

Научная статья

УДК 342.9

doi 10.46741/2686-9764.2024.67.3.010



Совершенствование системы социальных гарантий сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации

НАДЕЖДА ВЛАДИМИРОВНА АНИСКИНА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, AniskinaN555@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7185-5730>

Реферат

Введение: статья посвящена исследованию проблематики правового регулирования и практики предоставления социальных гарантий сотрудникам уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. *Цель* настоящего исследования заключается в попытке теоретико-правового осмысления системы социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам с учетом специфики сферы правореализации. *Методы:* в процессе исследования использовались общенаучные методы научного познания, такие как анализ, синтез, сравнение, индукция и дедукция, а также специальные методы – формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический. *Результаты:* исследована действующая система социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам, изучена их роль в качестве ключевого элемента формирования правового статуса сотрудника и престижа службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы. Выявлены проблемы правового регулирования и практики реализации сотрудниками социальных гарантий, установлены основные причины их возникновения. *Выводы:* сформулированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство в части обеспечения качества и доступности социальных гарантий сотрудникам. Выработаны правовые механизмы реализации отдельных видов социальных гарантий сотрудников в современных условиях функционирования рассматриваемой сферы государственного управления.

Ключевые слова: социальные гарантии; социальная защита; уголовно-исполнительная система; ФСИН России; механизм социальной защиты.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Анискина Н. В. Совершенствование системы социальных гарантий сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Пенитенциарная наука. 2024. Т. 18, № 3 (67). С. 311–. doi: 10.46741/2686-9764.2024.67.3.010.

Original article

Improving the System of Social Guarantees for Employees of the Penal System of the Russian Federation

NADEZHDA V. ANISKINA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, Vologda, Russia, AniskinaN555@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7185-5730>

Abstract

Introduction: the article studies problems of legal regulation and practice of providing social guarantees to employees of the penal system of the Russian Federation. *Purpose:* theoretical and legal understanding of the system of social guarantees provided to penal system employees, taking into account the specifics of the sphere of legal realization. *Methods:* general scientific methods of scientific cognition (analysis, synthesis, comparison, induction and deduction), special methods

(formal legal, comparative legal, historical). *Results*: the current system of social guarantees provided to penal system employees is studied and their role as a key element in the formation of the legal status of employees and the prestige of service in institutions and bodies of the penal system is substantiated. The problems of legal regulation and practice of realizing social guarantees by penal system employees are identified and the main reasons for their occurrence are established. *Conclusion*: the author proposes to amend current legislation in terms of ensuring the quality and accessibility of social guarantees to penal system employees and develops legal mechanisms for realizing certain types of social guarantees for employees in current conditions.

Key words: social guarantees; social protection; penal system; Federal Penitentiary Service; mechanism of social protection.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

For citation: Aniskina N.V. Improving the system of social guarantees for employees of the penal system of the Russian Federation. *Penitentiary Science*, 2024, vol. 18, no. 3 (67), pp. 311–320. doi: 10.46741/2686-9764.2024.67.3.010.

Введение

На протяжении последних десятилетий в Российской Федерации проводится административная реформа деятельности органов государственной власти, одним из направлений реализации которой является повышение качества действующей системы социальной защиты государственных служащих, в том числе сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Выполнение государственной программы Российской Федерации «Юстиция» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 312) включает формирование высококвалифицированного и профессионального кадрового потенциала одной из приоритетных областей для совершенствования деятельности сферы исполнения уголовных наказаний. Достижение указанной стратегической цели не представляется возможным без повышения социального статуса сотрудников и престижа службы в учреждениях и органах Федеральной службы исполнения наказаний. В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 г. повышение уровня социальной защиты сотрудников также обозначено в перечне направлений для развития рассматриваемой сферы общественных отношений.

Служба в уголовно-исполнительной системе сопряжена с рисками для жизни и здоровья сотрудников, большими эмоциональными и физическими перегрузками. Кроме того, прохождение государственной службы связано с наличием большого количества ограничений и запретов, налагаемых на сотрудников. Указанные обстоятельства существенно снижают привлекательность и престиж службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы. Именно поэтому социально-правовая защита является неотъемлемым элементом правового статуса сотрудников, фактором, способствующим повышению престижа государственной службы и привлечению кадров на службу.

Как отмечает О. Заболонкова, объем и сложность выполняемых сотрудниками задач обусловили формирование в структуре их правового статуса целого комплекса различных льгот, компенсаций и гарантий социальной и материальной направленности [1, с. 55], которые делают прохождение службы в уголовно-исполнительной системе более привлекатель-

ным. Полагаем, что данные термины необходимо разграничивать.

Под льготами в контексте рассмотрения данного вопроса следует подразумевать один из видов социальной защиты государственных служащих, предоставление им дополнительных прав и преимуществ в связи с прохождением службы в учреждениях и органах ФСИН России, а также полное или частичное их освобождение от некоторых обязанностей.

Компенсации – это определенные денежные выплаты, направленные на полное или частичное возмещение понесенных сотрудниками отдельных законодательно предусмотренных категорий расходов (например, за наем (поднаем) жилых помещений), а также покрытие причиненного сотруднику ущерба личного или имущественного характера.

Гарантии – это правовые средства и способы, обеспечивающие фактическую возможность реализации государственным служащим прав, свобод и обязанностей. По мнению М. И. Тарасовой, гарантии несут в себе так называемую стимулирующую, компенсаторную нагрузку, предусматривающую формирование механизма получения довольно широкого спектра дополнительных прав и гарантий во время прохождения службы и исполнения служебных обязанностей [2, с. 9]. Как видим, применительно к сфере исполнения уголовных наказаний гарантии являются необходимым условием реализации прав сотрудником и выполнения им возложенных на него обязанностей, что в целом обеспечивает надлежащее функционирование учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Гарантии формируют правовые, организационные и финансовые основы обеспечения выполнения принятых обязательств.

Формирование в Российской Федерации правового и социального государства предполагает не только нормативное закрепление комплекса социальных гарантий, но и создание условий для их обеспечения. Однако на практике сотрудникам зачастую приходится сталкиваться с проблемами как правового, так и организационного характера в части получения предоставляемых им социальных гарантий, что свидетельствует об отсутствии действенного механизма их реализации.

Основная часть

Основные гарантии социальной защиты (социальные гарантии) прохождения службы в уголовно-исполнительной системе установлены ст. 33.1 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации». Вместе с тем содержательно они раскрываются в гл. 9 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 в УИС) и в Федеральном законе от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – федеральный закон о социальных гарантиях), которые носят комплексный характер и с позиции институционального подхода могут рассматриваться как правовая базисная основа обеспечения социальной защиты сотрудников.

Исходя из содержания данных нормативных правовых актов к числу основных социальных гарантий сотрудников представляется возможным отнести: денежное довольствие; жилищное обеспечение сотрудника и членов его семьи; медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудника и членов его семьи; страховые гарантии сотруднику и компенсации возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей; гарантии в связи с увольнением со службы в уголовно-исполнительной системе; вещевое и продовольственное обеспечение сотрудника; пенсионное обеспечение сотрудника и членов его семьи.

Социальные гарантии сотрудников являются неотъемлемым элементом их социально-правового статуса и защиты, выступают одним из основных способов повышения уровня престижа службы в учреждениях и органах ФСИН России, стимулирования их профессиональной служебной деятельности посредством формирования у сотрудников чувства востребованности и защищенности. Именно поэтому нельзя не согласиться с мнением А. Э. Зинченко, который подчеркивает, что «минимальный практический результат предоставления социальных гарантий сотрудникам УИС необходимо связывать с созданием положительного имиджа и привлекательности службы» [3, с. 114].

Таким образом, социально-правовая защита сотрудников заключается в предоставлении государством целого комплекса социальных гарантий и должна быть направлена на улучшение качества и престижа службы в учреждениях и органах системы исполнения уголовных наказаний. Однако, как показывает практика, зачастую реализация данных прав (гарантий) трудно реализуема или невозможна в силу разного рода причин как правового, так и организационного характера. Как правило, речь идет об отсутствии действенного механизма правореализации, во многом связанного с недостаточным финансиро-

ванием, наличием пробелов в действующем законодательстве и недостаточной нормативной урегулированностью некоторых вопросов предоставления социальных гарантий сотрудникам.

Остановимся на отдельных проблемных аспектах реализации предоставляемых сотрудникам социальных гарантий.

1. Обеспечение сотрудников денежным довольствием.

В последнее время все чаще стал подниматься вопрос о несоответствии размера денежного довольствия сотрудников объему, сложности и характеру работы, что приводит к массовым увольнениям из системы исполнения уголовных наказаний. Так, директор ФСИН России А. Гостев в марте 2024 г. заявил, что некомплект сотрудников ведомства по состоянию на конец 2023 г. составил порядка 20 %, что является критической отметкой для эффективной работы всей системы исполнения уголовных наказаний. «Учитывая размер денежного содержания сотрудников уголовно-исполнительной системы, уступающий другим силовым ведомствам, требуется принятие неотложных мер на правительственном уровне, несмотря на сложное экономическое положение в стране», – отметил А. Гостев [4].

В Российской Федерации, где средняя заработная плата сотрудников уголовно-исполнительной системы составляет 35–50 тыс. руб., в то время как в странах Западной Европы и Америки работа в пенитенциарных учреждениях относится к высокооплачиваемому и престижному виду государственной службы. Высокий уровень заработной платы работников пенитенциарного ведомства поддерживается и на международном правовом уровне. В частности, речь идет о п. 46.3 Минимальных стандартных правил обращения с осужденными, где говорится о том, что «заработная плата 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».

В Великобритании, согласно информации, размещенной на официальном веб-сайте правительства, опытный тюремный служащий может рассчитывать на зарплату в 38 165 фунтов стерлингов в год [5], что составляет примерно 4 389 356,65 руб. В США предполагаемая заработная плата «тюремщика» может варьироваться в диапазоне от 43 до 65 тыс. долларов в год [6], то есть от 3 977 930 руб. до 6 013 150 руб.

Необходимо подчеркнуть, что в конце 1990-х – начале 2000-х гг. значительная часть социальных гарантий предоставлялась сотрудникам в так называемой натуральной форме. Так, например, сотрудники уголовно-исполнительной системы могли воспользоваться бесплатным проездом в общественном транспорте при предъявлении служебного удостоверения, правом на первоочередную установку домашних стационарных телефонов, скидкой при оплате жилищно-коммунальных услуг в размере 50 % [7, с. 67]. Более того, до 2002 г. денежное довольствие сотрудников не облагалось налогом на доходы физических лиц.

Впоследствии предоставление данных льгот было заменено на денежные выплаты, то есть государство осуществило их монетизацию, что, несомненно, изначально привело к определенному росту денежного довольствия. Однако инфляционные процессы, которые носят непрерывный характер, а также мировой экономический кризис 2008–2013 гг. вновь обострили проблему, связанную с размером денежного довольствия сотрудников.

В 2013 г. были значительно проиндексированы должностные оклады и оклады по специальному званию сотрудников уголовно-исполнительной системы, пересмотрены виды и размеры надбавок, дополнительные выплаты, связанные с прохождением службы в учреждениях и органах сферы исполнения уголовных наказаний, благодаря чему удалось добиться значительного роста денежного довольствия сотрудников. Тем не менее по прошествии более чем 10 лет размер денежного довольствия перестал соответствовать современным реалиям и насущным потребностям сотрудников пенитенциарной службы, что, как справедливо отметил член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека А. Мельников, привело к текучке кадров и недоукомплектованности до 30–40 % отдельных учреждений ФСИН России [8].

Полагаем, что одним из критериев снижения эффективности предоставления сотрудникам социальной гарантии в виде достойного денежного вознаграждения за их труд явилось принятие в течение нескольких лет подряд федеральных законов, включающих нормы о приостановлении действия ч. 5 ст. 2 Федерального закона о социальных гарантиях в части увеличения (индексации) окладов денежного содержания сотрудников (например, федеральные законы от 02.12.2013 № 350-ФЗ, от 06.04.2015 № 68-ФЗ).

Из вышеизложенного можно заключить, что в настоящее время назрела объективная необходимость в пересмотре размера денежного довольствия сотрудников в сторону значительного увеличения (по оценкам экспертов не менее, чем на 30–50 %), что не только способствует повышению престижа службы в уголовно-исполнительной системе, формированию чувства защищенности, но и будет выступать в качестве важного фактора формирования антикоррупционной политики государства.

На данный момент профильным комитетом Государственной Думы Российской Федерации принято положительное решение о внесении проекта Федерального закона № 600538-8 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» в Совет Государственной Думы с последующей передачей на рассмотрение Государственной Думе [9]. Предлагается установить размеры окладов по типовым должностям и окладов по специальным званиям сотрудников учреждений и органов УИС не ниже, чем у соответствующих категорий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации. Естественно, в случае принятия данных поправок

размер денежного довольствия сотрудников увеличиться, изменения коснутся в том числе и лиц, которые проходят службу на нетиповых должностях.

2. Жилищное обеспечение сотрудника и членов его семьи.

Жилищное обеспечение сотрудников предусматривает возможность реализации права на получение денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений; предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда, в том числе из жилищного фонда Российской Федерации по договору социального найма; предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения.

В 2023 г. смогли решить свои проблемы, связанные с улучшением жилищных условий, 581 сотрудник и пенсионер уголовно-исполнительной системы (АППГ – 848), в том числе за счет предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения и строительства жилого помещения – 304 семьи (АППГ – 384); выделения государственных жилищных сертификатов – 219 семей (АППГ – 321); предоставления жилых помещений по договорам социального найма – 58 семей (АППГ – 143). Компенсация за наем (поднаем) жилых помещений выплачивалась 4859 сотрудникам (АППГ – 5129) [10, с. 35].

Как показывает практика, одним из наиболее сложно реализуемых является право сотрудника на предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения. Нормативную основу реализации данного права составляют федеральный закон о социальных гарантиях, постановление Правительства Российской Федерации от 24.04.2013 № 369, а также приказ ФСИН России от 16.10.2014 № 550 (далее – приказ № 550).

Нельзя не отметить, что, с одной стороны, процедура постановки на учет с целью получения единовременной социальной выплаты является достаточно прозрачной, поскольку к сотруднику предъявляется лишь ряд формальных требований, перечисленных в ст. 4 Федерального закона о социальных гарантиях. С другой стороны, решение о предоставлении данного вида выплаты принимается коллегиально комиссией, которая формируется из числа сотрудников соответствующего учреждения или органа уголовно-исполнительной системы. Действующим законодательством не предусмотрено какой-либо формы контроля за работой данной комиссии, что подразумевает широту дискреционных полномочий. Полагаем, что указанное обстоятельство выступает в качестве существенного коррупциогенного фактора, способного подорвать доверие к имеющейся системе социальных гарантий.

Кроме того, считаем, что анализируемый способ социальной поддержки сотрудников является излишне узконаправленным, потому как не предусматривает мер поддержки в отношении тех сотрудников, которые решили свои жилищные проблемы самостоятельно, а также членов их семей или пенсионеров уголовно-исполнительной системы. Например, за счет своих собственных средств, что, несомненно, им

удалось посредством «жесткой» экономии, учитывая сложившийся уровень цен на рынке недвижимости, либо использования средств ипотечного кредитования. Таким образом, взвалив на себе серьезное финансовое бремя, данная категория сотрудников еще и утратила фактическую возможность и право встать на учет для предоставления рассматриваемого вида социальной выплаты.

Следует отметить, что при формальном соответствии требованиям для постановки в очередь на предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудники сталкиваются с необходимостью нести дополнительные финансовые затраты, связанные с реализацией своего права на получение рассматриваемого вида социальной гарантии: предоставлять документы и различные справки, которые выдаются исключительно на платной основе (например, справка об отсутствии недвижимости в собственности – выписка из ЕГРН о правах отдельного лица на имевшиеся (имеющиеся) у него объекты недвижимости). Полагаем, что данные сведения должны предоставляться в рамках межведомственного взаимодействия, а не возлагать на сотрудников дополнительные материальные обременения. Потому как недопустимо ухудшать материальное положение сотрудника в связи с реализацией его права.

Вместе с тем считаем необходимым дополнить перечень социальных гарантий сотрудников возможностью получения служебной ипотеки, которая будет предоставляться аналогично и по тем же принципам, что и так называемая военная ипотека (программа субсидирования ипотеки для военных). Так, в соответствии с Федеральным законом от 20.08.2004 № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» военной ипотекой могут воспользоваться абсолютно все военнослужащие, она не зависит от наличия у лица другого недвижимого имущества, семейного положения или детей, но при всем при этом предъявляет требования к продолжительности службы в вооруженных силах (от 10 до 20 лет в зависимости от индивидуальных условий прохождения службы и основания для расторжения контракта). Считаем, что это позволит удержать в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации наиболее опытные и квалифицированные кадры.

3. Медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудника и членов его семьи.

Как уже отмечалось ранее, прохождение государственной службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы сопряжено со значительными рисками для жизни и здоровья сотрудников, именно поэтому медицинское обеспечение было включено в систему их социальных гарантий. Тяжелые условия несения службы могут спровоцировать возникновение нервно-эмоционального перенапряжения и проблем со здоровьем. Риск развития различных заболеваний у личного состава повышает вероятность преждевременного увольнения опытных сотрудников, том числе по болезни.

Законодатель не мог не обратить внимание на необходимость решения вопросов, связанных с меди-

цинским обеспечением сотрудников. В этой связи в Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 г. в качестве одного из направлений повышения уровня социальной защиты сотрудников закреплено «совершенствование медицинского обеспечения сотрудников уголовно-исполнительной системы, предусматривающее возможность получения медицинской помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения и обеспечение ее доступности».

Правовая основа социальных гарантий на медицинское обеспечение сотрудников базируются на ст. 11 федерального закона о службе в УИС; ст. 3 и 10 федерального закона о социальных гарантиях; ч. 1 ст. 18 и ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; Постановлении Правительства Российской Федерации от 24.04.2019 № 491, устанавливающим Правила медицинского обеспечения сотрудников, имеющих специальные звания и проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, а также членов их семей.

Бесплатная медицинская помощь сотрудникам пенитенциарного ведомства оказывается в специализированных ведомственных медицинских организациях, к которым относятся лечебно-профилактические учреждения ФСИН России (ЛПУ) и МВД России. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.10.1998 № 1254 «Вопросы уголовно-исполнительной системы» на ЛПУ МВД России возложена обязанность по медицинскому обеспечению сотрудников пенитенциарной системы при отсутствии у последних собственных ЛПУ. Также в распоряжении ФСИН России имеется 55 центров медицинской и социальной реабилитации, 7 больниц для личного состава и 74 военно-врачебных комиссии [11].

Несмотря на всю важность обеспечения сотрудников профессиональной и качественной медицинской помощью на практике сотрудникам часто приходится сталкиваться с разного рода проблемами. Так, оказание медицинской помощи сотрудникам на базе ЛПУ МВД России на практике приводит к снижению ее объема и качества, что подтверждается результатами анкетирования, проведенного среди сотрудников, закрепленных за ФКУЗ «МСЧ МВД России по Вологодской области». В частности, отмечается отсутствие электронной записи к специалистам (для получения талончиков на прием приходится занимать очередь в регистратуру с 5–6 утра); нехватка терапевтов и иных профильных специалистов (длительное ожидание очереди на прием); долгий период ожидания плановой госпитализации с целью оказания медицинской помощи в организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения вследствие недостатка финансирования, а также получения направления для прохождения инструментальных исследований (например, ультразвукового обследования, МРТ); нехватка квалифицированного персонала, которая приводит к существенному снижению качества оказываемых медицинских услуг; удаленность медицинского учреждения от места прохождения службы.

В этой связи Ю. В. Ишков указывает, что «сложившаяся в настоящее время система медицинского обеспечения личного состава УИС не в полной мере обеспечивает необходимый уровень доступности и качества этой помощи каждому сотруднику» [12, с. 44].

В контексте рассмотрения данного вопроса нельзя не указать, что на сотрудников уголовно-исполнительной системы не распространяется действие норм об обязательном медицинском страховании (ОМС). При поступлении гражданина на военную службу или приравненную к ней службу действие полиса ОМС приостанавливается на срок прохождения застрахованным лицом указанной службы. На сотрудников также возложена обязанность сдать свой полис в любую страховую медицинскую организацию или территориальный фонд ОМС (ст. 49.1 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»).

Исходя из вышеизложенного, мы можем заключить, что сотрудники УИС не застрахованы в системе обязательного медицинского страхования. Данное обстоятельство естественным образом накладывает ограничения на возможность выбора медицинской организации для получения необходимой медицинской помощи. Более того, на ведомственную систему оказания медицинской помощи не распространяются нормативы, устанавливаемые Министерством здравоохранения Российской Федерации по объему и качеству их оказания, которые действуют для государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

Проблемы, связанные с недостаточным финансированием ведомственной системы здравоохранения и нехваткой квалифицированных кадров, в комплексе приводят к снижению качества оказываемых медицинских услуг и, как следствие, к росту смертности и инвалидности среди личного состава уголовно-исполнительной системы. В частности, в 2021 г. было зарегистрировано 4306 страховых случаев с сотрудниками пенитенциарной службы, в том числе 149 по фактам гибели (смерти) в период прохождения службы и 38 по фактам смерти до истечения одного года после увольнения со службы. Приобретенные в период прохождения службы хронические заболевания в ряде случаев являются основанием для установления сотрудникам (пенсионерам уголовно-исполнительной системы) соответствующей группы инвалидности. Всего в 2021 г. инвалидность была установлена в отношении 275 сотрудников, в том числе 32 – первая группа, 97 – вторая группа, 146 – третья группа инвалидности [13, с. 245].

Считаем, что в решении обозначенных нами проблем необходим системный подход. Во-первых, следует увеличить объемы бюджетных ассигнований на медицинское обслуживание сотрудников. Во-вторых, проблемы, связанные с невозможностью оказания или длительным периодом ожидания высокотехнологической и иной медицинской помощи на базе государственных или муниципальных учреждений здравоохранения, предлагаем решить посредством

внедрения элементов государственного медицинского страхования сотрудников.

4. Страховые гарантии сотруднику уголовно-исполнительной системы.

На данный момент страховые гарантии сотруднику предусматривают обязательное государственное страхование его жизни и здоровья, а также выплату компенсации за вред, причиненный имуществу сотрудника и членам его семьи в связи с исполнением последним своих служебных обязанностей (ст. 12 федерального закона о социальных гарантиях).

Вместе с тем на сотрудников уголовно-исполнительной системы не распространяются нормы действующего законодательства об обязательном социальном страховании. В частности, положения ст. 8 Федерального закона от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», устанавливающей основные виды страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию (например, выплата пенсии по старости, выплата пособия по временной нетрудоспособности). И это, с одной стороны, вполне объяснимо, поскольку, к примеру, пенсионное и медицинское обеспечение, а также выплата денежного довольствия сотрудникам производятся за счет средств федерального бюджета. В то время как обязательное социальное страхование обеспечивается за счет средств, выделяемых из бюджетов государственных внебюджетных фондов – Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации (СФР) и Федерального фонда обязательного медицинского страхования, формируемых из уплачиваемых страховых взносов. Учреждения и органы ФСИН России не являются плательщиками страховых взносов в действующей системе обязательного социального страхования.

С другой стороны, сотрудникам, несмотря на наличие запрета работать по совместительству, разрешается заниматься педагогической, научной и иной творческой деятельностью с разрешения непосредственного руководителя (начальника) (ч. 4 ст. 34 Федерального закона о службе в УИС). Это означает, что с сотрудником заключается трудовой договор для выполнения указанных видов деятельности. В данном случае работодатель будет обязан осуществлять уплату страховых взносов в рамках обязательного государственного страхования (ст. 419 НК РФ). Следовательно, на сотрудников на период действия трудового договора должны распространяться нормы о пенсионном, медицинском и социальном страховании, включая периоды временной нетрудоспособности. Кроме того, обеспечение данных видов страхования гарантируется Конституцией Российской Федерации (ст. 75).

Однако, как показывает практика, сотрудники не в полной мере могут воспользоваться своим правом на предоставление социальных выплат, к примеру в случае временной нетрудоспособности, а также воспользоваться медицинскими услугами в системе обязательного медицинского страхования. Так, в случае заболевания сотрудник уголовно-исполнительной системы, в том числе осуществляющий трудовую деятельность по совместительству, будет

вынужден обратиться в медико-санитарную часть (МСЧ) по месту службы для получения необходимой медицинской помощи, а также при необходимости освобождения от исполнения служебных обязанностей. В этом случае временно нетрудоспособному сотруднику лечащим врачом медицинской организации выдается листок освобождения от исполнения служебных обязанностей по временной нетрудоспособности (п. 12 приказа ФСИН России от 22.12.2023 № 807). При всем при этом оформляемый медицинским учреждением листок освобождения от исполнения служебных обязанностей не может служить основанием для начисления сотруднику, работающему по совместительству, выплат по временной нетрудоспособности, предусмотренных в рамках обязательного социального страхования. И, как следствие, сотруднику не оплачивают больничный, тем самым нарушают его конституционное право на получение данного вида выплат.

Подобного рода ситуации являются системными и негативно сказываются на престиже службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы. Обозначенные нами обстоятельства складываются в силу ряда причин. Во-первых, информация о выдаче листка освобождения от исполнения служебных обязанностей по временной нетрудоспособности не передается МСЧ в СФР. Во-вторых, в МСЧ сотруднику не выдают листок нетрудоспособности (в печатном или электронном виде), сведения о котором автоматически передаются в СФР, поскольку, как нами было отмечено ранее, на сотрудников не распространяется действие норм об обязательном медицинском страховании. Соответственно, правовых оснований для оплаты больничного не возникает.

Из сказанного можно заключить, что уплата страховых взносов по обязательному социальному страхованию работодателем не влечет для сотрудника правовых последствий в виде страхования его в системе ОМС и осуществления выплат по временной нетрудоспособности. Следовательно, правовые коллизии и пробелы в действующем законодательстве приводят к массовым нарушениям прав сотрудников.

Решение обозначенной нами проблемы видится в выдаче сотрудникам, работающим по совместительству, временных полисов ОМС на период действия трудового договора с возможностью его последующего продления (продлонгации) в случае заключения нового трудового договора. Выполнение обозначенного нами условия позволит соблюсти права работников на выплату пособия по временной нетрудоспособности. В целях реализации данного предложения считаем необходимым ст. 49.1 федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» дополнить частью соответствующего содержания.

5. Дополнительные материальные гарантии сотрудника уголовно-исполнительной системы.

Перспективным направлением совершенствования системы социальных гарантий сотрудников УИС видится «возврат» к ранее предоставляемым сотрудникам мерам материального стимулирования профессиональной деятельности, например в виде вы-

плат денежных компенсаций в размере фактически уплаченных сотрудниками сумм земельного налога и налога на имущество физических лиц. Необходимо уточнить, что прежде упомянутый вид компенсации был предусмотрен ст. 64 Положения о службе в органах внутренних дел, а также п. 18.1 Постановления Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 № 941. Содержательно данные нормы распространялись исключительно на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уволенных со службы с правом на пенсию по следующим основаниям: по достижении предельного возраста, выслуге лет, сокращению штатов, болезни или по ограниченному состоянию здоровья, а также имеющим выслугу 20 лет и более (в календарном исчислении).

Предоставление компенсации носило сугубо заявительный характер. Для ее оформления сотрудникам было необходимо обратиться в отдел (отделение, группу) пенсионного обеспечения территориального органа ФСИН России либо финансовое (экономическое) подразделение территориального органа ФСИН России по месту службы со следующим пакетом документов: заявление на выплату; налоговое уведомление об исчисленных суммах налогов; платежные документы, подтверждающие уплату; правоустанавливающие документы на объекты налогообложения.

Несмотря на востребованность среди пенсионеров уголовно-исполнительной системы рассматриваемого вида материальных гарантий, фактически им можно было воспользоваться только до 1 января 2015 г., поскольку в ч.4 ст. 19 Федерального закона о социальных гарантиях были внесены соответствующие изменения (ст. 7 Федерального закона от 04.11.2014 № 342-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В аспекте рассмотрения данного вопроса представляется возможным разделить точку зрения М. И. Тарасовой, которая отмечает, что отмена ранее предоставляемых денежных компенсаций не только не стимулирует длительную службу, но и снижает уровень ее привлекательности, потому как по завершении службы пенсионеры уже не могут рассчитывать на высокоорганизованную социальную защиту, обеспечивающую достойную жизнь [14, с. 76].

Считаем, что решение обозначенных нами проблем возможно только посредством внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации в части установления налоговых льгот для сотрудников, а также лиц, уволенных с правом на пенсию по достижении предельного возраста, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющих выслугу 20 лет и более. С учетом вышеизложенного предлагаем внести следующие изменения и дополнения в НК РФ:

1. Часть 1 ст. 333.35 НК РФ дополнить пунктом, предусматривающим предоставление налоговых льгот сотрудникам уголовно-исполнительной системы, а также пенсионерам из числа лиц рядового и начальствующего состава ФСИН России при

осуществлении регистрационных действий с объектами недвижимого имущества, и изложить его в следующей редакции:

1. От уплаты государственной пошлины, установленной настоящей главой, освобождаются:

19) сотрудники уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, а также граждане, уволенные с правом на пенсию по достижении предельного возраста, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, – за государственную регистрацию права собственности на земельные участки, жилые помещения или доли в них.

II. Часть 1 ст. 395 НК РФ дополнить пунктом, предусматривающим предоставление налоговых льгот в виде освобождения от уплаты земельного налога сотрудников УИС, и изложить его в следующей редакции:

1. Освобождаются от налогообложения:

14) сотрудники уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, а также граждане, уволенные с правом на пенсию по достижении предельного возраста, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющие выслугу 20 лет и более.

III. Часть 1 ст. 407 НК РФ дополнить пунктом, предусматривающим предоставление налоговых льгот в виде освобождения от уплаты налога на имущество физических лиц сотрудников уголовно-исполнительной системы, и изложить его в следующей редакции:

1. С учетом положений настоящей статьи право на налоговую льготу имеют следующие категории налогоплательщиков:

7.1) сотрудники уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, а также граждане, уволенные с правом на пенсию по достижении предельного возраста, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющие выслугу 20 лет и более.

Таким образом, налоговые льготы могут выступить в качестве действенного финансово-правового инструмента экономического стимулирования интереса к прохождению службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Выводы

Престиж службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации обеспечивается посредством установления системы социальных гарантий, способствующих формированию высокого социального статуса сотрудников. Как показали результаты проведенного нами исследования, дальнейшее реформирование уголовно-исполнительной системы представляется возможным лишь при условии повышения социального статуса сотрудников посредством повышения качества и доступности социальных гарантий. В настоящее время это одно из ключевых условий для укомплектования пенитенциарной системы достойными кадрами. Однако процесс реализации социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам, нельзя назвать качественным и эффективным. Полагаем, что среди основных причин, способствующих снижению эффективности

предоставления социальных гарантий сотрудникам, могут быть названы следующие:

1) финансирование обеспечения всей системы социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам уголовно-исполнительной системы, осуществляется по остаточному принципу, что естественным образом влияет на объем, доступность и качество их предоставления;

2) наличие правовых пробелов и коллизий в части реализации социальных гарантий;

3) приостановление или прекращение действия отдельных правовых норм, устанавливающих социальные гарантии сотрудников;

4) длительный период ожидания реализации отдельных видов социальных гарантий;

5) принципы гласности и открытости процедур рассмотрения и принятия решений по вопросам предоставления социальных гарантий сотрудникам не соблюдаются.

В целях решения ранее обозначенных нами проблем правового и организационного характера в части предоставления сотрудникам уголовно-исполнительной системы социальных гарантий предлагаем:

1. Увеличить объемы бюджетных ассигнований на реализацию социальных гарантий сотрудников.

Это возможно только при условии внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации. В частности, предлагаем разработать прогрессивную шкалу налогообложения для налога на доходы физических лиц (НДФЛ): на доходы до 5 млн руб. ставка по-прежнему составит 13 %; от 5 до 25 млн руб. – 15 %; от 25 до 200 млн руб. – 20 %; от 200 и более млн руб. – 25 %. Дополнительные суммы НДФЛ предлагаем направить непосредственно в федеральный бюджет в целях покрытия расходных обязательств государства на увеличение денежного довольствия сотрудников и сотрудников иных силовых структур, а также на достойное финансирование действующей системы социальных гарантий.

2. Внести изменения в действующее законодательство в целях совершенствования правового регулирования и механизма предоставления социальных гарантий сотрудникам.

3. При проведении занятий по служебной-боевой подготовке на регулярной основе доводить до личного состава учреждений и органов уголовно-исполнительной системы информацию о системе социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам, а также процедуры их реализации, поскольку реализация правовых предписаний становится возможной лишь при условии информированности субъектов правоотношений.

4. Внедрить систему контроля осуществления мер по социальной защите сотрудников.

Таким образом, состояние правовой и социальной защиты сотрудников оказывает непосредственное влияние не только на эффективность функционирования и деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, но и на престиж службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации. Сформулированные нами предложения, направленные на решение обозначенных выше про-

блем правового регулирования и организации предоставления социальных гарантий сотрудникам, будут способствовать повышению качества нормативного материала в исследуемой области правового регу-

лирования, росту уровня социальной защищенности сотрудников, благоприятно отразится на их социальном статусе и, как следствие, авторитете службы в уголовно-исполнительной системе.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Заболонкова О. Социальные гарантии сотрудникам УИС, ФПС, органам наркоконтроля, таможенных органов с 2013 года // *Силловые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение*. 2013. № 4. С. 55–66.
2. Тарасова М. И. К вопросу о социальных гарантиях сотрудников уголовно-исполнительной системы // *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление*. 2015. № 3. С. 9–14.
3. Зинченко А. Э. Правовая защита и социальные гарантии сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации и членов их семей как часть структуры имиджа уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // *Петербургские пенитенциарные конференции (Санкт-Петербургский университет Федеральной службы исполнения наказаний, 17–18 мая 2021 г.)*: материалы конф. : в 4 т. СПб., 2021. Т. 3. С. 113–115.
4. Глава ФСИН призвал правительство увеличить зарплату сотрудникам ведомства. URL: <https://www.interfax.ru/russia/951629> (дата обращения: 15.04.2024).
5. Stratton C. How much do prison officers earn? UK salary explained. URL: <https://www.thesun.co.uk/news/23059707/how-much-prison-officers-earn-uk/> (дата обращения: 24.04.2024).
6. How much does a Jailer make? URL: https://www.glassdoor.com/Salaries/jail-salary-SRCH_KO0,4.htm?__cf_chl_tk=XltqOdBA_EjAviQ3.PKCjl6sHsiun2Vnl3DoylZCk8Y-1714027590-0.0.1.1-1663 (дата обращения: 24.04.2024).
7. Бураков Т. В. Социальные гарантии сотрудникам уголовно-исполнительной системы Российской Федерации как одно из условий прохождения ими службы // *Ведомости уголовно-исполнительной системы*. 2020. № 9. С. 66–70.
8. В ОНК Москвы поддержали идею увеличения зарплат работникам уголовно-исполнительной системы. URL: <https://tass.ru/obschestvo/20528379?ysclid=lvtpquvyh432876017> (дата обращения: 29.04.2024).
9. Законопроект № 600538-8 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона “О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/600538-8?ysclid=lv7v7hxsyn423498251> (дата обращения: 30.04.2024).
10. Итоги деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации за 2023 год. URL.: <https://fsin.gov.ru> (дата обращения: 25.04.2024).
11. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. URL.: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 25.04.2024).
12. Ишков Ю. В. Медицинские, социальные и организационные основы обеспечения безопасности сотрудников в пенитенциарных учреждениях России // *Вестник АГТУ*. 2019. № 2. С. 43–50.
13. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы (январь–март 2021 г.): информ.-аналит. сб. Тверь, 2022. 436 с.
14. Тарасова М. И. Денежное довольствие и социальные гарантии сотрудников уголовно-исполнительной системы // *Вестник Самарского юридического института*. 2015. № 3 (17). С. 74–79.

REFERENCES

1. Zabolonkova O. Social guarantees to employees of the Penitentiary Service, FPS, drug control authorities, customs authorities since 2013. *Silovye ministerstva i ve-domstva: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Law Enforcement Ministries and Departments: Accounting and Taxation*, 2013, no. 4, pp. 55–66. (In Russ.).
2. Tarasova M.I. On the issue of social guarantees for employees of the correctional system. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie = Penal System: Law, Economics, Management*, 2015, no. 3, pp. 9–14. (In Russ.).
3. Zinchenko A.E. P Legal protection and social guarantees of employees of the penal enforcement system of the Russian Federation and their family members as part of the image structure of the penal enforcement system of the Russian Federation. In: *Peterburgskie penitentsiarnye konferentsii (Sankt-Peterburgskii universitet Federal'noi sluzhby ispolneniya nakazanii, 17–18 maya 2021 g.): materialy konf.: v 4 t. T. 3* [Saint Petersburg Penitentiary Conferences (Saint Petersburg University of the Federal Penitentiary Service, May 17–18, 2021): materials of the conference: in 4 volumes. Volume 3]. Saint Petersburg, 2021. Pp. 113–115. (In Russ.).
4. *Glava FSIN prizval pravitel'stvo uvelichit' zarplatu sotrudnikam vedomstva* [Director of the Federal Penitentiary Service called on the government to increase the salaries of employees of the department]. Available at: <https://www.interfax.ru/russia/951629> (accessed April 15, 2024).
5. Stratton C. *How much do prison officers earn? UK salary explained*. Available at: <https://www.thesun.co.uk/news/23059707/how-much-prison-officers-earn-uk/> (accessed April 24, 2024).
6. *How much does a jailer make?* Available at: https://www.glassdoor.com/Salaries/jail-salary-SRCH_KO0,4.htm?__cf_chl_tk=XltqOdBA_EjAviQ3.PKCjl6sHsiun2Vnl3DoylZCk8Y-1714027590-0.0.1.1-1663 (accessed April 24, 2024).
7. Burakov T.V. Social guarantees to employees of the penal system of the Russian Federation as one of the conditions for their service. *Vedomosti ugolovno-ispolnitel'noi sistemy = Bulletin of the Penal System*, 2020, no. 9, pp. 66–70. (In Russ.).
8. *V ONK Moskvy podderzhali ideyu uvelicheniya zarplat rabotnikam ugo-lovno-ispolnitel'noi sistemy* [The ONK of Moscow supported the idea of increasing salaries for employees of the administrative and executive system]. Available at: <https://tass.ru/obschestvo/20528379?ysclid=lvtpquvyh432876017> (accessed April 29, 2024).

9. *Zakonoproekt No. 600538-8 "O vnesenii izmeneniya v stat'yu 2 Federal'-nogo zakona "O sotsial'nykh garantiyakh sotrudnikam nekotorykh federal'nykh or-ganov ispolnitel'noi vlasti i vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii"* [Draft Law No. 600538-8 "On Amendments to Article 2 of the Federal Law "On Social Guarantees to Employees of Certain Federal Executive Authorities and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"]. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/600538-8?ysclid=ltv7hxsyn423498251> (accessed April 30, 2024).
10. *Itogi deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii za 2023 god* [Results of the activity of the penal system of the Russian Federation for 2023]. Available at: <https://fsin.gov.ru> (accessed April 25, 2024).
11. *Kratkaya kharakteristika ugovovno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii* [Brief description of the penal system of the Russian Federation]. Available at: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (accessed April 5, 2024).
12. Ishkov Yu.V. Medical, social and organizational bases for ensuring the safety of employees in penitentiary institutions of Russia. *Vestnik AGTU = Bulletin of the ASTU*, 2019, no. 2, pp. 43–50. (In Russ.).
13. *Osnovnye pokazateli deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy (yanvar'–mart 2021 g.): inform.-analit. sb.* [Key performance indicators of the penal enforcement system (January–March 2021): information and analytical collection]. Tver, 2022. 436 p.
14. Tarasova M.I. Monetary allowance and social guarantees for employees of the penal enforcement system. *Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta = Bulletin of the Samara Law Institute*, 2015, no. 3 (17), pp. 74–79. (In Russ.).
Information about the author

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

НАДЕЖДА ВЛАДИМИРОВНА АНИСКИНА – кандидат юридических наук, доцент кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, AniskinaN555@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7185-5730>

NADEZHDA V. ANISKINA – Candidate of Sciences (Law), associate professor at the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, Vologda, Russia, AniskinaN555@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7185-5730>

Статья поступила 21.05.2024