

УДК 35.081.7:343.83

Проблемы правового регулирования и организации деятельности аттестационных комиссий ФСИН России по урегулированию конфликта интересов в уголовно-исполнительной системе

С.В. КРИЖАНОВСКИЙ – адъюнкт кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России

В статье рассматриваются проблемы организации деятельности аттестационных комиссий ФСИН России по урегулированию конфликта интересов в уголовно-исполнительной системе. Анализируются нормативно-правовая база и практика ее применения. Предлагаются меры по совершенствованию организации деятельности данных комиссий.

Ключевые слова: кадровое обеспечение; аттестация сотрудников уголовно-исполнительной системы; противодействие коррупции; коррупциогенность; функция аттестационной комиссии; конфликт интересов.

Problems of legal regulation and organization of the evaluation committees of the Federal Penal Service of Russia to resolve the conflict of interests

S.V. KRIZHANOVSKY – Adjunct of the Department of administrative and legal disciplines of the Federal Penal Service of Russia

The article deals with the problem of organization of the evaluation committees of the Federal Penal Service of Russia to resolve the conflict of interest in the penal system. We analyze the legal framework and its implementation. It proposes measures to improve the organization of the evaluation committees of the Federal Penal Service of Russia

Key words: staffing; certification of employees of the correctional system; fight against corruption; corruption potential; function of evaluation committee; a conflict of interest.

Повышение эффективности управления в органах государственной власти Российской Федерации является приоритетной задачей проводимых реформ. Согласно положениям Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. к числу основных задач относятся повышение качества кадрового обеспечения ФСИН России и противодействие коррупции¹.

Как отмечается в научной литературе, от профессионализма сотрудника, его готовности грамотно действовать в определенной оперативной обстановке, эффективно решать стоящие перед ним правоохранительные задачи зависит качество выполнения должностных обязанностей, а следовательно, обеспечение нормального функционирования исправительного учреждения². Действительно, необходимо обладать гибким

профессиональным мышлением, высоким уровнем психологической устойчивости, физической и моральной подготовленности, выполнять установленные требования по физической подготовке, иметь прочные навыки владения табельным оружием, обращения с техническими и специальными средствами, используемыми в деятельности исправительных учреждений, оказания неотложной доврачебной помощи³. Следует учитывать и высокую степень коррупциогенности службы в органах и учреждениях ФСИН России, поэтому сотрудник должен иметь необходимый набор знаний и умений для противодействия коррупционным факторам при прохождении службы, обладать высокими морально-нравственными качествами.

Работа с кадрами является одним из важных и объективно необходимых направлений

деятельности любой социальной системы. Насколько эффективно реализуется кадровая политика, насколько она учитывает особенности и перспективы развития системы, настолько оптимально функционирует и вся система⁴. Очевидно, что достижение задач противодействия коррупционным проявлениям в деятельности уголовно-исполнительной системы невозможно без создания и использования правовых и организационных ресурсов для формирования качественного кадрового состава ФСИН России, предупреждения и разрешения различного рода проблем и конфликтов интересов, связанных с прохождением службы. Одним из таких организационных средств на практике стало создание аттестационных комиссий в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Термин «аттестация» произошел от латинского attestatio – свидетельство. Слово «аттестовать» в русском языке имеет следующее значение: определить уровень квалификации какого-либо лица, установить соответствие какой-либо должности⁵.

Поскольку сотрудники уголовно-исполнительной системы обладают специальным правовым статусом, так как являются сотрудниками органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, функционирование аттестационных комиссий определяется отдельными нормативными правовыми актами⁶.

В настоящее время одной из функций рассматриваемых комиссий выступает решение вопросов, связанных с соблюдением сотрудниками требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

В целях анализа организации деятельности аттестационных комиссий в данном направлении в 2014–2015 гг. нами проведено эмпирическое исследование, в рамках которого были собраны материалы практики и проанкетированы сотрудники 17 территориальных органов ФСИН России и подчиненных им исправительных учреждений (720 респондентов).

Следует отметить, что 28% опрошенных ответили, что им не знакомо понятие конфликта интересов, что свидетельствует о слабом знании сотрудниками данного правового института. В период с 2011 по 2014 гг. аттестационными комиссиями территориальных органов ФСИН России, принявших участие в исследовании, в рамках процедуры урегулирования конфликта интересов были рассмотрены 170 ситуаций.

В итоге 34 сотрудника были привлечены к дисциплинарной ответственности, 1 уволен со службы в связи с утратой доверия. Основаниями для рассмотрения стали следующие конфликтные ситуации: совместное прохождение службы сотрудниками, находящимися в родстве, – 86 чел., предоставление недостоверных сведений о доходах и имущественном положении сотрудников и членов их семей – 45 чел., подача рапорта о невозможности предоставления сведений о доходах и имущественном положении – 25 чел., владение ценными бумагами – 4 чел., иное – 10 чел.

Анализ полученных данных позволяет сделать вывод, что типовыми ситуациями, рассмотренными на аттестационных комиссиях, являются прохождение службы родственниками в состоянии подконтрольности и подчиненности (в большинстве своем были приняты решения о переводе на другую должность либо место службы) и неполное предоставление сведений о доходах и имущественном положении. Следует отметить, что в 2014 г. выросло количество обращений об урегулировании конфликта интересов. Особо сделаем акцент на том, что из всех рассмотренных ситуаций только 2% имели признаки коррупционного правонарушения. В частности, сотрудник УФСИН России по Волгоградской области, замещающий должность старшего инженера группы инженерно-технического обеспечения, связи и вооружения, являлся соучредителем коммерческой организации. Причиной данного конфликта интересов стала юридическая неграмотность самого сотрудника: предпринимательской деятельностью он занимался еще до поступления на службу в уголовно-исполнительную систему, на момент принятия на службу фирма фактически не существовала, но ликвидация не была произведена в связи с непогашенной задолженностью перед налоговыми органами. По результатам заседания аттестационной комиссии данный сотрудник был привлечен к дисциплинарной ответственности в виде строгого выговора.

Причиной большинства конфликтных ситуаций явилась личная невнимательность и незнание нормативных правовых актов, а не прямой умысел на совершение коррупционного правонарушения. В таких случаях можно говорить о наличии «мнимого» конфликта интересов, что тем не менее не освобождает сотрудников от дисциплинарной ответственности.

Важно также отметить, что многие исправительные учреждения являются градо- и

поселкообразующими в населенных пунктах своей дислокации, и сотрудники для сохранения места службы и единственно возможного источника стабильного дохода (источника существования) вынуждены прибегать к «нестандартному» поведению. Так, были прецеденты фиктивного расторжения брака в целях исключения конфликта. Кроме того, в случае перемещения либо увольнения одного из сотрудников в связи с необходимостью урегулирования конфликтной, с точки зрения законодателя, ситуации, конкретное подразделение уголовно-исполнительной системы может лишиться высококвалифицированного специалиста.

Как показали результаты исследования, 35% членов аттестационных комиссий отметили отсутствие четких формулировок в законодательстве, позволяющих определить наличие реального конфликта интересов, степень вины, и критериев привлечения к юридической ответственности. Существующие методические рекомендации не учитывают специфику правового статуса сотрудника ФСИН России и условий прохождения службы в уголовно-исполнительной системе. Имеются сложности и с включением в состав аттестационной комиссии сторонних экспертов, поскольку на заседаниях может рассматриваться информация, носящая закрытый характер и содержащая персональные данные сотрудников и членов их семей.

Таким образом, можно заключить, что появление в законодательстве, регулирующем вопросы прохождения службы в уголовно-исполнительной системе, института конфликта интересов сыграло положительную роль при решении задач профилактики и пресечения коррупционных правонарушений. Вместе с тем существует ряд проблем правового и организационного характера, требующих своего решения:

1. В Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации целе-

сообразно включить норму, позволяющую проходить сотрудникам, состоящим в родстве или свойстве, службу в состоянии подконтрольности с передачей ряда функций или полномочий с момента возникновения подконтрольности иным сотрудникам. Такое правовое решение позволит обеспечить равный доступ граждан к прохождению государственной службы в органах и учреждениях ФСИН России, исключит их фактическую дискриминацию по данному основанию. На наш взгляд, необходимо исходить из того, что сама по себе возможность перехода потенциального конфликта интересов в реальный, сопряженный с коррупционными проявлениями и нанесением вреда интересам службы, не должна препятствовать поступлению на службу, а уж тем более приводить к отрицательным последствиям для действующих сотрудников.

2. Необходимо юридически закрепить критерии наличия и степени вины сотрудников, оказавшихся в ситуации конфликта интересов, а также дифференцированные меры ответственности.

3. Методические рекомендации для аттестационных комиссий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов следует разработать с учетом специфики прохождения службы в уголовно-исполнительной системе, а также необходимости обеспечения правил работы со служебной информацией и персональными данными сотрудников и иных граждан.

Решение вышеназванных проблемных вопросов не только повысит эффективность реализации правового института урегулирования конфликта интересов, но и позволит избежать излишних отрицательных последствий для самих сотрудников при возникновении так называемых «мнимых» и потенциальных конфликтных ситуаций, никак не связанных с противоправной материальной заинтересованностью сотрудников.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

² См.: Елагин А.Г., Мельникова Н.А. Административная деятельность исправительных учреждений: Моногр. Вологда, 2011. С. 58.

³ См.: Барановский Н.Н., Демин В.Н. Квалификационные требования к сотрудникам основных служб уголовно-исполнительной системы: Метод. рекомендации. М., 2006. С. 6.

⁴ См.: Колодкин Л.М., Фатулла А.В. Организация работы с кадрами в ОВД. М., 1990. С. 13–15.

⁵ См.: Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С.А. Кузнецова. СПб., 2000. С. 51.

⁶ См., напр.: Приказ Минюста России от 06.06.2005 г. № 76 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Поло-

¹ См.: Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 14.10.2010 g. № 1772-r «O koncepcii razvitija ugovolno-ispolnitel'noj sistemy Rossijskoj Federacii do 2020 goda» // SZ RF. 2010. № 43. St. 5544.

² См.: Elagin A.G., Mel'nikova N.A. Administrativnaja dejatel'nost' ispravitel'nyh uchrezhdenij: Monogr. Vologda, 2011. S. 58.

³ См.: Baranovskij N.N., Demin V.N. Kvalifikacionnye trebovanija k sotrudnikam osnovnyh sluzhb ugovolno-ispolnitel'noj sistemy: Metod. rekomendacii. M., 2006. S. 6.

⁴ См.: Kolodkin L.M., Fatulla A.V. Organizacija raboty s kadrami v OVD. M., 1990. S. 13–15.

⁵ См.: Bol'shoj tolkovyj slovar' russkogo jazyka / Pod red. S.A. Kuznecova. SPb., 2000. S. 51.

⁶ См., напр.: Prikaz Minjusta Rossii ot 06.06.2005 g. № 76 «Ob utverzhenii Instrukcii o porjadke primenenija Polozhenija

жения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы», Приказ ФСИН России от 29.04.2014 г. № 199 «О комиссии Федеральной службы исполнения наказаний по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих ФСИН России и урегулированию конфликта интересов», Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты.

o sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii v uchrezhdenijah i organah ugovovno-ispolnitel'noj sistemy», Prikaz FSIN Rossii ot 29.04.2014 g. № 199 «O komissii Federal'noj sluzhby ispolnenija nakazanij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebному поведению federal'nyh gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashih FSIN Rossii i uregulirovaniju konflikta interesov», Postanovlenie Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii ot 23.12.1992 g. № 4202-1 «Ob utverzhenii Polozhenija o sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii i teksta Prisjagi sotrudnika organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii» i inye normativnye pravovye akty.

УДК 343.83

Организация социальной защиты сотрудников ФСИН России в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы

А.А. ПОПОВ – адъюнкт кафедры административно-правовых дисциплин ВПЭ ФСИН России

В статье рассматриваются некоторые аспекты и направления деятельности, связанные с организацией учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы социальной защиты своих сотрудников. Анализируется влияние различных факторов на данную деятельность в условиях реформирования системы исполнения наказаний, в том числе проблемы обеспечения согласованной работы всех субъектов социальной защиты, соблюдения субъективных прав и выполнения обязанностей, осуществления контроля.

Ключевые слова: социальная защита; сотрудник уголовно-исполнительной системы; реформирование.

Organization of social protection of employees of the Federal Penal Service of Russia in the conditions of reforming the penal system

A.A. POPOV – Adjunct of the Department of administrative and legal disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article discusses some aspects and activities related to the organization of institutions and bodies of the penal system of social protection of their employees. It analyses the influence of various factors on this activity in the conditions of reforming the penal system, including problems of coordinated work of all the subjects of social protection, respect for the subjective rights and responsibilities, monitoring.

Key words: social protection; employees of the penal system; reforming.

Обеспечение должного уровня социальной защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы в условиях ее реформирования является одной из основных задач, предусмотренных Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.¹

С учетом необходимости интеграции нашего государства в международное право-

вое поле, соблюдения международных стандартов и правил обращения с заключенными, обеспечения престижа службы становится актуальной задачей, связанная с реализацией мер по соблюдению социальных гарантий, предусмотренных для сотрудников системы действующим законодательством.

Повышение социального статуса сотрудников, помимо концепции, предусмотрено