

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно–Уральский государственный университет»
(Национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Трудовое, социальное право и правоведение»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав.кафедрой ТСПиП
к.ю.н., доцент
_____ Г.Х. Шафикова
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА СОТРУДНИКОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
ЮУрГУ – 40.04.01 – 2017. – 12878 – Ю361

Научный руководитель
выпускной
квалификационной работы
доцент кафедры
_____ Э.М. Филиппова
_____ 2017г.

Автор выпускной
квалификационной
работы студент группы
Юм–361
_____ А.С. Гончаров
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
доцент кафедры
_____ Э.М. Филиппова
_____ 2017 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО–ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	9
1.1 Понятие социальной защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы.....	9
1.2 Сотрудники министерства юстиции – особая категория государственных служащих	18
ГЛАВА 2 ОРГАНИЗАЦИОННО–ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО–ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	24
2.1 Нормативно–правовое регулирование стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно–исполнительной системы посредством предоставления социальных гарантий.....	24
2.2 Система социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам уголовно– исполнительной системы и членам их семей.....	40
ГЛАВА 3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО–ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.	49
3.1. Механизм социально–правовой защиты сотрудников уголовно– исполнительной системы и основные направления его совершенствования.	49
3.2. Проблемы организации предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам уголовно–исполнительной системы и членам их семей.....	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	71
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	Ошибка! Закладка не определена.

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 сотрудников посредством предоставления возможности обладания определенными благами, стимулами которые могут удовлетворить существующие потребности 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 №172–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 сотрудников 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 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 сотрудников 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, поскольку количество обращений сотрудников УИС пенсионеров и бывших сотрудников УИС по жилищным вопросам ежегодно увеличивается.

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 сотрудников правоохранительных органов уделяется особое внимание с середины 70–х гг. XX. Вопросы стимулирования личной и коллективной материальной заинтересованности работников предприятий исправительно–трудовых учреждений изучал Я.С. Якушкин. Методологические основы стимула и стимулирования труда исследовали Ф.Н. Щербак и Д.А. Аширов , а М.А. Акимова уделила особое внимание методам управления, с помощью которых повышается эффективность служебной деятельности сотрудников министерства юстиции. Материальное стимулирование труда в условиях переходной экономики рассматривали Т.И. Лапшина, Н.В. Толстик и З.Н. Батербиева. Основы теории и практики стимулирования служебной деятельности изучали Б.Г. Прошкин и И.П. Поварич, вопросы стимулирования труда государственных и муниципальных служащих □ Е.В. Вашаломидзе. Влияние различных методов стимулирования на эффективность деятельности работников внутренней службе анализировал

А.Н. Роша, профессионального военнослужащего Вооруженных сил Российской Федерации □ О.С. Коваленко. Социальные гарантии сотрудников министерства юстиции и их организационное обеспечение изучали Р.У. Концелидзе, С.Д. Порошук, И.И. Шубина, теоретические разработки которых по аналогии адаптированы для сотрудников УИС (например, структура организационно–правового механизма предоставления социальных гарантий). Исследование проблем развития регионального министерства юстиции. В.М. Пашина 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, становление и развитие управления УИС России □ Н.И. Петренко, организационно–правовые основы службы в УИС С.М. Савушкина. Отдельные теоретические аспекты стимулирования правопослушного поведения сотрудников УИС посредством реализации регламентированных социальных гарантий частично решены в работах В.И. Огородникова, А.В. Акчурина. Исследование организационно–правовых основ финансового обеспечения УИС России Ю. Ю. Кузнецова 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. 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 после принятия Федерального закона от 30 декабря 2012г №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:

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

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

исследовано нормативно–правовое регулирование стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС посредством предоставления социальных гарантий;

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

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

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

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

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.

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО–ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

1.1 Понятие социальной защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы

Термин «социальная защита» один из наиболее распространенных и используемых в законодательстве, в практике и обычной жизни.

Нельзя не согласиться с тем, что рассматриваемый термин не имеет четкого определения в законодательстве России, а это приводит к различному толкованию и не способствует единообразному применению соответствующих норм права.

Анализ нормативных актов, содержащих термин «социальная защита», позволяет утверждать, что объем понятия в контексте этих актов существенно различается. Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹ объединяет в себе нормы, устанавливающие особенности пенсионного обеспечения «чернобыльцев», условия государственного страхования их жизни и здоровья, компенсации за вред, причиненный аварией, льготы в области режима труда и отдыха, медицинского обслуживания и т. д.

В Федеральном законе «О борьбе с терроризмом»² социальная защита включает в себя меры по государственному обеспечению единовременными денежным вознаграждением и пособием. Закон о гарантиях социальной защиты судей устанавливает среди гарантий социальной защиты гарантию по оплате труда.

¹ Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. № 1244–1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699.

² Федеральный закон РФ «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. № 130–ФЗ // собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3808.

Термин «социальная защита» используемый в нормативных правовых актах, регулирующих государственную службу, применяется зачастую наряду с такими понятиями, как «государственная» и «правовая защита». Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»¹ определяет государственную защиту, как совокупность мер безопасности, мер правовой и социальной защиты. Правовая защита включает в себя и установление повышенной уголовной ответственности за посягательство на жизнь и здоровье сотрудников внутренней службе, судей и иных категорий работников правоохранительных и контролирующих органов. Закон о внутренней службе дополняет этот перечень такими мерами, как обязательность исполнения законных требований сотрудника внутренней службе, недопустимость вмешательства в его деятельность, право на судебную защиту и др. К социальной защите эти законодательные акты в большинстве случаев относят: материальные компенсации в случае гибели должностного лица, причинения вреда здоровью, уничтожения или повреждения имущества в связи со служебной деятельностью; страхование соответствующих профессиональных рисков, охрану здоровья, льготы в области предоставления и оплаты жилья и т. д.

Отсутствие единого толкования термина «социальная защита», четкого разграничения терминов социальная и правовая защита, в законодательных актах обусловило возникновение полемики по социальной и правовой защите. Например, С.Д. Порошук, применяя понятие «социально–правовая защита» сотрудников внутренней службе, предлагает понимать «гарантированную государством и иными структурами общества возможность сотрудников внутренней службе эффективно использовать правомерные средства для достижения целей профессиональной

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

деятельности, обладать обусловленными правовым статусом необходимыми льготами и преимуществами и реально пользоваться им для удовлетворения личных потребностей и интересов»¹.

А. В. Коровников предлагает отказаться от использования термина «социально–правовая защита» и выступает за разграничение этих понятий. Под социальной защитой он предлагает понимать деятельность компетентных органов государственной власти, военного управления и местного самоуправления по созданию условий для реализации прав и законных интересов, свобод и обязанностей, а также компенсаций и льгот, вытекающих из особенностей данной службы. Правовую защиту А. В. Коровников определяет как деятельность перечисленных органов по созданию и приведению в действие правовых механизмов, обеспечивающих реализацию прав, свобод и обязанностей, а также компенсаций и льгот, связанных с особенностями военной службы².

Профессор Храпылина Л.П. утверждает, что социальная защита – «политика и целенаправленные действия, а также средства государства и общества, обеспечивающие индивиду, социальной группе и в целом населению комплексное, разностороннее решение различных проблем, обусловленных социальными рисками, которые могут привести или уже привели к полной или частичной потере указанными субъектами возможностей реализации прав, свобод и законных интересов, экономической самостоятельности и социального благополучия, а также их оптимального развития, восстановления или приобретения»³.

Профессор Лепихов М. И. определяет социальную защиту, как меры «по созданию условий, обеспечивающих баланс прав, обязанностей и интересов граждан, когда человек сможет в полной мере реализовать

¹Порожук С. Д. Общетеоретические аспекты социально–правовой защиты сотрудников милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1994. – С. 15.

²Коровников А. В. Социальная защита военнослужащих в зарубежных государствах: правовое регулирование. – М: Новый юрист, 1997. – С. 13–16.

³Храпылина Л. П. Социальная политика: Учебник / под общей ред. Н.А. Волгина. – М.: Норма, 2002. – С. 431.

способность к экономической самостоятельности, при этом не ущемляя интересы сограждан и участвуя в социальном вспомоществовании нуждающимся лицам»¹.

В исследовании, посвященном социальной защите государственных служащих, Е. И. Горбатов приводит следующее понятие: «социальная защита государственных служащих – это деятельность органов государства, организаций по предоставлению государственным служащим из федерального бюджета и (или) бюджетов субъектов Российской Федерации, социальных внебюджетных фондов денежных выплат, натуральных выдач и услуг с целью компенсации ограничений, установленных в сфере государственной службы, поддержания достаточного уровня материальной обеспеченности служащих и членов их семей, а также обеспечения эффективного исполнения ими своих служебных обязанностей»².

Нельзя не согласиться с высказыванием о том, что социальная защита государственных служащих должна включать комплекс мер, направленных, во–первых, «на компенсацию ограничений, объективно обусловленных характером деятельности, во–вторых, на реализацию социальных ожиданий работника, которые легли в основу его профессионального выбора, в–третьих, на нейтрализацию факторов, препятствующих эффективной служебной деятельности конкретного лица»³.

Таким образом, «социальная защита» – это прежде всего комплекс мер, направленных на реализацию социальных гарантий государства. Меры социальной защиты призваны обеспечить надлежащие социально–

¹ Лепихов М. И. Право и социальная защита населения (социальное право). – М: Новый юрист, 2000. – С. 7.

² Горбатов Е. И. Социальная защита государственных служащих (правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2002. – С. 19.

³ Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации / Под общ. ред. С. В. Пирогова. – М: РАНХИГС, 1996. – С. 253.

экономические (материальные) условия для реализации полномочий сотрудниками государственных органов¹.

Социальная защита может рассматриваться как в широком смысле (Л.П. Храпылина), так и в узком смысле (М.И. Лепихов).

Социальная защита трудоспособного населения может рассматриваться еще и с объективной и субъективной сторон. Объективная сторона социальной защиты раскрывается через создание условий, обеспечивающих баланс прав, обязанностей и интересов граждан, когда человек сможет в полной мере реализовать способность к экономической самостоятельности, при этом не ущемляя интересы сограждан и участвуя в социальном вспомоществовании нуждающимся лицам. Труд, его вознаграждение и, как результат, денежные сбережения, приобретенные ценные бумаги и недвижимость должны стать основными источниками доходов и социального благополучия человека, на что никто не имеет право посягать. Человек труда должен быть уверен, что самые сложные жизненные ситуации, будь то болезнь, временный период безработицы, либо другие проблемы, ущемляющие его экономическую самостоятельность и социальное благополучие, будут преодолены, если он приложит собственные усилия, поскольку для этого в государстве и в конкретных регионах есть все условия. Субъективная сторона социальной защиты рассматривается через «сознание людей в стабильности их общественного положения, через реализацию такого элемента социальной защищенности, как "гарантированная уверенность в будущем, снимающая необходимость накопления сбережений к старости за счет урезывания текущих потребностей"»².

¹ Федорова М. Ю. Социальное страхование как организационно–правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. – Омск: Омский государственный университет, 2000. – С. 20.

² Шайхатдинов В. Ш. Теория социального обеспечения. – Саратов: Саратовский государственный университет, 1982. – С. 14.

Современный период в России сопряжен с экономической нестабильностью, усилением расслоения общества, ростом преступности. В этих условиях очень остро встала проблема защиты граждан.

Толкование содержания понятия «защита» можно встретить в различных словарях русского языка. Так, В. Даль под защитой понимает – «заступничество, покровительство», в том числе, очевидно, и со стороны государства. По мнению СИ. Ожегова, защита – это «то, что защищает, служит обороной»

Таким образом, в первом случае защита – это деятельность каких-либо субъектов, а во втором – все то, что служит охране и обороне: действия, предметы, орудия, механизмы.

СФ. Зыбиным и А.В. Стремоуховым в монографии «Научные основы организационно-правовой работы с кадрами» был проведен анализ содержания понятий «защита» и «защищать». Они утверждают, что «в понятии «социальная (правовая) защита» термин «защита» должен означать деятельность каких-то субъектов с использованием каких-то средств по охране и защите чего-то, кого-то. Другими словами, защита – это такой процесс, в ходе которого взаимодействует охраняющий субъект, охраняемый объект и охранные механизмы (средства)».

В соответствии с этим толкованием у слова «защита» имеется, как минимум, два значения:

- действие, деятельность каких-либо субъектов – заступничество, покровительство;
- то, что защищает – предмет, мера, средство.

Государственная защита государственных служащих должна отличаться от государственной защиты населения в целом, в связи с тем, что:

- государственные служащие в отличие от граждан, не состоящих на государственной службе, еще в более значительной степени лишены возможности собственными, легальными действиями повысить свой уровень жизни, решить жилищные и другие социально-бытовые проблемы. Такое

положение обусловлено ограничениями и запретами, связанными с прохождением государственной службы, напряженностью и интенсивностью труда;

– государственный служащий должен достаточно эффективно защищать других, поэтому недопустимо отождествление социальной защиты социально уязвимых слоев населения, живущих ниже черты прожиточного минимума, и нищего служащего, самостоятельно не защищенного, перебивающегося «от зарплаты до зарплаты»;

– социальная защита уязвимых– слоев населения рассматривается с точки зрения удовлетворения первичных потребностей, а социальная защита государственных служащих – не только первичных, но и вторичных, более существенных потребностей в уважении и реализации своих потенциальных потребностей. Поэтому социальная защита государственных служащих не может ограничиваться их материальным обеспечением, но должна учитывать их психологию, самоуважение и признание со стороны коллег, начальства, общества в целом.

С 1 января 2005 г. в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122–ФЗ практически во всех нормативных правовых актах, касающихся социальной защиты различных категорий граждан Российской Федерации, определение «социальная защита» было изменено на термины «социальные гарантии», «социальная поддержка». Подобная замена обусловлена тем, что Россия стремится стать более сильной страной, как в политическом, так и в экономическом плане.

Так, в Федеральном законе от 12 января 1995 г. № 5–ФЗ «О ветеранах»¹ понятие «социальная защита ветеранов» изменено на термин «социальная поддержка ветеранов». При этом понятие «социальная защита ветеранов», предусматривало осуществление системы мер, направленных на создание

¹ Федеральный закон «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 16.01.1995. – N 3. – Ст. 168

условий, обеспечивающих экономическое и моральное благополучие ветеранов, предоставляющих им дополнительные права и гарантирующих ветеранам льготы. Понятие «социальная поддержка ветеранов» предусматривает осуществление системы мер.

Относительно социальной защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы необходимо сделать следующие выводы.

Защита – это деятельность определенных субъектов, направленная на обеспечение осуществления права, исполнение юридической обязанности, восстановление нарушенного права, устранение опасности нарушения права конкретного лица, проводимая в определенной процессуальной форме.

В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122–ФЗ «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»¹ с 1 января 2005 г. практически во всех нормативных правовых актах, касающихся социальной защиты различных категорий граждан Российской Федерации словосочетание «социальная защита» было заменено на «социальные гарантии», «социальная поддержка». Данное изменение обусловлено тем, что Россия стремится стать более сильной страной как в политическом, так и в экономическом плане.

Однако очевидно, что защита – наиболее емкое понятие, и поэтому его замена на гарантию и поддержку умаляет социальные права сотрудников.

¹Федеральный 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» // Собрание законодательства РФ. – 30.08.2004 – N 35. – Ст. 3607,

В соответствии с Конституцией Российской Федерации сотрудники уголовно–исполнительной системы как граждане Российской Федерации находятся под его защитой. Однако ст. 32 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473–1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»¹ предусматривает правовую защиту сотрудников только учреждений, исполняющих наказания, и не учитывает сотрудников других органов и учреждений уголовно–исполнительной системы, указанных в ст. 5 Закона. Таким образом, ст. 32 рассматриваемого Закона должна касаться всех сотрудников уголовно–исполнительной системы. Кроме того, на наш взгляд, указанные сотрудники должны находиться под особой защитой государства в силу характера своей служебной деятельности. В связи с этим предлагаем внести в ст. 32 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» следующие изменения:

- в названии статьи слова «учреждений, исполняющих наказания» заменить словами «уголовно–исполнительной системы»;
- в пункте 1 статьи слова «под защитой государства» заменить словами: «под особой защитой государства».

Данную позицию следует учесть и при принятии Закона РФ «О правоохранительных органах» и Положения о службе в уголовно–исполнительной системе Российской Федерации.

Социальная защита сотрудников уголовно–исполнительной системы рассматривается как вид их государственной защиты и характеризуется следующими признаками:

- это деятельность по реализации прав и свобод человека;

¹Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473–1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. –19.08.1993. – N 33. – Ст. 1316.

– она имеет своей целью достижение уровня социальной защищенности, соответствующего международным и внутригосударственным стандартам.

Структура социально–правовой защищенности сотрудников уголовно–исполнительной системы состоит из системы правовых, моральных и материальных гарантий, предоставляемых для них государством в целях эффективной организации уголовно–исполнительной деятельности.

1.2 Сотрудники министерства юстиции – особая категория государственных служащих

У сотрудников министерства юстиции, как у особой категории государственных служащих есть свои особенности в правовом статусе.

По своей сути правовой статус сотрудников министерства юстиции – «...это установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения сотрудников министерства юстиции в области государственно–служебных отношений».¹ С их изменением трансформируется и правовой статус сотрудника министерства юстиции (например, повышение, увольнение, выход на пенсию). Основу правового статуса сотрудника министерства юстиции, как государственного служащего составляют пять групп государственно – служебных норм, определяющие обязанности, права, ограничения, гарантии и экономическое обеспечение.

И действительно, разграничение обязанностей сотрудника министерства юстиции влечет за собой установление его прав, наличие обязанностей и прав порождает различные ограничения, а также потребность в гарантиях и экономическом обеспечении. Поэтому совокупность обязанностей, прав, ограничений, гарантий и экономического обеспечения

¹Управление персоналом государственной службы/ под редакцией профессора Е. В. Охотского.– М.: Издательство РАГС, 1997. – С. 223.

предопределяет основное содержание государственно–служебных отношений, в которых участвует сотрудник министерства юстиции.

Права и обязанности государственных служащих – это особый вид установленных и гарантированных государством мер должного и возможного их поведения в области государственно–служебных отношений. При этом следует различать, во–первых, должностные права и обязанности, которые определяют полномочия по конкретной должности, и, во–вторых, общие права и обязанности, установленные для всех государственных служащих независимо от замещаемых ими государственных должностей.¹

Сотрудник министерства юстиции на территории Российской Федерации независимо от занимаемой должности, места нахождения и времени обязан:²

– оказывать помощь, в том числе доврачебную, гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни;

– в случае обращения к нему граждан с заявлениями о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, либо в случае непосредственного обнаружения сотрудником внутренней службе таких событий принять меры к спасению людей, предотвращению и пресечению правонарушения, задержанию лица по подозрению в его совершении, охране места происшествия и сообщить об этом в ближайшее подразделение внутренней службе.

Служебные полномочия сотрудников министерства юстиции подразделяются на общие и специальные.³

¹ Вольдман Ю. О понятии должностного лица // Законность. – 2010. – № 10. – С.45–52.

² Кондрашев Б.П, Соловей Ю.П, Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». – М.: Проспект, 2013. – С. 33.

³ Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Норма, 2000. – С. 59.

Общие обязанности министерства юстиции выполняют, и общие права использует каждый сотрудник министерства юстиции независимо от занимаемой должности, места нахождения и времени суток.

Объем же специальных обязанностей и прав сотрудника министерства юстиции зависит от занимаемой должности. Он устанавливается руководителем органа, учреждения или подразделения министерства юстиции.

Закон определяет исчерпывающий перечень общих обязанностей сотрудников министерства юстиции. В основном к ним отнесены так называемые уличные обязанности министерства юстиции, т.е. те обязанности, которые связаны с обеспечением личной безопасности граждан и порядка в общественных местах. Невыполнение этих обязанностей должно расцениваться как дисциплинарный поступок.¹

Выполняя свои функции, задачи в тесном взаимодействии с другими правоохранительными органами, с органами представительной и исполнительной власти, предприятиями и учреждениями, министерство юстиции информирует их и средства массовой информации о своей деятельности по обеспечению общественной безопасности.

Служба в органах министерства юстиции является разновидностью государственной службы. Ей присущи все основные черты государственной службы. Вместе с тем служба в органах министерства юстиции имеет свои особенности, которые обусловлены характером задач и функций, осуществляемых органами министерства юстиции.

Наличие обязанностей и прав у сотрудников органов министерства юстиции обуславливает установление ограничений в деятельности органов министерства юстиции.

Специфика службы в органах министерства юстиции такова, что для сотрудников органов министерства юстиции установлены определенные

¹Кваша Л.Ф. Мусаев А.Н. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». – М.: Молодая гвардия, 2003. – С. 511.

ограничения в пользовании некоторыми общегражданскими правами и свободами. Эти ограничения установлены Положением о службе в органах министерства юстиции некоторыми другими федеральными законами. В органах министерства юстиции не может служить гражданин, ранее привлекавшийся к уголовной ответственности по приговору суда. Нельзя в органах министерства юстиции занимать должности, связанные с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью, близкому родственнику.¹

На время службы в министерстве юстиции сотруднику запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, работать по совместительству (за исключением творческой, научной и преподавательской деятельности). Он не может быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, занимать выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления

В своей деятельности сотрудник органов министерства юстиции не вправе руководствоваться решениями политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели, а равно использовать свое служебное положение в интересах политических партий и общественных объединений.

Для сотрудника органов министерства юстиции действует запрет на участие в забастовках. Кроме того, сотрудник органов министерства юстиции не вправе:²

– получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

¹Бойко В.Н. Государственная служба в органах министерства юстиции России. – Хабаровск.: ИДЕА, – 2003. – С.33.

² Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации: учебный курс. – М.: Дело и Сервис, – 2003. – С.66.

– выезжать в командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок в соответствии с международными соглашениями;

– получать гонорары за публикации и выступления в качестве сотрудника органов министерства юстиции;

– использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

– принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций.

Обязанности и права сотрудника органов министерства юстиции только тогда имеют смысл и значимость, если они обеспечены правовыми и экономическим гарантиями. Компенсация названных ограничений осуществляется за счет создания соответствующих условий службы, гарантирующих сотруднику органов министерства юстиции достаточное денежное содержание, медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение, обязательное государственное страхование.

Компенсация названных ограничений осуществляется за счет создания соответствующих условий службы, гарантирующих сотруднику органов министерства юстиции:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

2) денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные федеральными законами и иными правовыми актами РФ;

3) ежегодный оплачиваемый отпуск;

4) медицинское обслуживание его и членов его семьи;

5) ежегодный оплачиваемый отпуск;

6) профессиональная подготовка и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения;

7) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи сотрудника органов министерства юстиции в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) обязательное государственное страхование и др.

Из всего этого следует, что сотрудники органов министерства юстиции являются особой категорией государственных служащих. Действительно, на них возложены основные функции по защите законности и правопорядка по выполнению норм и правил, установленных законодательством, особенно в новейший период нашей истории. Сотрудники органов министерства юстиции наделены особым правовым статусом, но и государство предъявляет к ним высокие требования. Это выражается в правах, обязанностях, ограничениях сотрудников органов министерства юстиции.

Помимо названных элементов правового статуса сотрудники органов министерства юстиции, на наш взгляд следует определить особенности ответственности сотрудников органов министерства юстиции. Так как ответственность данной категории служащих имеет свои особенности, что позволяет говорить о сотрудниках органов министерства юстиции, как об особой категории государственных служащих.

ГЛАВА 2 ОРГАНИЗАЦИОННО–ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО–ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

2.1 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. 46)². 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».

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

² 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.: Юридическая литература, 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 стандартам. Например, в Резолюции № (66) 26 Комитета министров Совета Европы «Статус, набор и подготовка персонала тюрем»¹ 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)² рассматривают работу в тюрьме как государственную службу, причем тюремная система не должна подчиняться военному ведомству или полиции (п. 71). Европейские Правила о пробации (2010) содержат самостоятельный раздел, посвященный персоналу, где

¹ Конвенции МОТ «Об основных целях и нормах социальной политики» от 22 июня 1962 г. № 117 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда 1957–1990. Женева, – 1991. Т. 2. – С. 1321–1329.

² 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.

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 юстиции 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 юстиции Российской Федерации»¹. 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 функционирование системы исполнения наказаний, по сути, и содержанию своему продолжающей оставаться советской»².

Создание необходимых правовых и социально–экономических предпосылок (особенно увеличение объема бюджетного финансирования с 1999 г. более чем в 12,6 раз) существенно приблизило отечественную

¹Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно–исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ –13.10.1997. – N 41. – Ст. 4683.

²Ромашов 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 ноябрь 2015 г.): в 8 т. Рязань, – 2015. Т. 3: Материалы международной научно-практической конференции. «Совершенствование уголовного и уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации». – С. 150.

пенитенциарную систему к международным стандартам, в том числе в ходе реализации Концепции развития УИС (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. Столбунова¹: 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 – недостижима. Мы согласны с мнением Л. Пономарева, который считает, 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 персонала². Следует подчеркнуть, что УИС не может надлежаще реформироваться без повышения социального статуса сотрудников, поскольку это объективно необходимое условие укомплектования пенитенциарной системы достойными кадрами.

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,

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

²Пономарев 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).

Российскому государству следует повышать престиж службы в УИС, создавая достойные условия труда и предусмотрев дополнительные социальные гарантии. Большинство декларируемых 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. 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 службы. По мнению О.А. Снежко, это тот «конституционный идеал», который пока не может быть в полной мере реализован на практике¹.

В системе нормативно–правовых актов после Конституции Российской Федерации наибольшей силой обладают федеральные конституционные законы и федеральные законы. Согласно ст. 349 ТК РФ², 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

¹ Снежко О. А. Конституционные основы социальной защиты граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 7. – С. 9.

² Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 N 197-ФЗ // Российская газета. – N 256. – 31.12.2001.

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». В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 21 июля 1998 г. № 117–ФЗ впрямь 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)¹, конкретизированное Приказом Минюста России от 6 июня 2005 г. №76 «Об утверждении инструкции о порядке применения Положения о службе в органах министерства юстиции 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 2011г. № 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 юстиции России (далее – МВД России). Необходимо отметить, что выделение органов и учреждений УИС из состава МВД России

¹Постановление ВС РФ от 23.12.1992 N 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 14.01.1993. – N 2. – Ст. 70.

² Приказ Минюста России от 6 июня 2005 г. №76 «Об утверждении инструкции о порядке применения Положения о службе в органах министерства юстиции Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно–исполнительной системы» // Российская газета. – N 144. – 06.07.2005.

³Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – N 275. – 07.12.2011.

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 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–ФЗ¹, 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

¹Федеральный закон от 30.12.2012 N 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – N 3. – 11.01.2013.

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 УИС, 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 службу. А учитывая, что обсуждаемый закон принят относительно недавно, механизм реализации некоторых социальных гарантий отработан пока недостаточно. Например, существует множество вопросов в организации предоставления ЕСВ.

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 наркотиков, однако данное подразделение в настоящее время продолжает фигурировать в названиях ряда Постановлений

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

Правительства Российской Федерации, более детально 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 Федерации к органам государственной власти

¹Об 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 Российской Федерации от 16 марта 2013г. №217. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. №12. – Ст. 1320;

²Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // Российская газета. – N 230. – 19.10.2004.

и иным государственным органам».

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»¹ (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»².

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 персоналу.

3) Заслуживают внимания также приказы Минюста России, например:

¹ Постановление Правительства РФ от 07.06.2014 N 525 «Об окладах месячного денежного содержания сотрудников уголовно-исполнительной системы» // "Собрание законодательства РФ. – 16.06.2014. – N 24. – Ст. 3100.

² Постановление Правительства РФ от 24.04.2013 N 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 и таможенных органов Российской Федерации" (вместе с "Правилами предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам, проходящим службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и таможенных органах Российской Федерации") // Собрание законодательства РФ. – 06.05.2013. – N 18. – Ст. 2269.

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»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;

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. Ховылыг 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 Федерации³.

¹ Приказ Минюста России от 23.05.2014 N 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" // Российская газета. – N 131. – 16.06.2014.

² Приказ ФСИН России от 27.05.2013 N 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» // Российская газета. – N 136. – 26.06.2013.

³ 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.

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. № 1005–0–01¹ дается разъяснение: «заключая соглашение об обучении за счет средств работодателя, работник добровольно принимает на себя обязанность отработать не менее определенного срока у работодателя, оплатившего 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

¹Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 1005–0–01 // http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_9048.htm

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 данному вопросу неоднозначна. Например, Решение Железнодорожного районного суда г. Рязани от 12 апреля 2011г. № 2–494/2011~М–180/2011¹ 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. № 33–383/2011² 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. № 33–5532/13³ 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 2015г. № 2–483/2015⁴ констатировало правомерность изменения начальником указанного в рапорте сотрудника основания увольнения. Уважительными причинами, при наличии которых сотрудник не должен возмещать учреждению или органу УИС, направившему сотрудника на обучение, затраты на обучение

¹ Решение Железнодорожного районного суда г. Рязани от 12 апреля 2011г. № 2–494/2011~М–180/2011 // [Электронный ресурс] <http://www.gcourts.ru/case/6947653>

² Кассационное определение от 24 августа 2011 г. № 33–383/2011 // [Электронный ресурс] <http://sudact.ru/regular/doc/sB3o6l8SgjLI/>

³ Апелляционное определение от 17 июня 2013 г. № 33 5532/13 // [Электронный ресурс] <http://www.ourcourt.ru/krasnojarskij-kraevoj-sud/2013/06/17/294123.htm>

⁴ Решение Рыбновского районного суда Рязанской области от 18 августа 2015г. № 2–483/2015 // [Электронный ресурс] <http://sudact.ru/regular/doc/9tBlrgvioVmg/>

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 министерства юстиции, 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 России, 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.

Таким образом, очевидно, что права сотрудников УИС зачастую нарушаются в связи с пробелами нормативно–правового регулирования.

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 общества.

2.2 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 ростом.

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 необходима, причем считаем возможным классифицировать их:

- 1) по видам основных социальных услуг,
- 2) целям социальных гарантий,
- 3) субъектам, которые имеют право на ту или иную социальную гарантию;
- 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:

¹ГОСТ Р 52143-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг" – М.: Стандартинформ, 2014 // [Электронный ресурс] <http://www.consultant.ru>

обеспечение вещевым имуществом¹; право на ЕСВ; предоставление жилого помещения в собственность (ст. 5 Федерального закона от 30.12.2012 № 283–ФЗ)²; 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)³; 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) .

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

Например:

¹Об 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 федеральных органов исполнительной власти. – 2013.– № 27.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 4 « О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. № 3.– Ст. 203.

³Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013г. № 217 «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». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. № 12.– Ст. 1320.

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.

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);

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.

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:

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,

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.

Социально–правовые 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) . 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 помощь.

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 обязанностей¹. Например, коэффициенты (районные,

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

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

Стимулирующее – 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 время. Следует подчеркнуть, что социальные выплаты приобретают стимулирующее – компенсационный 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

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1237 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 // Собрания законодательства Российской Федерации. – 2012 – №3. – Ст. 436.

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)\ 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);

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.

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.

ГЛАВА 3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО–ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

3.1 Механизм социально–правовой защиты сотрудников уголовно– исполнительной системы и основные направления его совершенствования

Деятельность государственных органов и их должностных лиц, направленная на достижение состояния социальной и правовой защищенности, в значительной степени носит управленческий характер. Поэтому смоделировать механизм социальной и правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы можно, используя разработанное в науке управления понятие механизма управления.

Категория «механизм управления» в общеуправленческой литературе представлена с различных точек зрения. Так, В.Г. Афанасьев в одних случаях рассматривает механизм управления как часть управления, в других фактически отождествляет их, выделяя два типа механизма управления – стихийный и сознательный¹. Э.А. Смирнов считает, что методология и процесс управления формируют управленческую деятельность, структура и техника управления – механизм управления. В некоторых случаях вместо термина «механизм управления» используется «механизм функционирования структур»². Например, авторы учебного пособия «Социальный менеджмент» пишут, что механизм функционирования структур социального менеджмента связан с принципами их построения, учитывает социальные связи и отношения, в которых индивиды находятся друг с другом в конкретных условиях мест и времени. Социальные процессы имеют место в различных сферах и на различных уровнях общественной организации. Механизм функционирования структур социального менеджмента исходит из того, что объектами управления выступают: индивид, группа, организация,

¹Франчук В.И. Основы общей теории социального управления./ Институт организационных систем. – М.: ISBN – 2000. – 63 с.

²Новиков Д.А. Методология управления. – М.: Либроком, – 2011. – 128 с. (Серия «Умное управление»)

социальные процессы. А.А. Чистяков, исследуя механизм формирования основания уголовной ответственности, указывает, что этот термин употребляется в правоведении довольно часто и в самых различных значениях и интерпретациях: «механизм уголовно–правового регулирования», «механизм правотворчества», «механизм исправительно–трудового воздействия», «юридический механизм управления», «механизм формирования гражданско–правовой активности» и т. д. При этом под механизмом понимают либо способ функционирования явления, либо совокупность этапов, стадий воздействия одних элементов на другие, конечной целью которого является получение определенного результата. В то же время понятие «механизм» используется и в несколько ином значении, а именно: под механизмом понимают устройство, структуру, построение, конструкцию, архитектонику некой совокупности элементов¹. Следовательно, термин «механизм» может быть использован не только в значении «способ функционирования» или «система средств воздействия», но и в значении «устройство», «структура». Таким образом, механизм правового регулирования есть система правовых средств, производящая результативное правовое воздействие на общественные отношения. Общим является то, что термин «механизм» понимается всеми как способ функционирования, система средств воздействия.

В представлении Ю.А. Тихомирова механизм управления складывается из следующих элементов: «Во–первых, из системы управления, которая характеризует, с одной стороны, сложный субъект управления и организацию взаимодействия более простых субъектов, с другой – сочетание демократии и управления, выражающееся в характере и формах участия трудящихся в осуществлении функций управления. Во–вторых, из социальных и в особенности правовых норм, с помощью которых

¹ Чистяков, А. А. Теоретические и методологические проблемы учения об уголовной ответственности и механизме, формирующем ее основание :Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.08 – Рязань. – С.56..

обеспечиваются содержательность воздействия и связи в управлении. В третьих, из способов определения целей на основе познания управляемых процессов. В–четвертых, из управленческого процесса как цикла последовательно сменяющих друг друга действий управляющей системы по достижению целей, завершающегося оценкой эффективности управленческого воздействия».

И.И. Шубина¹ исследовала механизм правовой защиты сотрудников органов министерства юстиции, который, по ее мнению, представляет:

- а) моделирование его конструкции;
- б) анализ норм права, содержащих меры правовой защиты;
- в) изучение деятельности государственных органов и должностных лиц, осуществляющих меры правовой защиты сотрудников ОВД;
- г) изучение социальных институтов, специализирующихся на правовой защите личности в плане взаимодействия с ними соответствующих государственных органов и должностных лиц;
- д) определение форм и процедур разрешения юридических коллизий;
- е) определение субъектов, форм и методов контроля и надзора за осуществлением правовой защиты сотрудников;
- ж) анализ эффективности действия механизма правовой защиты.

Социальная защита, как и правовая, – это деятельность, которая носит управленческий характер. Поэтому, на наш взгляд, исследование механизма социально–правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы предполагает:

- моделирование его конструкции;
- анализ норм права, содержащих меры социальной и правовой защиты;

¹ Шубина И. И. Организационное обеспечение правовой защиты сотрудников органов внутренних дел: дис.: кандидат юридических наук. – М. – 1999. – С. 173-174.

- изучение деятельности государственных органов и должностных лиц, осуществляющих меры социальной и правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы;
- изучение социальных институтов, специализирующихся на социальной и правовой защите личности в плане взаимодействия с ними соответствующих государственных органов и должностных лиц;
- определение форм и процедур разрешения юридических коллизий;
- определение субъектов, форм и методов контроля и надзора за осуществлением социально–правовой защиты сотрудников;
- анализ эффективности действия механизма социальной и правовой защиты.

Исходя из этого, механизм социально–правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы можно определить как систему юридических средств, организационных форм и методов, при помощи которых субъект управления обеспечивает необходимые условия для реализации сотрудниками УИС своих служебных обязанностей и прав, прохождения ими службы.

Для построения модели механизма социально–правовой защиты необходимо, на наш взгляд, определить его цель, сформулировать задачи и функции. Цель механизма социально–правовой защиты – обеспечение субъективных прав и обязанностей сотрудников уголовно–исполнительной системы по социальной и правовой защите. Задачами механизма социально–правовой защиты: обеспечение возможности осуществления субъективного права на правовую защиту и социальные гарантии; обеспечение исполнения юридической обязанности; восстановление нарушенного субъективного права на социальную защиту; устранение опасности нарушения субъективного права на социальную защиту; формирование правовой культуры сотрудников.

В соответствии с указанными задачами можно выделить следующие функции механизма социально–правовой защиты: охранительную, компенсационную, воспитательную, стимулирующую и контрольную.

В связи с необходимостью уяснения места правовых норм в механизме социально–правовой защиты следует остановиться на уточнении социального механизма действия права и роли права в управлении.

Автор идеи социального механизма действия права В.П. Казимирчук включает в него: доведение правовых норм и предписаний до всеобщего сведения; направление поведения субъектов путем постановки в правовых актах социально полезной цели; формирование правом социально полезных образцов поведения; социально–правовой контроль. Одним из элементов социального механизма действия права, на наш взгляд, является доведение правовых норм и предписаний до всеобщего сведения, поскольку реализация правовых предписаний возможна лишь при условии информированности субъектов правоотношения¹.

Правовая норма является разновидностью социальной информации, воспринимаемой субъектом управления и используемой им в процессе управления. Информационный поток, поступающий от управляющей к управляемой подсистеме, также содержит в себе правовые нормы. Поэтому знание содержания норм права необходимо для успешного протекания процесса управления.

Исходя из этого, основными направлениями совершенствования рассматриваемого элемента механизма социально–правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы является, на наш взгляд, во–первых, совершенствование правового регулирования, а во–вторых, повышение правовой культуры и субъекта и объекта управления.

Меры социально–правовой защиты, предусмотренные правовыми нормами, представляют собой лишь возможность, реализация которой зависит от целого ряда факторов, например, от уровня общей и профессиональной (правовой) культуры. Правовая культура в концентрированном виде соединяет в себе правовые знания, взгляды и

¹ Общая теория права. Под ред. Пиголкина А. С.– М.: Стандинформ, 2003.– С. 282–286.

устремления сотрудников, а также его правовую активность (деятельность). Реально правовая культура сотрудника уголовно–исполнительной системы выражается в знании действующего законодательства как необходимом условии соблюдения законности, правильного использования прав и выполнения обязанностей работников этих органов, гарантии осуществления прав и свобод граждан; уважении правовых требований, убеждении в правильности и необходимости правовых предписаний; сознательном отношении к соблюдению закона, при котором сотрудник воспринимает требования закона как должное в силу того, что формальная необходимость выполнять закон перешла в его внутреннюю потребность и правомерное действие. Недостаток правовой культуры сотрудника уголовно–исполнительной системы часто определяет дефекты его право применения и, как следствие, порождает отказы в социальной защите.

Следующий этап исследования механизма социально–правовой защиты предполагает изучение правомерной деятельности субъектов социально–правовой защиты – государственных органов и должностных лиц как субъектов правоотношений по социальной и правовой защите сотрудников.

В уголовно–исполнительной системе Российской Федерации осуществление социальной и правовой защиты личного состава возложено на определенный круг подразделений, служб и должностных лиц. К их числу относятся:

1. Федеральная служба исполнения наказаний.

Согласно пп. 1 п. 7 ч. 6 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314, в число полномочий указанного подразделения входит обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации правовой, социальной защиты и личной безопасности работников уголовно–исполнительной системы и членов их семей. Оно осуществляет: пенсионное обеспечение лиц, уволенных со службы из уголовно–исполнительной системы, а также членов их семей (пп. 2 п. 7 ч. 7);

справочно–информационное обеспечение учреждений и органов уголовно–исполнительной системы и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся деятельности уголовно–исполнительной системы (пп. 2 п. 7 ч. 16). Данное подразделение принимает участие в разработке и проведении юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, касающихся деятельности уголовно–исполнительной системы, по поручению Минюста России (пп. 3 п. 7 ч. 2), а также федеральных программ развития и укрепления уголовно–исполнительной системы (пп. 3 п. 7 ч. 3).

Очевидно, что функции социально–правовой защиты сотрудников и работников уголовно–исполнительной системы, анализ состояния социально–правовой защищенности сотрудников, внесение предложений по его совершенствованию, разработка проектов нормативных правовых актов, регламентирующих порядок и условия прохождения службы, должны быть возложены на Управление по работе с личным составом Федеральной службы исполнения наказаний. Однако в связи с принятием Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Указа Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» в Федеральной службе исполнения наказаний еще не завершены организационно–штатные мероприятия и отсутствует Положение об Управлении по работе с личным составом Федеральной службы исполнения наказаний, поэтому о реальном выполнении указанных функций говорить не приходится.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность других подразделений Федеральной службы исполнения наказаний – управления кадров, правового управления, медицинского управления, жилищно–коммунального управления, финансово–экономического управления, по указанной причине провести не представляется возможным. Хотелось бы, и было бы правильным, чтобы в числе задач и функций данных

подразделений было предусмотрено осуществление социальной и правовой защиты.

2. Главные управления Федеральной службы исполнения наказаний, управления Федеральной службы исполнения наказаний субъектов Российской Федерации в соответствии со своими положениями выполняют следующие функции:

- обеспечивают правовую, социальную защиту и личную безопасность сотрудников уголовно–исполнительной системы, обеспечение создание необходимых жилищно–бытовых условий, а также развитие и функционирование социальной сферы;

- организуют реализацию законодательства о пенсионном обеспечении работников уголовно–исполнительной системы, принимают меры по медицинскому и санаторно–курортному обслуживанию сотрудников;

- осуществляют меры по улучшению жилищно–бытовых условий сотрудников; обеспечивают формирование в установленном порядке ведомственного жилищного фонда уголовно–исполнительной системы и его эксплуатацию.

3. Исправительные учреждения: исправительные колонии, следственные изоляторы и тюрьмы проводят работу по обеспечению социальной и правовой защиты личного состава. В соответствии с п. 5 ст. 13 гл. 3 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» № 5473–1 учреждения, исполняющие наказания, обязаны осуществлять деятельность по развитию своей материально–технической базы и социальной сферы.

В целях совершенствования ведомственного контроля за соблюдением законности и прав человека необходимо изменить должностные инструкции сотрудников органов и подразделений уголовно–исполнительной системы разных уровней, и прежде всего – руководителей подразделений, с тем чтобы возложить на них персональную ответственность за соблюдение законности. Это позволит изменить отношение отдельных руководителей

территориальных органов уголовно–исполнительной системы к проблемам прав человека.

Обязанность осуществлять социальную и правовую защиту личного состава должна быть возложена соответствующими положениями, принимаемыми Федеральной службой исполнения наказаний, главными управлениями Федеральной службы исполнения наказаний, управлениями Федеральной службы исполнения наказаний субъектов Российской Федерации. В нормативных правовых актах, принимаемых на уровне Федеральной службы исполнения наказаний, такая обязанность сформулирована лишь в отношении руководителей.

Социальные институты, специализирующиеся на социальной и правовой защите личности, в последние годы получили в Российской Федерации широкое развитие. Наряду с традиционными институтами политической системы созданы новые государственные и общественные учреждения по контролю, охране и защите прав человека: Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации с широким кругом полномочий; на основании Конституции РФ учреждена должность и принят Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹.

В стране возникли и официально действуют многочисленные неправительственные правозащитные организации, такие как общество «Мемориал», Московская Хельсинская группа, Центр содействия реформе уголовного правосудия, Проектная группа по правам человека, фонд «Право матери» и другие, которые помогают конкретным лицам заниматься просветительской деятельностью, оказывают большое влияние на формирование общественного мнения в стране и за рубежом, а также на государственную политику в сфере прав человека.

¹ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации // Российская газета. – N 43-44. –04.03.1997.

Также создаются и негосударственные фонды, которые оказывают моральную и материальную поддержку сотрудникам уголовно–исполнительной системы.

Так, сотрудникам УФСИН по Томской области фондом «Звезда» в 2002 г. была оказана финансовая помощь, направленная на компенсацию за платное лечение, возмещение сотрудникам ущерба от пожара, а также на поощрения за успехи в службе. Руководством Вологодского института права и экономики решен вопрос с Правительством Вологодской области о выделении институту на развитие учебной базы, совершенствование социальной сферы более 2 млн руб. Наряду с внутригосударственными правозащитными институтами действуют международные организации по защите прав человека. Центральное место среди них занимают Организация Объединенных Наций и международные правительственные и неправительственные организации, такие как Европейская комиссия и Европейский суд по правам человека, Комитет по правам человека, Экономический и Социальный советы, Комитет против пыток, Международная комиссия по международным гуманитарным вопросам, «Дорога Свободы» и др. Они действуют на основе разработанных и утвержденных международных процедур.

Определение субъектов, форм и методов контроля и надзора за осуществлением социально–правовой защиты сотрудников. «Контроль как функция управления представляет собой наблюдение и проверку соответствия деятельности объекта принятым управленческим решениям (законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т. п.), установление причин и условий, вызвавших отклонения, оказание конкретной помощи по улучшению работы, совершенствованию деятельности контролируемого объекта, корригирование действующих решений».

Субъектами контроля должны являться специально созданные команды из специалистов учреждения (органа) уголовно–исполнительной системы в

области социально–правовой защиты. Это могут быть руководители структурных подразделений, опытные сотрудники, пенсионеры, профсоюзная организация, то есть все те, кто знаком с проблемой и владеет соответствующей информацией. Таким образом, контроль осуществляется всеми субъектами управления, но его объем, формы и методы дифференцируются с учетом уровня соответствующего аппарата.

Так, в низовых подразделениях контроль руководителей за работой непосредственных исполнителей неразрывно связан с конкретным воздействием, распорядительством. С повышением уровня управления руководители располагают возможностью сосредоточить свое внимание на осуществлении непосредственных контрольных действий. На еще более высоких уровнях управления возникают объективная необходимость и реальная возможность создания специальных подразделений, которые занимаются исключительно выполнением функций контроля.

Эффективно поставленный контроль обязательно должен быть достаточно простым и своевременным, иметь стратегическую направленность и ориентироваться на результаты. Это означает, что контроль должен быть трех видов: стратегический, тактический и оперативный.

Контроль и надзор за осуществлением социальной и правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы при исполнении ими служебных (должностных) обязанностей не имеет принципиальных различий ни в плане его субъектов, ни в отношении его форм и методов.

Недостаточно разработанной, на наш взгляд, остается проблема осуществления общественного контроля над осуществлением социальной и правовой защиты сотрудников, поскольку те социальные учреждения, институты, которые занимаются обеспечением прав человека, специализируются в основном на защите прав социально уязвимых групп общества. Внутрисистемные общественные образования недостаточно развиты, и испытывают на себе организующее влияние подсистемы

управления, которое не всегда направлено в сторону усиления социальной и правовой защищенности личного состава уголовно–исполнительной системы.

Поэтому перспективным, на наш взгляд, является развитие таких общественных организаций, которые включали бы в себя, с одной стороны, в качестве своих членов наиболее активную часть кадрового потенциала уголовно–исполнительной системы, отражающую его основные проблемы (в том числе в сфере социальной и правовой защиты), а с другой – были бы независимы от уголовно–исполнительной системы в организационном и правовом плане. Сейчас таким требованиям могут соответствовать профсоюзные организации сотрудников уголовно–исполнительной системы.

Эффективность механизма социально–правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы, на наш взгляд, также напрямую связана с качеством правового регулирования вопросов социально–правовой защиты, с наличием и адекватностью процедур реализации мер социально–правовой защиты сотрудников, расширением сферы судебного контроля.

В соответствии с изложенным можно сделать ряд выводов:

1. Механизм социально–правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы можно определить как систему юридических средств, организационных форм и методов, при помощи которых субъект управления обеспечивает необходимые условия для реализации сотрудниками УИС своих служебных обязанностей и прав, прохождения ими службы.

2. Основными направлениями совершенствования механизма социально–правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы является:

- совершенствование правового регулирования;
- повышение правовой культуры субъекта и объекта управления.

3. Эффективность функционирования механизма социально–правовой защиты сотрудников уголовно–исполнительной системы зависит от ряда

условий. К таким условиям относятся: надлежащее функционирование информационной подсистемы системы управления; научно обоснованное распределение функций между различными уровнями субъекта управления системы и их содержательное осуществление; создание и нормативное закрепление процедур осуществления мер социально–правовой защиты сотрудников; определение форм и процедур контроля над деятельностью по социально–правовой защите сотрудников.

3.2. 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 обязанностей. 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 РФ 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. 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).

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 2013г., а организационно-правовой механизм регламентирован 24 апреля 2013 г. Правилами предоставления ЕСВ 1 и начал действовать с 8 мая

¹ Постановление ГДФСРФ от 21 июня 2003 г. №4279-111ГД 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» : // Собрания законодательства РФ. – 2003. – № 26. – Ст. 2642.

2013г., то есть спустя четыре месяца. Спустя еще 4 месяца, 29 августа 2013г., утвержден порядок работы Комиссии ФСИН России, 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 2013г., 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 сотрудников. Только по данному основанию подано 1 250 заявлений, а всего 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 УИС.

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. 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.

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. № 141¹, 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.

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

¹Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 141 // [http:// \[Электронный ресурс\] ппвс.рф/2009/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N14-ot-02.07.2009.html](http://[Электронный ресурс] ппвс.рф/2009/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N14-ot-02.07.2009.html)

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

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 2014г. № 286 «Об организации мониторинга правоприменения в Федеральной службе исполнения наказаний»¹ рекомендуем сотрудникам юридической службы «организовать сбор, обобщение, анализ и оценку

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

Следует подчеркнуть, что приказ ФСИН 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 ФСИН России

¹ Материалы организационно-аналитического отдела ФСИН // [Электронный ресурс] <http://www.70.fsin.su/struktura/org.php>

образовательные организации ФСИН 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 ФСИН 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»¹, 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. Предлагаю 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. Рекомендую 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 рекомендую 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.

¹ Приказ ФСИН РФ от 18.08.2005 N 718 "О правовом обеспечении деятельности ФСИН России" // Ведомости уголовно-исполнительной системы – N 2. – 2006.

4. В целях обеспечения гласности принимаемых решений предлагаю 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. Предлагаю 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.

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. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно–правовые акты и официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета – 1995. – № 67.
3. Конвенция МОТ от 22 июня 1962 г. № 117Об основных целях и нормах социальной политики: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда 1957–1990. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 2. – С. 1321–1329.
4. 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.
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 14.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197–ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 256.
7. Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. № 1244–1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699.

8. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52–ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов министерства юстиции Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно–исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1474.

9. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212–ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213.

10. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122–ФЗ «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» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 35. – Ст. 3607.

11. Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. № 93–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 17 (чч. I–IV). – Ст. 2468.

12. Федеральный закон от 21 июля 1998 г. № 117–ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы» // Собрание законодательства РФ – 1998.– № 30.– Ст. 3613.

13. Федеральный закон от 30 июня 2002 г. № 78–ФЗ «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)» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 27. – Ст. 2620.

14. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117–ФЗ «О накопительно–ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 34. – Ст. 3532.

15. Федеральный закон от 30 ноября 2011г. № 342–ФЗ «О службе в органах министерства юстиции Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : // Собрание законодательства РФ – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

16. Федеральный закон 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» // Собрание законодательства РФ – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7608.

17. Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468–1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах министерства юстиции, 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» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 9. – Ст. 328.

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

19. Федеральный закон РФ «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. № 130–ФЗ // собрание законодательства РФ.– 1998.– № 31.– Ст. 3808.

20. Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. №1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4109.

21. 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 Федерации к органам государственной власти и иным государственным органам» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 7. – Ст. 636.

22. Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно–исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 4683.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2013 г. № 249 «Об обеспечении денежным довольствием сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к международным организациям» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 12. – Ст. 1346.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 2014 г. № 525 «Об окладах месячного денежного содержания сотрудников уголовно–исполнительной системы» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 24. – Ст. 3100.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 г. № 217 «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» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 12. – Ст. 1320.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. №312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18 (часть II). – Ст. 2158.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2013г. №63 «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» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 5. – Ст. 403.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 14 «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» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 3. – Ст. 212.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012г. № 1465 «Об утверждении Правил возмещения сотрудником органов министерства юстиции Российской Федерации затрат на обучение в образовательной организации высшего образования или научной организации Министерства юстиции Российской Федерации в случае расторжения с ним контракта о прохождении службы в органах министерства юстиции Российской Федерации и увольнения со службы в органах министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 1. – Ст. 60.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 94 «Об утверждении Правил обеспечения денежным довольствием сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к организациям» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – №6. – Ст. 573.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 467 «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» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 26. – Ст. 3364.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2011г. №43 «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» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 8. – Ст. 1110.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2005 г. № 47 «О повышении размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы (военной службы) отдельным категориям сотрудников и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 461.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 г. № 32 «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» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 5. – Ст. 376.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2016 г. № 894 «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» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 38. – Ст. 5544.

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

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2013 г. № 320 «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»// Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 16. – Ст. 1950.

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2013 г. №4 «О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 3. – Ст. 203.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 475 «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» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 32. – Ст. 3316.

40. 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» // Собрание законодательства РФ. –2013.– №18.– Ст. 2269.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2013г. № 694 «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» : Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 33. – Ст. 4395.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. № 796 «О размере и порядке осуществления единовременной выплаты на первоначальное обзаведение хозяйством сотрудникам учреждений, исполняющих наказания»// Собрание законодательства РФ. – 2004.–№51.–Ст. 5207.

43. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772–р «О Концепции развития уголовно–исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 43. – Ст. 5544.

44. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202–1 «Об утверждении Положения о службе в органах министерства юстиции Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов министерства юстиции Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 2. – Ст. 70.

45. Приказ Минюста России от 30 декабря 2005 г. № 258 «Об утверждении Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 9.

46. Приказ Минюста России от 6 июня 2005 г. № 76 «Об утверждении инструкции о порядке применения Положения о службе в органах министерства юстиции Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно–исполнительной системы» // Российская газета. – 2005. – № 144.

47. Приказ Минюста России от 13 апреля 2006 г. №114 «Об утверждении Инструкции о проведении обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников учреждений и органов УИС» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – №20.

48. 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» // Российская газета. – 2014. – № 131.

49. 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» // Российская газета. –2013.–№92.

50. Приказ ФСИН России от 9 апреля 2013 г. № 174 «Об утверждении Порядка выплаты подъемного пособия и суточных при переезде сотрудников уголовно–исполнительной системы на новое место службы в другой населенный пункт» // Российская газета. – 2013. – № 96.

51. Приказ ФСИН России от 24 апреля 2013 г. № 209 «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» // Российская газета. – 2013. – № 133.

52. Приказ ФСИН России от 24 апреля 2013 г. № 207 «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» // Российская газета. – 2013. – № 125.

53. Приказ ФСИН России от 15 октября 2013 г. № 566 «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» // Российская газета. – 2013. – № 279.

Постановления высших судебных инстанций и материалы юридической практики

54. Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 1005–0–01 // http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_9048.htm [Электронный ресурс].

55. Решение Железнодорожного районного суда г. Рязани от 12 апреля 2011г. № 2–494/2011~М–180/2011 // <http://www.gcourts.ru/case/6947653> [Электронный ресурс].

56. Кассационное определение от 24 августа 2011 г. № 33–383/2011 // [Электронный ресурс] <http://sudact.ru/regular/doc/sB3o6l8SgjLl/>.

57. Апелляционное определение от 17 июня 2013 г. № 33 5532/13 // [Электронный ресурс] <http://www.ourcourt.ru/krasnojarskij-kraevoj-sud/2013/06/17/294123.htm>.

58. Решение Рыбновского районного суда Рязанской области от 18 августа 2015г. № 2–483/2015 // <http://sudact.ru/regular/doc/9tBlrgvioVmg/> [Электронный ресурс].

Литература

59. Бахрах Д.Н. Административное право. / Д.Н. Бахрах.– М.: Норма, 2000. – 640с.

60. Бойко В.Н. Государственная служба в органах министерства юстиции России./ В.Н. Бойко – Хабаровск: ИДЕА, – 2003. – 345с.

61. Вольдман Ю. О понятии должностного лица / Ю. Вольдман // Законность. – 2010.– № 10. – С.45–52.

62. 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.

63. Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации / Под общ.ред. С. В. Пирогова. –М: РАНХИГС, 1996. – 253с.

64. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации: учебный курс./ А.А. Гришковец. – М.: Дело и Сервис, – 2003. – 464с.

65. Европейские тюремные правила: рекомендация REС (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.

66. Кваша Л.Ф. Мусаев А.Н. Комментарий к Закону Российской Федерации « О милиции»./ Л.Ф. Кваша, А.Н. Мусаев – М.: Молодая гвардия, 2003.–640с.

67. Кондрашев Б.П, Соловей Ю.П, Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». / Б.П. Кондрашов – М.: Проспект, 2013. – 464с

68. Коровников А. В. Социальная защита военнослужащих в зарубежных государствах: правовое регулирование./ Коровников А.В.; Редкол.: Кибакин М.В., Мигачев Ю.И., Рыбин В.А., Сальников В.П.– М: Норма, 1997. – 206с.

69. Кузнецова М. Зона особого внимания [Интервью с А. Б. Столбуновым] / М. Кузнецова // Юридическая газета.– 2010. – № 3. – С. 1-5.

70. Лепихов М. И.Право и социальная защита населения (социальное право)/ М.И. Лепихов – М: Былина , 2000. – 232с.

71. Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными : [приняты в г. Женеве 30 августа 1955 г.] // Международная защита прав и свобод человека : сб. док. – М.: Юридическая литература, 1990. – 672с.

72. Минкова Е. А. Проблема кадрового обеспечения уголовно–исполнительной системы в детерминации пенитенциарной преступности // Уголовно–исполнительное право. – 2014. – № 1. – С. 61–65.

73. О Правилах Совета Европы о probation : рекомендации CM / Res (2010)1 государствам–членам : [от 20 января 2010г.] [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.

74. Повышение денежного довольствия сотрудников уголовно–исполнительной системы как мера предупреждения коррупции / Будатаров С. М., Санина И. А., Ховылыг Б. Д. // Состояние и перспективы борьбы с коррупцией: материалы регионального круглого стола (г. Томск, 10 декабря 2009 г.). Томск, – 2009. – С. 37–43.

75. 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.

76. Погудин, О. А. Концепция развития уголовно–исполнительной системы: проблемы реализации / О. А. Погудин // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 33. – С. 41–48.

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

78. 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.

79. 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.

80. Романов, А. В. Работа с кадрами – залог эффективной работы всей системы / А. В. Романов // Преступление и наказание. 2011. – № 6. – С. 5–20.

81. Ромашов Р. А. Концепция развития УИС России до 2020 г.: судьба пенитенциарной реформы / Р.А. Ромашов // 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 ноябрь 2015 г.): в 8 т. Рязань, – 2015. Т. 3: Материалы международной научно-практической конференции. «Совершенствование уголовного и уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации». – 375с.

82. Снежко, О. А. Конституционные основы социальной защиты граждан / О. А. Снежко // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №7.–С. 7–13.

83. 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.

84. Тарасова, М. И. К вопросу о социальных гарантиях сотрудников уголовно–исполнительной системы / М. И. Тарасова // Уголовно–исполнительная система: право, экономика, управление. – 2015. – № 3. – 9–14.

85. Управление персоналом государственной службы / под редакцией профессора Е. В. Охотского.– М.: Издательство РАГС, 1997. – 536с.

86. 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.

87. 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.

88. Шайхатдинов В. Ш. Теория социального обеспечения. – Саратов: Саратовский государственный университет, 1982. –143с.

89. 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.

90. Щеглов, А. В. Этика и милиция: вступая в XXI век / А.В. Щеглов // Вестник кадровой политики МВД России. – 2000. – № 1. –С.37–42.

91. Храпылина Л. П. Социальная политика: Учебник / под общей ред. Н.А. Волгина. – М.: Норма, 2002. – С. 431.

92. Федорова М. Ю. Социальное страхование как организационно–правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. – Омск: Омский государственный университет, 2000. – 496с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

93. 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.

94. Будило, И. В. Организационное и правовое обеспечение профессиональной подготовки сотрудников кадровых подразделений органов министерства юстиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Будило Иван Васильевич. – Москва. – 2005. – 23 с.

95. Горбатов Е. И. Социальная защита государственных служащих (правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2002. – 23с.

96. Журавлева, И. А. Совершенствование механизма открытости деятельности органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Журавлева Ирина Александровна. – М. – 2013. – 25с.

97. 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 : 12.00.14 / Алексей Александрович Корнилов. – М. – 2014. – 187с.

98. 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.

99. 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.

100. Мачкасов, А. И. Осуществление обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников УИС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.0. 03 / Мачкасов Александр Игоревич. – Краснодар. – 2010. – 216 с.

101. 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.

102. Порошук С. Д. Общетеоретические аспекты социально–правовой защиты сотрудников милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва. – 1994. – 24с.

103. 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.

104. Шубина, И. И. Организационное обеспечение правовой защиты сотрудников органов министерства юстиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / Шубина Ирина Ивановна. – М. – 1999. – 297 с.

105. 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.