

О развитии института социально-правовой защиты сотрудников УИС средствами специального внутреннего разбирательства их дел по допущенным нарушениям служебного характера

О.Г. АНАНЬЕВ – старший преподаватель кафедры социальной психологии и социальной работы Академии права и управления ФСИН России (г. Рязань)

В статье рассматриваются проблемы социально-правовой защиты сотрудников УИС в контексте нового направления пенитенциарной социальной работы – социальной работы с персоналом. Проведен анализ проблем кадровой политики исправительных учреждений, предложена и обоснована новаторская форма их решения – создание апелляционной дисциплинарной комиссии (описаны ее полномочия и общая технология работы).

Ключевые слова: служебные нарушения; властно-управленческая деятельность; социально-правовая защита сотрудников УИС; апелляционная дисциплинарная комиссия.

Анализ нарушений служебного характера, допущенных сотрудниками УИС, показывает, что часть лиц, обвиненных в их совершении, негативно отзываются об объективности не только проведенных разбирательств, но и принятых по ним окончательных решений (наложение дисциплинарных взысканий или увольнение по отрицательным мотивам).

Все это порождает недовольство и жалобы, особенно со стороны младшего и среднего начальствующего состава, а также гражданского населения, имеющего отношение к деятельности УИС (родственники сотрудников зачастую работают или проходят службу здесь же). Люди сетуют на несправедливость, отсутствие механизмов, реально позволяющих противодействовать появлению тенденциозных и субъективистских решений.

Расточительством государственных средств можно назвать случаи увольнения по субъективным причинам специалистов-профессионалов, на подготовку которых были потрачены немалые деньги. Однако подобные решения принимаются, без промедления утверждаются вышестоящими кадровыми структурами, при этом мало кто задумывается о необходимости возмещения затрат на обучение (исключение, конечно, должны составлять лица, совершившие преступные действия). При незначительных нарушениях служебного характера и проведении соответствующей кадрово-воспитательной работы сотрудники могли бы еще проходить службу, но, как правило, в таких случаях принимаются крайние меры (увольнение)¹. В то же время существует практика, когда на освободившиеся места по протекции назначаются лица, не имеющие необходимой профессиональной подготовки, состоящие в родстве с «нужными» людьми либо способные на проявление личной преданности тому или иному руководителю. Производятся назначения на ответственную работу молодых

специалистов, чья компетентность недостаточна, и очевидно, что эти решения принимаются с учетом возможностей назначаемых незамедлительно выполнять любые устные распоряжения вышестоящих руководителей без нравственной или правовой оценки. С другой стороны, начальникам, назначившим молодого сотрудника, предоставляется потенциальная возможность возложить на него всю вину в случае неудач (провалов) на соответствующем направлении работы. Как показывает практика, такой специалист продолжительное время не проявляет какой-либо инициативы в службе. Сказывается отсутствие опыта генерирования новых идей, принятия решений и организации их исполнения.

Беседы на данную тему с сотрудниками показывают, что негативным фактором, обуславливающим субъективизм при принятии различных неправомерных решений на уровне руководства территориальных органов и учреждений УИС, многие считают систему единоначалия, которая не предусматривает использования форм демократического общественного контроля за деятельностью руководителей того или иного уровня. Так, в отдельных регионах (территориальных органах УИС) существует практика проведения только оперативных совещаний под руководством администрации, в то время как такой институт демократии, как общее собрание сотрудников, где могут быть высказаны критические замечания в адрес руководителей, а принятые решения могут предусматривать те или иные мероприятия, направленные на противодействие различным злоупотреблениям с их стороны, незаслуженно забывается.

Обсуждение случаев злоупотребления властными полномочиями позволяет сотрудникам делать выводы о руководителях: власть над людьми дает им возможность не только несправедливо, но и вопреки нормативным требовани-

ям принимать решения по вопросам служебного характера. При этом отмечается не только множественность злоупотреблений, но и их разнообразие – от корыстных до психологического воздействия на тех или иных лиц. Вышесказанное может быть следствием социализации не сформированных нравственных представлений руководителя при принятии управленческих решений и выстраивании своего поведения вопреки требованиям правил организационной культуры.

Исследуемая практика дискредитирует властно-управленческую деятельность вообще, влияет на оценку и характеристику УИС, а также восприятие системы населением, реализацию принципов законности, объективности и справедливости в деятельности ИУ. Обращение сотрудника УИС за восстановлением справедливости в судебные инстанции может закончиться увольнением со службы под благовидным или неблагоприятным предлогом, поэтому туда почти и не обращаются.

Низкая эффективность деятельности УИС вынуждает предпринимать шаги для поиска и реализации определенных механизмов, позволяющих сотрудникам и общественности надеяться на возможность изменения существующей ситуации.

Важность решения данной задачи подтверждается также необходимостью борьбы с коррупцией в УИС в связи с требованиями законодательства, а также выполнением указаний Президента Российской Федерации Д.А. Медведева о социальной защите сотрудников правоохранительных органов².

Отсутствие демократических институтов, в частности профсоюзных организаций начальствующего состава УИС, также негативно сказывается на возможности осуществления социально-правовой защиты сотрудников, обвиняемых в совершении нарушений служебного характера.

В целях дальнейшего развития демократических начал и решения вопроса о создании специального механизма, способного обеспечить социально-правовую защиту сотрудников УИС, которым инкриминируются противоправные либо аморальные действия при исполнении служебных обязанностей, целесообразно ввести в деятельность территориальных управлений ФСИН России институт апелляционных дисциплинарных комиссий (АДК). Комиссии представляют собой общественно-апелляционную инстанцию, в которую может обратиться сотрудник за восстановлением справедливости в случае, если в отношении его имело место тенденциозное разбирательство, а принятое решение влечет определенные негативные социально-правовые последствия и отражается на социальном положении его самого и его семьи. АДК могли бы также рассматривать апелляции сотрудников по вынесенным в отношении их неправомерным наказаниям, необъективно

составленным служебным документам (аттестации), справкам по результатам проверок, по итогам которых приняты решения о наложении дисциплинарных взысканий.

Опросы показывают, что сотрудники недовольны невыплатой премий без письменных обоснований, снятием с очереди на жилье, невыдачей жилищного сертификата, произведенными удержаниями в счет возмещения ущерба, якобы причиненного неправомерными действиями. Введение института АДК позволит служащим, в отношении которых вынесены заведомо тенденциозные обвинения, делать опровержения и восстанавливать свой социально-нравственный статус в особой профессиональной среде, где важнейшими факторами, влияющими на возможность дальнейшего прохождения службы, являются авторитет и уважение сослуживцев.

Необходимо помнить, что, боясь негативных последствий, далеко не все сотрудники УИС решаются обжаловать действия вышестоящих руководителей в суде. Следовательно, введение института АДК необходимо рассматривать как создание специальной процедуры внутреннего разбирательства по тем решениям, которые были приняты неправомерно именно руководителями территориальных органов и учреждений УИС и носят явно субъективный характер.

Предполагается, что участие в разбирательствах дел сотрудников, обратившихся за восстановлением справедливости, должно осуществляться теми людьми, которые будут избраны на общих собраниях подразделений УИС и включены в список лиц для участия в деятельности АДК. Для рассмотрения конкретного дела на АДК заинтересованное лицо (пострадавший) должно предложить пять кандидатур из этого общего числа, которые должны быть утверждены приказом соответствующего начальника. После объявления приказа о создании АДК для разбирательства конкретного обращения сотрудника, статус которого был неправомерно нарушен, избранных членов необходимо считать наделенными специальными полномочиями для проведения мероприятий по восстановлению истины и принятию решений, имеющих правовые и социально-экономические последствия, в отношении обратившегося лица и его семьи. Членам комиссии предоставлено право собирать доказательства невиновности (виновности) пострадавших лиц, получать копии документов, объяснения должностных лиц по расследуемому повторно делу независимо от должности.

АДК должны состоять из сотрудников-профессионалов, положительно характеризующихся, чей срок службы в УИС составляет не менее 10 лет. Возможно привлечение к работе комиссии ветеранов УИС, способных на должном уровне принимать участие в разбирательствах подобного характера. Основная задача АДК – разбирать служебные конфликты в апелляционных случаях.

Решения АДК по своей силе должны быть выше решений, принятых единолично руководителями, чьи волеизъявления обжалуются, включая начальников ИУ и территориальных управлений ФСИН России. Если соответствующие руководители в 10-дневный срок не обжалуют решения АДК в судебном порядке, то своими приказами они должны отменить прежде вынесенные неправомерные решения и утвердить новые, вынесенные АДК, со всеми правовыми последствиями.

Перед АДК могли бы ставиться вопросы о признании правомерного (либо неправомерного) использования средств федерального бюджета руководителями, которым КРО (КРУ) инкриминирует нецелевое использование денежных средств и их возмещение из собственных средств. При признании расходов правомерными (если они были произведены для предотвращения чрезвычайных ситуаций природного, техногенного или социального характера) с руководителя должно быть окончательно снято обвинение, а возмещение ущерба не должно производиться.

Процессуальный регламент АДК должен быть составлен таким образом, чтобы ее заседания проводились, во-первых, по аналогии с судебными заседаниями (соблюдение состязательности сторон, присутствие экспертов и специалистов и т.д.), а во-вторых, оперативно. При необходимости дополнительных проверок для завершения рассмотрения возможно объявление перерывов, но общее время рассмотрения не должно превышать трех суток. На свои заседания для участия в восстановлении истины и справедливости АДК могла бы приглашать руководителей УИС любого уровня, чья информация либо действия могут иметь значение для принятия объективного решения. Решения АДК должны приниматься тайным голосованием при простом большинстве голосов.

Сотрудникам, обжалующим неправомерные решения, должно быть предоставлено право собирать письменные доказательства для обоснования своей позиции через постоянно действующего секретаря, избираемого тайным голосованием, которому доверяют сотрудники

и деятельность которого в этой части не будет подотчетна руководителям территориального УФСИН России. Для этого в ведомственном нормативном акте необходимо закрепить, что письменные запросы названных секретарей обязательны для исполнения всеми руководителями территориальных УФСИН России и их учреждений.

Решения АДК уровня УФСИН России по своей силе должны быть выше решений начальника органа. Последний обязан подчиниться в случае, если решение не противоречит законодательству. Аналогичный принцип действия распространяется и на ИУ.

Решение АДК начальник территориального УФСИН России может обжаловать через суд.

Вся деятельность АДК должна строиться в соответствии с российским законодательством и может подвергаться проверке прокуратурой по надзору за соблюдением законов в ИУ со всеми вытекающими отсюда последствиями. При несогласии с выводами АДК руководство соответствующего территориального органа или учреждения может обжаловать их в суде.

Сотрудники УИС, препятствующие деятельности АДК, а также преследующие по субъективным мотивам лиц, обратившихся в АДК, соответствующими решениями на период проверки отстраняются от исполнения своих обязанностей и несут ответственность, которую необходимо закрепить в дисциплинарном и административном порядке.

Таким образом, введение специального порядка разбирательств дел сотрудников, которые обжалуют решения вышестоящих руководителей по вменяемым им нарушениям служебного характера, имеющим социально-материальные последствия, может обеспечить существенную социально-правовую защиту служащих уголовно-исполнительной системы России.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Шорников В.П. Правовые основы, формы и методы социальной работы с персоналом уголовно-исполнительной системы. Рязань, 2007.

² См.: Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. <http://www.kremlin.ru>