

СТРОГОВИЧ Юрий Николаевич,
старший научный сотрудник
Научно-исследовательского
института ФСИН России,
e-mail: strogovich.u.n@fsin.gov.ru

МЕДВЕДЕВА Инна Николаевна,
научный сотрудник Научно-исследовательского
института ФСИН России,
e-mail: medvedeva.i.n@fsin.gov.ru

О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕРАХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПЕРСОНАЛА ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые проблемные вопросы, связанные с формированием и сохранением профессионально подготовленного «костяка» кадров уголовно-исполнительной системы, преодолением сохраняющейся тенденции к текучести кадров. Даны предложения по использованию дополнительных мер социальной поддержки, в первую очередь, персонала учреждений уголовно-исполнительной системы из числа сотрудников, направленные на укрепление кадрового потенциала.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, кадровый состав, меры социальной поддержки, денежное довольствие, жилищное и медицинское обеспечение.

STROGOVICH Yuri Nikolayevich,
Senior researcher the Research Institute
of the Federal Penitentiary Service of Russia

MEDVEDEVA Inna Nikolaevna,
Researcher of the Research Institute
of the Federal Penitentiary Service of Russia

ON ADDITIONAL MEASURES OF SOCIAL SUPPORT FOR PRISON STAFF

Annotation. The article considers some problematic issues related to the formation and preservation of professionally trained 'backbone' of personnel of the penal correctional system, overcoming the continuing trend of staff turnover. Proposals are given on the use of additional measures of social support, first of all, for the staff of penal institutions from among the employees, aimed at strengthening the human resources potential.

Key words: Criminal Executive System, staffing, social support measures, monetary allowances, housing and medical support.

К числу основных факторов организационно-правового и социального характера, влияющих на комплектование кадрами учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее – пенитенциарные учреждения), и, соответственно, на эффективность решения стоящих перед уголовно-исполнительной системой (далее – УИС) задач, по праву можно отнести такие факторы, как:

- уровень денежного довольствия сотрудников и заработной платы гражданского персонала (далее – работники);

- уровень их социального обеспечения, включая медицинское и жилищное обеспечение сотрудников и членов их семей;
- условия службы (работы) работников, включая интенсивность их привлечения к исполнению служебных (трудовых) обязанностей сверх установленной продолжительности служебного (рабочего) времени (переработку).

Применительно к обозначенным выше факторам рассмотрим основные проблемные вопросы, создающие препятствия в сфере комплектования УИС профессионально подготовлен-

ными, нравственно зрелыми и преданными своему делу кадрами, преодоления текучести кадров и восполнения имеющегося некомплекта, а также некоторые предложения по их устранению (ослаблению).

По вопросам, обозначенным нами в качестве предмета исследования, имеется достаточно обширная библиография, укажем лишь на некоторые из использованных научных источников [1-5]. Следует отметить, что каких-либо серьезных расхождений по оценке имеющихся в сфере социального обеспечения работников УИС проблем и мерах по их преодолению в научной среде не отмечается. Отличие, скорее, заключается в подходах к реализации достаточно очевидных и требующих решения мер.

Перед тем, как перейти к рассмотрению конкретных предложений по предмету исследования, напомним одно весьма важное положение, содержащееся в известном международном правовом акте – Правилах Нельсона Манделы и касающееся персонала пенитенциарных учреждений: «тюремная администрация должна заботиться о тщательном отборе персонала всех категорий, ибо надлежащее управление тюремным учреждением зависит от добросовестности, гуманности, компетентности и личных качеств этих сотрудников;

заработная плата сотрудников должна устанавливаться с таким расчетом, чтобы привлекать и удерживать на этой работе способных заниматься ею мужчин и женщин. Принимая во внимание исключительно трудные условия данной работы, этим людям следует обеспечивать соответствующие льготы и условия труда» [6].

Следует также отметить, что для большинства из нижеперечисленных предложений требуется, во-первых, дополнительное увеличение расходов федерального бюджета, поскольку речь идет о дополнительных мерах социальной поддержки работников материального характера, и, во-вторых, согласование некоторых предложений с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, поскольку регулирование вопросов обеспечения социальных гарантий и мер социальной поддержки сотрудников этих органов осуществляется на основе единого подхода к их обеспечению.

Повышение уровня денежного довольствия сотрудников.

Обоснование. Для успешной конкуренции учреждений и органов УИС в качестве работодателя на рынке труда существует объективная необходимость пересмотра размера денежного довольствия сотрудников в соотношении его с показателями средней заработной платы по кон-

кретному региону, что, вероятно, потребует пересмотра подхода к формированию денежного довольствия, в том числе, дифференциацию для разных групп сотрудников. Возможны различные варианты реализации этого предложения:

1. Введение так называемой региональной надбавки.

Установление такой надбавки в качестве элемента денежного довольствия предполагает дифференциацию ее размера в зависимости от региона (субъекта Российской Федерации или группы субъектов Российской Федерации со сходными показателями среднего уровня заработной платы), который при этом может периодически (например, один раз в 3 года (срок бюджетного планирования)) изменяться в зависимости от размера среднего уровня заработной платы. При этом данная надбавка может устанавливаться не всем без исключения сотрудникам, а, например, сотрудникам, относящимся к отдельным «служебно-профессиональным» группам, в частности, сотрудникам исправительных и лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы и уголовно-исполнительных инспекций.

2. Доплата взамен полагающейся пенсии.

Данное предложение представляет собой возврат к существовавшей в соответствии с действовавшим ранее законодательством практике выплаты сотрудникам, имеющим право на пенсию за выслугу лет, полагающейся им пенсии (частично или в полном размере) при условии продолжения ими службы. Данное предложение, представляющее собой фактически повышение уровня денежного довольствия, направлено, в первую очередь, на сохранение кадрового состава сотрудников, имеющих право на пенсию и намеревающихся уволиться, и, во-вторых, на привлечение на службу ранее уволившихся с правом на пенсию опытных бывших сотрудников.

Возможны различные способы реализации этого предложения. Например, фиксация при достижении сотрудником права на пенсию за выслугу лет ее размера, ежемесячная выплата ему 50% (или большей части) фиксированного ее размера в течение 5 лет и, далее, увеличение каждые 5 лет на последующий 5-летний период размера выплачиваемой части пенсии на сумму ее индексации за прошедшие 5 лет.

Дополнительная нагрузка на федеральный бюджет в этом случае, как представляется, будет не столь значительна, поскольку, если сотрудник, получивший право на пенсию за выслугу лет увольняется со службы, ему назначается пенсия в размере, предусмотренном законодательством Российской Федерации. В тоже время на появив-

шуюся вакантную должность назначается новый сотрудник, которому ежемесячно выплачивается денежное довольствие. То есть, со службы увольняется сотрудник, имеющий значительный профессиональный и жизненный опыт, а на его должность непосредственно или опосредовано (через «цепочку перемещений») назначается новый сотрудник, которой еще только должен получить необходимые профессиональные навыки (что требует соответствующих расходов из средств федерального бюджета) и только по истечению определенного времени сможет полноценно исполнять свои обязанности по занимаемой должности.

Данное предложение потребует внесения необходимых изменений в соответствующие законодательные и иные подзаконные акты.

2. Обеспечение более полноценной компенсации сотрудникам за особые условия службы.

2.1. Отмена ограничений на продолжительность основного отпуска.

В этих целях предлагается внесение изменений в часть 2 статьи 59 Федерального закона от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Федеральный закон о службе), согласно которой при определении продолжительности основного отпуска выходные и нерабочие праздничные дни (но не более 10 дней), приходящиеся на период отпуска, в число календарных дней отпуска не включаются, исключив из нее слова «но не более 10 дней».

Обоснование. Отмена установленного ограничения приведет к незначительному увеличению основного оплачиваемого отпуска, но при этом станет определенной компенсацией сотрудникам за их напряженную службу, возможность уделять больше времени семье и на иные личные нужды, в том числе, на духовно-нравственное развитие.

2.2. Совершенствование института ненормированного служебного дня.

Устранение имеющихся в законодательстве о службе в УИС определенных пробелов в регулировании отношений, связанных с установлением ненормированного служебного дня, потребует внесения необходимых изменений в отдельные ведомственные нормативные правовые акты.

Обоснование. Федеральный закон о службе, в который включены общие традиционные положения о служебном времени, в том числе, понятие ненормированного служебного дня, не содержит его дефиниции; сам ненормированный служебный день непосредственно не определен как элемент режима служебного времени, а работа на

этих условиях – как работа за пределами нормальной продолжительности служебного времени.

Фактическая продолжительность ненормированного служебного дня не отражается в табельном учете служебного времени сотрудников по причине, как можно предположить, отсутствия прямых указаний Федерального закона о службе и подзаконных нормативных правовых актов (сейчас учитывается разъяснение Минфина России о самостоятельном выборе казенным учреждением способов заполнения табеля учета использования рабочего времени).

При этом закрепленная трудовым законодательством дефиниция понятия ненормированного рабочего дня хотя и делает его несколько более определенным, но все же не позволяет в полной мере выделить все необходимые условия, которые должны соблюдаться работодателем (нанимателем) при установлении режима ненормированного служебного (рабочего) дня. Одним из таких условий является эпизодичность привлечения к работе сверх установленной продолжительности рабочего времени, которое не конкретизировано определенным образом и никак не раскрыто.

Другим существенным условием является наличие необходимости в привлечении работника (сотрудника) к работе (исполнению должностных обязанностей) в рассматриваемом режиме, что определяется работодателем (нанимателем) и косвенно подтверждает эпизодический характер такой работы.

При этом в Федеральном законе о службе речь в ней идет не о привлечении к исполнению служебных обязанностей за пределами нормальной продолжительности служебного времени, а об установлении ненормированного служебного дня. Использование термина установление вместо термина привлечение (статья 101 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) отражает не сколько процесс, сколько результат волевого действия соответствующего руководителя в отношении режима служебного времени конкретного сотрудника, который, получается, обусловлен постоянной (или, по крайней мере, длительной), а не эпизодически возникающей, служебной необходимостью, требующей от сотрудника выполнения служебных обязанностей за пределами нормальной продолжительности служебного времени как-бы в постоянном режиме, т.е. в «особом режиме» удлиненного служебного дня.

Другими словами, формально получается так, что условия допустимости установления режима ненормированного рабочего дня, вытекающие из положений ТК РФ, и требования, предъ-

являемые трудовым законодательством к работе в этом режиме, не распространяются (даже частично) на сотрудника, которому установлен ненормированный служебный день. Однако такой подход, при котором положения ТК РФ по сути игнорируются, не может рассматриваться как допустимый.

В силу подобной неопределенности регулирования, режим ненормированного служебного дня может восприниматься отдельными руководителями, как режим, отличающийся по сути от обычного режима служебного дня только неустановленной его продолжительностью, при котором не требуется почасовой учет служебного времени, поскольку «переработка» «автоматически» компенсируется предоставлением сотруднику дополнительного отпуска. Другим отрицательным последствием этого может стать ничем не обоснованное произвольное требование соответствующего руководителя, заключающееся в запрете сотрудникам покидать без его разрешения рабочее место после установленного Правилами служебного распорядка окончания служебного дня под угрозой применения мер дисциплинарного воздействия. Такое понимание режима ненормированного служебного дня не может рассматриваться как основанное на нормах права и, как следствие, может приводить к нарушению прав сотрудников.

В качестве одной из мер, которая могла бы без внесения изменений в законодательные акты (ТК РФ и Федеральный закон о службе) определенным образом восполнить имеющиеся пробелы и согласовать нормы двух указанных федеральных законов в процессе правоприменения, предлагается проработка вопроса о внесении отдельных изменений в нормативные правовые акты ФСИН России.

3. Предоставление права на получение единовременной выплаты на первоначальное обзаведение хозяйством в размере до трех окладов денежного содержания всем сотрудникам.

Обоснование. В настоящее время в соответствии с нормами действующего законодательства право на получение единовременной выплаты за счет средств федерального органа уголовно-исполнительной системы (средств федерального бюджета в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на содержание ФСИН России) на первоначальное обзаведение хозяйством в размере до трех окладов денежного содержания предоставляется только сотрудникам учреждений, исполняющих наказания.

Распространение данной социальной гарантии на сотрудников, проходящих службу в других учреждениях и органах УИС, в частности, в специальных подразделениях и территориальных орга-

нах ФСИН России, будет способствовать повышению уровня социальных гарантий сотрудников и в полной мере соответствовать общеправовому принципу справедливости и принципу взаимосвязи ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в УИС и предоставляемых в связи с этим социальных гарантий.

Для реализации этого предложения потребуются, предположительно, внесение соответствующих изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16.12.2004 № 796 и приказ ФСИН России от 26.04.2005 № 301. При этом в качестве источника покрытия указанных расходов было бы целесообразно использовать дополнительно к средствам федерального бюджета также и внебюджетные средства, находящиеся в распоряжении ФСИН России.

4. Совершенствование жилищного обеспечения сотрудников и членов их семей.

Обоснование. Обеспечение жильем сотрудников является одним из наиболее существенных условий и, одновременно, важным стимулом обеспечения эффективности их служебной деятельности. Несмотря на решение жилищных проблем нуждающихся сотрудников, осуществляемое по таким направлениям, как выдача государственных жилищных сертификатов и предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения жилья, а также предоставление служебного жилья, проблемы жилищного обеспечения сотрудников остаются актуальными, а число нуждающихся в жилье сотрудников – существенным, что требует принятия дополнительных мер.

В качестве одной из таких дополнительных мер может быть предложено распространение опыта так называемой «военной ипотеки» на сотрудников УИС. Положительный эффект от такого решения очевиден:

во-первых, использование аналога «военной ипотеки» для сотрудников несомненно будет способствовать решению задачи комплектования учреждений и органов УИС профессионально подготовленными кадрами. С одной стороны, возможность гарантированно, в короткий срок, с наименьшими затратами получить жилье сама по себе будет служить стимулом поступления на службу, в определенной мере повысит ее привлекательность, создаст для УИС конкурентные преимущества на рынке труда. С другой стороны, уменьшится отток кадров, поскольку суммы ипотечного кредита будут оплачиваться государством лишь до тех пор, пока сотрудник находится на службе. Если он выполнит все условия программы ипотечного кредитования (например, прослужит в УИС определенное количество лет), квартира останется в его собственности. В противном случае, придется вернуть все бюджетные средства и выплачивать кредит самостоятельно;

во-вторых, необходимо отметить, что вариант ипотечного кредитования и использования накоплений для жилищного обеспечения апробирован на военнослужащих и показал хорошие результаты, поэтому можно предположить, что реализация аналогичного ипотечного кредитования сотрудников с организационной точки зрения не должна вызвать особых проблем;

в-третьих, в условиях сокращения ипотечных программ большинством банков, аналог «военной ипотеки» для сотрудников УИС создаст условия для поддержки строительной отрасли в тех регионах, где расположены учреждения УИС, а налоговые отчисления от строительства будут способствовать развитию инфраструктуры этих регионов.

Что касается прямых затрат средств федерального бюджета, можно предположить, что они будут значительны в начале реализации ипотечного кредитования, однако в связи с определенной стабилизацией кадрового состава и снижением потребности в новых кадрах вполне ожидаемо постепенное уменьшение количества сотрудников, нуждающихся в жилье, и, следовательно, уменьшение размера бюджетного финансирования, выделяемого на их ипотечное кредитование в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

5. Совершенствование медицинского обеспечения сотрудников (предоставление права на выбор медицинской организации, определение механизма реализации права на оказание высокотехнологичной медицинской помощи).

Обоснование. Одним из проблемных вопросов, затрагивающих право сотрудников на надлежащее медицинское обеспечение, является отсутствие у них права выбора медицинской организации (государственными и муниципальными поликлиниками и больницами по месту жительства и др.), предоставленное большинству граждан, владеющих полисами обязательного медицинского страхования (ОМС). В настоящее время при отсутствии такого выбора медицинская помощь сотрудникам оказывается в ведомственных медицинских организациях в соответствии с установленным порядком. Такое положение дел в определенных случаях ограничивает (затрудняет) возможность получения сотрудниками квалифицированной, в том числе, неотложной медицинской помощи.

Решением вопроса могло бы стать наделение сотрудников возможностью получения полиса ОМС или снятие всех ограничений для сотрудников на пользование услугами государственных и муниципальных медицинских организаций в объеме, не меньшем, чем это предусмотрено в рамках ОМС, с использованием при этом уже существующего механизма.

Еще одним проблемным вопросом является отсутствие механизма реализации сотрудниками права на получение высокотехнологичной медицинской помощи по перечню видов этой помощи, не включенных в базовую программу ОМС в медицинских организациях.

Решение этого вопроса возможно одним из двух способов:

- внесением изменений в Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (подпункт «ж» пункта 5 статьи 10 и пункт 1 статьи 49.1) и соответствующие подзаконные акты;
- разработкой и введением в действие административного регламента по предоставлению государственной услуги по организации направления сотрудников УИС для получения высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС.

6. Совершенствование условий оплаты труда и отдыха работников УИС, работающих на основании трудового договора с учреждением или иной организацией УИС (временнонаемные работники).

6.1. Изменение порядка исчисления непрерывного стажа.

Обоснование. В настоящее время рассматриваемой категории работников УИС установлены дополнительные ежегодные оплачиваемые отпуска за выслугу лет в уголовно-исполнительной системе и процентная надбавка за стаж непрерывной работы, а порядок исчисления стажа, дающего право на указанные отпуск и выплату, одинаков и предусматривает помимо иных периодов трудовой деятельности зачет в календарном исчислении, в частности, времени замещения должностей федеральной государственной гражданской службы, времени работы в федеральных органах исполнительной власти, их территориальных органах и подведомственных учреждениях и организациях, на должностях и работах, дающих право на получение ежемесячного вознаграждения (процентной надбавки) за выслугу лет (непрерывную работу), но только, если работник поступил на работу в УИС не позднее 3 месяцев со дня увольнения из указанного органа, учреждения, организации.

Установленный для исчисления непрерывности стажа 3-х месячный перерыв между увольнением с предыдущей и поступлением на последующую работу не учитывает возможное наличие у работника различных обстоятельств, в том числе, связанных с состоянием здоровья, личными и другими уважительными причинами, воспрепятствовавших ему соблюсти данный предельный по сути пресекающий срок.

Иной подход для предоставления таких же мер поддержки работников предусмотрен, в частности, МЧС России, ФТС России: учитывается не непрерывный стаж, а общий трудовой стаж независимо от перерывов в работе.

Использование аналогичного подхода в УИС, т.е., учета не непрерывного, а общего трудового стажа, дающего право работникам УИС рассматриваемой категории на дополнительный отпуск и выплату надбавки, способствовал бы усилению мер социальной поддержки данных работников и стимулированию эффективности их труда. Для реализации этого предложения требуется внесение необходимых изменений в некоторые ведомственные нормативные правовые акты (см. сноску 14).

6.2. Изменение соотношения между вознаграждением за труд, т.е., тарифной частью заработной платы работников (тарифной ставкой, окладом, должностным окладом), и ее надтарифной частью в виде компенсационных и стимулирующих выплат.

Обоснование. Введение систем оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования, осуществляется коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами. При этом законодательно не установлено допустимое соотношение между тарифной частью заработной платы (тарифной ставкой, окладом, должностным окладом) и ее надтарифной частью в виде компенсационных и стимулирующих выплат. В силу этого действующая у конкретного работодателя система оплаты труда может иметь абсолютно любое соотношение указанных составляющих в структуре заработной платы.

Учитывая общий невысокий размер заработной платы вольнонаемных работников УИС, представляется вполне обоснованным и актуальным установление в качестве общего правила такого соотношения составных частей заработной платы, при котором тарифная часть в общей сумме заработной платы станет преобладающей (предположительно 60-70%), а предусмотренные в рамках конкретной системы оплаты труда компенсационные и стимулирующие выплаты, начисляемые к окладу (должностному окладу) либо тарифной ставке, будут носить по сути субсидиарный характер и не превышать 40-30%.

Реализация данного предложения потребует внесения изменений в приказ ФСИН России от 13.11.2008 № 624 «Об утверждении новой системы

оплаты труда гражданского персонала федеральных бюджетных и казенных учреждений уголовно-исполнительной системы».

Список литературы:

[1] Анискина Н. В. Совершенствование системы социальных гарантий сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Пенитенциарная наука. 2024. Т. 18, № 3 (67). С. 311- 320.

[2] Малахов А.А. К вопросу о социально-правовой защищенности сотрудников уголовно-исполнительной системы России // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 11А. С. 84-92.

[3] Юнусов А.А., Юнусов Э.А., Кученев А.В., Жезлов Н.В. Реализация функций социального государства в отношении персонала уголовно-исполнительной системы // Современное право. 2018. № 6. С. 68-73.

[4] Свицерский О.А. Оказание медицинской помощи сотрудникам УИС и ее оценка // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2020. № 4. С. 47-56.

[5] Литвишков В.М. Профессиональная мотивация сотрудников исправительных учреждений. Монография. Краснодар: Новация, 2018. 157 с.

[6] Минимальных стандартных правил ООН в отношении обращения с заключенными (Резолюция Генеральной Ассамблеи 70/175, приложение, принятая 17 декабря 2015 года).

Spisok literatury:

[1] Aniskina N. V. Sovershenstvovanie sistemy sotsial'nykh garantii sotrudnikov ugodovno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii // Penitentsiarnaia nauka. 2024. T. 18, № 3 (67). S. 311- 320.

[2] Malakhov A.A. K voprosu o sotsial'no-pravovoi zashchishchennosti sotrudnikov ugodovno-ispolnitel'noi sistemy Rossii // Voprosy rossiiskogo i mezh-dunarodnogo prava. 2016. Tom 6. № 11A. S. 84-92.

[3] Iunusov A.A., Iunusov E.A., Kuchenev A.V., Zhezlov N.V. Realizatsiia funktsii sotsial'nogo gosudarstva v otnoshenii personala ugodovno-ispolnitel'noi sistemy // Sovremennoe pravo. 2018. № 6. С. 68-73.

[4] Sviderskii O.A. Okazanie meditsinskoi pomoshchi sotrudnikam UIS i ee otsenka // Vedomosti ugodovno-ispolnitel'noi sistemy. 2020. № 4. S. 47-56.

[5] Litvishkov V.M. Professional'naia motivatsiia sotrudnikov ispravitel'nykh uchrezhdenii. Monografiia. Krasnodar: Novatsiia, 2018. 157 s.

[6] Minimal'nykh standartnykh pravil OON v otnoshenii obrashcheniia s zakliuchennymi (Rezoliutsiia General'noi Assamblei 70/175, prilozhenie, priniataia 17 dekabria 2015 goda).