

УДК 343.8

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Сергей И. Паканич^{а, @}

^а Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации, 654066, Россия, г. Новокузнецк, пр. Октябрьский, 49

@ sergeipakanich@mail.ru

Поступила в редакцию 27.04.2018. Принята к печати 31.08.2018.

Ключевые слова: персонал, защита, уголовно-исполнительная система, социально-правовая защита, жилищные права, государственная служба.

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные вопросы социально-правовой защиты сотрудников пенитенциарных служб в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Дается краткий обзор положений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. В ней отмечается необходимость дальнейшего обеспечения высокого социального статуса и престижа труда работника отечественной уголовно-исполнительной системы. На основе проведенного анализа дано понятие социально-правовой защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы, выделяются наиболее важные проблемы в данной сфере, а также факторы, обуславливающие необходимость совершенствования этого направления деятельности. Эмпирическую базу исследования составили статистические данные о состоянии социально-правовой защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы России с 2013 по 2018 гг., результаты проведенного анкетирования и опроса на базе Кузбасского института ФСИН России и Кировского института повышения квалификации работников ФСИН России среди 246 слушателей первоначальной подготовки и повышения квалификации. На их основе сделаны выводы, предложено внесение изменений в действующее законодательство. Полученные результаты исследования могут быть учтены в ходе дальнейшего реформирования уголовно-исполнительной системы в части совершенствования социально-правовой защиты персонала.

Для цитирования: Паканич С. И. Некоторые вопросы социально-правовой защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы России в условиях реформирования // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 3. С. 81–86.

Введение

Актуальность вопросов социальной защиты обусловлена объективной потребностью общества в эффективной системе обеспечения правопорядка, способной гарантировать защиту личности, общества и государства от преступных посягательств. Кроме того, социальная защита сотрудников правоохранительных органов является одним из условий политики государства по борьбе с коррупцией [1].

Социально-правовой защите сотрудников, исполняющих уголовные наказания, долгое время не уделялось должного внимания. Изучение архивных материалов, нормативно-правовой и научной литературы и других источников дает основание полагать, что на всех исторических этапах развития нашего государства состояние правовой и социальной защиты персонала уголовно-исполнительной системы (УИС)

оказывало прямое влияние на эффективность деятельности данной системы государственных органов.

Однако на протяжении довольно длительного времени, практически всей середины XX в., в решении вопросов социального и правового обеспечения персонала УИС применялся остаточный принцип. Все это стало одной из основных причин появления текучести кадров, низкого общеобразовательного и культурного уровня, высокого процента нарушений дисциплины и преступности.

Вопросы социально-правовой защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы России

Служба в УИС не считается престижной среди населения нашей страны. Заработная плата персонала УИС в крупных городах и промышленно развитых регионах РФ существенно меньше среднего дохода населения в этих регионах. В этой связи в Концепции развития уголовно-исполнительной

системы РФ до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р¹, подчеркивается, что несоответствие денежного довольствия объему, сложности и характеру работы является основным мотивом увольнения работников УИС и снижения требовательности к персоналу. Поэтому важным направлением реформирования УИС РФ является обеспечение необходимого уровня социальной защиты лиц, исполняющих уголовные наказания. В этих целях руководством Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации (ФСИН России) приняты меры по решению социальных вопросов личного состава пенитенциарных учреждений. Достигнуты положительные перемены в части реализации соглашений с региональными администрациями по установлению дополнительных мер социальной поддержки работников УИС и членов их семей. Однако в работе по социально-правовой защите сотрудников УИС по-прежнему остается ряд нерешенных проблем.

Отдельные аспекты данного направления нашли свое отражение в диссертационных исследованиях. Среди них следует отметить работы В. А. Пертли [2], Н. Н. Макаровой [3], А. В. Зверева [4]. Однако комплексных исследований проблем социальной и правовой защиты персонала УИС в период ее реформирования не проводится. По этому поводу следует согласиться с мнением Н. Н. Макаровой. В своем исследовании она отмечает, что применительно к особенностям деятельности учреждений и органов УИС явно недостаточно разработан ряд составляющих. Среди них понятийная характеристика социально-правовой защиты; правовые и организационные основы их социальной защиты; факторы, обуславливающие совершенствование социально-правовой защищенности сотрудников УИС [3].

Действительно, проведенный анализ действующего законодательства не дает нам однозначного понимания терминов *социальная и правовая защита*. В этой связи каждый из исследователей в предложенные ими понятия вкладывает разные составляющие. Все это затрудняет единообразное понимание данного явления. С. Г. Гончарова рассматривает данную категорию как комплексное правовое явление, включающее в себя систему прав человека, практическая реализация и защита которых обеспечиваются государственными меха-

низмами и процедурами с использованием правовых средств [5]. В свою очередь З. П. Замаева под социальной и правовой защитой понимает деятельность, направленную на обеспечение процесса формирования и развития полноценной личности, при этом на выявление и нейтрализацию негативных факторов, создание условий для самоопределения и самореализации человека [6]. В толковом словаре С. И. Ожегова понятие *социальный* отождествляется с чем-то общественным, относящимся к жизни людей и их отношениям в обществе; социальным положением и обеспечением со стороны государства. Защита – это то, что защищает, служит обороной².

Следовательно, социально-правовая защита сотрудников УИС – это комплексное явление, которое включает в себя их права на соответствующее положение в обществе, закрепленные в законе и обеспечиваемые со стороны государства. Как нам представляется, реализация данных прав не должна ставить сотрудников в худшее положение. В то же время это встречается в действующем законодательстве.

Примером может служить Федеральный закон Российской Федерации (ФЗ РФ) от 30.12.2012 № 283-ФЗ³. Он закрепляет, что сотрудник, не имеющий жилья, может претендовать на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения, а также денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений. Однако чтобы реализовать свое право, он должен собрать и предоставить в жилищную комиссию учреждения или органа по месту прохождения службы документы, свидетельствующие об отсутствии у него и членов его семьи жилых помещений. Среди них справки из Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии; бюро технической инвентаризации; муниципального жилищного центра⁴. Так, например, в Кемеровской области средняя стоимость данных документов на одного члена семьи составляет более 1700 рублей. Анализируя вышеуказанные положения, считаем, что подобная реализация рассматриваемого права не способствует достижению заявленных в законе целей.

Во-первых, сотрудник в таком случае вынужден потратить собственные средства и время для

¹ О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 23.09.2015) // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). 2010. № 43.

² Ожегов С. И., Шведова И. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Технологии, 2007. 938 с.

³ О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. ФЗ от 30.12.2012 № 283-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Российская газета. 2013. № 3.

⁴ О порядке и размерах выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и таможенных органов Российской Федерации, а также членам семей сотрудников указанных учреждений и органов, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в этих учреждениях и органах. Постановление Правительства РФ от 09.09.2016 № 894 // СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5544.

получения социальной гарантии. Таким образом, персонал, и без того не имеющий возможности решить свои жилищные проблемы по месту службы, вынужден нести дополнительные затраты. Это в свою очередь не отвечает требованиям законодательства, т.к. реализация рассматриваемых прав должна защищать сотрудника, а не ставить в невыгодное для себя и членов своей семьи положение.

Во-вторых, включение в перечень необходимых документов, подтверждающих наличие либо отсутствие в собственности сотрудника и членов его семьи жилых помещений в субъекте РФ, в котором он проходит службу, создает противоречия с другими подзаконными актами. Например, предоставление в жилищную комиссию подобных документов не требуется сотрудникам следственного комитета⁵, военнослужащим⁶, прокурорам⁷ и судьям⁸. Полагаем, что тем самым нарушается ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁹, указывающий на единство правовых и организационных основ государственной службы (закрепление единого подхода к организации государственной службы).

Выходом из сложившейся ситуации могло бы быть закрепление необходимости проверки наличия либо отсутствия в собственности сотрудника и членов его семьи жилых помещений в субъекте РФ, в котором он проходит службу, за оперативными подразделениями УИС. Так, ст. 6 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» дает право оперативным службам проводить мероприятия в виде наведения справок. При этом законные требования должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, обязательны для исполнения юридическими лицами, к которым такие требования предъявлены.

В исследовании А. А. Корнилова совершенствование социально-правовой защиты персонала предлагается рассматривать как необходимый элемент мотивации служебной деятельности сотрудников УИС [7]. Обосновывается особое правовое регулирование и механизм реализации социаль-

но-правовой защиты сотрудниками УИС в сравнении с другими субъектами.

На социально-правовую защиту сотрудников УИС оказывает негативное влияние ряд специфических факторов, обуславливающих необходимость совершенствования данного направления деятельности:

- 1) ограниченное количество материальных ресурсов;
- 2) несовершенство правовых и организационных основ;

- 3) низкий уровень правовой пропаганды и культуры.

Сравнительный анализ отдельных направлений социально-правовой защиты сотрудников УИС показывает положительную динамику. Например, в части выплат страховых сумм в 2016 г. было выплачено 1346,33 млн рублей¹⁰, а в 2017 г. – 1542,1 млн рублей. За 2017 г. 3025 детей сотрудников направлены в оздоровительные лагеря, что на 14,7 % больше чем в 2016 г. Однако имеются и отрицательные тенденции. Так по состоянию на 01.01.2018 на учете на улучшение жилищных условий оставались 7401 работник УИС. Более 10 лет нуждаются в улучшении жилищных условий 5789 работников УИС. В то же время в 2017 г. предоставлено 187 квартир (в 2013 г. – 677, в 2014 г. – 465, в 2015 г. – 470, в 2016 г. – 224). Таким образом, снижение обеспечения жильем нуждающихся сотрудников в сравнении с 2013 г. составило 72 %¹¹.

Полагаем, что наличие жилищно-бытовых проблем у сотрудников УИС оказывает непосредственное влияние на качество выполнения личным составом стоящих перед ними задач. В настоящее время обозначенные проблемы являются наиболее актуальными. Об этом свидетельствуют проведенные нами анкетирование и опрос на базе Кузбасского института ФСИН России и Кировского института повышения квалификации работников ФСИН России среди слушателей первоначальной подготовки и повышения квалификации. Так, из числа опрошенных сотрудников только 29 % имеют собственное жилье; 36 % живут с родителями; 35 % снимают жилье. По оценкам большинства респондентов отсутствие собственного жилья отрицательно влияет на эффективность работы сотрудников, порождает недовольство, способствует текучести кадров.

⁵ О порядке и размерах выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам Следственного комитета РФ. Постановление Правительства РФ от 20.06.2011 № 482 (ред. от 09.06.2016) // Российская газета. 2011. № 135.

⁶ О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам РФ, проходящим военную службу по контракту, гражданам РФ, уволенным с военной службы, и членам их семей. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 909 (ред. от 29.12.2016) // Российская газета. 2005. № 8.

⁷ О порядке и размерах выплаты прокурорам компенсации расходов, связанных с наймом (поднайма) жилых помещений. Приказ Генпрокуратуры России от 22.09.2016 № 53-10 // Законность. 2016. № 11.

⁸ Об утверждении Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений судьям судов общей юрисдикции. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 07.06.2012 № 124 (ред. от 24.12.2015) // Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 12.

⁹ О системе государственной службы РФ. ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Российская газета. 2003. № 104.

¹⁰ Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы: январь – декабрь 2016 г. Информационно-аналитический сборник. Тверь, 2017. С. 196.

¹¹ Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы: январь – декабрь 2017 г. Информационно-аналитический сборник. Тверь, 2018. С. 203, 207.

Похожие результаты получили другие исследователи и представили их в своих научных публикациях ранее (А. В. Ляпанов [8], А. Д. Гришин [9], И. И. Балюк [10]).

Следующей наиболее важной проблемой социально-правовой защиты сотрудников УИС является медицинское обеспечение. Довольно большое количество пенитенциарных учреждений находится далеко от медицинских частей УИС. Это в свою очередь затрудняет доступ сотрудников к квалифицированной медицинской помощи и надлежащему медицинскому обеспечению. По данным проведенного нами анкетирования подавляющая часть заболевших сотрудников (96 %) приобретает лекарственные препараты за собственные средства, лишь только 4 % респондентов обеспечивались лекарствами медицинской службой ФСИН России бесплатно.

Заключение

Таким образом, приведенные факты позволяют говорить о существенном нарушении прав сотрудников УИС РФ на достойную социально-правовую защиту со стороны государства. В этой связи в рамках реформирования УИС с 2010 г. до настоящего времени происходит совершенствование данной деятельности, оптимизируется штатная численность персонала. Однако приведенные нами данные свидетельствуют о недостаточной эффективности принимаемых мер. Актуальность перечисленных выше проблем обуславливает необходимость их теоретического осмысления и разрешения в нормах законодательства, а также практике его реализации в деятельности учреждений и органов УИС.

Литература

1. Шинкарев А. И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. 25 с.
2. Пертли В. А. Правовое положение сотрудников учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы: дис. ... канд. юрид. наук, 2005. 206 с.
3. Макарова Н. Н. Организация деятельности уголовно-исполнительной системы по социальной и правовой защите персонала: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006. 24 с.
4. Зверев А. В. Организационный механизм реализации правового статуса сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук, 2013. 271 с.
5. Гончарова С. Г. Социально-правовой и теоретический аспекты защиты прав человека в правовом государстве // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 8–12.
6. Замираева З. П. К вопросу об определении понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение» (правовой аспект) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 36. С. 203–209.
7. Корнилов А. А. Организация и правовые основы функционирования органов и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний по формированию мотивации служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2009. 27 с.
8. Ляпанов А. В. Проблемы социально-экономического обеспечения сотрудников УИС (на материале социологического исследования) // Пенитенциарное право: юридическая теория и правоприменительная практика. 2016. № 3. С. 19–23.
9. Гришин Д. А., Чудакова С. Н. Организационные и административно-правовые проблемы текучести кадров (прекращения службы) в учреждениях и органах Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2014. № 4. С. 71–76.
10. Балюк И. И. Проблемные аспекты в социальной защищенности сотрудников УИС // Экономическая безопасность: правовые, экономические, экологические аспекты: сб. науч. тр. Междунар. науч.-практ. конф. Курск: Университетская книга, 2016. С. 313–316.

SOCIAL AND LEGAL PROTECTION OF THE STAFF OF THE RUSSIAN PENAL SYSTEM UNDER REFORM

Sergey I. Pakanich^{a, @}

^a Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation, 49, Oktyabrsky Ave., Novokuznetsk, Russia, 654066

@ sergeipakanich@mail.ru

Received 27.04.2018. Accepted 31.08.2018.

Keywords: personnel, protection, criminal-executive system, social and legal protection, housing rights, public service.

Abstract: The article deals with topical issues of social and legal protection of employees of penitentiary services under the reform of the criminal-executive system of the Russian Federation. It gives a brief review of the provisions of the Concept for the Development of the Penitentiary System of the Russian Federation until 2020. The research states the need to further ensure the high social status and prestige of the work of an employee of the domestic criminal-executive system. The author defines the concept of social and legal protection of the staff of the penal system and identifies the most important problems in this area. The empirical base of the study was made up of statistical data on the status of social and legal protection of the staff of the Russian Federation's penal enforcement system in 2013–2018, the results of a questionnaire survey, and a survey conducted on the basis of the Kuzbass Institute of the Federal Penal Correction Service of Russia and the Kirov Institute of Advanced Training for the Federal Penal Correction Service of Russia among 246 students of initial training and promotion qualifications. On their basis, the author draws some important conclusions and proposes amendments to the current legislation. The results of the research can be taken into account in the course of further reform of the penal system in terms of improving the social and legal protection of personnel.

For citation: Pakanich S. I. Nekotorye voprosy sotsial'no-pravovoi zashchity sotrudnikov ugovolno-ispolnitel'noi sistemy Rossii v usloviakh reformirovaniia [Social and Legal Protection of the Staff of the Russian Penal System under Reform]. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Humanities and Social Sciences*, no. 3 (2018): 81–86.

References

1. Shinkarev A. I. *Sotsial'nyi kontrol' v sisteme obespecheniia pravoporiadka organami vnutrennikh del*. Avtoref. diss. kand. iurid. nauk [Social control in the rule of law system of internal affairs. Cand. Jurispr. Sci. Diss. Abstr.]. Nizhny Novgorod, 2006, 25.
2. Pertli V. A. *Pravovoe polozhenie sotrudnikov uchrezhdenii, ispolniaiushchikh nakazanie v vide lisheniia svobody*. Diss. kand. iurid. nauk [Legal status of employees of institutions that carry out the punishment in the form of imprisonment. Cand. Jurispr. Sci. Diss.]. 2005, 206.
3. Makarova N. N. *Organizatsiia deiatel'nosti ugovolno-ispolnitel'noi sistemy po sotsial'noi i pravovoi zashchite personala*. Avtoref. diss. kand. iurid. nauk [Organization of the activities of the penitentiary system for the social and legal protection of personnel. Cand. Jurispr. Sci. Diss. Abstr.]. Ryazan, 2006, 24.
4. Zverev A. V. *Organizatsionnyi mekhanizm realizatsii pravovogo statusa sotrudnikov ugovolno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii*. Diss. kand. iurid. nauk [Organizational mechanism for the implementation of the legal status of employees of the penitentiary system of the Russian Federation. Cand. Jurispr. Sci. Diss.]. 2013, 271.
5. Goncharova S. G. *Sotsial'no-pravovoi i teoreticheskii aspekty zashchity prav cheloveka v pravovom gosudarstve* [Social-legal and theoretical aspects of the protection of human rights in a legal state]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, no. 5 (2011): 8–12.
6. Zamaraeva Z. P. *K voprosu ob opredelenii poniatii «sotsial'naia zashchita» i «sotsial'noe obespechenie» (pravovoi aspekt)* [On the definition of the concepts "social protection" and "social security" (legal aspects)]. *Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, no. 36 (2017): 203–209.
7. Kornilov A. A. *Organizatsiia i pravovye osnovy funktsionirovaniia organov i uchrezhdenii Federal'noi sluzhby ispolneniia nakazanii po formirovaniu motivatsii sluzhebnoi deiatel'nosti sotrudnikov ugovolno-ispolnitel'noi sistemy*. Avtoref. diss. kand. iurid. nauk [Organization and legal framework for the functioning of

bodies and institutions of the Federal Penitentiary Service for the formation of motivation for the performance of employees of the penitentiary system. Cand. Jurispr. Sci. Diss. Abstr.]. Ryazan, 2009, 27.

8. Liapanov A. V. Problemy sotsial'no-ekonomicheskogo obespecheniia sotrudnikov UIS (na materiale sotsiologicheskogo issledovaniia) [Problems of socio-economic support the prison staff (based on sociological research)]. *Penitentsiarnoe pravo: iuridicheskaiia teoriia i pravoprimeritel'naia praktika = Penitentiary law: legal theory and law enforcement practice*, no. 3 (2016): 19–23.

9. Grishin D. A., Chudakova S. N. Organizatsionnye i administrativno-pravovye problemy tekuchesti kadrov (prekrashcheniia sluzhby) v uchrezhdeniiakh i organakh Federal'noi sluzhby ispolneniia nakazanii [Organizational and administrative-legal problems of staff turnover (separation of service) in institutions and bodies of the Federal Service for the Execution of Punishments]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie = Man: Crime and Punishment*, no. 4 (2014): 71–76.

10. Baliuk I. I. Problemnye aspekty v sotsial'noi zashchishchennosti sotrudnikov UIS [Problematic aspects in the social security of the staff of the UIS]. *Ekonomicheskaiia bezopasnost': pravovye, ekonomicheskie, ekologicheskie aspekty: sb. nauch. tr. Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. [Economic security: legal, economic, environmental aspects: Proc. Intern. Sci.-Prac. Conf.]*. Kursk: Universitetskaia kniga, 2016, 313–316.