 5 февраля 2013 г. № 94] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 6. – Ст. 573.

38. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части первоочередного предоставления единовременных социальных выплат сотрудникам, проходящим службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органах Российской Федерации, имеющим 3 и более детей : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 14 июля 2014 г. № 652] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 29. – Ст. 4156.

39. О возмещении расходов по бронированию и найму жилого помещения, связанных со служебными командировками на территории

Российской Федерации, военнослужащим и сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти за счет средств федерального бюджета : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 21 июня 2010 г. № 467] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 26. – Ст. 3364.

40. О возмещении суточных расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, военнослужащим и сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти за счет средств федерального бюджета : постановление Правительства Рос. Федерации от 1 февраля 2011 г. № 43 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 8. – Ст. 1110.

41. О повышении размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы (военной службы) отдельным категориям сотрудников и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 31 января 2005 г. № 47] // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 6. – Ст. 461.

42. О порядке выплаты денежного довольствия сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, захваченных в плен или в качестве заложников, интернированных в нейтральных странах, а также безвестно отсутствующих, супругам или другим членам их семей : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 25 января 2013 г. № 32] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 5. – Ст. 376.

43. О порядке и размерах выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и таможенных органов Российской Федерации, а также членам семей сотрудников указанных учреждений и органов, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных

обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в этих учреждениях и органах : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 9 сентября 2016 г. № 894] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 38. – Ст. 5544.

44. О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 22 сентября 1993 г. № 941] // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1993. – № 40. – Ст. 3753.

45. О порядке предоставления бесплатных путевок в медицинские организации (санаторно-курортные организации) сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, а также отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в указанных учреждениях и органах : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 10 апреля 2013 г. № 320] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 16. – Ст. 1950.

46. О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 17 января 2013 г. № 4] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 3. – Ст. 203.

47. О порядке формирования фонда денежного довольствия сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства

Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (в части федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы), Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной таможенной службы : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 16 февраля 2013 г. № 126] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 8. – Ст. 830.

48. О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 24 апреля 2013 г. № 369 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 18. – Ст. 2269.

49. О предоставлении членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 2 августа 2005 г. № 475] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 32. – Ст. 3316.

50. О размерах и порядке выплаты пособий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 11 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 13 августа 2013 г. № 694] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 33. – Ст. 4395.

51. О размерах коэффициентов и процентных надбавок и порядке их применения для расчета денежного довольствия военнослужащих,

проходящих военную службу по контракту, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, проходящих военную службу (службу) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 30 декабря 2011 г. № 1237] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 3. – Ст. 436.

52. О размере и порядке осуществления единовременной выплаты на первоначальное обзаведение хозяйством сотрудникам учреждений, исполняющих наказания : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 16 декабря 2004 г. № 796] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 51. – Ст. 5207.

53. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации : [от 14 октября 2010 г. № 1772-р; в ред. от 23 сентября 2015 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 43. – Ст. 5544; – 2015. – № 40. – Ст. 5581.

54. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : постановление Верховного Совета Рос. Федерации : [от 23 декабря 1992 г. № 4202-1] // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1993. – № 2. – Ст. 70.

55. Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации В. В. Путину и Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову по вопросам реализации Президентской программы "Государственные жилищные сертификаты" и выделения в 2004 году финансовых средств на решение задачи обеспечения жильем военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной

системы, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей» : постановление Гос. думы Федер. собрания Рос. Федерации : [от 21 июня 2003 г. № 4279-III ГД] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 26. – Ст. 2642.

56. Об утверждении Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе : приказ Минюста России : [от 30 декабря 2005 г. № 258] // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. – 2006. – № 9.

57. Об утверждении инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России : [от 6 июня 2005 г. № 76] // Рос. газета. – 2005. – № 144.

58. Об утверждении Инструкции о проведении обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников учреждений и органов УИС : приказ Минюста России : [от 13 апреля 2006 г. № 114] // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. – 2006. – № 20.

59. Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России : [от 27 августа 2012 г. № 169] // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. – 2012. – № 41.

60. Об утверждении порядка обеспечения вещевым имуществом сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, имеющих специальные звания внутренней службы : приказ Минюста России [от 20 мая 2013 г. № 71] // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. – 2013. – № 27.

61. Об утверждении порядка организации работы по исчислению стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам

уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России [от 23 мая 2014 г. № 102] // Рос. газета. – 2014. – № 131.

62. Об утверждении Инструкции о проведении обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России : [от 13 апреля 2006 г. № 114] // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. – 2006. – № 20.

63. Об утверждении порядка организации работы по исчислению стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России : [от 23 мая 2014 г. № 102] // Рос. газета. – 2014. – № 131.

64. Об определении стоимости путевки и установлении размера платы за санаторно-курортное лечение в медицинских организациях (санаторно-курортных организациях) Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России : [от 31 января 2013 г. № 44] // Рос. газета. – 2013. – № 92.

65. Об установлении размеров месячных окладов по нетиповым должностям сотрудников уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России : [от 14 ноября 2013 г. № 654] // Рос. газета. – 2013. – № 294.

66. Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы, Порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы и Порядка оказания материальной помощи сотрудникам уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России : [от 27 мая 2013 г. № 269] // Рос. газета. – 2013. – № 136.

67. Об утверждении Порядка оплаты сотрудникам уголовно-исполнительной системы стоимости проезда к месту лечения либо медицинского освидетельствования и обратно, к месту долечивания (реабилитации) в медицинской организации (санаторно-курортной

организации) и обратно, к месту проведения медико-психологической реабилитации и обратно : приказ ФСИН России : [от 24 апреля 2013 г. № 209] // Рос. газета. – 2013. – № 133.

68. Об утверждении Порядка оплаты проезда сотруднику уголовно-исполнительной системы, проходящему службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, или в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, дислоцированных в субъекте Российской Федерации, входящем в Уральский, Сибирский или Дальневосточный федеральный округ, либо за пределами территории Российской Федерации, а также одному из членов его семьи, к месту проведения основного (каникулярного) отпуска по территории (в пределах) Российской Федерации и обратно : приказ ФСИН России : [от 24 апреля 2013 г. № 207] // Рос. газета. – 2013. – № 125.

69. Об утверждении Порядка формирования и ведения в Федеральной службе исполнения наказаний базы данных о лицах, состоящих на учете для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, а также снятых с указанного учета (в том числе о лицах, сведения о которых в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну) : приказ ФСИН России : [от 15 октября 2013 г. № 566] // Рос. газета. – 2013. – № 279.

70. Об утверждении Порядка формирования и работы комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты

для приобретения или строительства жилого помещения : приказ ФСИН России : [от 29 августа 2013 г. № 496] // Рос. газета. – 2013. – № 226.

71. Об утверждении Порядка формирования и работы комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения : приказ ФСИН России : [от 16 октября 2014 г. № 550] // Рос. газета. – 2014. – № 275.

72. Об утверждении Порядка выплаты подъемного пособия и суточных при переезде сотрудников уголовно-исполнительной системы на новое место службы в другой населенный пункт : приказ ФСИН России : [от 9 апреля 2013 г. № 174] // Рос. газета. – 2013. – № 96.

73. О дополнительных выплатах сотрудникам уголовно-исполнительной системы : приказ ФСИН России : [от 27 апреля 2005 г. № 315] // Рос. газета. – 2005. – № 147.

74. О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. № 796 : приказ ФСИН России : [от 26 апреля 2005 г. № 301] // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. – 2005. – № 24.

75. О признании утратившими силу приказов и отдельных положений приказов Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России : [от 28 ноября 2012 года № 556] // Рос. газета. – 2013. – № 9.

76. О размерах надбавки к должностному окладу сотрудникам уголовно-исполнительной системы за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, и утверждении Перечня отдельных должностей сотрудников уголовно-исполнительной системы, при замещении которых устанавливается надбавка

к должностному окладу за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время : приказ ФСИН России : [от 16 октября 2014 г. № 547] // Рос. газета. – 2014. – № 263.

77. О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и утверждении его состава : приказ ФСИН России : [от 1 октября 2013 г. № 542] // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2014. – № 1.

78. Об итогах работы по улучшению жилищных условий работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в 2012 г. : письмо ФСИН России : [от 18 апреля 2013 г. № 05-11781].

79. Об итогах работы по улучшению жилищных условий работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в 2015 г.: письмо ФСИН России : [от 10 февраля 2016 г. № 04-6566].

80. Об организации учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования, и приема их на обучение : письмо Минобрнауки России [от 1 декабря 2014 г. № 08-1908] // Официальные документы в образовании. – 2013. – № 32.

81. О рекомендациях по порядку комплектования дошкольных образовательных учреждений: письмо Минобрнауки России [от 8 августа 2013 г. № 08-1063] // Официальные документы в образовании. – 2013. – № 32.

II. Книги (монографии, учебники, учебные пособия)

82. Аксенов, А. А. Проблемы государственного управления в уголовно-исполнительной системе России. Состояние и перспективы (организационно-правовой аспект): Моногр. / А. А. Аксенов. – Рязань: Ин-т права и экономики МВД России, 1995. – 194с.

83. Балашов, А. А., Коррупция в обществе и уголовно-исполнительной системе России: учеб. пособие / А. А. Балашов,

Е. Е. Гаврина, В. П. Шорников; под ред. Е. Е. Гавриной. – Рязань: Копи Принт, 2011. – 196 с.

84. Барабанов, Н. П. Социальная и правовая защита персонала уголовно-исполнительной системы (теоретический, организационный и правовой аспекты) : монография / Н. П. Барабанов, Н. Н. Макарова. – Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2006. – 272 с.

85. Будило, И. В. Профессиональная подготовка кадров: основные требования к управлению учебным процессом в образовательных учреждениях МВД РФ : учеб. пособие / И. В. Будило, Л. В. Кузнецова; М-во внутрен. дел Рос. Федерации, Акад. упр., Барнаул. юрид. ин-т. – М.: Акад. упр. МВД России, 2003. – 103 с.

86. Бусыгин, А. В. Эффективный менеджмент: Учебник / А. В. Бусыгин. – М.: Изд-во «Финпресс», 2000. – 1056 с.

87. Грачева, А. А. Социально-экономическая защита сотрудников УИС: проблемные аспекты и пути их решения : монография / А. А. Грачева, А. А. Романов, М. Л. Созин. – Рязань: Академия ФСИН России, 2013. – 162 с.

88. Ипакян, А. П. Методы научной организации управления в органах внутренних дел: лекция / А. П. Ипакян. – М.: Высш. шк. МВД СССР, 1972. – 43с.

89. Кадровый менеджмент и социальная защита персонала уголовно-исполнительной системы : учебное пособие / А. Ю. Долинин, В. И. Огородников, В. П. Шорников ; под общ. ред. В. И. Огородникова ; Федеральная служба исполнения наказания, Акад. права и упр. – Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2009. – 473 с.

90. Кибанов, А. Я. Основы управления персоналом: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 447 с. – (Высшее образование: Бакалавриат).

91. Коголь, Т. Н. Социальные гарантии сотрудников уголовно-исполнительной системы (правовой аспект) : учебное пособие / Т. Н. Коголь, О. В. Анцибалова. – Томск: Томский ИПКР ФСИН России, 2015 – 132 с.
92. Кузьмин, С. И. Исправительно-трудовые учреждения СССР (1917-1953 гг.) : монография / С. И. Кузьмин. – М., 1991. – 132 с.
93. Мачкасов, А. И. Социальная защита сотрудников уголовно-исполнительной системы : монограф. / А. И. Мачкасов. – Рязань : Академия ФСИН России, 2013. – 144 с.
94. Нагорных, Р. В. Правовое регулирование и организация кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации в условиях ее реформирования : монограф. / Р. В. Нагорных. – Вологда: Вологодский институт права и экономики Минюста России, 2003. – 198 с.
95. Невежин, В. А. Застольные речи Сталина : документы и материалы. / В. А. Невежин. – М.: АИРО-XX; СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. – 544 с.
96. Огородников, В. И. Руководитель в пенитенциарной системе: управление, право, психология : монография / В. И. Огородников. – М.: ПЕР СЭ, 2006. – 160 с.
97. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук; отв. ред.: В. А. Патюлин. – М.: Наука, 1979. – 229 с.
98. Организация управления в уголовно-исполнительной системе: Учеб.: В 3 т. / Под общ. ред. Ю. Я. Чайки; Науч. ред. В. М. Анисимков, А. А. Аксенов; Б. Б. Казак, Н. П. Барабанов. – Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2002. – Т. 1: Общая часть. – 532 с.
99. Печников, А. П. Организационно-правовые основы управления тюремными учреждениями в Российском государстве (1649 – октябрь 1917 гг.) : монография / А. П. Печников. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 312 с.

100. Печников, А. П. Тюремные учреждения российского государства (1649 – октябрь 1917 гг.) : историческая хроника / А. П. Печников. – М.: Щит-М, 2004. – 324 с.
101. Попова, И. М. Стимулирование трудовой деятельности как способ управления / И. М. Попова. – Киев: Наук. думка, 1976. – 208 с.
102. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т. Я. Хабриева, А. В. Габов, Ю. А. Тихомиров и др., отв. ред. А. В. Габов; Н. В. Путило. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. – 272 с.
103. Прошкин, Б. Г. Основы теории и практики стимулирования служебной деятельности: учеб. пособие / Б. Г. Прошкин, И. П. Поварич. – Кемерово: Кемеров. гос. ун-т, 1988. – 88 с.
104. Реент, Ю. А. История уголовно-исполнительной системы России : учебник / под ред. Ю. И. Калинина. – Рязань : Акад. права и управления Федерал. службы исполнения наказаний, 2006. – 374 с.
105. Саломон, А. П. Тюремное дело в России : лекция / А. П. Саломон – Спб., 1898. – 22 с.
106. Савич, В. И. Управление трудом и трудовое право / В. И. Савич. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1986. – 224 с.
107. Стимулирование служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы : (теорет., орг. и правовые основы) / А. В. Акчурин, Н. П. Барабанов ; Федер. служба исполн. наказаний, Акад. права и упр. – Рязань : АПУ, 2009. – 166 с.
108. Тарасиков, М. С. Профессиональная адаптация выпускников образовательных учреждений Федеральной службы исполнения наказаний : учеб.-метод. пособие / М. С. Тарасиков. – Рязань: Академия ФСИН России, 2011. – 115 с.
109. Palmer L. The control of bureaucratic corruption / L. Palmer – New Delhi, 1987. – 342 p. – Англ. яз.

110. Welcome to the Prison Service. – London: HM Prison Service, 1993.
– 70 p. – Англ. яз.

III. Статьи в периодических изданиях.

111. Акчурин А. В. Проблемные аспекты стимулирования служебной деятельности сотрудников ФСИН России на современном этапе развития уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. 2012. № 3. С. 13–15.

112. Андриченко, Л. В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации / Л. В. Андриченко // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 5–17.

113. Байматов, П. Н. Конституционное право граждан Российской Федерации на социальное обеспечение: новая экономическая политика / П. Н. Байматов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 9. – С. 42–47.

114. Белобородов, Д. В. Актуальные проблемы стимулирования труда сотрудников ФСИН России в период экономических кризисов / Д. В. Белобородов // Юридическая наука и практика : альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России / гл. ред. А. А. Вотинов. – Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2015. – Вып. 3. – С. 18–24.

115. Быковская Ю. В. Мотивация и стимулирование профессиональной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел: вопросы теории и практики // Экономика и управление: проблемы, решения. 2013. № 4 (16). С. 75-83.

116. Воробьев, Е. Г. О монетизации жилищного обеспечения военнослужащих : научно-практический комментарий к законопроектной инициативе полной замены натурального жилищного обеспечения постоянным жильем единовременной денежной выплатой на его

приобретение / Е. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах. – 2013. – № 6. – С. 26–36.

117. Воробьев, Е. Г. О монетизации жилищного обеспечения военнослужащих: научно-практический комментарий к законопроектной инициативе полной замены натурального жилищного обеспечения постоянным жильем единовременной денежной выплатой на его приобретение (продолжение) / Е. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах. – 2013. – № 7. – С. 24–33.

118. Гайдин, Д. Ю. Судебная ошибка или защита прав военнослужащего? (К вопросу об участии в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих) / Д. Ю. Гайдин // Право в Вооруженных Силах. – 2014. – № 4. – С. 40–45.

119. Гришин, Д. А. Организационные и административно-правовые проблемы текучести кадров (прекращения службы) в учреждениях и органах федеральной службы исполнения наказаний / Д. А. Гришин, С. Н. Чудакова // Человек: преступление и наказание. – 2014. – № 4. – С. 71–76.

120. Давлетшина, И. В. Предупрежден – значит вооружен / И. В. Давлетшина // Бюджет. – 2014. – № 11. – С. 37–39.

121. Добрынин, Н. М. Конституционно-правовые аспекты бюджетной обеспеченности реализации социальных гарантий граждан в Российской Федерации и проблема монетизации льгот / Н. М. Добрынин // Право и политика. – 2005. – № 11. – С. 4–8.

122. Долинин, А. Ю. Проблемы оценки мотивации персонала уголовно-исполнительной системы / А. Ю. Долинин // Прикладная юридическая психология. – 2009. – № 2. – С. 146–150.

123. Демин, В. М. От общественной опасности коррупции в уголовно-исполнительной системе к комплексным мерам по ее ограничению / В. М. Демин // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2006. – № 4. – С. 7–10.

124. Замараева, З. П. Нормативно-правовые основы современной системы социальной защиты населения в России / З. П. Замараева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 1. – С. 176–179.

125. Иванова, О. А. Единовременная социальная выплата для приобретения жилого помещения государственным служащим: анализ практики применения законодательства / О. А. Иванова, А. С. Телегин // Вестник Пермского университета. – Юридические науки. – 2014. – № 3. – С. 59–72.

126. Каляшин, А. В. О жилищном обеспечении сотрудников уголовно-исполнительной системы / А. В. Каляшин // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2014. – № 1. – С. 27–30.

127. Козлов, П. Быть готовым выполнять поставленные задачи / П. Козлов // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2003. – № 5. – С. 21–26.

128. Кольев, А. А. Проблема обеспечения жильем сотрудников УИС / А. А. Кольев, М. Н. Рассадина // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2008. – № 3. – С. 14–18.

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

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

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

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

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

134. Корякин, В. М. Лучше деньги в руках, чем долгое ожидание квартиры (комментарий к Федеральному закону от 16 октября 2012 года № 169-ФЗ) / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах. – 2013. – № 2. – С. 28–31.

135. Кохтачев, В. С. О работе общественных советов при ФСИН России и территориальных органах по защите законных прав работников и ветеранов УИС / В. С. Кохтачев // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2014. – № 10. – С. 31–34.

136. Кузнецова, М. Зона особого внимания [Интервью с А. Б. Столбуновым] / М. Кузнецова // Юридическая газета. – 2010. – № 3. – С. 99–106.

137. Куревина, Л. В. Увольняя, не забудьте про гарантии / Л. В. Куревина // Отдел кадров бюджетного учреждения. – 2011. – № 12.

138. Лукарецкая, Н. С. Основные направления стимулирования деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы / Н. С. Лукарецкая // Российский следователь. – 2014. – № 16. – С. 41–43.

139. Ляпанов, А. В. Проблемы повышения имиджа уголовно-исполнительной системы / А. В. Ляпанов // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2014. – № 1. – С. 25–28.

140. Мазунина, Д. А. Социальные гарантии как фактор внешней мотивации курсантов образовательных учреждений ФСИН России /

Д. А. Мазунина, А. М. Бобров // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 39–41.

141. Матвеев, С. П. Современные тенденции модернизации социальной защиты государственных служащих в рамках административной реформы / С. П. Матвеев // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 52–56.

142. Матвеев, С. П. Социальная защита государственных служащих: исторический аспект / С. П. Матвеев // Вестн. ВГУ. – 2009. – № 2. – С. 167–176.

143. Минкова, Е. А. Проблема кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы в детерминации пенитенциарной преступности / Е. А. Минкова // Уголовно-исполнительное право. – 2014. – № 1. – С. 62–65.

144. Миронова, Т. К. К вопросу об определении понятия «социальная защита» (правовой аспект) / Т. К. Миронова // Трудовое право. – 2008. – № 3. – С. 7–11.

145. Обух С. У строителей забот – невпроворот / С. Обух // Преступление и наказание. – 2011. – № 8. – С. 2–6.

146. Огородников, А. В. Особенности деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы / А. В. Огородников // Вестн. Сам. гос. ун-та. – 2010. – №5. – С. 219–223.

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

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

149. Осипов, М. В. Циркуляры Главного тюремного управления МВД как источник по истории пенитенциарной системы России в период пореформенной модернизации (1879–1885) / М. В. Осипов // Известия

Самарского научного центра Российской академии наук. – Т. 1. – 2009. – № 2. – С. 239–240.

150. Петренко, Н. И. Порядок стимулирования персонала пенитенциарной системы России во второй половине XIX века / Н. И. Петренко // Марийский юридический вестник. – 2014. – № 11. – С. 38–44.

151. Погудин, О. А. Концепция развития уголовно-исполнительной системы: проблемы реализации / О. А. Погудин // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 33. – С. 41–48.

152. Попов, А. А. Проблемные вопросы обеспечения жильем сотрудников уголовно-исполнительной системы в условиях ее реформирования / А. А. Попов // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2014. – № 3 (27). – С. 46–49.

153. Распопин, Е. В. Опыт изучения профессионально значимых психологических свойств и качеств сотрудников уголовно-исполнительной системы / Е. В. Распопин // Вестник Кузбасского института. – 2014. – № 3. – С. 134–142.

154. Романов, А. В. Работа с кадрами – залог эффективной работы всей системы / А. В. Романов // Преступление и наказание. 2011. – № 6. – С. 5–20.

155. Снежко, О. А. Конституционные основы социальной защиты граждан / О. А. Снежко // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 7. – С. 7–13.

156. Тарасова, М. И. К вопросу о социальных гарантиях сотрудников уголовно-исполнительной системы / М. И. Тарасова // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2015. – № 3. – С. 9–14.

157. Упоров, А. Г. Совершенствование правовой и социальной защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы / А. Г. Упоров, А. О. Бочарова // Вестник Кузбасского института. – 2012. – № 11. – С. 72–78.

158. Шамсунов, С. Х. Проблемные аспекты деятельности персонала учреждений и органов уголовно-исполнительной системы / С. Х. Шамсунов // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. – № 3. – С. 4–7.

159. Шукаева, Е. С. Социальные гарантии сотрудников уголовно-исполнительной системы в условиях ее реформирования / Е. С. Шукаева // Вестник Воронежского института ФСИН России. – 2011. – № 1. – С. 129–131.

160. Щеглов, А. В. Этика и милиция: вступая в XXI век / А. В. Щеглов // Вестник кадровой политики МВД России. – 2000. – № 1. – С. 37–42.

161. PoliceChief. – 1974. – № 2. – Англ. яз.

IV. Диссертации и авторефераты диссертаций.

162. Акчурин, А. В. Организационно-правовые основы стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Акчурин Александр Владимирович. – Рязань. – 2006. – 226 с.

163. Будило, И. В. Организационное и правовое обеспечение профессиональной подготовки сотрудников кадровых подразделений органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Будило Иван Васильевич. – Москва. – 2005. – 23 с.

164. Журавлева, И. А. Совершенствование механизма открытости деятельности органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Журавлева Ирина Александровна. – М. – 2013. – 25с.

165. Корнилов, А. А. Организация и правовые основы функционирования органов и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний по формированию мотивации служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. / Корнилов Андрей Александрович. – Рязань. – 2009. – 205с.

166. Кузнецов, Ю. Ю. Организационно-правовые основы финансового обеспечения уголовно-исполнительной системы России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Кузнецов Юрий Юрьевич. – Рязань. – 2010. – 195 с.

167. Макарова, Н. Н. Организация деятельности уголовно-исполнительной системы по социальной и правовой защите персонала: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Макарова Наталья Николаевна. – Рязань. – 2006. – 319 с.

168. Мачкасов, А. И. Осуществление обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников УИС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Мачкасов Александр Игоревич. – Краснодар. – 2010. – 216 с.

169. Огородников, В. И. Управление персоналом в условиях реформирования УИС Минюста России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Огородников Владимир Иванович. – Рязань. – 2003. – 26 с.

170. Пашин, В. М. Теоретические, правовые и организационные проблемы функционирования и развития региональной системы управления органами внутренних дел Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Пашин Вадим Михайлович. – Москва, 2011. – 762 с.

171. Петренко, Н. И. Становление и развитие управления уголовно-исполнительной системой России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Петренко Николай Иванович. – Рязань. – 2002. – 517 с.

172. Савушкин, С. М. Организационно-правовые основы государственной службы в уголовно-исполнительно системе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Савушкин Сергей Михайлович. – Рязань. – 2011. – 23 с.

173. Саломатин, И. Н. Гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с обучением : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Саломатин Илья Николаевич. – М. – 2013. – 24 с.

174. Шубина, И. И. Организационное обеспечение правовой защиты сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / Шубина Ирина Ивановна. – М. – 1999. – 297 с.

175. Якушкин, С. В. Организационные и правовые основы деятельности кадровых подразделений образовательных учреждений ФСИН России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Якушкин Сергей Владимирович. – Рязань. – 2008. – 22 с.

V. Интернет-ресурсы

176. Встреча с журналистами Уральского федерального округа // Официальный сайт президента России – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/13705> (дата обращения: 01.04.2017).

177. Государственная автоматизированная система Российской Федерации. Официальный сайт: <https://sudrf.ru/>

178. Иванова, Е. Корниенко пошел по стопам Реймера? / Е. Иванова // Официальный сайт Общероссийской общественно-политической газеты The Moscow Post. – Режим доступа: http://www.moscow-post.com/politics/kornienko_poshel_po_stopam_rejmera22774 (дата обращения 04.12.2016).

179. Обзор о работе с обращениями граждан, осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Федеральной службе исполнения наказаний за 2016 год // Официальный сайт ФСИН России. Режим доступа: <http://фсин.рф/structure/management/obzor-obrashcheniy-grazhdan/> (дата обращения: 04.04.2017).

180. Общественный совет при УФСИН России по г. Москве // Официальный сайт УФСИН России по г. Москве. Режим доступа: http://www.77.fsin.su/obshestv_sovet/ (дата обращения 16.04.17).

181. О минимальных ставках вознаграждения за оказываемую юридическую помощь: Постановление совета адвокатской палаты Воронежской области от 22 января 2015 г. (протокол № 2 от 22.01.2015 г.) // Официальный сайт Адвокатской палаты Воронежской области. – Режим доступа:

https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fadvpalata.vrn.ru%2Ffiles%2Ffor-adv%2Frazmer_voznagrazhdeniya_advokatam_22_01_2015.doc&name=razmer_voznagrazhdeniya_advokatam_22_01_2015.doc&lang=ru&c=58a37211289f (дата обращения 15.02.2017).

182. Поллак, А. П. Методологические подходы к обоснованию размеров минимального размера оплаты труда // Интернет-журнал «Наукovedение» 2014. № 6. – Режим доступа: <http://naukovedenie.ru/PDF/204EVN614.pdf> (дата обращения: 10.04.2017).

183. Пономарев, Л. Объединенные тезисы по реформе пенитенциарной системы России / Л. Пономарев // Фонд «В защиту прав заключенных». – Режим доступа: <http://www.zashitazk.org/A5205F2/1296475046.html> (дата обращения 31.10.16).

184. Селиверстов, В. И. Утопия вместо Концепции : доклад о Концепции развития уголовно-исполнительной системы в РФ на заседании Союза криминалистов и криминологов (15.02.2011 – МГЮА) / В. И. Селиверстов // Научная сеть «Криминологи.рф» – Режим доступа: http://www.crimpravo.ru/blog/ugolovno-ispolnitelnay_systema/768.html (дата обращения: 31.10.2016).

185. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

186. Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» (11 февраля 2009 г., Вологда) // Официальный сайт президента России – Режим доступа: <http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/3150> (дата обращения: 29.12.2016).

187. Уровень жизни в России и странах мира в 2016–2017 году // Режим доступа:

http://finansiko.ru/uroven_zhizni_naseleniya_rossii_stran_mira_2014 (дата обращения: 16.04.2017).

VI. Справочные издания

188. Судебники XV–XVI веков / под общ. ред. Б. Д. Грекова ; отв. ред. С. Н. Валк, И. И. Смирнов ; подгот. текстов Р. Б. Мюллер, Л. В. Черепнина. – СПб. : Наука, 2015. – 631 с.

189. Факторы, влияющие на текучесть кадров учреждений и органов уголовно-исполнительной системы : аналитический обзор / А. Ю. Долинин, А. В. Акчурин, Д. А. Брыков ; Федеральная служба исполнения наказаний, Акад. права и упр. – Рязань : Акад. права и упр., 2007. – 35 с.

190. Форма № 3-Д (отчет о состоянии дисциплины среди сотрудников уголовно-исполнительной системы) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2016 гг.

191. Форма статистической отчетности 3-ПР (Отчет о состоянии законности и преступлениях среди сотрудников уголовно-исполнительной системы) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2016 гг.

192. Форма статистической отчетности К-2 (Отчет об укомплектованности государственными гражданскими служащими и работниками уголовно-исполнительной системы, изменении их численности и образовательном уровне) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2015 гг.

193. Форма статистической отчетности ОСГ-1 (отчет об обеспечении социальных гарантий по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников УИС) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2016 гг.

194. Форма статистической отчетности ФСИН-7 «Кадровое обеспечение уголовно-исполнительной системы» // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2007–2016 гг.

**Основные результаты анкетирования сотрудников
уголовно-исполнительной системы
по вопросам об организации предоставления социальных гарантий**

1) Пол

Предлагаемый ответ	Результат, %
1.1) мужской	79,6
1.2) женский	20,4

2) Возраст

Предлагаемый ответ	Результат, %
2.1) до 25 лет	15,7
2.2) от 25 до 30 лет	29,9
2.3) от 30 до 40 лет	39,2
2.4) более 40 лет	15,2

3) Укажите, к какой группе относится Ваша должность?

Предлагаемый ответ	Результат, %
3.1) руководители различных уровней (начальник ГУФСИН либо УФСИН, его заместитель; начальник учреждения, его заместитель; начальник отдела, его заместитель; руководитель службы)	16,7
3.2) не относится к руководящей должности	83,3

4) Какой стаж Вы имеете в органах внутренних дел, уголовно-исполнительной системе?

Предлагаемый ответ	Результат, %
4.1) менее 1 года	6
4.2) от 1 до 3 лет	11,9
4.3) от 3 до 5 лет	19,4
4.4) от 5 до 10 лет	31
4.5) от 10 до 20 лет	24,8
4.6) свыше 20 лет	6,9

5) Отметьте в соответствующей графе таблицы, в какой степени указанные лица оказывали Вам реальную помощь как сотруднику

№ п/п	Сфера деятельности	руководство			наставник			коллеги		
		всегда	иногда	никогда	всегда	иногда	никогда	всегда	иногда	никогда
		Результат, %			Результат, %			Результат, %		
5.1	В самообразовании и повышении квалификации	32,2	36,7	31,1	17	37,3	45,7	37,6	41,2	21,2
5.2	В планировании и организации своей служебной деятельности	33,9	35,1	31	31,6	38,8	29,6	36,6	35,5	27,9
5.3	В установлении контактов с коллегами	27,5	35,5	37	31,8	33,9	34,3	39	41,6	19,4
5.4	В подготовке и проведении служебных мероприятий	32,2	36,9	30,9	29,4	28,7	41,9	33,7	33,9	32,4
5.5	В решении личных вопросов (быт, отдых)	11,8	39,5	48,7	8,2	29	62,8	14,3	35,7	50

6) Сколько времени с момента начала службы в УИС Вам потребовалось, чтобы полностью освоиться в первоначальной должности?

Предлагаемый ответ	Результат, %
6.1) до 3 месяцев	17,5
6.2) до 6 месяцев	33,4
6.3) до 1 года	26,9
6.4) более 1 года	22,2

7) С какими факторами вы связываете трудности в процессе своей адаптации в первоначальной должности?

Предлагаемый ответ	Результат, %
7.1) с отсутствием жилья по месту службы	44,6
7.2) с удаленностью жилья от места службы	31

7.3) с трудностями налаживания взаимоотношений с коллективом	8,1
7.4) с неуверенностью в своих силах и возможностях в занимаемой должности	0,6
7.5) с чувством усталости и перегрузок при проведении служебных мероприятий	15,7
7.6) другое _____	0

8) Согласны ли Вы с тем, что организованная надлежащим образом социальная поддержка сотрудников УИС и членов их семей способствует укреплению престижа службы в ФСИН России?

Предлагаемый ответ	Результат, %
8.1) согласен / согласна	92,5
8.2) не согласен / не согласна	3
8.3) затрудняюсь ответить	4,5

9) Каково состояние нормативно-правовой базы, регламентирующей социальную поддержку сотрудников УИС и членов их семей?

Предлагаемый ответ	Результат, %
9.1) достаточное	4,3
9.2) среднее (требует совершенствования и систематизации)	60
9.3) недостаточное (требует полной переработки)	28,2
9.4) затрудняюсь ответить	7,5

10) Укажите Ваши приоритеты при принятии решения о службе в УИС:

Предлагаемый ответ	Результат, %
10.1) социальные гарантии сотрудникам УИС и членам их семей (обязательное государственное страхование, бесплатное оказание медицинской помощи, право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения – далее ЕСВ, льготный зачет выслуги лет для назначения пенсии и другие)	42,1
10.2) материальное обеспечение	22,2
10.3) профиль работы	8,4
10.4) семейная династия	6,5

10.5) бесплатное высшее образование с хорошим материальным обеспечением и денежным довольствием курсантов	14,3
10.6) удобный график работы	4,2
10.7) другое (в качестве причины респонденты указывали возможность уклониться от призыва на военную службу)	2,3

11) Как Вы оцениваете правовую защиту и социальную поддержку в УИС?

Предлагаемый ответ	Результат, %
11.1) лучше, чем у сотрудников других правоохранительных органов	0,9
11.2) в чем-то лучше, в чем-то хуже	21
11.3) значительно хуже, чем у сотрудников других правоохранительных органов	70,1
11.4) затрудняюсь ответить	8

12) Что для Вас является стимулом для продолжения службы в УИС?

Предлагаемый ответ	Результат, %
12.1) наличие различных социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей (обязательное государственное страхование, бесплатное оказание медицинской помощи, право на ЕСВ, льготный зачет выслуги лет для назначения пенсии и другие), стабильность	29,9
12.2) остался небольшой срок до получения ЕСВ	28,4
12.3) остался небольшой срок до пенсии по выслуге лет	26,9
12.4) отсутствие альтернативной работы	10,4
12.5) перспектива карьерного роста	2,2
12.6) другое _____	2,2

13) Укажите наиболее отрицательные стороны службы в УИС:

Предлагаемый ответ	Результат, %
13.1) низкая заработная плата	45,7
13.2) риск заражения опасными для здоровья болезнями	17,8
13.3) общение с осужденными	11,3

13.4) плохое отношение к сотрудникам УИС, которое выражается в пренебрежении правами личного состава и низком социальном статусе (в безразличии к графику и оплате труда, проблемы в жилищной сфере и другие)	13,2
13.5) плохой психологический климат в рабочем коллективе	9
13.6) другое	3

14) Как Вы оцениваете свое материальное положение?

Предлагаемый ответ	Результат, %
14.1) очень низкое (испытываете недостаток средств на приобретение продуктов, лекарств, одежды)	15,5
14.2) низкое (денег хватает только на основные продукты питания и одежду)	24,7
14.3) удовлетворительное (можете удовлетворить свои и повседневные потребности семьи, в том числе в культурном отдыхе – походы в кино, театры, хватает средств, чтобы комфортно отдохнуть в основном ежегодном отпуске)	26,2
14.4) хорошее (могу без ущерба повседневным потребностям семьи отложить часть денежных средств для накоплений на крупные покупки бытовых приборов, недвижимости, для будущего своих детей и т.д.)	11,6
14.5) испытываю определенные материальные трудности, так как оформил(а) ипотеку/кредит на приобретение автомобиля и т.п.	21,3
14.6) затрудняюсь ответить	0,7

15) С чем Вы связываете свою заболеваемость в период службы?

Предлагаемый ответ	Результат, %
15.1) непосредственно с исполнением служебных обязанностей	28,2
15.2) с переутомляемостью из-за необходимости переработки и загруженности	20,9
15.3) не успеваю отдохнуть после смены	18,5
15.4) с собственной беспечностью (одежда не по погоде, нахождение на сквозняке, непринятие профилактических мер, предупреждающих возникновение простудных заболеваний, и т.п.)	4,2
15.5) с отсутствием надлежащего медицинского обеспечения	14,3
15.6) затрудняюсь ответить	13,9

16) В каких санитарно-гигиенических условиях Вам приходится работать?

Предлагаемый ответ	Результат, %
16.1) очень плохие	3,1
16.2) плохие	14,8
16.3) удовлетворительные	53,7
16.4) хорошие	26,2
16.5) затрудняюсь ответить	2,2

17) Вы считаете медицинский персонал ведомственной поликлиники и больницы достаточно квалифицированным для того, чтобы оказывать необходимую Вам врачебную помощь?

Предлагаемый ответ	Результат, %
17.1) да	10,5
17.2) нет, но приходится лечиться в ведомственных медицинских учреждениях, поскольку нет средств получить врачебную помощь платно	35
17.3) нет, но по мере возможности предпочитаю обращаться за медицинской помощью в другие поликлиники, больницы	38,6
17.4) затрудняюсь ответить	15,9

18) Как часто Вы пользуетесь путевками на санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых во время ежегодного отпуска?

Предлагаемый ответ	Результат, %
18.1) часто, как мне бы хотелось (почти каждый отпуск)	0,9
18.2) очень редко (1-3 раза за весь период службы)	15,7
18.3) еще ни разу не пользовался / не пользовалась	81,2
18.4) мне это не нужно	1,6
18.5) затрудняюсь ответить	0,6

19) Достаточно ли регламентирована правовыми нормами Ваша безопасность при осуществлении служебных полномочий?

Предлагаемый ответ	Результат, %
19.1) да	36,1
19.2) нет	43,5
19.3) затрудняюсь ответить	20,4

20) Нуждаетесь ли Вы в жилье?

Предлагаемый ответ	Результат, %
20.1) своего жилья не имею, остро нуждаюсь в жилье	29,1
20.2) нуждаюсь в улучшении жилищных условий	16,7
20.3) нуждаюсь, но мне есть, где жить (квартира в собственности у Ваших родственников, у Вашей супруги (Вашего супруга) либо его (ее) родственников)	19
20.4) нет, так как получил (получила) единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения	6,4
20.5) не нуждаюсь, так как являюсь собственником жилого помещения	1,5
20.6) нуждаюсь, так как не имею жилья в территориальном органе по месту службы	15,2
20.7) несколько лет назад оформил(а) ипотеку и продолжаю выплачивать...	12,1

22) Какие, по Вашему мнению, основные причины неслужебной связи сотрудников УИС?

Предлагаемый ответ	Результат, %
22.1) низкий уровень заработной платы и социальная неустроенность сотрудников УИС (мечта скорее накопить средства на собственное жилье, автомобиль, организовать свой досуг на достойном уровне и т.п.)	35,5
22.2) желание заработать больше денег (жадность)	29,7
22.3) недостатки воспитания, нет твердости в понимании «долга»	27
22.4) экономическая обстановка в стране, нестабильность	7,8

21) Зависит ли удовлетворенность сотрудников УИС службой от реализации ими своих социальных гарантий?

Предлагаемый ответ	Результат, %
21.1) да	92,6
21.2) нет	2,2
21.3) затрудняюсь ответить	5,2

23) Готовы ли Вы отстаивать свои права (перед вышестоящим руководством, в судебном порядке) в случае нарушения Ваших социальных гарантий?

Предлагаемый ответ	Результат, %
23.1) да	42
23.2) да, но только после увольнения (в том числе по основанию достижения предельного возраста)	30,1
23.3) нет, это может привести к нежелательным последствиям, вплоть до увольнения	17
23.4) нет, это бесполезно, все равно ничего не добьешься	10,9

24) Удовлетворены ли Вы своей службой в УИС?

Предлагаемый ответ	Результат, %
24.1) да, я горжусь своей службой в УИС, считаю свою работу престижной и социально важной <i>(обратим внимание, что из них 65,6% составляют руководители различных уровней)</i>	22,5
24.2) в целом, меня всё устраивает	14,9
24.3) не совсем удовлетворен(а), так как ощущаю недовольство материальным обеспечением и _____ <i>(дополните перечень)/38,6 % респондентов, выбравших данный вариант ответа, стыдятся своего места службы/</i>	35,2
24.4) нет, не удовлетворен(а) жду окончания срока контракта/остался небольшой срок до получения ЕСВ/ остался небольшой срок до пенсии	27,4

25) Хотите ли Вы, чтобы Ваши дети работали в учреждениях и организациях уголовно-исполнительной системы? Укажите причины.

Предлагаемый ответ	Результат, %	Предлагаемый ответ	Результат, %	Предлагаемый ответ	Результат, %
24.1) да	9	24.2) нет	59,6	24.3) затрудняюсь ответить	31,4
24.1.1) стабильность, социальные гарантии	93,3	24.2.1) отсутствие престижа службы, маленькие зарплаты, отношение к сотрудникам хуже, чем к осужденным	72,5	24.3.1) пусть дети сами выбирают	9,9

24.1.1) семейная династия	6,7	24.2.2) конфликт интересов	1	24.3.2) дети взрослые, служат в МВД, Вооруженных Силах и т.п.	62
24.1.1) другое	0	24.2.3) контакт с осужденными, плохой психологический климат, повышенный риск заболеваний	26,4	24.3.3) дети взрослые, работают в иной сфере	22,5
		24.1.4) другое	0,1	24.3.4) другое	5,6

26) Необходимо ли совершенствование правового механизма реализации социальной поддержки сотрудников УИС и членов их семей?

Предлагаемый ответ	Результат, %
26.1) да	98,8
26.2) нет	1,2

Проект

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ПРИКАЗ**

от «__» _____ г. № ____

**О РАСПРОСТРАНЕНИИ ДЕЙСТВИЯ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 28.12.2012 № 1465 И ПРИКАЗА МВД РОССИИ ОТ 06.03.2013 № 129
НА СОТРУДНИКОВ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 21.07.1998 № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы», Постановлением ВС РФ от 23.12.1992 № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», Указами Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» в целях установления порядка расчета и возмещения затрат на обучение сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы приказываю:

распространить действие постановления Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 1465 и Приказа МВД России.

Министр
А. В. Коновалов

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ПРОЕКТУ ПРИКАЗА
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О РАСПРОСТРАНЕНИИ ДЕЙСТВИЯ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 28.12.2012 № 1465 И ПРИКАЗА МВД РОССИИ ОТ 06.03.2013 № 129
НА СОТРУДНИКОВ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

Проект приказа Министерства юстиции Российской Федерации «О распространении действия постановления Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 1465 и приказа МВД России от 06.03.2013 № 129 на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» (далее – проект приказа) разработан в рамках полномочий Министра юстиции Российской Федерации, закрепленных Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», в целях установления порядка расчета и возмещения затрат на обучение сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Реализация проекта приказа не потребует выделения дополнительных средств федерального бюджета, а также внесения изменений в иные нормативные правовые акты.

Проект

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ПРИКАЗ**

от «__» _____ г. № ____

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В П. 5.3 ИНСТРУКЦИИ О ПОРЯДКЕ
ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ О СЛУЖБЕ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ, УТВЕРЖДЕННУЮ
ПРИКАЗОМ МИНЮСТА РОССИИ ОТ 06.06.2005 № 76**

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 21.07.1998 № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы», Постановлением ВС РФ от 23.12.1992 № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», Указами Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» в целях урегулирования процедуры досрочного расторжения контракта о службе в уголовно-исполнительной системе приказываю:

пункт 5.3 Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утвержденной Приказом Минюста России от 06.06.2005 № 76, изложить в следующей редакции:

«5.3. С лицами, отобранными для поступления в образовательные учреждения профессионального образования ФСИН России, другие образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию, с оплатой обучения учреждением или органом уголовно-исполнительной системы, контракт заключается учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы, направляющими граждан для поступления в образовательные учреждения. В условиях контракта при этом предусматривается срок службы в уголовно-исполнительной системе не менее пяти лет после окончания образовательного учреждения, который пересмотру не подлежит, и обязанность сотрудника возместить учреждению или органу уголовно-исполнительной системы, 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. Иные условия контракта по согласованию сторон могут быть пересмотрены после окончания образовательного учреждения, но они не могут ухудшать служебное или социальное положение сотрудника, предусмотренное ранее при заключении контракта. В исключительных случаях по инициативе курсанта (слушателя) и с согласия руководителя учреждения или органа уголовно-исполнительной системы, заключившего контракт, он может быть перезаключен с другим учреждением или органом уголовно-исполнительной системы».

Министр
А. В. Коновалов

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ПРОЕКТУ ПРИКАЗА
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В П. 5.3 ИНСТРУКЦИИ О ПОРЯДКЕ
ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ О СЛУЖБЕ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ, УТВЕРЖДЕННУЮ
ПРИКАЗОМ МИНЮСТА РОССИИ ОТ 06.06.2005 № 76**

Проект приказа Министерства юстиции Российской Федерации «О внесении изменений в п. 5.3 Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утвержденной приказом Минюста России от 06.06.2005 № 76» (далее – проект приказа) разработан в рамках полномочий Министра юстиции Российской Федерации, закрепленных Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», в целях урегулирования процедуры досрочного расторжения контракта о службе в уголовно-исполнительной системе.

Реализация проекта приказа не потребует выделения дополнительных средств федерального бюджета, а также внесения изменений в иные нормативные правовые акты.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ**ПРИКАЗ**

от «__» _____ г. № ____

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В П. 5 ПОРЯДКА ВЫПЛАТЫ ПРЕМИЙ ЗА
ДОБРОСОВЕСТНОЕ ВЫПОЛНЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ
ОБЯЗАННОСТЕЙ СОТРУДНИКАМ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ,
УТВЕРЖДЕННОГО
ПРИКАЗОМ ФСИН РОССИИ ОТ 27.05.2013 № 269**

В соответствии с Федеральным законом от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и в целях укрепления служебной дисциплины и повышения мотивации сотрудников УИС к добросовестному выполнению служебных обязанностей приказываю:

1. В п. 5 Порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам УИС, утвержденного Приказом ФСИН России от 27.05.2013 № 269 (зарегистрирован Минюстом России 21.06.2013, регистрационный № 28865) внести следующие изменения:

«На основании приказа руководителя учреждения или органа УИС о наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде «замечание», в месяце, следующем за месяцем наложения взыскания, выплачивается 75 % ежемесячного размера премии в соответствии с пунктами 2 и 4 настоящего Порядка.

На основании приказа руководителя учреждения или органа УИС о наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде «выговор», в месяце, следующем за месяцем наложения взыскания, выплачивается 50 % ежемесячного размера премии в соответствии с пунктами 2 и 4 настоящего Порядка.

На основании приказа руководителя учреждения или органа УИС о наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде «строгий выговор», в месяце, следующем за месяцем наложения взыскания, выплачивается 25 % ежемесячного размера премии в соответствии с пунктами 2 и 4 настоящего Порядка.

На основании приказа руководителя учреждения или органа УИС о наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде «неполное служебное соответствие», «понижение в должности» и «снижение в специальном звании на одну ступень» в месяце, следующем за месяцем наложения взыскания, премия не выплачивается в соответствии с пунктами 2 и 4 настоящего Порядка».

2. Контроль за исполнением приказа возложить на ...

Директор
Г. А. Корниенко

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ПРОЕКТУ ПРИКАЗА
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В П. 5 ПОРЯДКА ВЫПЛАТЫ ПРЕМИЙ
ЗА ДОБРОСОВЕСТНОЕ ВЫПОЛНЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ
ОБЯЗАННОСТЕЙ СОТРУДНИКАМ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ,
УТВЕРЖДЕННОГО
ПРИКАЗОМ ФСИН РОССИИ ОТ 27.05.2013 № 269**

Проект приказа ФСИН России «О внесении изменений в п. 5 Порядка выплаты премий за добросовестное выполнение служебных обязанностей сотрудникам уголовно-исполнительной системы, утвержденного Приказом ФСИН России от 27.05.2013 № 269» (далее – проект приказа) разработан в рамках полномочий директора ФСИН России, закрепленных Положением о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний», в целях укрепления служебной дисциплины и повышения мотивации сотрудников УИС к добросовестному выполнению служебных обязанностей.

Реализация проекта приказа не потребует выделения дополнительных средств федерального бюджета, а также внесения изменений в иные нормативные правовые акты.

Проект

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ПРИКАЗ**

от «__» _____ г. № ____

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФОРМУ СТАТИСТИЧЕСКОЙ
ОТЧЕТНОСТИ 3-СЗ «ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ СОЦИАЛЬНО-
ПРАВОВОЙ РАБОТЫ В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ УГОЛОВНО-
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ»,
УТВЕРЖДЕННУЮ
ПРИКАЗОМ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ОТ 03.05.2006 № 141,
И В ФОРМУ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ОТЧЕТНОСТИ ЖКХ-1
«ОТЧЕТ О ПОТРЕБНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ,
РАБОТНИКОВ И ПЕНСИОНЕРОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ В ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЯХ И ОБЕСПЕЧЕНИИ
ИХ ЖИЛОЙ ПЛОЩАДЬЮ» И ИНСТРУКЦИЮ
ПО ЕЕ ЗАПОЛНЕНИЮ,
УТВЕРЖДЕННЫЕ ПРИКАЗОМ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 14.05.2007 № 98**

В целях совершенствования статистической отчетности Министерства юстиции Российской Федерации приказываю:

1. Внести изменение в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.05.2006 № 141 «Об утверждении Форм статистической отчетности Федеральной службы исполнения наказаний по работе с личным составом» согласно Приложению 1.

2. Внести изменения в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14.05.2007 № 98 «Об утверждении формы статистической отчетности ФСИН России о потребности государственных служащих, работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в жилых помещениях и обеспечении их жилой площадью и инструкции по ее заполнению» согласно Приложению 2.

3. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на ...

Министр
А.В. Коновалов

Приложение 1
к приказу
Министерства юстиции
Российской Федерации
от «__» _____ г. № ____

**ИЗМЕНЕНИЯ,
ВНОСИМЫЕ В ПРИКАЗ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 03.05.2006 № 141 «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ФОРМ
СТАТИСТИЧЕСКОЙ ОТЧЕТНОСТИ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
ПО РАБОТЕ С ЛИЧНЫМ СОСТАВОМ»**

Внести следующие изменения в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.05.2006 № 141 «Об утверждении Форм статистической отчетности Федеральной службы исполнения наказаний по работе с личным составом» (далее – приказ):

в приложении 1 к приказу:

раздел 1 дополнить строкой 7 следующего содержания:

А		Б	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
в том числе	состоит на учете для получения ЕСВ*	7											

<*> ЕСВ – единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения.

строки 7-8 считать строками 8-9 соответственно.

Приложение 2
к приказу
Министерства юстиции
Российской Федерации
от «__» _____ г. № __

**ИЗМЕНЕНИЯ,
ВНОСИМЫЕ В ПРИКАЗ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 14.05.2007 № 98 «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ФОРМЫ СТАТИСТИЧЕСКОЙ
ОТЧЕТНОСТИ ФСИН РОССИИ О ПОТРЕБНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ, РАБОТНИКОВ И ПЕНСИОНЕРОВ УГОЛОВНО-
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЯХ И
ОБЕСПЕЧЕНИИ ИХ ЖИЛОЙ ПЛОЩАДЬЮ И ИНСТРУКЦИИ ПО ЕЕ
ЗАПОЛНЕНИЮ»**

Внести следующие изменения в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14.05.2007 № 98 «Об утверждении формы статистической отчетности ФСИН России о потребности государственных служащих, работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в жилых помещениях и обеспечении их жилой площадью и инструкции по ее заполнению» (далее – приказ):

1. Приложение 1 к приказу дополнить строками 21–29 следующего содержания:

Наименование показателя		Код стр.
А		Б
Количество семей, состоящих на учете для получения ЕСВ		21
в том числе	погибшего (умершего) сотрудника	22
	сотрудников, имеющих 3 и более совместно проживающих с ним детей	23
	пенсионеров	24
	не имеющих жилья	сотрудников пенсионеров
Количество полученных ЕСВ	шт.	27
	тыс. руб.	28
Количество реализованных ЕСВ		29

Дополнить список использованных сокращений в приложении 1 к приказу:
«ЕСВ – единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения».

2. В п. 4 Приложения 2 к приказу внести следующие дополнения:
«в строке 21 – общее количество на конец отчетного периода семей сотрудников уголовно-исполнительной системы, состоящих на учете для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения;
в строке 22 – общее количество на конец отчетного периода принятых на учет за получением единовременной социальной выплаты для приобретения

или строительства жилого помещения членов семей сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах, которым единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения предоставляется не позднее 1 года со дня гибели (смерти) сотрудника;

в строке 23 – общее количество на конец отчетного периода семей сотрудников, имеющих 3 и более совместно проживающих с ним детей, которым единовременная социальная выплата в текущем году предоставляется ранее принятых в том же году на учет для получения единовременной социальной выплаты сотрудников;

в строке 24 – общее количество на конец отчетного периода семей граждан Российской Федерации, принятых на учет для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения в качестве сотрудников и уволенных со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы с правом на пенсию;

в строке 25 – общее количество на конец отчетного периода семей сотрудников, принятых на учет для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения на основании п. 1 ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ.

в строке 26 – общее количество на конец отчетного периода семей граждан Российской Федерации, принятых на учет для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения на основании п. 1 ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ в качестве сотрудников и уволенных со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы с правом на пенсию;

в строке 27 – общее количество предоставленных единовременных социальных выплат для приобретения или строительства жилого помещения, на конец отчетного периода перечисленных на банковские счета сотрудникам;

в строке 28 – объемы предоставленных единовременных социальных выплат для приобретения или строительства жилого помещения, на конец отчетного периода перечисленных на банковские счета сотрудникам, в денежном выражении;

в строке 29 – только реализованные единовременные социальные выплаты для приобретения или строительства жилого помещения (при наличии представленного в федеральный орган исполнительной власти выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним в отношении жилых помещений (части жилых помещений), которые были приобретены (построены) с использованием средств единовременной социальной выплаты)».

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ПРОЕКТУ ПРИКАЗА МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФОРМУ СТАТИСТИЧЕСКОЙ
ОТЧЕТНОСТИ 3-СЗ «ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ СОЦИАЛЬНО-
ПРАВОВОЙ РАБОТЫ В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ УГОЛОВНО-
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ»,
УТВЕРЖДЕННУЮ
ПРИКАЗОМ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ОТ 03.05.2006 № 141,
И В ФОРМУ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ОТЧЕТНОСТИ ЖКХ-1
«ОТЧЕТ О ПОТРЕБНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ,
РАБОТНИКОВ И ПЕНСИОНЕРОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ В ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЯХ И ОБЕСПЕЧЕНИИ
ИХ ЖИЛОЙ ПЛОЩАДЬЮ» И ИНСТРУКЦИЮ
ПО ЕЕ ЗАПОЛНЕНИЮ,
УТВЕРЖДЕННЫЕ ПРИКАЗОМ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 14 мая 2007 г. № 98»**

Проект приказа Министерства юстиции Российской Федерации «О внесении изменений в Форму статистической отчетности 3-СЗ «Отчет о результатах социально-правовой работы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы», утвержденную приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.05.2006 № 141, и в Форму статистической отчетности ЖКХ-1 «Отчет о потребности государственных служащих, работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в жилых помещениях и обеспечении их жилой площадью» и инструкцию по ее заполнению, утвержденные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14.05.2007 № 98» разработан в рамках полномочий Министра юстиции Российской Федерации, закрепленных Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», в целях совершенствования статистической отчетности ФСИН России.

Реализация проекта приказа не потребует выделения дополнительных средств федерального бюджета, а также внесения изменений в иные нормативные правовые акты.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ**ПРИКАЗ**

от «__» _____ г. № ____

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В П. 4 ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ
И РАБОТЫ КОМИССИЙ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПО
РАССМОТРЕНИЮ ВОПРОСОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
СОТРУДНИКАМ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
И В СЛУЧАЯХ, УСТАНОВЛЕННЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЧЛЕНАМ ИХ СЕМЕЙ И ГРАЖДАНАМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УВОЛЕННЫМ СО СЛУЖБЫ
В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ, ЕДИНОВРЕМЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ВЫПЛАТЫ
ДЛЯ ПРИОБРЕТЕНИЯ ИЛИ СТРОИТЕЛЬСТВА
ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ,
УТВЕРЖДЕННОГО
ПРИКАЗОМ ФСИН РОССИИ ОТ 16.10.2014 № 550**

В соответствии с Положением о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний», Федеральным законом 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» и в целях определения сотрудников, ответственных за материально-техническое и документационное обеспечение деятельности комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения приказываю:

1. Пункт 4 Порядка формирования и работы комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-

исполнительной системы и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, утвержденного приказом Федеральной службы исполнения наказаний от 16.10.2014 № 550 (зарегистрирован Минюстом России 24.11.2014, регистрационный № 34884) изложить в следующей редакции:

«2. Материально-техническое и документационное обеспечение деятельности комиссий осуществляется подразделением учреждения, органа или организации УИС, выполняющим функции по работе с личным составом».

2. Дополнить должностные инструкции сотрудников подразделения учреждения, органа или организации УИС, выполняющего функции по работе с личным составом обязанностью осуществлять материально-техническое и документационное обеспечение деятельности комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения в срок до NN.NN.NNNN.

3. Контроль за исполнением приказа возложить на ...

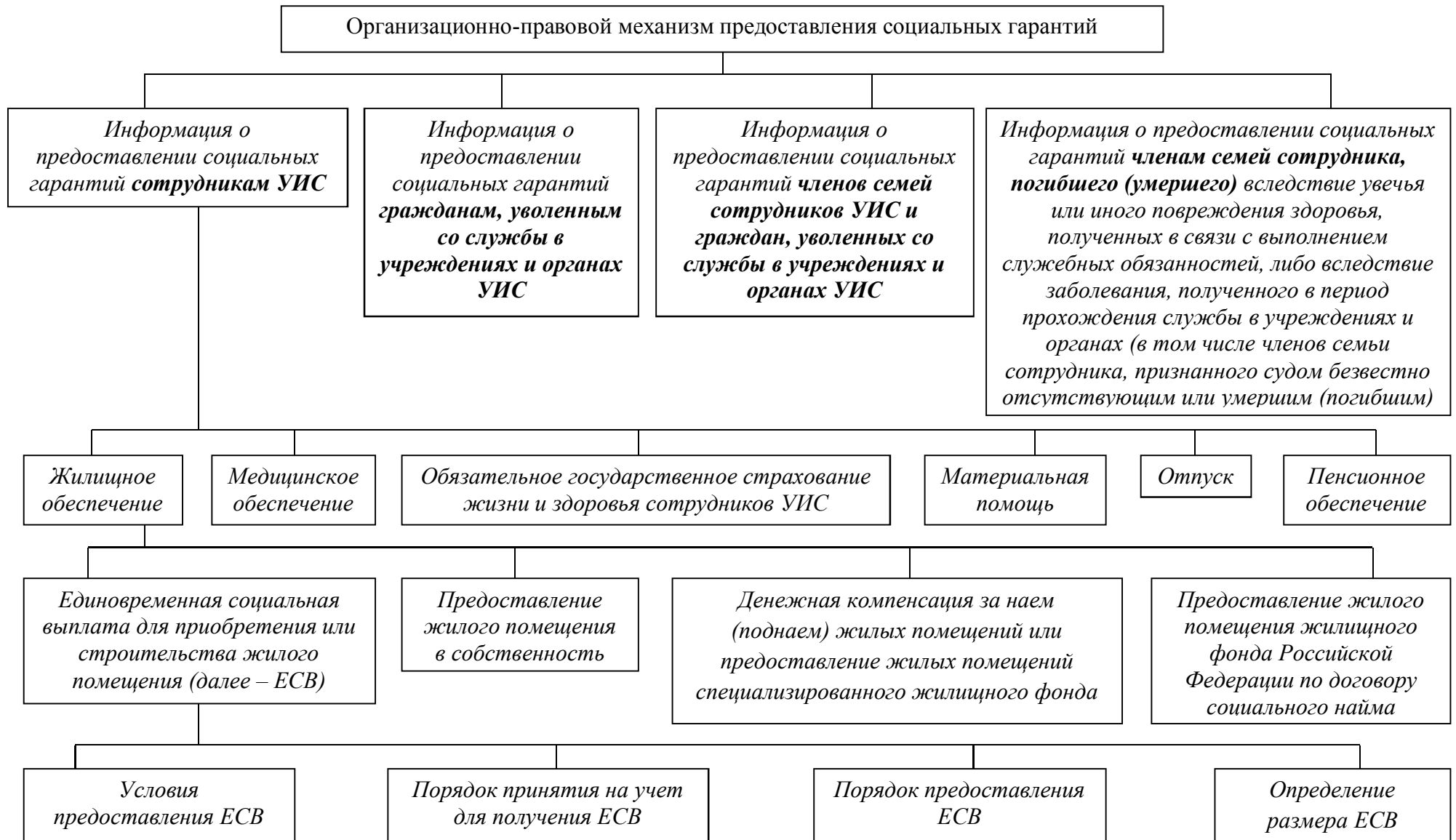
Директор
Г. А. Корниенко

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ПРОЕКТУ ПРИКАЗА
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В П. 4 ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ
И РАБОТЫ КОМИССИЙ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
ПО РАССМОТРЕНИЮ ВОПРОСОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
СОТРУДНИКАМ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
И В СЛУЧАЯХ, УСТАНОВЛЕННЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЧЛЕНАМ ИХ СЕМЕЙ И ГРАЖДАНАМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УВОЛЕННЫМ СО СЛУЖБЫ
В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ, ЕДИНОВРЕМЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ВЫПЛАТЫ
ДЛЯ ПРИОБРЕТЕНИЯ ИЛИ СТРОИТЕЛЬСТВА
ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ, УТВЕРЖДЕННОГО
ПРИКАЗОМ ФСИН РОССИИ ОТ 16.10.2014 № 550»**

Проект приказа ФСИН России «О внесении изменения в п. 4 Порядка формирования и работы комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, утвержденное приказом ФСИН России от 16.10.2014 № 550» (далее – проект приказа) разработан в рамках полномочий директора ФСИН России, закрепленных Положением о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний», в целях совершенствования организации социальной поддержки сотрудников и пенсионеров УИС, а также членов их семей и в целях определения сотрудников, ответственных за материально-техническое и документационное обеспечение деятельности комиссий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, членам их семей и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения.

Реализация проекта приказа не потребует выделения дополнительных средств федерального бюджета, а также внесения изменений в иные нормативные правовые акты.

Схема размещения информации об организационно-правовом механизме предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС и членам их семей в папке «Для сотрудников» на интернет-портале ФСИН России



*Порядок принятия на учет
для получения ЕСВ*

*Документы, необходимые в целях
постановки на учет для получения ЕСВ*

*Особенности постановки на учет
для получения ЕСВ*

*Условия снятия с учета для
получения ЕСВ*

Копии документов, удостоверяющих личность сотрудника и членов его семьи (паспортов, свидетельств о рождении детей, свидетельства о рождении сотрудника, если совместно с сотрудником проживают его родители, являющиеся собственниками или нанимателями по договору социального найма жилого помещения, в котором они проживают совместно с сотрудником)

Копии свидетельств о регистрации по месту пребывания сотрудника и (или) совместно проживающих с ним членов его семьи (в случае если у сотрудника и (или) совместно проживающих с ним членов его семьи отсутствует регистрация по месту жительства либо фактическое место проживания сотрудника и (или) совместно проживающих с ним членов его семьи не соответствует месту постоянной регистрации)

Копия страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования сотрудника

Копия послужного списка сотрудника

Копия свидетельства о заключении (расторжении) брака - при состоянии в браке (расторжении брака)

Справки об обучении в образовательных организациях по очной форме детей сотрудника в возрасте от 18 до 23 лет, если они проживают совместно с сотрудником

Копии документов об установлении инвалидности детям сотрудника до достижения ими возраста 18 лет, если они проживают совместно с сотрудником

Выписки из домовых книг, копии финансовых лицевых счетов с мест жительства сотрудника и совместно проживающих членов его семьи за последние 5 лет до подачи заявления либо заменяющие их документы. В случаях если по независящим от сотрудника обстоятельствам указанные документы не могут быть получены, представляются документы, подтверждающие невозможность их получения

Документы, подтверждающие наличие или отсутствие в собственности сотрудника и проживающих совместно с ним членов его семьи жилых помещений

*Копия договора социального найма жилого помещения, в котором проживает сотрудник
(если сотрудник проживает в жилом помещении, занимаемом по договору социального найма)*

*Копия документа, подтверждающего право сотрудника на дополнительную площадь жилого помещения
(удостоверение личности или пенсионное удостоверение, дипломом кандидата наук или дипломом доктора наук)*

«___» _____ 20__ г.

проект
№ _____

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ДОПОЛНЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОТ 30.12.2012 № 283-ФЗ

«О СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЯХ СОТРУДНИКАМ

НЕКОТОРЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

И ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

СТАТЬЕЙ О ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ИПОТЕКЕ

Принят
Государственной Думой
«___» _____ 20__ г.Одобрено
Советом Федерации
«___» _____ 20__ г.

Статья 1. Дополнить Федеральный закон Российской Федерации от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» следующей статьей:

«Статья 4.1. Пенитенциарная ипотека

1. Пенитенциарная ипотека – механизм субсидирования Федеральной службой исполнения наказаний части затрат на уплату начисленных процентов по ипотечным кредитам (далее – ипотечная субсидия) сотрудникам уголовно-исполнительной системы (далее – сотрудники), состоящим на учете в качестве имеющего право на ипотечную субсидию при приобретении (строительстве) ими жилых помещений в собственность и заключившим договор ипотечного кредита с уполномоченным кредитором.

Уполномоченный кредитор – залогодатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой, с которым Федеральной службой исполнения наказаний заключено соглашение о сотрудничестве по вопросам

предоставления сотрудникам кредитов (займов) на приобретение (строительство) жилого помещения.

2. Механизм пенитенциарной ипотеки:

1) при заключении сотрудником с уполномоченным кредитором договора о пенитенциарной ипотеке при приобретении (строительстве) жилого помещения в собственность (принятии в общую долевую или совместную собственность) не менее десяти процентов от стоимости жилого помещения сотрудник оплачивает сразу за счет собственных денежных средств;

2) Федеральная служба исполнения наказаний предоставляет уполномоченному кредитору ипотечную субсидию для сотрудника и членов его семьи, которую сотрудник выплачивает уполномоченному кредитору в соответствии с договором ипотечного кредита под два процента годовых;

3) оставшаяся часть стоимости жилого помещения выплачивается сотрудником под десять процентов годовых в соответствии с договором ипотечного кредита.

3. Ипотечная субсидия предоставляется на часть площади жилого помещения, приобретаемой (строящейся) сотрудником по договору ипотечного кредита, не превышающей (в квадратных метрах) норматив общей площади жилого помещения для расчета размера ипотечной субсидии, который определяется исходя из совместно проживающих с сотрудником членов его семьи:

а) 33 кв. метра общей площади жилья – на 1 человека (только сотрудник);

б) 42 кв. метра общей площади жилья – на семью из 2 человек;

в) 18 кв. метров общей площади жилья на каждого члена семьи – на семью из 3 и более человек.

Стоимость одного квадратного метра жилой площади, на которую предоставляется ипотечная субсидия, на дату заключения договора ипотечного кредита определяется Федеральной службой исполнения наказаний с учетом места расположения структурного подразделения учреждения уголовно-исполнительной системы, в котором проходит службу сотрудник, и показателей средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения в субъекте Российской Федерации, ежеквартально определяемых Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Предоставление ипотечной субсидии осуществляется в течение всего срока действия договора ипотечного кредита, но не более пятнадцати лет, при условии надлежащего исполнения сотрудником обязательств по договору ипотечного кредита (осуществления всех обязательств в полном размере и в установленные сроки), а также службы сотрудника в уголовно-исполнительной системе. Сотруднику, прекратившему службу в уголовно-исполнительной системе (кроме случаев смерти (гибели), невозможности исполнения служебных обязанностей вследствие болезни или ограниченного

состояния здоровья, выхода на пенсию) ипотечная субсидия не предоставляется.

4. Основания для постановки на учет в качестве имеющего право на ипотечную субсидию:

1) непрерывная (не менее трех лет) служба в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, следственных изоляторах и уголовно-исполнительных инспекциях на должностях, подразумевающих непосредственное взаимодействие с лицами, подозреваемыми или обвиняемыми в совершении преступлений, либо с осужденными;

2) нуждаемость сотрудника и членов его семьи в улучшении жилищных условий, которая определяется пунктами 1–7 части 3 статьи 4 настоящего Федерального закона.

5. Условия предоставления ипотечной субсидии:

1) ипотечная субсидия предоставляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральной службой исполнения наказаний, по решению руководителя Федеральной службы исполнения наказаний, или уполномоченного им руководителя;

2) ипотечная субсидия предоставляется в порядке очередности, которая определяется:

а) датой постановки на учет в качестве имеющего право на ипотечную субсидию;

б) наличием необходимого размера бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральной службой исполнения наказаний;

в) датой приобретения (строительства) жилого помещения;

3) ипотечная субсидия предоставляется при условии, что сотрудник заключает с Федеральной службой исполнения наказаний контракт о службе в уголовно-исполнительной системе на срок не менее пяти лет;

4) договор ипотечного кредита должен быть заключен сотрудником с уполномоченным кредитором;

5) при приобретении (строительстве) жилого помещения в собственность (принятии в общую долевую или совместную собственность) ипотечная субсидия предоставляется сотруднику на погашение части затрат на уплату начисленных процентов по договору ипотечного кредита в каждом процентном периоде авансом путем безналичного перечисления денежных средств на расчетный счет уполномоченного кредитора для уплаты процентов, определенных в договоре ипотечного кредита.

6. В целях обеспечения исполнения обязательств перед уполномоченным кредитором по договорам поручительства Федеральная служба исполнения наказаний формирует резервный фонд в размере одного процента общего объема обязательств по поручительствам.

7. В Федеральной службе исполнения наказаний из числа сотрудников, состоящих на учете для предоставления ипотечной субсидии, ежегодно

составляются и утверждаются списки сотрудников на получение ипотечной субсидии в следующем финансовом году.

8. Для предоставления уполномоченному кредитору Федеральная служба исполнения наказаний предоставляет сотрудникам гарантийные письма, подтверждающие готовность предоставить ипотечную субсидию в случае заключения договора ипотечного кредита, а также выступить поручителем по обязательствам сотрудников, вытекающим из договоров ипотечного кредита».

Статья 2. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль

«__» _____ 20__ г.

№ ____-ФЗ