

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Л. В. Чернышова

**СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ
И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ
(ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ)**

Монография

Уфа 2018

УДК 351:74.088.36(470)

ББК 67.401.133-7(2 Рос)

Ч-49

*Рекомендована к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты: кандидат психологических наук М. В. Ходжич
(Всероссийский научно-исследовательский институт
МВД России);
А. П. Григорьев (Отдел полиции № 8 Управления
МВД России по городу Уфе)

Чернышова, Л. В.

Ч-49 Социально-правовая защита сотрудников полиции и членов их
семей (организационный аспект) [Текст] : монография /
Л. В. Чернышова. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2018. – 137 с.

ISBN 978-5-7247-0987-3

В монографии рассматриваются теоретические и организационные
основы социально-правовой защиты сотрудников полиции и членов их
семей.

Монография адресована профессорско-преподавательскому составу
и обучающимся образовательных организаций системы МВД России, а
также сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 351:74.088.36(470)

ББК 67.401.133-7(2 Рос)

ISBN 978-5-7247-0987-3

© Чернышова Л. В., 2018

© Уфимский ЮИ МВД России, 2018

ВВЕДЕНИЕ

В любом современном государстве правоохранительные органы призваны прежде всего обеспечивать защиту прав, свобод и законных интересов его граждан. Российская Федерация не является исключением. От эффективности работы органов внутренних дел зависит уровень законности и правопорядка как в стране в целом, так и в отдельно взятых ее частях. Эффективность деятельности самих правоохранительных органов во многом зависит и от уровня социальной защищенности сотрудников и членов их семей. Социальная защита, в том числе и денежное довольствие, призвана обеспечить нормальную служебную деятельность сотрудников, работа которых нередко связана с риском для жизни и здоровья, а также компенсировать особые условия труда, психологические и физические нагрузки, различные ограничения, связанные с исполнением служебных обязанностей и другое.

Социально-правовая защита сотрудников органов внутренних дел¹ предусматривает защиту, обеспечение и реализацию их прав, свобод, гарантий, выплату различных предусмотренных нормативными правовыми актами компенсаций, осуществляемых федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Должный уровень социальной защиты сотрудников делает их профессию престижной и привлекательной для лиц, желающих служить в ОВД. Это обстоятельство позволяет сохранить профессиональное кадровое ядро, обеспечить преемственность поколений, производить более качественный отбор кандидатов на службу и прочее. С принятием Федерального закона Российской Федерации от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² произошли существенные позитивные изменения в вопросах денежного довольствия и социальной защиты сотрудников ОВД. Однако, как показывает истекший после вступления в силу вышеуказанного федерального закона период, не все социальные права и гарантии сотрудников органов внутренних дел оказались обеспеченными финансовыми возможностями государства, некоторые положения исполняются не в полной мере.

¹ Далее – ОВД.

² О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247 // Российская газета. 2011. № 157.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ (ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

§ 1.1. Понятие, сущность и основные принципы социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей

Как уже отмечалось выше, социально-правовая защита сотрудников органов внутренних дел является составной частью социально-правовой защиты государственных служащих и социальной защиты граждан Российской Федерации, гарантированной Конституцией России.

Прежде чем начать рассмотрение содержания понятия «социально-правовая защита», следует более подробно изучить сам термин «защита», являющийся ключевой категорией для этого понятия, а также такие категории, как «государственная защита», «защищенность», «социальная защита», а также «социальные гарантии», поскольку без этого невозможно определить содержание социально-правовой защиты сотрудников ОВД и изучить его особенности.

Согласно Толковому словарю В. И. Даля «защита» – заступничество, покровительство¹, однако в Словаре русского языка С. И. Ожегова содержится иное определение: «защита – это то, что защищает, служит обороной»². Следовательно, защита может толковаться в двух смыслах: *во-первых*, как деятельность каких-либо субъектов, *во-вторых*, как средство охраны и обороны.

Видимо, исходя из этого, А. В. Стремоухов (на наш взгляд, вполне обоснованно) считает, что «в понятии «социальная защита» термин «защита» должен означать деятельность каких-то субъектов с использованием каких-то средств по охране и защите чего-то, кого-то»³.

Составными элементами понятия «защита» следует считать охраняемый объект, охраняющий субъект и конкретные охранные механизмы (средства и методы защиты), т. е. защиту также можно определить как деятельность уполномоченного субъекта, направленную на обеспечение осуществления права, исполнение юридической обязанности, восстановление нарушенного или оспоренного права конкретного лица, проводимую в определенной процессуальной форме.

Термин «социальная защита», несмотря на его частое использование в законодательных актах и научной юридической литературе, так же, как и

¹ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х томах. М.: Изд-во «Русский язык», 1978. Т. 1. С. 668.

² Ожегов И. С. Словарь русского языка / под ред. докт. филол. наук, проф. И. Ю. Шведовой. 14-е изд. стереотип. М.: Русский язык, 1983. С. 203.

³ Стремоухов А. В. Правовая защита человека: монография. СПб.: ГУП, 2007. С. 211.

государственная защита, до сих пор не имеет единого определения, отражающего его содержание.

В ст. 7 Конституции России¹ термин «социальная защита», как уже упоминалось, используется, однако его содержание не раскрывается, более того, в статье не содержится и какого-либо определения данного термина. Частично гарантии в сфере социального обеспечения конкретизируются в ст. 39 Конституции РФ, в которой закрепляются положения о том, что «каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом». Однако такое толкование скорее подчёркивает гарантированность социального обеспечения и перечисляет некоторые его виды, но явно не может считаться достаточным.

Как обоснованно полагает А. В. Стремоухов, социальная защита и социальная защищенность обеспечиваются всей системой российского законодательства и права, хотя – в большей степени – цивилистическими отраслями: гражданским правом и процессом, трудовым, земельным, семейным правом и правом социального обеспечения².

По мнению А. Н. Кокотова, социальная защита граждан Российской Федерации включает в себя «деятельность государства, органов местного самоуправления, организаций по обеспечению условий для нормальной жизнедеятельности населения. В качестве таковой социальная защита населения охватывает широкий круг мер, направленных на эффективное осуществление гражданами своих трудовых (служебных) обязанностей и обеспечение их существования и воспроизводства как биологических существ».

Также значимой и достаточно часто используемой категорией является термин «социальное обеспечение».

В юридической литературе социальное обеспечение нередко рассматривается как «система общественных отношений, складывающихся между гражданами и органами государства, местного самоуправления, организациями по поводу предоставления гражданам, из социальных источников, на основе законодательства медицинской помощи, пенсий, пособий и других видов обеспечения при наступлении социальных случаев, влекущих за собой утрату или снижение дохода, повышенные расходы, малообеспеченность, с целью предупреждения, смягчения или устранения неблагоприятных последствий наступления этих случаев»³.

Также социальное обеспечение рассматривается как «государственная система обеспечения и обслуживания нетрудоспособной

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. М., 1993.

² Стремоухов А. В. Указ. соч. С. 32.

³ Шмаков М. В. Социальное партнерство – суть социального государства // На пути к социальному государству. М., 2003. С. 54.

части населения»¹. Термин «социальное обеспечение» в разных странах имеет неодинаковое толкование. Например, в США этот термин относится к пенсиям по старости, в Великобритании он охватывает все денежные пособия плюс расходы на здравоохранение. Но во всех странах мира система социального обеспечения занимает центральное место в механизме социальной защиты населения, включающей в себя также негосударственные формы социального страхования, частную благотворительность и пр.²

Базовым принципом социального обеспечения является его всеобщность. Этот принцип основан на конституционном положении, которое обязывает государство создать правовые, финансово-экономические и организационные условия для реализации конституционного права каждого гражданина на социальное обеспечение. Принципы многообразия оснований и видов социального обеспечения, а также его дифференциации в зависимости от социально значимых обстоятельств позволяют сформировать систему социального обеспечения применительно к каждому конкретному человеку, обладающему некоторой совокупностью статусных признаков, являющихся основанием для распространения на него тех или иных видов социального обеспечения в определенном объеме. Набор этих признаков индивидуален для каждого человека, однако существуют критерии, позволяющие стратифицировать обеспечиваемых и выделить общие для полученных групп формы и виды социального обеспечения, оптимальным образом позволяющие реализовать его основную задачу – создание условий для достойного существования человека, исходя из принципов равенства и социальной справедливости. К таким критериям можно отнести, например, занятость (группы наемных работников и людей, не имеющих работы); трудоспособность (инвалиды и полностью трудоспособные люди); наличие заслуг (ветераны и граждане, не имеющие особых заслуг перед государством и обществом) и т. д.³

Вместе с тем гл. 9 «Гарантии социальной защиты сотрудника органов внутренних дел» Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»⁴ относит к вопросам социальных гарантий данной категории государственных служащих:

– оплату труда сотрудника органов внутренних дел (ст. 66);

¹ Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина» // СПС «КонсультантПлюс».

² Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Указ. соч. 3-е изд. М.: Волтерс Клувер. С. 71–77.

³ Шпаковский Ю. Г. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. 2005. № 3 (16).

⁴ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

- жилищное, медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудника органов внутренних дел и членов его семьи (ст. 67);

- страховые гарантии сотруднику органов внутренних дел и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, а также гарантии в связи с увольнением со службы в органах внутренних дел (ст. 68);

- вещевое и продовольственное обеспечение сотрудника органов внутренних дел (ст. 69);

- пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел и членов их семей (ст. 70).

Заметно, что установленный данным законом перечень социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел несколько отличается от перечня гарантий социальной защиты сотрудников полиции, закрепленного Федеральным законом «О полиции», и уж тем более, не совпадает с видами социальных гарантий, предоставляемых гражданам иными законодательными актами Российской Федерации. Следовательно, даже на законодательном уровне нет единого понимания объема и смыслового наполнения основных направлений социального обеспечения.

Между тем социальное обеспечение – это не просто совокупность социальных гарантий, предоставляемых законом, это ещё и механизм практической реализации социальной защиты. Социальные гарантии – это социальное обеспечение «в статике». Социальная же защита – «динамическая» составляющая гарантий, предоставленная гражданам демократического социального государства. Иными словами, социальная защита – это гарантии в действии. Итог этой деятельности сводится к достижению состояния социальной защищенности, соответствующей социальным ожиданиям, заключающимся в удовлетворении социальных потребностей всех категорий граждан, к которым относятся и сотрудники органов внутренних дел.

В нормативных правовых актах Российской Федерации и научной литературе нередко употребляется словосочетание «социальные гарантии». Кроме того, это словосочетание используется как в наименовании различных правовых актов, так и в их содержании. Однако общее определение понятия «социальные гарантии» отсутствует как в нормативных актах, так и в юридической литературе.

Основой для исследования понятия «социальные гарантии» служит ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, по которой в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Как видно, ст. 7 Конституции РФ связывает социальные гарантии с социальной защитой населения. Следовательно, социальные гарантии необходимо считать мерами (видами) социальной защиты граждан, в том числе и государственных служащих, включая сотрудников ОВД. В ст. 7 Конституции РФ перечислены основные социальные гарантии. Однако перечень социальных гарантий не является исчерпывающим. Кроме того, они в значительной степени касаются нетрудоспособных граждан и семей с детьми. Это не означает, однако, что социальные гарантии не могут распространяться на трудоспособных граждан.

Исходя из понимания того, что социальное обеспечение является частью социально-правовой защиты населения, социальные гарантии могут рассматриваться как виды социального обеспечения.

Анализ содержания законодательных актов, регламентирующих предоставление социально-правовой защиты сотрудникам органов внутренних дел, и практики их применения, а также судебной практики Верховного Суда РФ свидетельствует о несовершенстве законодательства и неэффективности системы социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел и членов их семей. Одной из причин такого положения является наличие противоречий, а зачастую и полная неопределённость в формулировках таких основных категорий, как «социально-правовая защита сотрудников органов внутренних дел», «социальная защита сотрудников органов внутренних дел», «правовая защита сотрудников органов внутренних дел», «государственная защита сотрудников органов внутренних дел» и определении их содержания.

В научной юридической литературе и нормативно-правовых актах достаточно часто применяется термин «государственная защита сотрудников органов внутренних дел».

Государственная защита сотрудников органов внутренних дел – это деятельность государства по установлению и реализации совокупности мер, направленных на создание условий, обеспечивающих безопасную служебную деятельность сотрудников и достойный уровень жизни для них и их семей.

Термин «социальная защита сотрудников органов внутренних дел», несмотря на его частое использование в законодательных актах и научной юридической литературе, до сих пор не имеет единого определения, отражающего его содержание.

Для определения содержания социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел целесообразно проанализировать аналогичные категории, применяемые к другим категориям государственных служащих.

Так, согласно ст. 3 Федерального закона РФ от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»¹ социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает:

- реализацию их прав, льгот, гарантий и компенсаций органами государственной власти, органами военного управления и органами местного самоуправления;

- совершенствование механизмов и институтов социальной защиты указанных лиц;

- охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру военной службы и ее роли в обществе.

Социальная защищенность военнослужащих рассматривается в двух формах: ограниченной и абсолютной.

Ограниченная социальная защищенность военнослужащих – это обеспечение военнослужащим гарантированного минимума уровня жизни, защиты от тяжелых физических лишений. Другими словами, это определенный минимум в еде, жилье и одежде, достаточный для поддержания здоровья и работоспособности. Данный вид защищенности присущ всем и не должен рассматриваться в качестве привилегии. Это законное требование каждого и является естественным дополнением рыночной системы. Абсолютная социальная защищенность представляет собой обеспечение государством гарантированного относительного благополучия военнослужащим. Ее цель – застраховать последних от возможного уменьшения уровня их доходов. Обеспечение государством этого вида защищенности есть приоритетное направление дальнейшего развития Вооруженных Сил².

В юридической литературе социальная защита военнослужащих наиболее часто рассматривается как правоприменительная деятельность органов государственной власти, органов военного управления и органов местного самоуправления по реализации гарантий социальной защиты; к объектам социальной защиты относятся: жизнь, здоровье, условия жизни и деятельности военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей³.

В. М. Анисимков, раскрывая содержание социальной защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы, указывает: «В качестве основных направлений обеспечения социальной защиты сотрудников

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

² Климаков Л. Л., Ищенко А. В. Социально-правовая защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М., 2003. С. 312.

³ Тараненко В. В. Как военнослужащему защитить свои права (судебные и несудебные способы защиты). М.: Феникс. 2004. С. 56.

органов, исполняющих наказания, можно назвать следующее: материальное стимулирование, создание условий для эффективной служебной деятельности; обеспечение безопасности сотрудников и членов их семей; бытовое обеспечение сотрудников и их семей»¹.

По мнению А. В. Коровникова, «социальная защита военнослужащих – это деятельность органов государственного и военного управления, командиров и начальников, общественных объединений по реализации установленных для военнослужащих прав, свобод, льгот и законных интересов; социальная защищенность – это наличие механизма реализации правового положения военнослужащих, гарантия осуществления их прав и свобод»².

А. В. Цалко определяет содержание социальной защиты как специфический аспект социально-политического управления военной сферой, служащий для создания благоприятных условий военнослужащим для выполнения воинского долга. По его мнению, под социальной защищенностью военнослужащих надо понимать систему политических, социально-экономических, личных прав и льгот, а также гарантий со стороны общества, обеспечивающих для них благоприятные условия службы и быта³.

Проводя анализ приведенных определений, применительно к социальной защите сотрудников ОВД, можно заключить, что социальная защита в условиях службы в ОВД характеризуется степенью реализации важнейших социальных прав сотрудников, уровнем удовлетворения их материальных и духовных потребностей и интересов, соответствием их социального положения той роли, которую они играют в обществе и тем тяготам, с которыми связана их служба.

Н. Д. Кочеткова, характеризуя социально-правовую защиту сотрудников ОВД, отмечает, что состояние, уровень, степень обеспеченности условий определяется:

– по реализации в отношении конкретного сотрудника всей полноты прав граждан страны, при законной и строго определенной в правовом отношении системы ограничений этих прав в соответствии с характером его профессиональной деятельности;

– по социально-экономической компенсации материально-бытовых и иных тягот и лишений для сотрудника;

¹ Анисимков В. М. Реформа системы управления органами, исполняющими наказания в виде лишения свободы (теоретические основы и механизм реализации). М., 1994. С. 29.

² Коровников А. В. Социальная защита военнослужащих: становление, развитие и правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 76.

³ Цалко А. В. Обеспечение социальной защиты военного человека – важнейшее дело государства, всего общества // Информационный бюллетень МВД РФ по социальным вопросам военнослужащих. 1993. № 1.

– по поддержанию высокого социального статуса сотрудника ОВД в обществе и созданию здоровой, благоприятной нравственно-психологической обстановки вокруг института государственной службы в ОВД и внутри него и др.¹

На основании этого автор делает вывод о том, что социальная защита сотрудников ОВД – это система социальных гарантий конституционных прав и свобод, обеспечивающих удовлетворенность материальными и духовными потребностями в соответствии с тем правовым статусом, который они занимают в обществе. При этом автор указывает, что социальная защищенность сотрудников ОВД – это интегрированный показатель наличия объективно созданных институтом социальной защиты условий для реализации в отношении конкретного сотрудника гарантий соблюдения его прав, поддержания высокого уровня жизни и престижности его службы в сочетании с компетентностью данного сотрудника по защите своих прав и личного достоинства².

На наш взгляд, данное определение является достаточно общим, так как не охватывает значимых элементов социальной защиты сотрудников ОВД, таких как субъект цели и объем социальной защиты, которые обязательно должны быть отражены в определении.

Есть и более удачные определения социальной защиты, полнее раскрывающие сущность и содержание данной деятельности. Так, В. М. Шамаров считает, что социальная защита сотрудников органов внутренних дел – это обеспечение их всеми видами довольствия, предоставление им и их семьям со стороны государства социальных гарантий и льгот, денежных или других видов компенсаций за условия службы, и других её элементов, которые определены законодательно³. Как видно, социальная защита, в понимании данного автора, охватывает сразу несколько групп социальных случаев, признаков, обязанностей, прав, формирующих характерные черты общего и особенного правового статуса данной категории государственных служащих.

Опираясь на позицию В. М. Шамарова, которая представляется нам верной, для определения содержания понятия социально-правовой защиты сотрудников ОВД следует рассмотреть специальные признаки, присущие ей как части системы социальной защиты государственных служащих.

Первый признак включает в себя отношения между сотрудниками органов внутренних дел, с одной стороны, и государственными органами,

¹ Кочеткова Н. Д. Административно-правовое обеспечение социальной защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 63.

² Кочеткова Н. Д. Указ. соч. С. 64.

³ Шамаров В. М. Организация работы с личным составом ОВД. М., 1997. С. 78.

органами местного самоуправления, организациями – с другой по поводу предоставления социальной защиты.

Специфика здесь заключается в том, что социально-правовая защита данной категории госслужащих осуществляется в основном подразделениями и учреждениями самих ОВД, а не органами социальной защиты населения. Только некоторые меры социально-правовой защиты сотрудникам правоохранительных органов (например, ветеранам боевых действий¹) и членам их семей могут предоставляться в общем порядке.

Смысл второго признака социально-правовой защиты состоит в том, что она призвана обеспечить нормальные условия служебной деятельности сотрудников ОВД, а также компенсировать повышенные психологические и физические нагрузки, служебные ограничения и неблагоприятные последствия наступления социальных случаев, влекущих необходимость социальной защиты. Это признак охватывает три взаимосвязанных направления.

Первое направление относится к правам сотрудников и обязанностям правоохранительных органов, которые связаны с непосредственным содержанием служебного правоотношения и охватываются понятием «условия службы». Это статусные права сотрудников, закрепленные в основополагающих нормативных правовых актах о соответствующих правоохранительных службах, а также в контрактах между сотрудниками и этими службами.

Второе направление охватывает выплаты и компенсации уволенным сотрудникам (единовременное и ежемесячное пособие, сохранение социально-бытового и медицинского обслуживания и др.).

Третье направление включает предоставление мер социальной защиты в связи с наступлением социальных случаев (факторов), которые повлекли или могли повлечь неблагоприятные последствия.

Так, к первой – биологической группе случаев относятся конкретное заболевание как следствие заболевания общего или травмы, случившейся в быту, здесь же беременность и роды, а также инвалидность, образовавшаяся в результате указанного выше заболевания общего или травмы в быту, а также смерть как следствие указанных причин. Наряду с этим, к сотрудникам всех правоохранительных органов в принципе не применяется биологический случай, каковым является старость, поскольку прохождение службы в правоохранительных органах изначально и по определению ограничено возрастным порогом, который ни в коем случае не может рассматриваться как старость. В частности, в этом причина и того, что полицейским и иным сотрудникам ОВД пенсия назначается никак не по старости, а исключительно по выслуге лет. К биологической

¹См.: О ветеранах: федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

группе должна быть отнесена и потеря кормильца – сотрудника правоохранительного органа вследствие его смерти, заболевания или травмы в быту.

Ко второй – производственной (служебной) группе случаев относятся травмы либо иные заболевания, приобретенные в процессе прохождения (несения) службы, из-за чего возможно наступление либо временной нетрудоспособности, либо инвалидности, либо смерти.

Третья группа социальных случаев включает жизненные обстоятельства социально-демографического характера, такие как дети в семье, многодетная семья, неполная семьи, в т. ч. сиротство, и иные.

Четвертая группа социальных случаев охватывает случаи экономического характера: инфляция, малая (недостаточная) обеспеченность.

При социальных случаях обычно наблюдаются и такие негативные последствия, этого как снижение или даже полная утрата имевшегося дохода, появление существенных расходов (на лечение и т. д.). Нередко случаи социальные ведут к временному или даже постоянному прекращению прохождения службы.

Можно прийти к выводу о том, что цель социально-правовой защиты сотрудников ОВД – создание нормальных условий для исполнения сотрудниками ОВД служебных обязанностей посредством предотвращения, смягчения или устранения неблагоприятных последствий наступления социальных случаев.

Третий признак: социально-правовая защита осуществляется за счет специальных финансовых источников. Главным финансовым источником выступает здесь федеральный бюджет. В то же время при причинении вреда здоровью или жизни сотрудников всех правоохранительных органов социальная защита таких сотрудников производится уже за счет финансовых средств действующего обязательного государственного страхования.

Четвёртый признак: социально-правовая защита осуществляется на базе действующих нормативных правовых документов. Социальная гарантия сотрудников рассматриваемых здесь правоохранительных органов реализуется в полном соответствии с действующими нормативными правовыми документами, различными по характеру, а также и по юридической силе, и по их отраслевой принадлежности.

Пятый признак: мерами социально-правовой защиты выступают денежные выплаты, натуральное обеспечение, услуги. К числу первых следует отнести, во-первых, денежное довольствие, во-вторых, пенсии, в-третьих, компенсации в-четвертых, пособия. К обеспечению натуральному надлежит отнести, прежде всего, вещевое довольствие, а также обеспечение продовольственное (например, при командировках в горячие

точки и иных), обеспечение лекарствами, предоставление медицинских услуг.

Таким образом, анализ указанных признаков и составных элементов позволяет сформулировать собственное определение термина «социально-правовая защита сотрудников органов внутренних дел».

Под социально-правовой защитой сотрудников органов внутренних дел следует понимать основанную на комплексном и системном понимании систему государственных мер материального, финансового и организационно-правового характера, направленных на создание благоприятных условий для профессиональной реализации правоохранительных задач, стимулирования позитивной мотивации сотрудника, а также предоставление компенсаций в случаях гибели или ранения сотрудника.

Социально-правовая защита сотрудников полиции, прежде всего, выражается в установлении адекватной схемы денежного обеспечения сотрудника ОВД с учетом должностного оклада, стимулирующих и компенсационных выплат сотруднику за его добросовестное профессиональное отношение к выполнению должностных обязанностей, в оптимальной схеме решения жилищной проблемы сотрудника с первого дня поступления на службу в органы внутренних дел до его увольнения путем предоставления сотруднику компенсации за поднаем жилья; предоставления сотруднику на период прохождения службы служебного жилья, а также выдачи по основаниям и в порядке, определенном законодательством РФ, единовременной социальной выплаты на улучшение или приобретение жилья, пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания.

§ 1.2. Исторический опыт материального стимулирования сотрудников полиции и членов их семей

На протяжении всего периода становления и функционирования полиции Российской империи, милиции Советского Союза и милиции, а затем полиции Российской Федерации государство в большей или меньшей степени принимало меры к более качественному комплектованию кадров, эффективному выполнению поставленных задач и осуществлению функций, а также повышению статуса сотрудников ОВД в обществе. Такая работа в первую очередь направлена на обеспечение должного уровня материального стимулирования и социальной защищенности сотрудников вышеупомянутых правоохранительных органов.

Сначала обратимся к опыту материального стимулирования сотрудников полиции Российской империи, где зародилась и постоянно развивалась законодательная база их правового статуса. Правительством в целях обеспечения внутренней безопасности государства принимались меры, направленные на формирование системы полицейских органов и укрепление правового статуса полицейских чинов. При этом соответствующими законодательными актами уже предъявляются требования к подбору, подготовке, расстановке полицейских кадров и устанавливаются их денежное и другие виды довольствия. Однако следует отметить, что деятельность полиции в основном регламентировалась законодательством, распространяющимся на гражданскую службу, и уровень денежного и иного обеспечения служащих полиции был очень низким. В. А. Якушев в своем историко-правовом исследовании, в котором достаточно подробно проанализированы вопросы денежного и иного довольствия сотрудников органов полиции и милиции за период 1718–2009 гг., высказывается, что «за период с 1730 гг. по 1830 гг. у классных, военных, а особенно у нижних чинов полиции, оно (жалование) не изменилось в лучшую сторону. Уровень жалования полицейских не компенсировал усилий, связанных с борьбой с правонарушениями. Их оклады позволяли приобретать, в основном, продукты питания. Правовое регулирование покупательной способности нижних полицейских чинов за столетие осталось неизменным, что не позволяет вести речь о повышении уровня жизни стражей правопорядка»¹. Анализируя сведения из различных источников можно прийти к выводу о том, что в тот период времени в среде полицейских чинов был крайне высок уровень коррупции, которая, по нашему мнению, в том числе была обусловлена недостаточным обеспечением соответствующими видами

¹ Якушев В. А. Правовые основы материально-технического обеспечения и социальной защиты сотрудников полиции и милиции в Российском государстве (1718–2009 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Спутник +, 2010. С. 12.

довольствия. В российской речи того времени коррупция или взяточничество определялись словами «лихоимство» и «мздоимство». После реформы 1862 года полиция стала комплектоваться по вольному найму, к кандидатам на службу предъявлялись дополнительные требования, которые устанавливались специальными правилами и инструкциями Министерства внутренних дел. В 1867 году в Санкт-Петербурге был образован полицейский резерв, который предназначался для подготовки будущих полицейских кадров. В дальнейшем подобные учреждения начали функционировать и в ряде других крупных городов Российской империи. В это время у полицейских служащих устанавливаются денежное, вещевое, провиантское, путевое довольствия. У высших чинов полиции появляются дополнительные виды довольствия, такие как канцелярские расходы, наем сторожей, содержание и наем кучера, экстренные расходы и другие. Однако размер денежного довольствия большинства полицейских служащих был ниже заработка работников промышленности и сферы обслуживания. Отпуска, пенсионное обеспечение и другие социальные льготы не были безусловно гарантированы для всех служащих полиции, а зависели от усмотрения непосредственного начальства. Это в первую очередь объясняется несовершенством законодательства, которое содержало лишь общие нормы и принципы деятельности сотрудников полиции.

Состояние дисциплины в полиции Российской империи было на крайне низком уровне. Имели место массовые нарушения законности, поборы граждан за практически любые действия полицейских чинов. Работа в полиции не являлась престижной ввиду небольшого жалования полицейских чинов и недостаточной их социальной защищенности. Штат полиции Российской империи формировался в основном из представителей среднего сословия. В результате этого наблюдалась текучесть кадров. Нередко работники полиции были недостаточно компетентны и не могли решать поставленные перед ними задачи. Полицию критиковали за бездействие, слабое обеспечение общественного порядка, несвоевременное раскрытие преступлений. В связи с этим отношение к полиции со стороны населения было негативным.

Процесс становления и преобразования полицейских штатов происходил постоянно. Полицейский аппарат Российской империи постоянно развивался, однако полицейское управление не могло в полной мере удовлетворить растущие потребности общества и государства.

Полицейские учреждения на местах полностью зависели от губернаторов. С учетом возможностей конкретной губернии осуществлялось финансирование, материально-техническое обеспечение полиции, определялась численность штатов.

Благополучие работника полицейского учреждения зависело от государства, от тех гарантий, которые оно ему обеспечивает при прохождении службы и выходе на пенсию. Условия службы полицейских чинов Российской империи не соответствовали тому объему работы, который выполнялся. Предмет ведения полиции в тот период существенно, в сторону увеличения, отличался от тех задач, которые в настоящее время выполняет полиция. Но в то же время было очень много неопределенности, неурегулированности и пробелов в законодательстве, что существенно затрудняло осуществление полицейских функций и отрицательно сказывалось на конечных результатах деятельности.

Во второй половине XIX–XX вв. система социальной защищенности полицейских Российской империи постоянно совершенствовалась. Коррективы в нее вносили, прежде всего, изменяющиеся условия жизни. Для организации стабильного, надежного, профессионального полицейского аппарата необходим был деятельный механизм социальных мер, направленных на обеспечение служебной деятельности полицейских, предоставление преимущественных благ служащим полиции и членам их семей. Усилиями законодательных органов, Правительства, Министерства внутренних дел создавались преимущества социального характера для чинов полиции, издавались нормативно-правовые акты, защищавшие полицейских на службе, осуществлялось их материальное и моральное стимулирование. Вместе с тем, необходимо отметить, что существовавшая система социальной защиты чинов полиции Российской империи имела ряд определенных недостатков¹.

После революции 1905 г. штатная численность полиции Российской империи была увеличена более чем в 2 раза. Однако ресурсное обеспечение как полиции в целом, так и полицейских чинов в частности не улучшилось. В. А. Якушев в своей работе сообщает следующее: «О покупательской способности в 1913 г. городского г. Москвы в сравнении с учителем гимназии и инженером свидетельствуют следующие данные: городской расходовал 23 % своего месячного жалования на приобретение минимального набора продуктов питания, учитель 14,5 %, инженер 13,6 %. Имеющиеся данные позволяют утверждать, что за неполные два века (с 1790 по 1913 гг.) покупательская способность нижних чинов полиции возросла примерно в 2 раза. Однако размер жалования городских едва обеспечивал физиологическое выживание»².

Поиск оптимальных форм организации полиции Российской империи и методов повышения правового статуса полицейских,

¹ Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов [и др.]. М.: Наука, 1995. С. 87.

² Якушев В. А. Указ. соч. С. 16.

повышения авторитета службы в полиции продолжался вплоть до февраля – марта 1917 года.

Формирование советской милиции начинается с 12 октября 1918 года, когда милиция становится государственным штатным органом. Однако в указанный период времени работники милиции получали вознаграждение за свой труд в основном в виде продуктов питания. Содержание в виде денег выдавалось лишь в размере менее 10 %, так как товарно-денежные отношения в стране были практически свернуты. В период гражданской войны и после ее окончания говорить об улучшении материального обеспечения органов внутренних дел не приходится, государство не могло в полном объеме осуществлять подобную деятельность. Финансирование милиции, как и других государственных органов, осуществлялось по остаточному принципу. Первостепенной задачей государства было восстановление народного хозяйства и становление советской власти во всех регионах страны. Даже присоединение милиции к ОГПУ СССР не улучшило положения сотрудников ОВД. Работники милиции по размеру денежного довольствия в два и более раза уступали военнослужащим, рабочим и служащим.

По окончании Великой Отечественной войны уровень денежного довольствия и социальной защищенности сотрудников милиции также находился на низком уровне. В результате этого имелся существенный некомплект кадров и наблюдалась их большая текучесть.

Меры по повышению денежного и иных видов довольствия сотрудников ОВД принимались государством и самим ведомством с запозданием и не отвечали существующим потребностям. Уровень денежного довольствия рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел был ниже средней заработной платы по стране. На службу в милицию за неимением альтернатив нередко принимались граждане, которые не смогли себя найти в других, более привлекательных с точки зрения оплаты труда, организациях и учреждениях.

Определенных положительных результатов в сравнении с предыдущими периодами существования советской милиции в вопросах денежного довольствия и социальной защищенности своих сотрудников Министерство внутренних дел СССР достигло, когда министром был Н. А. Щелоков (1966–1968 гг. – Министр охраны общественного порядка СССР, 1968–1982 гг. – Министр внутренних дел СССР). В указанный период сотрудники органов внутренних дел начали получать довольствие за имеющееся специальное звание, было введено форменное обмундирование нового образца, стал решаться более эффективно вопрос предоставления нуждающимся сотрудникам жилья. Вплоть до распада Советского Союза средний ежемесячный доход сотрудника милиции примерно сравнивался со средним доходом в промышленности,

строительстве, науке и ряде других областей народного хозяйства. Советское государство предоставляло сотрудникам милиции льготы по уплате налогов, оплате коммунальных платежей, осуществляло обязательное страхование жизни и здоровья, обеспечивало их жильем и иные гарантии. Однако, как и во весь период существования Советской милиции, государство в первую очередь отдавало приоритет финансированию партийного аппарата, армии и органов безопасности, уровень материального обеспечения которых существенно отличался.

В Российской Федерации правовые основы деятельности милиции, в том числе и ее материальное обеспечение, были заложены в Законе РФ от 18 апреля 1991 года «О милиции». На основании вышеприведенного нормативно-правового акта издавались подзаконные акты, регламентирующие те или иные конкретные вопросы. Сотрудникам милиции был предоставлен большой объем льгот и гарантий. Однако реализация таковых в полном объеме оказалась невозможной вследствие резкого ухудшения экономической обстановки, если не развала экономики суверенного государства. На всем протяжении 1990-х гг. рост уровня денежного довольствия сотрудников милиции в разы был меньше уровня официальной инфляции в стране. Условия, в которых работали сотрудники милиции, кардинально отличались от условий работы советской милиции. Наблюдался значительный отток квалифицированных кадров. Но тем не менее сотрудники милиции в указанный период пользовались следующими льготами: были освобождены от уплаты подоходного налога, имели льготы по уплате земельного налога и налога на имущество физических лиц, льготы по оплате коммунальных платежей, пользовались правом бесплатного проезда в общественном транспорте и многими другими. В начале XXI столетия большинство льгот были заменены компенсационными выплатами, произошла так называемая монетизация льгот. С начала 2001 года сотрудники милиции становятся плательщиками подоходного налога, с 01 декабря 2007 года из размера денежного довольствия исключается продовольственная компенсация, которая включена в оклад по специальному званию, отменяются льготы на бесплатный проезд в общественном транспорте, оплату коммунальных платежей и другие. Несмотря на то, что размер дохода в денежном эквиваленте работника милиции стал с 2007 года примерно на 1/3 выше, можно сделать вывод о том, что фактический уровень денежного довольствия и социальной защищенности сотрудников ОВД понизился.

С принятием в 2011 году Федерального закона РФ «О полиции» и других нормативно-правовых актов, регламентирующих правовой статус сотрудников ОВД, произошли существенные позитивные изменения в вопросах денежного довольствия и социальной защиты работников Министерства внутренних дел Российской Федерации. Однако эти

улучшения были, в том числе достигнуты и за счет сокращения численности сотрудников МВД России. С 1 января 2012 года значительно было повышено денежное содержание сотрудника полиции, начали реализовываться положения о предоставлении различных установленных законодательством гарантий. Но с началом мирового экономического кризиса, санкционной политики в отношении Российской Федерации со стороны ряда зарубежных стран, государство оказалось не в состоянии в полном объеме финансировать ряд задекларированных в законодательстве социальных прав и гарантий сотрудникам органов внутренних дел. Это в первую очередь касается ежегодной индексации различных видов денежного довольствия с учетом инфляции, обеспечения сотрудников жильем и выплатами для его приобретения или строительства. В настоящее время проводится работа по оптимизации Министерства внутренних дел Российской Федерации, которая, вероятно, будет продолжена и в дальнейшем. В 2015 году штатная численность Министерства внутренних дел Российской Федерации сокращена на 10 %, а это 110 тыс. сотрудников. На сегодняшний день огромное количество сотрудников, отдавших многие годы службе в органах внутренних дел, переживают за свое будущее. В связи с этим становится актуальной проблема сохранения квалифицированного ядра кадров, трудоустройства сокращенных сотрудников, их социальная защита и прочее. Вопросы совершенствования денежного довольствия и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел отходят на второй план, так как в настоящее время первоочередная задача – это оптимизация бюджетного финансирования.

§ 1.3. Характеристика денежного довольствия и социальной защиты сотрудников полиции и членов их семей

Социальная защита служащих правоохранительной сферы, в том числе и сотрудников ОВД, характеризуется не столько тем, насколько законодательно закреплены их социальные права и гарантии, а скорее тем, насколько они реально удовлетворяют потребности и интересы и фактически реализуются. Социально-правовая защита призвана обеспечить нормальную служебную деятельность сотрудников ОВД, работа которых нередко связана с риском для жизни и здоровья. Достаточный уровень социальной защищенности призван компенсировать особые условия труда, психологические и физические нагрузки, различные ограничения, связанные с исполнением служебных обязанностей. Например, то обстоятельство, что сотрудникам ОВД запрещено заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью по извлечению доходов, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности.

В настоящее время нормативными правовыми актами Российской Федерации установлена система мер социальной поддержки сотрудников правоохранительных органов, которая включает в себя денежные выплаты, в том числе выплаты социального и компенсационного характера и пособия, а также предоставление жилья, пенсионное, медицинское и санаторно-курортное обеспечение¹.

Анализ законодательства, регулирующего вопросы социального обеспечения сотрудников ОВД, позволяет говорить о том, что в настоящее время так называемый социальный пакет включает в себя достаточно большой набор услуг, компенсаций и выплат социального характера. Это медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение, страхование жизни и здоровья, возможность получения образования, выплаты компенсационного характера, выплаты в возмещение ущерба и единовременных пособий при невозможности дальнейшего прохождения службы, пособия при увольнении из ОВД, обеспечение жильем нуждающихся в улучшении жилищных условий, пенсионное обеспечение. Помимо этого предусмотрен комплекс социальных гарантий и льгот следующим категориям граждан:

- семьям служащих правоохранительной службы;
- семьям погибших служащих правоохранительной службы;
- служащим правоохранительной службы – инвалидам и ветеранам боевых действий;

¹ Режим доступа: <http://www.mvd.ru/> Официальный сайт Министерства внутренних дел (дата обращения: 15.04.2018).

– служащим правоохранительной службы, участвующим (участвовавшим) в контртеррористических операциях и обеспечивающим (обеспечивавшим) правопорядок и общественную безопасность на территории Северокавказского региона Российской Федерации¹.

Таким образом, государством принимаются меры по созданию эффективной системы социальной защиты сотрудников ОВД. Из бюджета выделяются денежные средства на решение социальных проблем сотрудников полиции.

Министерство внутренних дел Российской Федерации постоянно прорабатывает вопросы финансового обеспечения социальных льгот и гарантий, на основании чего вносит соответствующие предложения в Минфин России и Минэкономразвития России для формирования проекта бюджета страны. Это непосредственно относится к выделению бюджетных средств, предназначенных для обеспечения нуждающихся сотрудников жильем.

На сегодняшний день проблема обеспечения сотрудников ОВД жильем стоит достаточно остро. Более того, на законодательном уровне не в полной мере проработаны вопросы, связанные с предоставлением сотрудникам жилья и необходимостью дальнейшего прохождения службы. При этом никаких обязательств работать в полиции после получения жилья сотруднику не установлено, за исключением жилья, предоставляемого участковым уполномоченным полиции на территории муниципального образования, то есть некоторые сотрудники, получив бесплатное жилье, могут уволиться, не теряя этого жилья.

Актуальной также является проблема пенсионного обеспечения лиц, вышедших на пенсию по разным основаниям: выслуге лет, инвалидности, достижению предельного возраста службы, либо уволившихся из правоохранительных органов без права на пенсию.

Рассмотрим ситуацию, которая складывается для лиц, проходивших службу в ОВД и уволившихся по собственному желанию до достижения пенсионного возраста или другим основаниям без права на назначение пенсии за выслугу лет или по инвалидности. В Федеральном законе РФ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» указано, что «в базу для начисления страховых взносов (страховую и накопительную части трудовой пенсии) не включаются суммы денежного довольствия и вещевого обеспечения и иные выплаты, получаемые лицами рядового и начальствующего состава правоохранительных органов

¹ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247 // Российская газета. 2011. № 157.

Российской Федерации»¹. То есть работники ОВД в период прохождения ими службы, в отличие от работников других отраслей экономики, не производят отчисления в Пенсионный фонд Российской Федерации. При этом размер назначаемой трудовой пенсии по старости включает в себя базовую, накопительную и страховую части. Размер базовой части трудовой пенсии – это установленная законодательно фиксированная сумма. А накопительная и страховая части предстоящей пенсии формируются за счет отчислений работника. Эти суммы учитываются на индивидуальном лицевом счете работника. Вследствие этого, при достижении пенсионного возраста пенсия за службу в ОВД назначена не будет, а общегражданская пенсия будет назначена в меньших размерах.

На сегодняшний день можно с уверенностью утверждать, что размеры выплат компенсационного характера уже не соответствуют динамике и реальному уровню цен на товары и услуги в стране. То есть эти выплаты не адекватны размерам фактически понесенных сотрудником ОВД расходов. Например, размеры денежной компенсации за найм жилых помещений сотрудникам, не имеющим жилья для постоянного проживания, не соответствуют реальным размерам стоимости аренды жилья.

Федеральный закон РФ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» разработан в развитие положений Федерального закона РФ «О полиции» и направлен на регулирование отношений, связанных с довольствием и пенсионным обеспечением сотрудников органов внутренних дел; обеспечением жилыми помещениями, медицинским обслуживанием сотрудников, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членов их семей; предоставлением указанным гражданам иных социальных гарантий.

С 2012 года сотрудники получают денежное довольствие, основная часть которого оклад денежного содержания (должностной оклад и оклад по специальному званию) – около половины денежного довольствия. При этом сократилось количество ранее установленных дополнительных выплат до 8–10 видов. Предусматриваемые законом денежное довольствие сотрудников и дополнительные выплаты исчисляются в соответствии с решением Президента РФ об установлении с 2012 года денежного довольствия лейтенанта полиции не ниже 33 тыс. руб. в месяц, а с учетом дополнительных выплат – 45 тыс. руб. в месяц. Размеры окладов по

¹ Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

типовым должностям и окладов по специальным званиям сотрудников устанавливаются Правительством РФ по представлению МВД России.

Сотрудникам ОВД предусмотрены следующие дополнительные выплаты: ежемесячная надбавка к окладу денежного содержания за выслугу лет – в зависимости от стажа от 10 до 40 % оклада денежного содержания; ежемесячная надбавка к должностному окладу за квалификационное звание от 5 до 30 % должностного оклада; ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы устанавливается в размере до 100 % должностного оклада; ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в зависимости от степени секретности до 65 % должностного оклада; премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей из расчета 3 окладов денежного содержания в год; поощрительные выплаты за особые достижения в службе и надбавка за выполнение задач, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья в мирное время до 100 % должностного оклада; районные коэффициенты за службу в высокогорных районах, в пустынных и безводных местностях, а также на других территориях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями и в районах Крайнего Севера.

Также в вышеприведенном законе определено, что нормативными правовыми актами сотрудникам ОВД могут устанавливаться другие дополнительные выплаты и надбавки.

Обеспечение жильем нуждающихся сотрудников ОВД является одним из основных положений Федерального закона РФ «О полиции»¹. Предусмотрены следующие варианты обеспечения сотрудников ОВД жильем: предоставление единовременной социальной выплаты на прямую покупку жилого помещения или его строительство; строительство за счет бюджетных ассигнований, в результате которого жилье может быть предложено сотрудникам как в собственность, так и по договору социального найма; выделение жилья из резервов специализированного жилищного фонда либо предоставление денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений.

С 1 января 2012 года введены субсидии на приобретение жилого помещения нуждающимся сотрудникам ОВД, прослужившим десять и более лет. В изданных на основе Федерального закона РФ «О полиции» нормативно-правовых актах прописаны порядок и условия выделения жилья, а также установлены полномочия МВД РФ по данному вопросу.

Отдельно выделен вопрос обеспечения жилым помещением нуждающегося участкового уполномоченного полиции. При этом

¹ О полиции: ст. 44 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 25.06.2012) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900. 2012. № 26. Ст. 3441.

предусматриваются два варианта предоставления вышеуказанной категории сотрудников служебного жилья: как территориальным органом МВД России, так и органом местного самоуправления, у которого в течение пяти лет предполагается выкупать жилое помещение в целях формирования специализированного жилищного фонда.

Оклады пенсионеров органов внутренних дел исчисляются исходя из 54 % оклада по должности, специальному званию и надбавки за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. Начиная с 1 января 2013 года пенсия ежегодно увеличивается на 2 процента до достижения стопроцентного уровня. В интересах всех категорий пенсионеров нормативы перерасчета пенсий будут едины как для уволенных с 1 января 2012 года, так и ушедших на заслуженный отдых в предыдущее время.

Предложены дополнительные меры социальной защиты членам семей сотрудников, погибших или пропавших без вести при выполнении или в результате служебных обязанностей: предоставление жилья, денежные компенсации расходов на проезд к месту лечения и обратно раз в год, к месту погребения, в том числе за пределы России, ежемесячные пособия на содержание детей, оплата расходов на коммунальные услуги, а также иные гарантии и компенсационные выплаты.

Детям сотрудников полиции в первоочередном порядке предоставляются места в общеобразовательных и дошкольных учреждениях по месту жительства и в летних оздоровительных лагерях.

Принципиально новым является фиксация и повышение размеров единовременных пособий, страховых сумм и денежных компенсаций в возмещение вреда, причиненного в результате гибели сотрудника, вреда, нанесенного здоровью сотрудника, вреда, причиненного имуществу сотрудника полиции. Однако следует отметить, что указанные виды вреда должны быть причинены при выполнении или в результате выполнения сотрудником ОВД своих служебных обязанностей. Выплаты в связи с гибелью сотрудника ОВД и получением сотрудником увечья, исключающим дальнейшее прохождение службы, зафиксированы в законе соответственно 3 млн руб. и 2 млн руб. Размер денежной компенсации при установлении конкретной группы инвалидности «привязан» к окладу месячного денежного содержания и надбавке за выслугу лет. Все вышеприведенные выплаты подлежат ежегодной индексации с учетом уровня инфляции.

Для того чтобы обеспечить реализацию норм закона о социальных гарантиях сотрудникам ОВД, была проведена масштабная работа по подготовке и принятию подзаконных актов. Это постановления Правительства РФ и изданные на их основе приказы МВД РФ.

Основной формой материального обеспечения в органах внутренних дел является денежное довольствие сотрудников. Стимулирующая положительная роль денежного довольствия определяется тем, что оно ставит материальное вознаграждение сотрудника в зависимость от качества и количества труда (результатов служебной деятельности), выслуги лет, интенсивности служебной деятельности, психологических нагрузок, риска для жизни и здоровья и т.п. Еще одной формой материального стимулирования являются выдача денежной премии и награждение ценным подарком.

К отрицательным (негативным) формам материального обеспечения можно отнести: 1. Частичное или полное лишение премии. 2. Понижение квалификационного звания на одну ступень или лишение этого звания. 3. Возмещение морального или материального ущерба, причиненного другим лицам или организации. В ч. 4 ст. 33 Федерального закона РФ «О полиции» указано, что «за ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, территориальному органу, подразделению полиции либо организации, входящей в систему указанного федерального органа, сотрудник полиции несет материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации».

Значение материального обеспечения сотрудников ОВД огромно. Оно прямо влияет на эффективность оперативно-служебной деятельности всей системы МВД России. Можно сделать вывод о том, что отсутствие достаточного уровня материального стимулирования сотрудников ОВД может послужить одной из причин для совершения со стороны этих сотрудников коррупционных проявлений. Но в то же время следует отметить, что в рядах правоохранительной службы за всю историю ее функционирования были и есть в настоящее время люди, которые добросовестно трудились вне зависимости от уровня жалования. Одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции согласно п. 15 ст. 7 Федерального закона РФ «О противодействии коррупции» является «повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих»¹.

Многие сотрудники ОВД связывали недостаточную эффективность своей деятельности в первую очередь с низким уровнем их денежного содержания. Уровень материального обеспечения до его повышения с 1 января 2012 года большинству сотрудников ОВД не позволял удовлетворять даже свои минимальные потребности.

¹ О противодействии коррупции: ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 21.11.2011 // Российская газета. 27.12.2008; 24.11.2011.

Подводя определенный итог, можно сделать вывод о том, что стимулирование в работе ОВД имеет важнейшее значение. Материальное стимулирование является самой распространенной формой стимулирования вообще. Когда у сотрудника есть личная заинтересованность, то он заинтересован в конечном результате своей деятельности и его качестве. Для понимания вопросов стимулирования труда необходимо привести следующее. Стимулирование труда – одно из направлений мотивации труда, которое представляет собой «побуждение человека к определенной деятельности с помощью внутренних и внешних движущих сил; задание интенсивности этой деятельности, ее границ, форм и направленности, в результате чего достигаются определенные цели»¹. В качестве внутренних движущих сил выступают потребности, а внешних – окружение человека. Потребность – это «наследственно закрепленная стереотипная форма реагирования на биологически значимые воздействия внешнего мира или изменения внутренней среды организма»². Когда потребность осознается человеком, определяются цель и способы ее удовлетворения, то возникает мотив. Обеспечение мотивации, или мотивирование, составляет сердцевину управления людьми. В зависимости от того, насколько успешно осуществляется процесс мотивирования, управление будет эффективным или, наоборот, неэффективным.

¹ Ветлужских Е. Н. Тенденции совершенствования систем мотивации и оплаты труда // Мотивация и оплата труда. 2011. № 1. С. 8.

² Баннова Г. Ю., Абакумов И. В. Новые подходы к стимулированию труда // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 10. С. 21.

§ 1.4. Правовое регулирование вопросов денежного довольствия и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел РФ

Финансирование МВД России осуществляется исключительно за счет средств федерального бюджета. Защитная функция государства распространяется на все слои населения. Государство в лице государственных органов и соответствующих должностных лиц несет прямую ответственность за социальное благополучие своих граждан. Государство располагает наибольшими материальными ресурсами, которые распределяет. Социальная защита населения и отдельных его слоев осуществляется на основании законов и подзаконных актов, регулирующих данную деятельность. Приоритеты в социальной защите со стороны государства отдаются следующим категориям граждан: пенсионерам, инвалидам, учащимся, многодетным семьям, государственным служащим, в том числе сотрудникам ОВД.

Законодательство о денежном довольствии и социальной защите сотрудников ОВД представлено в настоящее время совокупностью многочисленных правовых актов, изданных различными государственными органами. Указанное законодательство не представляет собой единую целостную систему, которая могла бы в полной мере эффективно регулировать всю сферу прав, свобод и гарантий сотрудникам ОВД.

Социальная защита сотрудников ОВД является одним из важнейших направлений деятельности компетентных органов государственной власти, органов управления, общественных объединений с целью создания условий для реализации сотрудниками, гражданами, уволенными со службы, и членами их семей общегражданских прав, а также различного рода гарантий и компенсаций.

Рассмотрим нормативную базу, регулирующую систему материального обеспечения и стимулирования служебной деятельности сотрудников ОВД.

В ст. 7 Конституции РФ указано, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Далее в этой же статье отмечается, что в Российской Федерации «устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»¹. Названное конституционное положение имеет непосредственное отношение и к проблемам материального обеспечения сотрудников ОВД.

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

В ч. 1 ст. 45 Конституции РФ указано, что «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Из положения этой статьи следует, что государство берет на себя обязательство различными правовыми средствами обеспечивать защиту прав и свобод, осуществлять их регулирование.

Наиболее общей гарантией прав и свобод человека и гражданина является сам конституционный строй РФ, который основан на неукоснительном соблюдении основного закона страны, неотчуждаемом естественном праве и общепризнанных принципах международного права. Правам и свободам человека и гражданина посвящена глава 2 Конституции РФ. В частности, в указанной главе провозглашаются: право каждого на жилище, государственную пенсию и социальные пособия, социальное страхование и создание дополнительных форм социального обеспечения, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также другие виды социальной защиты.

Закрепление вышеприведенных прав и свобод в Конституции РФ ориентирует государственные органы на деятельность по их предоставлению, обеспечению, реализации, а также на осуществление контроля за соблюдением и реализацией этих прав и свобод.

Гарантии социальной защиты сотрудников ОВД определены Федеральным законом РФ «О полиции». В частности, это гарантии прав: на охрану здоровья и медицинскую помощь; на государственное страхование и возмещение ущерба в случае гибели или увечья сотрудника полиции¹; на обеспечение жилой площадью, на предоставление детям сотрудников полиции мест в детских дошкольных учреждениях; на выплаты за содержание детей (лиц, находящихся на иждивении сотрудника), посещающих государственные и муниципальные детские дошкольные учреждения, в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей. Установлены гарантии сотруднику полиции в связи с прохождением службы в полиции. Так, сотрудник полиции в служебных целях обеспечивается проездными документами на все виды транспорта общего пользования (кроме такси) городского, пригородного и местного сообщения в порядке, установленном Правительством РФ.

¹ Обязательное государственное страхование жизни и здоровья сотрудника полиции осуществляется на условиях и в порядке, установленных Федеральным законом от 28.03.1998 № 52-ФЗ (ред. от 08.11.2011) «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел РФ, государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» // <http://www.consultant.ru/>

Обеспечение сотрудников полиции соответствующими социальными гарантиями обусловлено в первую очередь особенностями службы, различными ограничениями, установленными федеральными законами, некоторых общегражданских прав и свобод.

Социальное обеспечение, предусмотренное для сотрудников полиции, распространяется также на других лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, имеющих специальные звания юстиции и внутренней службы, а также на стажеров во время испытательного срока, привлекаемых к выполнению задач полиции.

Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ закрепил в главе 9 гарантии социальной защиты сотрудника ОВД. В числе гарантий на первое место поставлена оплата труда сотрудника органов внутренних дел. В ст. 66 данного закона указано: «1. Оплата труда сотрудника органов внутренних дел производится в виде денежного довольствия, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования служебной деятельности по замещаемой должности. 2. Обеспечение сотрудника органов внутренних дел денежным довольствием осуществляется на условиях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации». Также названный Федеральный закон закрепил следующие гарантии социальной защиты сотрудника ОВД, которым посвящены отдельные нижеприведенные статьи: ст. 67 «Жилищное, медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудника органов внутренних дел и членов его семьи», ст. 68 «Страховые гарантии сотруднику органов внутренних дел и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей. Гарантии в связи с увольнением со службы в органах внутренних дел», ст. 69 «Вещевое и продовольственное обеспечение сотрудника органов внутренних дел» и ст. 70 «Пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел и членов их семей».

19 июля 2011 г. принят Федеральный закон РФ № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Это закон вступил в силу с 1 января 2012 года. Данный федеральный закон регулирует отношения, связанные с денежным довольствием и пенсионным обеспечением сотрудников ОВД, обеспечением жилыми помещениями, медицинским обслуживанием сотрудников, граждан Российской Федерации, уволенных со службы в ОВД, и членов их семей, а также с предоставлением им иных социальных гарантий.

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

Отдельным категориям сотрудников, гражданам, уволенным со службы, и членам их семей адресован ряд законодательных актов.

Например, это Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»¹, который устанавливает систему мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества указанных лиц и их близких. При наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье или имущество сотрудника, членов его семьи в целях воспрепятствования законной деятельности сотрудника либо принуждения его к изменению ее характера, а также из мести за указанную деятельность обеспечивается государственная защита. Применительно к МВД России согласно ст. 2 вышеприведенного закона государственной защите подлежат: «Следователи; лица, производящие дознание; лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность; сотрудники федеральных органов внутренних дел, осуществляющие охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а также исполнение приговоров, определений и постановлений судов (судей) по уголовным делам, постановлений органов расследования и прокуроров; военнослужащие внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, принимавшие непосредственное участие в пресечении действия вооруженных преступников, незаконных вооруженных формирований и иных организованных преступных групп».

Значительные изменения в нормативную правовую базу социальной защиты сотрудников внес Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»” и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». В частности, он предусматривает изменение отдельных положений, устанавливающих социальные гарантии сотрудникам органов внутренних дел².

Порядок реализации гарантий, прав и льгот, установленных законодательством для сотрудников внутренних дел, лиц, уволенных со службы, и членов их семей, определяется целым рядом постановлений

¹ О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

² МВД России. Вчера, сегодня, завтра: интервью Министра внутренних дел РФ В. А. Колокольцева // Российская газета. 2013. № 4952. С. 5.

Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами министерств и ведомств Российской Федерации и ее субъектов.

Ответственность за несоблюдение гарантий правовой и социальной защиты сотрудников полиции определена Законом Российской Федерации «О полиции».

Должностные лица, виновные в несоблюдении гарантий, предоставленных сотруднику ОВД, несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. В настоящее время отсутствуют специальные нормы, устанавливающие тот или иной вид юридической ответственности за несоблюдение гарантий правовой и социальной защиты сотрудников ОВД. Такая ответственность должностных лиц возможна лишь в форме их дисциплинарной ответственности за несоблюдение требований соответствующих нормативных правовых актов. Но, учитывая, что в абсолютном большинстве случаев несоблюдение гарантий социальной защиты обусловлено нехваткой финансовых средств, имеющей место отнюдь не по вине этих должностных лиц, к дисциплинарной ответственности они не привлекаются.

Общие положения о вещевом обеспечении сотрудников ОВД утверждены постановлением Правительства РФ от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации». Если сотрудник в связи с характером служебной деятельности не пользуется форменной одеждой, ему выплачивается денежная компенсация в размере, устанавливаемом Правительством РФ, и в порядке, определяемом МВД. В соответствии с вышеуказанным постановлением Правительства РФ МВД России на основании приказа от 26 июля 2013 г. № 575 утверждены «Правила ношения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия».

Оклады месячного денежного содержания сотрудников ОВД определяются в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»¹. Согласно данному постановлению принят приказ МВД РФ от 1 декабря 2011 г. № 1192 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»². Этим приказом установлены с 1 января 2012 г. тарифные разряды по должностям сотрудников ОВД, а также месячные оклады в соответствии с присвоенным специальным званием.

¹ <http://www.consultant.ru/>

² <http://www.consultant.ru/>

Правительством РФ 8 декабря 2011 г. принято постановление № 1021 «О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации», утверждающее перечень особых условий службы сотрудников ОВД и предельных размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия службы. Согласно этому постановлению принят приказ МВД России от 19.12.2011 № 1259 «Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка по этим должностям».

Многие аспекты материального стимулирования сотрудников ОВД находят свое отражение в иных нормативных правовых актах, регламентирующих режим прохождения службы в органах внутренних дел. Но такие подзаконные акты относятся лишь к незначительному количеству сотрудников ОВД при наличии конкретных оснований. Это, например, работа по совместительству, командировочные выплаты, работа за пределами территории Российской Федерации и прочее.

Таким образом, правовые гарантии закрепляются как в международном, так и в отечественном законодательстве. В настоящее время в Российской Федерации существует достаточно разветвленная система нормативно-правовых актов, в которых закрепляются правовые гарантии сотрудникам органов внутренних дел:

- конституционные нормы;
- правовые нормы, содержащиеся в законах и других нормативных правовых актах федеральных органов власти, субъектов Федерации и органов местного самоуправления;
- акты применения норм права, к которым относятся нормативные правовые акты, издаваемые Министерством внутренних дел Российской Федерации, судебные решения и др.

В законодательстве нашло свое отражение положение о соотношении международного и внутригосударственного права, где специально закреплено, что Российская Федерация соблюдает нормы международного права, международные договоры и соглашения, участником которых она является.

Глава II. АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

§ 2.1. Анализ денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел РФ

В результате реформирования системы ОВД с 1 января 2012 года достигнуто двукратное среднее увеличение денежного довольствия в целом по системе МВД России. Денежное довольствие лейтенанта полиции доведено до уровня не менее 33 тысяч рублей в месяц. Была создана новая, единая практически для всех «силовых» федеральных органов исполнительной власти структура денежного довольствия, в котором доля окладов денежного содержания составляет порядка половины его общей суммы, с одновременной минимизацией перечня дополнительных выплат. Также можно отметить, что в результате реформы было достигнуто полуторное среднее увеличение пенсий уволенных сотрудников ОВД.

По оценкам большинства руководителей подразделений, новое денежное довольствие позволяет предъявлять адекватные требования к личному составу, способствует успешному выполнению оперативно-служебных задач, обеспечивает возможность качественного комплектования кадрового состава ОВД.

Сами сотрудники ОВД оценивают итоги реформы денежного довольствия в целом положительно: примерно две трети участников различных опросов полагают повышение денежного довольствия значительным.

Для полного понимания вопросов денежного довольствия представляется необходимым привести основные положения «Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации», утвержденного приказом МВД России от 31 января 2013 г. № 65¹.

Денежное довольствие состоит из должностного оклада и оклада по специальному званию, которые составляют оклад денежного содержания, а также ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Основанием для выплаты денежного довольствия является приказ руководителя департамента, главного управления, управления МВД России, Национального центрального бюро Интерпола, территориального

¹ Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 января 2013 г. № 65 // Российская газета. 2013. № 104.

органа МВД России, образовательного учреждения (в том числе Суворовского военного училища, колледжа, лицея), научно-исследовательской, медико-санитарной и санаторно-курортной организации системы МВД России, окружного управления материально-технического снабжения системы МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивной организации, редакции электронных и печатных изданий, типографии и иной организации и подразделения, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации, о назначении на должность, зачислении в распоряжение, прикомандировании к федеральному органу государственной власти, иному государственному органу или к организации с оставлением в кадрах МВД России.

Должностные оклады и дополнительные выплаты сотрудникам устанавливаются и изменяются приказом руководителя с указанием оснований и конкретных размеров для каждого сотрудника и выплачиваются с даты, определенной этим приказом, а если дата не определена, то с даты его подписания.

Выплата денежного довольствия за текущий месяц производится один раз в период с 20 по 25 число.

Выплата денежного довольствия ранее установленного периода допускается:

1. Сотруднику, убывающему в отпуск, – за текущий и следующий месяцы, не позднее трех дней до убытия, без учета выходных и нерабочих праздничных дней.

2. Сотруднику, убывающему к новому месту службы.

3. Сотруднику, направленному в служебную командировку, – за текущий месяц, если в период выплаты денежного довольствия за текущий месяц он не может прибыть к постоянному месту службы¹.

Сотруднику, прибывшему к новому месту службы, денежное довольствие выплачивается со дня, следующего за днем обеспечения денежным довольствием по предыдущему месту службы.

При выплате денежного довольствия за неполный месяц его размер за каждый календарный день определяется путем деления денежного довольствия за полный месяц на количество календарных дней в данном месяце.

При выполнении сотрудником служебных обязанностей на условиях неполного служебного времени размер денежного довольствия определяется пропорционально установленной продолжительности служебного времени.

¹ Режим доступа: <http://www.mvd.ru/> Официальный сайт Министерства внутренних дел (дата обращения: 15.04.2018).

Сотруднику, незаконно перемещенному по службе на нижестоящую должность, на основании приказа руководителя выплачивается недополученное денежное довольствие по ранее замещаемой им должности в органах внутренних дел за весь период до дня его восстановления в должности включительно.

Должностные оклады по типовым должностям и оклады по специальным званиям выплачиваются в размерах, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 878¹.

Оклады по нетиповым должностям выплачиваются в размерах, установленных применительно к размерам окладов по типовым должностям.

Сотруднику, переведенному на нижестоящую должность в органах внутренних дел, сохраняется должностной оклад в размере, установленном по последней должности, которую он замещал до назначения на нижестоящую должность, если перевод осуществлен по следующим основаниям:

1. По состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии.
2. В связи с сокращением замещаемой сотрудником должности.
3. В связи с восстановлением сотрудника в должности, которую он замещал ранее, в случае, если эту должность замещает другой сотрудник и отсутствует равнозначная должность.

Выплата сохраненного должностного оклада производится впредь до возникновения у сотрудника права на получение более высокого должностного оклада вследствие его повышения в установленном порядке или назначения сотрудника на должность в органах внутренних дел с более высоким должностным окладом.

Должностные оклады и дополнительные выплаты сотрудникам устанавливаются и изменяются приказами руководителей подразделений, имеющих право назначения на должность (зачисления в распоряжение), с указанием оснований и конкретных размеров для каждого сотрудника.

Сотрудникам устанавливаются 8 дополнительных выплат:

- 1) ежемесячная надбавка к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет);
- 2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за квалификационное звание;

¹ Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 878// Собрание законодательства РФ. 2011. № 46. Ст. 6504.

3) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы;

4) ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;

5) премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей;

6) поощрительные выплаты за особые достижения в службе;

7) надбавка к должностному окладу за выполнение задач, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья в мирное время;

8) коэффициенты (районные, за службу в высокогорных районах, за службу в пустынных и безводных местностях) и процентные надбавки, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Ежемесячная надбавка к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) устанавливается в размере от 10 до 40 процентов в зависимости от стажа службы:

от 2 до 5 лет – 10;

от 5 до 10 лет – 15;

от 10 до 15 лет – 20;

от 15 до 20 лет – 25;

от 20 до 25 лет – 30;

25 лет и более – 40.

Порядок исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 1158.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за квалификационное звание устанавливается в размере от 5 до 30 процентов в зависимости от присвоенного сотруднику квалификационного знания:

специалист третьего класса – 5;

специалист второго класса – 10;

специалист первого класса – 20;

мастер – 30.

Порядок присвоения квалификационных званий определен приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 1.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы устанавливается в размере до 100 процентов должностного оклада. Порядок выплаты надбавки к должностному окладу за особые условия службы и размеры такой надбавки определены Правительством Российской Федерации в зависимости от условий службы и характера выполняемых задач, а конкретные размеры надбавки установлены приказом МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1259.

Сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, замещающим в соответствии с утвержденными штатными расписаниями

должности, выплачивается ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы в следующих размерах:

1. Штатные должности в центрах специального назначения сил оперативного реагирования, отрядах мобильных особого назначения, специальных отрядах быстрого реагирования территориальных органов МВД России – 100 процентов должностного оклада.

2. Штатные должности летного состава в авиационных подразделениях органов внутренних дел – 100 процентов должностного оклада.

3. Штатные должности в подразделениях МВД России, дислоцированных на комплексе Байконур, – 100 процентов должностного оклада.

4. Штатные должности в подразделениях, осуществляющих охрану объектов хранения (уничтожения) химического оружия, – 50 процентов должностного оклада.

5. Штатные должности в центральном аппарате МВД России – 50 процентов должностного оклада.

6. Штатные должности в подразделениях территориальных органов МВД России: участковых уполномоченных полиции, по делам несовершеннолетних - 20 процентов должностного оклада.

7. Штатные должности в Оперативно-поисковом бюро МВД России и Бюро специальных технических мероприятий МВД России – 40 процентов должностного оклада.

8. Штатные должности в подразделениях: уголовного розыска; оперативно-поисковых; специальных технических мероприятий; экспертно-криминалистических; оперативно-разыскной информации; собственной безопасности; по противодействию экстремизму; экономической безопасности и противодействия коррупции; по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; Национального центрального бюро Интерпола – 20 процентов должностного оклада.

9. Штатные должности в следственных подразделениях – 20 процентов должностного оклада.

10. Штатные должности в подразделениях дознания - 20 процентов должностного оклада.

11. Штатные должности в строевых подразделениях: патрульно-постовой службы; дорожно-патрульной службы; охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых; вневедомственной охраны, в том числе в подразделениях Центра специального назначения вневедомственной охраны МВД России, непосредственно связанные с охраной объектов и имущества, – 20 процентов должностного оклада.

12. Штатные должности в строевых подразделениях полиции, в кинологических подразделениях, связанные с применением служебных собак, – 20 процентов должностного оклада.

13. Штатные должности в кавалерийских подразделениях полиции, связанные с уходом за лошадьми, – 15 процентов должностного оклада.

14. Штатные должности в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей – 10 процентов должностного оклада.

15. Штатные должности в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых; в специальных приемниках для содержания лиц, арестованных в административном порядке; в лицензионно-разрешительных подразделениях; в центрах оперативного управления вневедомственной охраны – 10 процентов должностного оклада.

16. Штатные должности в подразделениях территориальных органов МВД России на транспорте, связанные с сопровождением пассажирских поездов; штатные должности в подразделениях по охране метрополитена – 10 процентов должностного оклада.

17. Штатные должности в подразделениях территориальных органов МВД России, связанные с охраной кожно-венерологических диспансеров закрытого типа; отделений судебно-психиатрической экспертизы при психиатрических больницах для лиц, содержащихся под стражей; специальных наркологических отделений для принудительного лечения больных хроническим алкоголизмом с тяжелыми сопутствующими заболеваниями – 10 процентов должностного оклада.

18. Штатные должности в дежурных частях органов (подразделений) внутренних дел – 10 процентов должностного оклада.

19. Штатные должности, исполнение обязанностей по которым предусматривает практическое применение иностранных языков – 10 процентов должностного оклада.

20. Штатные должности в органах внутренних дел, подразделениях, образовательных, научно-исследовательских, иных учреждениях и организациях МВД России (кроме штатных должностей, указанных в пункте 22), дислоцированных в г. Москве, – 65 процентов должностного оклада.

21. Штатные должности в органах внутренних дел, подразделениях, образовательных, научно-исследовательских, иных учреждениях и организациях МВД России, дислоцированных в Московской области (кроме штатных должностей, указанных в пункте 22), – 60 процентов должностного оклада.

22. Штатные должности курсантов в образовательных учреждениях МВД России, дислоцированных в г. Москве и Московской области, – 15 процентов должностного оклада¹.

Если сотрудник имеет право на получение надбавок по нескольким основаниям в соответствии с перечнем особых условий службы, то размер этих надбавок суммируется. Суммарный размер надбавки не может превышать 100 процентов должностного оклада сотрудника.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, устанавливается в размере до 65 процентов должностного оклада в зависимости от степени секретности сведений, к которым они имеют документально подтвержденный доступ на законных основаниях.

Надбавка к должностному окладу за выполнение задач, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья в мирное время, выплачивается в размере до 100 процентов должностного оклада в порядке, определенном постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 1122².

Надбавка к должностному окладу сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за выполнение задач, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья в мирное время, определяется в процентах от должностного оклада в следующих размерах:

1. За службу:

а) связанную с выполнением взрывотехнических работ, обнаружением, идентификацией, изъятием, обезвреживанием, уничтожением взрывных устройств и взрывоопасных объектов (предметов), применением взрывчатых материалов и средств взрывания, взрывных устройств и взрывоопасных объектов (предметов), – 40;

б) связанную с производством взрывотехнических или баллистических экспертиз, непосредственным выполнением указанных экспертиз или исследований, связанных с диагностикой, расснаряжением, уничтожением всех видов боеприпасов и самодельных взрывных устройств, – 20;

в) связанную со снайперским оружием, с использованием специального альпинистского снаряжения, специальных спусковых устройств и приспособлений, – 20;

г) на объектах хранения (уничтожения) химического оружия – 20;

¹ Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям: приказ МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1259 // Российская газета. 2012. № 14.

² Режим доступа: <http://www.mvd.ru/> Официальный сайт Министерства внутренних дел (дата обращения: 19.04.2018).

д) в районах экологического кризиса на комплексе «Байконур» и в г. Байконуре (Республика Казахстан) – 15;

е) в противочумных учреждениях или отделах, отделениях, лабораториях особо опасных инфекций, санитарно-эпидемиологических отрядах – 15.

2. За работу с лицами, оказывающими содействие на конфиденциальной основе, – 10.

3. За диагностику и лечение ВИЧ-инфицированных, за выполнение работ, связанных с материалами, содержащими вирус иммунодефицита человека, – 15¹.

Сотрудникам, выполняющим водолазные работы, прыжки с парашютом, а также летным экипажам за выполнение работ по тушению природных и техногенных пожаров надбавка определяется на условиях и в размерах, предусмотренных для соответствующих категорий военнослужащих внутренних войск МВД России, проходящих военную службу по контракту.

Сотрудникам, замещающим должности (согласно Перечню) в экспертных (экспертно-криминалистических) подразделениях, по которым должностным регламентом (должностной инструкцией) предусмотрено выполнение исследований трупного материала, исследований с применением рентгеновских, высокочастотных и ионизирующих излучений, токсических, ядовитых, наркотических, сильнодействующих, агрессивных веществ, за службу, связанную с выполнением исследований трупного материала, исследований с применением рентгеновских, высокочастотных и ионизирующих излучений, токсических, ядовитых, наркотических, сильнодействующих, агрессивных веществ, надбавка определяется в размере 15 процентов должностного оклада.

Сотрудникам, замещающим должности (согласно Перечню) в медицинских учреждениях (подразделениях) с вредными и (или) опасными условиями труда, за службу в медицинских учреждениях (подразделениях) с вредными и (или) опасными условиями труда на должностях медицинского персонала надбавка определяется в размере 20 процентов должностного оклада.

Сотрудникам за выполнение специальных задач, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья в мирное время, надбавка определяется в размере 25 процентов должностного оклада при замещении штатных должностей:

¹ О дополнительных выплатах военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время: постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 1122 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 162.

- 1) в оперативно-поисковых подразделениях (все должности);
- 2) в подразделениях специальных технических мероприятий (все должности);
- 3) в центрах специального назначения сил оперативного реагирования, отрядах мобильных особого назначения, специальных отрядах быстрого реагирования территориальных органов МВД России (все должности, по которым должностным регламентом (должностной инструкцией) предусмотрено выполнение служебных обязанностей по: непосредственному участию в проведении специальных операций (мероприятий) по освобождению заложников, обнаружению, блокированию, задержанию террористов, членов незаконных вооруженных групп (банд), незаконных вооруженных формирований, террористических и диверсионно-разведывательных групп, вооруженных преступников, изъятию из незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых и наркотических средств, психотропных и ядовитых веществ, осуществлению в установленном порядке силовой поддержки уполномоченных должностных лиц органов внутренних дел, иных правоохранительных органов при проведении ими следственных действий и оперативных мероприятий).

Сотрудникам за выполнение специальных задач, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья в мирное время, надбавка определяется в размере 60 процентов должностного оклада при замещении штатных должностей в подразделениях по охране метрополитена (все должности).

Сотрудникам за выполнение специальных задач, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья в мирное время, надбавка определяется в размере 20 процентов должностного оклада при замещении штатных должностей:

- 1) в: оперативно-разыскных частях (группах); отделах (отделениях, группах) "В"; оперативно-сыскных отделах (отделениях, группах); подразделениях по борьбе с преступными посягательствами на грузы;
- 2) в подразделениях территориальных органов МВД России (организаций МВД России) по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств, охране административных зданий (комендантские подразделения), досмотру пассажиров, багажа, грузов, а также осуществляющих функции по осмотру и контролю технического состояния подвижного состава, используемого для осуществления специальных перевозок;
- 3) в подразделениях, не входящих в структуру строевых подразделений патрульно-постовой, дорожно-патрульной служб, вневедомственной охраны, охраны и конвоирования подозреваемых и

обвиняемых, но выполняющих функции, возложенные на названные подразделения;

4) в строевых подразделениях полиции, осуществляющих функции по обеспечению правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Сотрудникам выплачиваются премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей из расчета трех окладов денежного содержания в год.

Премия выплачивается сотрудникам ежемесячно из расчета двадцати пяти процентов оклада денежного содержания, установленного сотруднику на первое число месяца, за который производится выплата.

Премия выплачивается пропорционально времени выполнения сотрудником служебных обязанностей в соответствующем календарном месяце.

В расчетный период для выплаты премии включается время обучения, отпусков с сохранением денежного довольствия, освобождения от выполнения служебных обязанностей в связи с временной нетрудоспособностью.

Размер премии за каждый календарный день службы определяется делением полной суммы премии за месяц на количество календарных дней в этом месяце.

Сотрудникам, зачисленным в распоряжение, премии могут быть выплачены на основании приказа руководителя с учетом фактического объема выполняемых ими служебных обязанностей в пределах двадцати пяти процентов оклада денежного содержания.

На основании приказа руководителя премия не выплачивается сотрудникам, временно отстраненным от выполнения служебных обязанностей.

На основании приказа руководителя сотрудникам, имеющим дисциплинарное взыскание «строгий выговор», «предупреждение о неполном служебном соответствии», «перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел», премия не выплачивается в течение одного месяца со дня их привлечения к дисциплинарной ответственности.

Сотрудникам, уволенным со службы в органах внутренних дел, премия на основании приказа руководителя не выплачивается в месяце увольнения, если увольнение произведено по следующим основаниям:

1. Грубое нарушение сотрудником служебной дисциплины.
2. Неоднократное нарушение сотрудником служебной дисциплины при наличии у него дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя.

3. Отказ сотрудника от перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел в порядке исполнения дисциплинарного взыскания.

4. Нарушение условий контракта сотрудником.

5. Несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных федеральными законами.

6. Утрата доверия.

7. Представление сотрудником подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел, а также представление сотрудником в период прохождения службы в органах внутренних дел подложных документов или заведомо ложных сведений, подтверждающих его соответствие требованиям законодательства Российской Федерации в части, касающейся условий замещения соответствующей должности в органах внутренних дел, если это не влечет за собой уголовную ответственность.

8. Осуждение сотрудника за преступление, а также прекращение в отношении сотрудника уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием.

9. Совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел.

10. Нарушение сотрудником обязательных правил при заключении контракта.

Проанализировав вышеприведенные положения нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы денежного довольствия сотрудника ОВД, можно прийти к следующим выводам. В настоящее время должностной оклад сотрудника ОВД является фиксированным, то есть отсутствуют минимальный, средний и максимальные оклады по одной и той же должности, как было ранее. Ряд авторов придерживаются такого подхода и считают его приемлемым для современной системы МВД России. При этом в обоснование своего мнения приводят доводы о том, что реализуется принцип объективности при оплате труда сотрудникам ОВД в зависимости от объема и характера выполняемых ими задач, а не зачастую от субъективного отношения руководителя к своему подчиненному и, соответственно, устанавливающего ему минимальный или максимальный размер должностного оклада. Однако наше мнение не совпадает с выводами вышеприведенных авторов. Фиксированный размер оклада денежного содержания не стимулирует сотрудника на более качественное и результативное выполнение возложенных задач, повышение уровня профессионализма и самообразование, так как у него складывается мнение о том, что вне зависимости от результатов своей работы он получит один и тот же оклад. От размера данного оклада

выплачиваются все дополнительные выплаты. Данное обстоятельство лишает возможности руководителя того или иного подразделения посредством изменения размера должностного оклада влиять на отношение конкретного подчиненного сотрудника к исполнению своих обязанностей. Каждый руководитель обязан анализировать и оценивать работу вверенного ему подразделения и, в частности, конкретных сотрудников. Говорить о сугубо субъективном отношении руководителя к своим подчиненным в свете тех требований, предъявляемых к таким категориям сотрудников, различных ограничений, мер о противодействии коррупции, практически не приходится. Подобные случаи легко проверяемы, и руководители, в случаях необоснованного установления размера должностного оклада, могут быть привлечены к дисциплинарной либо иной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности. В зависимости от состояния оперативной обстановки в одной и той же службе, но в разных подразделениях территориальных органов МВД России, даже в пределах одного субъекта Российской Федерации, нагрузка на сотрудников, занимающих, по сути, одинаковые должности может существенно отличаться, а оклад денежного содержания оставаться неизменным. То же самое можно сказать и о сотрудниках, которые несут службу в одном подразделении, но, в зависимости от умений, навыков, других личных качеств или разного отношения к работе, вносят разный вклад в конечные результаты деятельности. В связи с этим представляется необходимым в законодательство об установлении должностных окладов внести изменения, установив так называемую «вилку» – минимальный и максимальный оклад по занимаемой должности и предоставив уполномоченному руководителю по обоснованному ходатайству непосредственного начальника изменять его размер в зависимости от качества выполняемой работы и нагрузки. Также полагаем, что действующее положение о выплате ежемесячной премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей тоже подлежит изменению, так как данная премия в соответствии с вышеприведенным приказом МВД России не выплачивается только при наличии у него дисциплинарных взысканий в виде строгого выговора и других более суровых наказаний, причем только в течение месяца с момента наложения такого вида дисциплинарного наказания. То есть при наличии у сотрудника дисциплинарного взыскания в виде выговора, ему будет выплачиваться данная дополнительная выплата. Полагаем, что это не укладывается в смысл таких понятий, как «премия» и «добросовестное исполнение своих служебных обязанностей». В связи с этим предлагается следующая редакция: «сотрудникам, имеющим дисциплинарное взыскание, дополнительная выплата в виде премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей не выплачивается».

§ 2.2. Анализ жилищного обеспечения сотрудников органов внутренних дел

Изучение проблематики социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел не может считаться полным, если в процессе исследования, наряду с особенностями исторического развития и нормативно-правового регулирования, не будут рассмотрены ее современное состояние и реальные результаты. Для получения достоверной картины необходимо учесть и проанализировать множество факторов, так или иначе влияющих на современное состояние социально-правовой защиты сотрудников ОВД. Использование методов анкетирования, наблюдения, интервьюирования позволило получить информацию о действенности мер социально-правовой защиты сотрудников ОВД. При этом целесообразно было сравнить полученные данные с более ранними исследованиями и показателями социально-правовой защиты сотрудников ОВД и других социальных групп российского населения, а также с показателями социально-правовой защиты полиции зарубежных стран. Комплексное применение этих методов позволило определить динамику развития, проанализировать реальное социально-правовое положение сотрудников ОВД и наметить перспективы его совершенствования.

Исследование реального состояния социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел в условиях реформирования ведомства было начато нами с проведения социологического опроса. Для этого нами была разработана анкета, содержащая ряд вопросов об эффективности механизма и степени удовлетворенности уровнем социально-правовой защиты сотрудников ОВД.

Социологический опрос проводился нами в течение 2016–2018 гг. в городе Москве и в Московской области, в городе Санкт-Петербурге и Ленинградской области, в Республиках Башкортостан и Татарстан.

В качестве экспертов нами были опрошены 640 сотрудников ОВД, в возрасте от 23 до 55 лет, проходящих службу на различных должностях, в различных подразделениях ОВД, имеющих различный стаж профессиональной деятельности.

Применяемая анкета включала 20 вопросов. Все вопросы анкеты были разделены на четыре условных тематических блока.

В первом блоке содержались вопросы, направленные на выявление реальной эффективности и степени удовлетворенности уровнем социально-правовой защиты сотрудников ОВД (вопросы 1–5).

Второй блок вопросов анкеты был посвящен выявлению наиболее значимых с точки зрения сотрудников мер социально-правовой защиты (вопросы 6–11).

Третий блок содержал вопросы по выявлению наиболее проблемных аспектов нормативно-правового регулирования и практической реализации мер социально-правовой защиты сотрудников ОВД (вопросы 12–16).

Четвертый блок вопросов был направлен на выявление направлений совершенствования системы социально-правовой защиты сотрудников ОВД (17–20).

Для выявления динамики развития реального состояния социально-правовой защиты сотрудников ОВД полученные нами результаты исследования были сопоставлены с результатами, полученными Р. М. Янбухтиным¹ в ходе исследования социальной и правовой защиты сотрудников ОВД.

В результате проведенного исследования и общего анализа вопросов первого блока установлено, что только 13 % от общего числа опрошенных сотрудников ОВД полностью удовлетворены современным уровнем социально-правовой защиты, 28 % удовлетворены отчасти, 47 % не удовлетворены вообще и испытывают постоянное чувство тревоги за себя и своих близких и 12 % затрудняются ответить.

В исследовании Р. М. Янбухтина также применялись вопросы, направленные на выявление уровня удовлетворенности сотрудников ОВД мерами социально-правовой защиты.

Таблица 1

Сравнение уровня удовлетворенности сотрудников ОВД
состоянием социально-правовой защищенности

Оценка уровня защищенности Вопрос: Вы удовлетворены уровнем социально-правовой защиты сотрудников ОВД?	Годы исследования		
	2016	2017	2018
Да, полностью	44 %	20 %	13 %
Да, но только частично	46,7 %	48,5 %	28 %
Нет, и испытываю постоянное чувство тревоги за себя и своих близких	33,3 %	15 %	47 %
Затрудняюсь ответить	15,6%	16,5 %	12 %

¹ Янбухтин Р. М. Институт полиции и население: стратегии и перспективы взаимоотношений: монография. Уфа: УЮИ МВД России, 2013.

В результате становится очевидной динамика увеличения числа сотрудников, не удовлетворенных современным состоянием социально-правовой защиты и испытывающих чувство тревоги за себя и своих близких, а также снижения по сравнению с 2013 годом числа сотрудников, частично удовлетворенных уровнем социально-правовой защиты, что является негативной динамикой по сравнению с положительной динамикой 2011–2013 гг.

Причиной положительной динамики 2011–2013 гг. является стремление повысить эффективность деятельности за счет повышения уровня социально-правовой защиты сотрудников ОВД в этот период.

Данное стремление нашло свое воплощение в ряде нормативно-правовых актов: в 2011 году был сформирован пакет нормативных правовых документов для обновления системы МВД России: приняты Федеральные законы «О полиции»¹, «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³.

С 1 января 2012 года пакет нормативных правовых документов, касающихся социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел, вступил в силу.

Новая нормативная правовая база охватывает все направления социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел: изменена структура денежного довольствия, внесены изменения в законодательство о социальном, жилищном и пенсионном обеспечении сотрудников ОВД.

В целях реализации федеральных законов, в которых регламентированы вопросы социальной защиты полицейских и иных сотрудников ОВД, было издано значительное число ведомственных нормативно-правовых документов в виде приказов МВД России, в том числе приказы: от 31 января 2013 г. № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации», от 17 апреля 2013 г. № 214 «О внесении изменений в Перечень должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по

¹ О полиции: федеральный закон от 7 февр. 2011 г. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

² О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон № 247 от 19 июля 2011 г. // ИПП «Гарант».

³ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342 // СПС «КонсультантПлюс».

этим должностям», утвержденный приказом МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1259, от 22 августа 2013 г. № 644 «О внесении изменений в Порядок установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации», утвержденный приказом МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1258 и др.

Однако на сегодняшний день данные меры не дали ожидаемого эффекта, если сравнивать с другими категориями государственных служащих, то сотрудники ОВД до сих пор получают наиболее низкую заработную плату. Так, совокупный ежемесячный доход сотрудника ППС в звании рядового составляет не более 11 000 рублей, что на 5 000 рублей меньше чем ежемесячный доход военнослужащего в звании рядового, проходящего службу по контракту. Совокупный месячный доход сотрудника ОВД на должности участкового инспектора в звании старшего лейтенанта составляет не более 16 000 рублей, без учета региональных надбавок¹.

Для сравнения, по данным Росстата, ежемесячная заработная плата специалиста таможенной службы в среднем составляет 30 600 рублей, сотрудника прокуратуры на должности помощника прокурора 36 500 рублей, а чиновника государственной гражданской службы 43 300 рублей².

Сотрудник ОВД (далее – сотрудник полиции), имеющий высшее профессиональное образование и обладающий определенным набором знаний и навыков, необходимых для выполнения профессиональных задач, вынужден довольствоваться невысоким уровнем дохода, по сравнению с другими государственными службами. Более того, если сравнить денежный доход сотрудника полиции и средний размер заработной платы в различных регионах на должностях, требующих наличия высшего образования и дополнительных знаний и навыков, таких как бухгалтер, менеджер по логистике, менеджер по продажам и т. д., то картина будет еще более удручающей. Так, в 2016 году размер средней заработной платы в городе Москве составлял 31300 рублей, в городе Санкт-Петербурге – 26800 рублей, в городе Уфе – 19600 рублей³.

При этом не следует забывать, что, граждане, получающие этот доход, не ограничены в своем правовом статусе, имеют право заниматься коммерческой и иной трудовой деятельностью и их деятельность не сопряжена с риском для жизни и здоровья, в отличие от сотрудника полиции.

¹ Сайт МВД РФ URL / <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/134> (дата обращения: 15.04.2016).

² Сайт федеральной службы государственной статистики РФ. URL / <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/134> (дата обращения: 15.04.2016).

³ Сайт Федеральной службы гос. статистики URL / <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/> (дата обращения: 10.03.2016).

Таким образом, предпринимаемые за последние годы меры по повышению денежного довольствия сотрудникам ОВД с учетом роста инфляции и проявлений других негативных социально-экономических факторов оказываются малоэффективными и не позволяют преодолеть существующее социальное неравенство между сотрудниками ОВД и другими категориями граждан, а также с другими силовыми ведомствами.

Анализ мирового опыта свидетельствует о необходимости поддержания уровня денежного довольствия сотрудников ОВД на достаточно высоком уровне по сравнению с другими категориями граждан как средства стимулирования эффективности их деятельности. Это непростая задача, так как необходимо изучить и проанализировать уровень и динамику оплаты труда работников частного сектора экономики, с учетом отраслевой и региональной принадлежности, уровня образования специалистов, их квалификации, сложности и значимости выполняемых задач, степени важности для общества и государства правоохранительной деятельности, затем сравнить полученную информацию с уровнем денежного довольствия всех категорий сотрудников правоохранительных органов, оценить полученные данные, дать рекомендации по результатам анализа, при этом учитывая ограниченные возможности бюджета. Эта работа требует огромных организационных, методологических, информационных и финансовых затрат.

Такая практика может явиться положительным примером при определении уровня денежного довольствия сотрудников правоохранительных органов, в частности сотрудников органов внутренних дел, и позволит в перспективе давать более объективную оценку при сравнительном анализе важности и значимости для общества правоохранительной деятельности, с одной стороны, уровня благосостояния и реальных потребностей сотрудников, с другой.

Проведенное нами исследование позволяет утверждать, что в настоящее время денежное содержание сотрудников ОВД обеспечивается на недостаточном уровне и является одним из проблемных вопросов социально-правового обеспечения. Это подтверждается и данными социологического опроса.

Сравнение полученных нами результатов с результатами более ранних исследований свидетельствует о наличии определенной положительной динамики в данном вопросе, вызванной предпринимаемыми мерами организационно-правового характера. Вместе с тем 49 % опрошенных сотрудников ОВД в настоящее время не только не удовлетворены своим материальным положением, но и постоянно испытывают материальные трудности, что соответственно отражается на эффективности их профессиональной деятельности и во многом влияет на кадровую политику. Тем не менее, несмотря на те меры, которые

предпринимаются государством, фактический уровень благосостояния сотрудников не отвечает не только их реальным потребностям, но и в большей степени объективным критериям оценки служебной деятельности.

Общей целью продолжающейся в системе МВД реформы является повышение эффективности деятельности ОВД в направлениях борьбы с преступностью, поддержания общественного порядка и защиты прав и законных интересов граждан. В качестве основных средств достижения этой цели называются: повышение требовательности к деятельности сотрудников ОВД и усиление мер контроля, закрепленные в Законе «О полиции», однако данные меры должны быть сбалансированы соответствующими средствами социально-правовой защиты.

В положениях Закона «О полиции» закреплены меры социальной защиты сотрудников ОВД, однако эти меры именно закрепляются, но не детализируются, их содержание не раскрывается, а их характер не несет ничего принципиально нового по сравнению с положениями Закона «О милиции».

Принятие Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247–ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» явилось логичным шагом федерального законодателя после издания Федерального закона от 7 февраля 2011 г.

№ 3-ФЗ «О полиции». Однако в данном нормативно-правовом акте сокращено количество дополнительных выплат (изначально их было около 40 наименований), согласно положениям закона их осталось всего восемь: четыре стимулирующих выплат и четыре компенсационных. По сути, изменение структуры денежного довольствия сотрудников ОВД происходит по принципу сокращения количества выплат, а также сокращения процентного содержания сохранившихся выплат.

Специфика социально-правовой защиты сотрудников ОВД в России заключается в том, что денежное довольствие является частью широкого спектра социально-правовых гарантий сотрудников ОВД.

Данные нашего исследования показывают, что и в других направлениях обеспечения этих гарантий также отмечаются значительные проблемы, в результате чего у большинства сотрудников ОВД по-прежнему сохраняется острота их насущных социальных вопросов.

Так, результаты исследования степенью удовлетворенности сотрудников ОВД жилищными условиями представлены в таблице 2.

Таблица 2

Сравнительный анализ степени удовлетворенности сотрудников
ОВД жилищными условиями (%)

Социальное и материальное обеспечение	Полностью удовлетворен			Частично удовлетворен			Не удовлетворен		
	2016 2018	2016 2018	2016 2018	2016 2018	2016 2018	2016 2018	2016 2018	2016 2018	2016 2018
Жилищные условия	5,8	3	0,6	0,5	7,5	25,4	46,5	48,8	51,9

По данным результатов опроса за 2018 год, практически половина сотрудников полиции «не удовлетворены» своими жилищными условиями.

Вопрос обеспечения жильем всегда оставался одним из наиболее острых вопросов социального обеспечения сотрудников ОВД, так как организационно-правовые механизмы, предусмотренные для его решения, не реализуются в полном объеме по различным причинам.

В соответствии с новым законодательством о социальных гарантиях предусматриваются три принципиально новых схем обеспечения сотрудника полиции жильем путем предоставления ему:

- служебного жилого помещения;
- жилого помещения в собственность;
- единовременной социальной выплаты на приобретение или строительство жилья.

В последние годы для решения проблем обеспечения сотрудников ОВД жильем предпринимаются определенные действия. Расходы на жилищное обеспечение сотрудников органов внутренних дел в 2015 году с учетом предоставляемых субсидий составили 23,1 млрд рублей (2014 г. 22,9 млрд руб.), в том числе на создание специализированного жилищного фонда сотрудников органов внутренних дел 0,3 млрд рублей; строительство и приобретение постоянного жилья для сотрудников органов внутренних дел 1,61 млрд рублей; обеспечение единовременной социальной выплаты сотрудникам органов внутренних дел для приобретения или строительства жилого помещения – 6,08 млрд рублей. Сотрудниками, нуждающимися в улучшении жилищных условий, получено 1282 государственных жилищных сертификата и 2263 квартиры, семьям сотрудников предоставлены 1792 единовременные социальные выплаты для приобретения или строительства жилого помещения.

Однако, как показывает практика, во многих регионах сотрудникам ОВД все еще, остро нуждающимся в жилье, нередко семьям погибших при исполнении служебных обязанностей отказывают в его предоставлении, ссылаясь на большие очереди нуждающихся, на нехватку финансирования либо на пробелы в законодательстве применительно к конкретным случаям.

Сравнительно невысокий уровень дохода сотрудников ОВД предопределяет невозможность покупки квартиры либо индивидуального строительства собственными силами. В результате сложившегося положения нерешенность жилищного вопроса, наряду с недостаточным уровнем материально-денежного обеспечения, как уже было сказано, становится одной из причин увольнения полицейских и иных сотрудников ОВД по собственному желанию.

Нововведение в виде предоставления единовременной социальной выплаты на строительство жилья или его приобретение в соответствии с нормативно-правовой базой относительно социальных гарантий полицейским и иным сотрудникам ОВД лишь частично смогло снять остроту жилищных вопросов личного состава.

Тем не менее ограниченность бюджетного финансирования не позволяет полностью обеспечить жильем всех нуждающихся сотрудников в ближайшее время. За время действия обновленного законодательства относительно социальных гарантий число полицейских и иных сотрудников ОВД, стоящих на очереди на единовременную предоставляемую социальную выплату на строительство или приобретение жилья, уже на сегодня кратно превышает все потенциальные возможности государства в этой области¹.

Кроме того, согласно положениям Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты» право на получение единовременной выплаты предоставляется только сотрудникам, имеющим профессиональный стаж более 10 лет. Однако, по данным ДКО МВД, в настоящее время количество сотрудников ОВД, имеющих стаж более 10 лет в различных подразделениях, в среднем не превышает 30 % от общего числа. При этом за последние 5 лет доля специалистов со стажем работы более 10 лет по России в целом сократилась в 2 раза, а сотрудников, имеющих стаж более 20 лет, в 3 раза².

¹ Быковская Ю. В. Жилищное обеспечение сотрудников органов внутренних дел и членов их семей: современное состояние и направления развития // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2. С. 204.

² Сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации <http://www.mvd.ru/mvd/history/show.117>.

Более того, по данным ДКО, в большинстве подразделений ОВД в России до 65 % сотрудников имеют стаж работы менее 3-х лет. В процессе сокращения личного состава, проводимого в рамках реформы ОВД, в число сокращаемых сотрудников (в первую очередь) попали те, у кого есть выслуга 20 лет. Продолжается «вымывание» из МВД ядра профессионалов безотносительно к их личным заслугам, служебной характеристике. Этот процесс начался в 90-х годах и продолжается в настоящее время, только с удвоенной силой. В итоге сотрудники, имеющие богатый опыт работы, оказались не нужны создаваемой полиции. Введение механизма жилищного обеспечения, основанного на принципе единовременных выплат сотрудникам, имеющим стаж службы более 10 лет, требует детальной регламентации на межведомственном и ведомственном уровне, а также значительного финансирования.

Данная проблема представляет интерес не только в контексте обеспечения сотрудников жильем, но и с позиции уровня профессионализма.

По данным исследователей, сотрудник силовой структуры овладевает азами службы лишь через 1–2 года после ее начала, на достижение уровня квалифицированного специалиста уходит 5–7 лет и лишь через 8–10 лет службы сотрудник правоохранительных органов становится профессионалом высокого класса¹. Сопоставление этих данных позволяет сделать вывод о том, что 2/3 личного состава органов внутренних дел не обладают достаточным уровнем профессионализма.

Заметим, что проблема сокращения доли специалистов в системе МВД со стажем работы свыше 20 лет за последние годы приобрела еще большую актуальность. В настоящее время их отправляют в отставку.

Согласно данным нашего исследования среди опрошенных сотрудников ОВД, неудовлетворенных своими жилищными условиями 48,8 %, 29 % из них имеют стаж профессиональной деятельности менее 10 лет, а 56 % менее 5 лет. В сложившейся обстановке неизбежно возникает проблема профессионального становления молодых сотрудников, требующая повышения эффективности кадровой работы в органах внутренних дел и оперативно-служебной деятельности в целом. Одним из аспектов данной проблемы и является необходимость повышения уровня социально-правовой защиты сотрудников ОВД в сфере жилищного обеспечения.

Право граждан Российской Федерации на жилище, закрепленное ст.ст. 25, 40 Конституции Российской Федерации реализуется посредством установления и обеспечения государством ряда правовых гарантий. Указанное право заключается в обеспечении государством возможности

¹ Караваев А. Ф. Основы профессионального становления специалистов – сотрудников органов внутренних дел: монография. Омск, 2004. С. 3.

стабильного, постоянного пользования жилым помещением лицами, занимающими его на законных основаниях. Кроме того, государство предоставляет жилые помещения из государственного, муниципального и других жилищных фондов в пользование малоимущим и иным, указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище. В соответствии с указанными нормами Конституции граждане вправе рассчитывать на содействие со стороны государственных органов в улучшении своих жилищных условий¹. Но основная правовая гарантия заключается в гарантированности неприкосновенности жилища, исключения случаев произвольного лишения граждан жилища.

Реализация указанных конституционных гарантий осуществляется посредством установления различных способов осуществления права граждан на жилище и права на улучшение жилищных условий. При этом граждане свободны в выборе форм и способов реализации принадлежащего им права. Существующее сегодня в России законодательство предоставляет возможность выбрать наиболее приемлемую форму улучшения жилищных условий.

Реформирование системы правоохранительных органов вызвало изменения в порядке и в способах обеспечения жилищем сотрудников полиции. Так, п. 1 ст. 44 Федерального закона «О полиции» устанавливает, что обеспечение сотрудника полиции жилым помещением осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета посредством предоставления ему служебного жилого помещения или жилого помещения в собственность либо единовременной социальной выплаты на его приобретение в порядке и на условиях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации².

Таким образом, действующая редакция закона «О полиции» предусматривает следующие способы удовлетворения жилищных потребностей сотрудников полиции:

1. Право пользоваться служебными жилыми помещениями.
2. Право приобрести жилое помещение, находящееся в собственности РФ и закрепленное на праве оперативного управления за Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом), иным федеральным органом исполнительной власти (его территориальным органом), в котором проходят службу

¹ Асачева М. В. Факторы эффективности реализации конституционного права на жилье граждан, имеющих право на социальную помощь // Семейное и жилищное право. 2013. № 3. С. 18–20.

² О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации в собственность¹.

3. Право на получение единовременной социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения².

Право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения предусмотрено Федеральным законом от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³. Порядок и условия получения единовременной социальной выплаты сотрудниками органов внутренних дел регулируется Правилами предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам ОВД РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ № 1223 от 30.12.2011⁴. Организация работы по принятию сотрудников на учет для получения единовременной выплаты возлагается на существующие жилищно-бытовые комиссии территориальных органов или на специально создаваемые Комиссии органа по предоставлению единовременной выплаты⁵.

Конституция Российской Федерации (ст. 40) провозглашает право каждого гражданина на жилище. Основные принципы и механизмы реализации данного конституционного права российских граждан – и важнейшая часть правового регулирования жилищных отношений – определены в Жилищном кодексе Российской Федерации⁶.

В чч. 2 и 3 ст. 1 ЖК РФ указано, что граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Они свободны в установлении и реализации своих жилищных прав в силу договора и (или) иных предусмотренных жилищным законодательством оснований. Граждане, осуществляя жилищные права и исполняя вытекающие из жилищных отношений обязанности, не должны нарушать права, свободы и законные интересы других граждан. При этом жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя,

¹ О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан» (вместе с «Правилами предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан»): постановление Правительства РФ от 30.12.2011 № 1235 (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 3. Ст. 434.

² Далее – единовременная выплата.

³ Далее – Закон о соц. гарантиях.

⁴ Далее – постановление Правительства № 1223 или Правила предоставления единовременной выплаты.

⁵ Далее – Комиссии.

⁶ Далее – ЖК РФ.

нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Анализ конституционных норм, а также положений федерального законодательства показывает, что в настоящее время право на жилище (как его возникновение, так и последующее осуществление) может быть реализовано различными способами, а именно:

- путем предоставления жилых помещений по договору социального найма в домах государственного и муниципального жилищных фондов. Конституция РФ устанавливает круг граждан, обладающих таким правом. К ним относятся малоимущие и иные указанные в законе граждане, нуждающиеся в жилище;

- путем передачи жилых помещений в пользование на основании договора коммерческого найма¹. По данному договору в пользование может предоставляться жилье из государственных, муниципальных и частных жилищных фондов на условиях, существенно отличающихся от договора социального найма. Договор найма жилого помещения относится к гражданско-правовым обязательствам, в связи с чем подчиняется правилам его совершения, установленным ГК РФ, и общим принципам гражданского права;

- путем приобретения либо строительства жилых помещений в домах различных жилищных фондов за собственные средства без ограничения площади, в том числе и за доступную плату (ч. 3 ст. 40 Конституции РФ). В первом случае граждане удовлетворяют свои жилищные проблемы посредством гражданско-правовых договоров (купли-продажи, мены, дарения), в порядке наследования, а также строительства и других действий, не противоречащих законодательству. Во втором случае государственные и муниципальные органы обеспечивают приобретение гражданами жилых помещений из государственных либо муниципальных жилищных фондов за доступную плату (например, при освобождении комнаты в коммунальной квартире) или предоставляют нуждающимся в улучшении жилищных условий безвозмездные субсидии на покупку либо на строительство жилых помещений.

На основании ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе:

- содействуют развитию рынка недвижимости в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище;

¹ В соответствии с Гражданским кодексом РФ данные отношения именуются договором найма жилых помещений (далее – договор коммерческого найма либо коммерческий наем).

- используют бюджетные и иные средства для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения (строительства) жилых помещений;

- предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма и найма жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах;

- стимулируют жилищное строительство;

- обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, а также потребителей коммунальных услуг и услуг, относящихся к обслуживанию жилищного фонда;

- организуют обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;

- обеспечивают государственный контроль и надзор за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам;

- обеспечивают государственный контроль и надзор за соблюдением требований градостроительного законодательства, государственных норм и стандартов при жилищном строительстве.

Нельзя не согласиться с мнением Б. М. Гонгало о том, что, несмотря на «разнокалиберность» полномочий, указанные органы имеют цель обозначить совокупность различного рода действий всех органов власти и местного самоуправления, обеспечивающих условия для осуществления права на жилище¹.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 40) предписывает органам государственной власти и местного самоуправления поощрять жилищное строительство и создавать иные условия для осуществления права граждан на жилище.

В Гражданском кодексе РФ месту жительства гражданина посвящена ст. 20, в соответствии с которой «местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает», а «местом жительства несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, или граждан, находящихся под опекой, признается место жительства их законных представителей – родителей, усыновителей или опекунов».

Таким образом, многочисленные подзаконные акты, регулирующие так называемую «прописку», юридически не корректны. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах

¹ См.: Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2010. С. 34.

Российской Федерации»¹ регулирует порядок осуществления регистрационного учета граждан. Одновременно данный Закон содержит положения, в соответствии с которыми регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

Вплоть до недавнего времени законодательство и, соответственно, судебная практика почти всегда связывали право граждан на проживание в жилом помещении с пропиской. По данному вопросу было дано соответствующее разъяснение в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 г. № 2 (п. 7) «О практике применения судами жилищного законодательства»². Однако с принятием Закона о праве граждан на свободу передвижения и Конституции РФ 1993 г. норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 54 ЖК РСФСР, вступила в противоречие с указанными актами и, как следствие, признана Конституционным Судом РФ неконституционной³.

Положение ч. 1 ст. 54 ЖК РСФСР о праве нанимателя на вселение других граждан в занимаемое им жилое помещение «в установленном порядке» носило бланкетный характер. Неопределенность юридического содержания данного положения не позволяла ответить на вопрос о том, какой орган и каким актом должен устанавливать этот порядок, и порождала произвольное понимание того, что оно означало по своему существу.

Отсутствие указания на вид нормативного акта, который должен «устанавливать порядок» вселения в жилое помещение позволяло законодательным и исполнительным органам государственной власти различных субъектов Российской Федерации устанавливать такой порядок по собственному усмотрению, что приводило к нарушению конституционного права граждан на жилище и произвольному лишению их жилья.

Из Конституции РФ и Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» следует, что регистрация, заменившая институт прописки, или отсутствие таковой не

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

² См.: Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (Российской Федерации) по гражданским делам. М.: СПАРК, 1995. С. 171.

³ По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Н. Ситаловой: постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан (ст. 3 Закона), в том числе права на жилище. Однако до настоящего времени «установленный порядок», определяющий процедуру вселения в жилое помещение, понимался в правоприменительной практике исключительно как соблюдение положений о прописке, что имело место и при разрешении дела гражданки Л. Н. Ситаловой (со ссылкой на чч. 1 и 2 ст. 54 ЖК РСФСР)¹.

Таким образом, применение положения ч. 1 ст. 54 ЖК РСФСР как в его буквальном истолковании, так и в том смысле, который ему придавался сложившейся правоприменительной практикой, приводило к нарушению ст.ст. 18, 19 (ч. 1) Конституции РФ, а также основных прав и свобод граждан, предусмотренных ст.ст. 27 (ч. 1), 40 (ч. 1) Конституции РФ, и не согласовывалось с основаниями и условиями их ограничения, закрепленными в ст. 55 (чч. 2 и 3) Конституции РФ. Вместе с тем ч. 2 ст. 54 ЖК РСФСР, определяя условия приобретения равных прав на пользование жилым помещением, не противоречила указанным конституционным нормам².

Уже после вынесения Конституционным Судом РФ названного выше решения Правительство РФ приняло Постановление от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»³. Министерство внутренних дел РФ утвердило соответствующую Инструкцию⁴, в настоящее время утратившую силу в связи с изданием приказов МВД России от 07.12.2006 № 1002 и от 28.12.2006 № 1105.

¹ По делу о проверке конституционности чч. 1 и 2 ст. 54 ЖК РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Н. Ситаловой: постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

² По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П // Российская газета. 1996. 17 апр.

³ Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (ред. от 25.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

⁴ Инструкция о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (утверждена приказом министра внутренних дел Российской Федерации от 23 октября 1995 г. № 393, зарегистрирована в Министерстве юстиции РФ 16 ноября 1995 г. № 980). Утратила силу в связи с изданием приказа МВД России от 16.11.2007 № 1004 // Российские вести. 1995. № 223. 7 дек.

Рассматривая конституционные права человека и гражданина, связанные с жилищем, нельзя не обратить внимание и на ст.ст. 23 и 25 Основного Закона. В соответствии с ч. 1 ст. 23 Конституции РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Ст. 25 указывает на то, что «жилище неприкосновенно» и что «никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения»¹. Развивая данное положение, ст. 3 ЖК РФ устанавливает, что проникновение в жилище без согласия проживающих в нем на законных основаниях лиц допускается в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, только в целях спасения жизни граждан и их имущества, обеспечения их личной безопасности или общественной безопасности при аварийных ситуациях, стихийных бедствиях, катастрофах, массовых беспорядках или при иных обстоятельствах чрезвычайного характера, а также в целях задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, пресечения совершаемого преступления или установления обстоятельств совершенного преступления либо произошедшего несчастного случая. Как верно отмечает Л. О. Красавчикова, «неприкосновенность жилища – это неприкосновенность не объекта... это неприкосновенность одного из элементов личной жизни граждан»².

Кроме того, ч. 4 ст. 3 ЖК РФ определяет, что никто не может быть выселен из жилища или ограничен в праве пользования жилищем, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами.

Из самого определения «специализированные жилые помещения» становится ясно, что предназначены они специально для определенного круга лиц, а именно для отдельных категорий граждан.

Понятие «специализированные дома» впервые появилось в Законе «О основах федеральной жилищной политики»³ (ст.ст. 1 и 12), в котором определялось, что данные дома предназначены для проживания отдельных категорий граждан в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ и ее субъектов. Правовой режим специализированных домов существенно отличается от правового режима

¹ См.: Красавчикова Л. О. Жилищное право и личные неимущественные права граждан // Актуальные проблемы жилищного права: сборник памяти П. И. Седутина. М.: Статут, 2003. С. 50–62.

² Там же. С. 50–62.

³ Об основах федеральной жилищной политики: закон РФ от 24.12.1992 № 4218-1 (утратил силу с 1 марта 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ, которым введен в действие Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ) // Российская газета. 1993. № 15.

других домов социального использования, поэтому вопросы их предоставления и использования решаются главным образом специальным законодательством, которое слабо связано с жилищным законодательством

В ЖК РФ используются понятия «специализированный жилищный фонд», «специализированные жилые помещения». В законодательстве определение этого термина формулируется путём исчерпывающего перечисления видов помещений, которые относят к специальному жилфонду. Исторически этот список менялся, но в настоящее время к жилым помещениям специализированного типа по закону принято относить:

- служебные жилые помещения (служебные квартиры для военных, учителей, врачей и т. п.);
- жилые помещения в общежитиях;
- жилые помещения маневренного фонда (жилье, в которое предлагается переселиться в связи с реконструкцией или капитальным ремонтом дома (в ст. 95 ЖК РФ));
- жилье в домах системы социального обслуживания населения (дома для инвалидов, пожилых людей, детей без родителей);
- жилье фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, лиц, признанных беженцами; жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан (многодетным семьям, супругам-инвалидам и др. (ст. 108 ЖК РФ));
- жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Все эти виды жилья имеют два общих признака: оно может относиться только к государственной или муниципальной собственности и ни одно юридическое лицо не может создавать специализированный жилищный фонд; существует общий порядок признания любого помещения специализированным¹.

Жилые дома (жилые помещения) маневренного фонда. Маневренный фонд – часть жилищного фонда (как правило, отдельные многоквартирные дома), предназначенная для временного проживания граждан. Маневренный фонд создается решением главы местной администрации. Маневренный жилищный фонд образуется за счет включения в его состав жилых домов, предназначенных для временного проживания граждан, которые переселяются в связи с капитальным ремонтом (на время его производства) дома и (или) жилого помещения, являющегося местом их жительства. Маневренный фонд может включать как жилые дома целиком, так и отдельные жилые помещения в обычных домах.

¹ Виды жилых помещений специализированного фонда // <http://zakonometr.ru/arenda/fond>.

Жилые помещения маневренного фонда должны отвечать санитарным, противопожарным, экологическим, градостроительным и техническим требованиям. Включение жилых домов в маневренный фонд и исключение их из этого фонда производятся решением главы местной администрации. Коммерческие и некоммерческие организации в исключительных случаях вправе по согласованию с местной администрацией создавать маневренный фонд. Жилая площадь в маневренном фонде не подлежит обмену, разделу, бронированию, приватизации, купле-продаже.

Жилые помещения в маневренном фонде предоставляются гражданам в пользование:

- в связи с капитальным ремонтом занимаемых ими жилых помещений по договору найма или договору аренды, если ремонт нельзя произвести без отселения жителей на время ремонта;
- в связи со сносом жилого помещения, в котором проживают граждане, до предоставления (приобретения) в установленном законом порядке другого жилого помещения;
- в связи с отселением из ветхого (аварийного) жилого помещения до окончания ремонта или предоставления (приобретения) в установленном законом порядке другого жилого помещения;
- в связи с отселением из района реконструкции до получения (приобретения) в установленном законом порядке жилого помещения;
- в других случаях, предусмотренных законодательством.

Жилые помещения маневренного фонда предоставляются решением местной администрации, а жилые помещения маневренного фонда коммерческих и некоммерческих организаций – и решением собственника либо уполномоченного им органа, которое согласовывается с органом местной администрации.

Граждане, проживающие в домах маневренного фонда, оплачивают занимаемые жилые помещения и коммунальные услуги, если такая плата не вносится за ремонтируемые помещения. Пользование жилым помещением прекращается после окончания капитального ремонта жилого дома, в котором находится жилище, являющееся объектом договора социального или коммерческого найма.

Жилые помещения в специализированных домах для граждан, наименее социально защищенных (дома-интернаты для инвалидов, ветеранов, одиноких престарелых и т. п.) создаются и предоставляются федеральными, региональными либо муниципальными органами социальной защиты. Такие специализированные дома предназначены для проживания нуждающихся в этом граждан.

К числу специализированных относятся также жилые помещения в домах системы органов социальной защиты и домах иного социального

назначения. Жилые помещения в специализированных домах в системе органов социальной защиты и домах иного специального назначения предоставляются органом, по решению которого они созданы, либо на основании договоров с нуждающимися в этом гражданами.

Прекращение пользования жилыми помещениями, находящимися в специализированных домах, происходит после отпадения причин и обязательств, по которым были предоставлены эти помещения (переезд на постоянное место жительства к родственникам и др.), и по иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Специально оборудованные жилые помещения, занимаемые инвалидами в домах государственного, муниципального и общественного жилищных фондов по договору найма или аренды, при освобождении заселяются в первую очередь другими инвалидами, нуждающимися в улучшении жилищных условий¹. Инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях специального обслуживания и желающие получить жилое помещение по договору найма или аренды, принимаются на учет для улучшения жилищных условий независимо от размера занимаемой в стационарных учреждениях социального обслуживания площади и обеспечиваются жилыми помещениями наравне с другими инвалидами. При этом им могут быть возвращены ранее занимаемые помещения. Порядок постановки на учет указанных лиц и обеспечения их жилыми помещениями определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации².

В качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов. Использование жилого помещения в качестве специализированного жилого помещения допускается только после отнесения такого помещения к специализированному жилищному фонду с соблюдением установленных требований. При этом отнесение жилых помещений к специализированному жилищному фонду не допускается, если жилые помещения заняты по договорам социального найма, найма жилого помещения, находящегося в государственной или муниципальной собственности жилищного фонда коммерческого пользования, аренды, а также если имеются обременения прав на это имущество (п. 3 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду,

¹ О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг: постановление Правительства РФ от 27.07.1996 № 901 (с изм. от 13.03.2014) (ред. от 18.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 32. Ст. 3936.

² Юридический портал // <http://oprave.ru/?p=37140>.

утвержденных постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 42¹).

Вопрос о том, является ли конкретное жилое помещение специализированным (в частности, служебным, общежитием, жильем для временного поселения вынужденных переселенцев или лиц, признанных беженцами), решается в силу ст. 5 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»², исходя из положений законодательства, действовавшего на момент предоставления данного жилого помещения (п. 41 постановления Пленума ВС РФ от 2 июля 2009 г. № 14)³.

Включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определенному виду специализированных жилых помещений и исключение жилого помещения из указанного фонда осуществляются на основании решений органа управления государственным или муниципальным жилищным фондом.

В соответствии с п. 13 вышеназванных Правил для отнесения жилых помещений к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда заявитель представляет в орган управления следующие документы:

- заявление об отнесении жилого помещения к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда;
- документ, подтверждающий право собственности либо право хозяйственного ведения или оперативного управления на жилое помещение;
- технический паспорт жилого помещения;
- заключение о соответствии жилого помещения предъявляемым ему требованиям.

Указанное заявление рассматривается органом управления в течение 30 дней с даты подачи документов.

За последние годы после принятия законодательства, регулирующего формирование рынка жилья, и, как следствие, существенного увеличения частного жилищного фонда случаев включения жилых помещений, находящихся в домах, принадлежащих акционерным обществам,

¹ Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений: постановление Правительства РФ от 26.01.2006 № 42 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 697.

² О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

³ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

обществам с ограниченной ответственностью, кооперативам и другим собственникам помещений жилищного фонда, в число служебных, практически нет. Данное обстоятельство объясняется отнюдь не отсутствием необходимости у частных юридических лиц предоставлять жилье на время существования трудовых отношений. Дело в том, что у таких юридических лиц права на жилые помещения более широкие, нежели у субъектов государственной или муниципальной собственности. Они могут решить (и решают) возникшие проблемы с жильем для временного заселения гражданами путем заключения с ними договоров коммерческого найма либо посредством внесения соответствующих пунктов в трудовой контракт (договор), где оговариваются условия и продолжительность проживания.

Такой критерий для служебного жилья, как проживание по месту работы или вблизи от нее, в настоящее время не предусмотрен. Однако полагаем, что следует согласиться с В. Н. Симоновым, который считает, что предназначение служебного жилья в основном должно быть связано именно с этим критерием¹. В связи с этим следует отметить, что близость должна означать «в черте населенного пункта», где гражданин работает или проходит службу.

С учетом изложенного, по нашему мнению, в настоящее время служебные жилые помещения можно определить как помещения, находящиеся в домах государственного и муниципального жилищных фондов и предназначенные для заселения гражданами, которые в связи с характером их трудовых отношений должны проживать в непосредственной близости от места работы. К служебным жилым помещениям могут относиться также помещения, предоставляемые лицам, занимающим выборные должности, работающим по контрактам или по срочным трудовым договорам, отдельным категориям военнослужащих, а также иным лицам, предусмотренным законодательством РФ и ее субъектов.

Законодатель воспринял сложившиеся общественно-экономические реалии и в ст. 93 ЖК РФ прямо указал на то, что служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с назначением на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Федерации либо в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления.

¹ Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / под ред. П. В. Крашенинникова. 2-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2006. С. 463.

На основании ст. 104 ЖК РФ служебные жилые помещения предоставляются гражданам в виде отдельных квартир. Категории граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения, устанавливаются:

- 1) органом государственной власти Российской Федерации – в жилищном фонде РФ;
- 2) органом государственной власти субъекта Федерации – в жилищном фонде субъекта Федерации;
- 3) органом местного самоуправления – в муниципальном жилищном фонде.

Договор найма служебного жилого помещения заключается на период трудовых отношений, прохождения службы либо нахождения на государственной должности РФ, государственной должности субъекта Федерации или на выборной должности. Прекращение трудовых отношений либо пребывания на государственной должности РФ, государственной должности субъекта Федерации или на выборной должности, а также увольнение со службы являются основанием прекращения договора найма служебного жилого помещения.

В настоящее время к лицам, которым могут быть предоставлены служебные жилые помещения, относятся:

- 1) слесари, дворники, техники-смотрители¹;
- 2) почтальоны²;
- 3) рабочие и служащие, занятые на работе по эксплуатации газовых систем³;
- 4) персонал жилищно-эксплуатационных организаций, принявший на обслуживание фонд жилищно-строительного кооператива⁴;

¹ О повышении ответственности за сохранность и содержание в исправном состоянии жилищного фонда: постановление Совмина РСФСР от 18.10.1962 № 1390 (изменено следующим документом: постановление Совмина РСФСР от 23.09.1980 № 449; постановление Совмина РСФСР от 11.03.1976 № 171 // СП Совета Министров (Правительства) РСФСР. 1962. № 20. Ст. 102.

² О выделении в городе Москве служебных жилых помещений для почтальонов: постановление Совета Министров РСФСР от 05.11.1968 № 716 // СП РСФСР. 1968. № 23. Ст. 113а.

³ О мерах по повышению безопасности газоснабжения городов, поселков и других населенных пунктов: постановление Совета Министров РСФСР от 12.01.1970 № 15 (изменено следующим документом: постановление Правительства РФ от 13.04.1993 № 326) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О жилищно-строительной кооперации: постановление Совета Министров РСФСР от 26.11.1982 № 608 (изменено следующим документом: постановление Правительства РФ от 13.04.1993 № 326 // СП Совета Министров (Правительства) РСФСР. 1982. № 23. Ст. 161.

5) директора, заместители директоров, заведующие лабораториями, главные и ведущие специалисты, направленные на работу в Научно-исследовательский институт Сибирского отделения Академии наук¹;

6) сотрудники полиции² (Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;

7) работники производственного объединения «Рослифт», непосредственно занятые обслуживанием лифтов в жилых домах: электромеханики, водители аварийных машин и линейный персонал³;

8) военнослужащие⁴;

9) должностные лица таможенных органов РФ;

10) работники государственных природных заповедников и национальных природных парков⁵;

11) члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ⁶;

12) работники лесного хозяйства: директор, заместитель директора лесхоза, национального природного парка, государственного заповедника, учебного лесного хозяйства, опытного лесного хозяйства, главный лесничий лесхоза, государственного заповедника, учебного лесного хозяйства, опытного лесного хозяйства; лесничий, помощник лесничего, мастер леса, лесник, егерь, государственный инспектор по охране леса, специалисты, ведающие вопросами лесопользования, охраны и защиты леса, лесовосстановления, защитного лесоразведения, охотничьего хозяйства и работающие в лесхозе, национальном природном парке,

¹ Распоряжение Совета Министров РСФСР от 21.03.1990 № 312-р // СПС «КонсультантПлюс».

² О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ О мерах по улучшению работы лифтового хозяйства в жилых домах и других объектах социальной сферы РСФСР: постановление Совета Министров РСФСР от 23.05.1991 № 275 (изменено следующим документом: постановление Правительства РФ от 13.04.1993 № 326; постановление Правительства РФ от 29.10.1992 № 838) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О статусе военнослужащих: федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁵ О мерах по усилению социальной защищенности работников государственных природных заповедников и национальных природных парков: постановление Совета Министров – Правительства РФ от 11.10.1993 № 1027 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 4007.

⁶ О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 1999. № 28. Ст. 3466.

государственном заповеднике, учебном лесном хозяйстве, опытном лесном хозяйстве¹;

13) работники органов по государственным резервам: начальник участка хранения, заместитель начальника участка хранения, сливщик-разливщик, грузчик, стропальщик, водитель электропогрузчика, крановщик, машинист насосных и компрессорных установок, оператор котельной, начальник караула, стрелок-пожарный².

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 мая 1982 г. № 437 «О мерах по дальнейшему улучшению жилищных, коммунально-бытовых и социально-культурных условий жизни сельского населения» в домах совхозов все жилые помещения считаются служебными (решения органа местного самоуправления и администрации не требуется)³. Введение этого правила вызвано стремлением создать наиболее благоприятные условия для закрепления кадров на селе. Однако, понимая, что данное решение ЦК КПСС и Совета Министров СССР противоречит законодательству о служебной жилой площади и попросту несправедливо, Верховный Совет РСФСР в ст. 4 Закона о приватизации жилищного фонда в РСФСР указал, что жилищный фонд совхозов подлежит приватизации на общих основаниях. По мнению некоторых авторов, было бы логично отменить решение о признании всей жилой площади совхозов служебной, и, очевидно, такая отмена не за горами. Но пока это не сделано, ограничение прав пользователей жилой площадью совхозов существенно нивелируется допущением приватизации.

Вероятно, данный Перечень будет пересмотрен, но пока он действует.

Органы государственной власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления в рамках своей компетенции по установлению перечня категорий, которым могут быть предоставлены жилые помещения из государственного и муниципального жилищного фонда, как правило,

¹ Об утверждении Перечня категорий работников лесного хозяйства, которым могут быть предоставлены служебные жилые помещения в домах государственного жилищного фонда, находящегося в собственности Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20.02.1995 № 161 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 757.

² О Перечне категорий работников организаций Комитета Российской Федерации по государственным резервам, которым могут быть предоставлены служебные жилые помещения: постановление Правительства РФ от 06.09.1995 № 890 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 38. Ст. 3682.

³ О мерах по дальнейшему улучшению жилищных, коммунально-бытовых и социально-культурных условий жизни сельского населения (в домах совхозов все жилые помещения считаются служебными (решения органа местного самоуправления и администрации не требуется) (ред. от 16.10.1989): постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24.05.1982 № 437 // СП Совета Министров (Правительства) СССР. 1982. № 17. Ст. 93.

включают в него (перечень) небольшое количество категорий. Так, «Положением о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан»¹ установлено, что служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с Администрацией городского округа город Уфа Республики Башкортостан, муниципальным унитарным предприятием, муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с избранием на выборные должности в органы местного самоуправления.

Служебные жилые помещения предоставляются в виде отдельной квартиры. Под служебные жилые помещения в многоквартирном доме могут использоваться как все жилые помещения такого дома, так и часть жилых помещений (отдельные квартиры) в этом доме.

Решение о предоставлении служебного жилого помещения принимается постановлением Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан по результатам рассмотрения Комиссией. Управление от имени городского округа город Уфа Республики Башкортостан на основании постановления Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан о предоставлении служебного жилого помещения заключает с гражданином договор найма служебного жилого помещения.

Помещение включается в число служебных жилых помещений с определением основания пользования решением государственного органа или органа местного самоуправления, осуществляющего управление соответственно государственным или муниципальным жилищным фондом, на территории которого находится данное жилье. В связи с этим не имеет правового значения встречающееся на практике отнесение помещений к служебному жилью актом администрации предприятия или учреждения. Жилье считается служебным со времени утверждения органом, указанным выше. Исключение жилища из разряда служебных производится решением того же органа на основании заявления организации, которой принадлежит соответствующее жилое помещение. Такое исключение² возможно как в случаях, когда жилье свободно, так и при проживании в нем граждан. В последнем случае объем прав у граждан, проживающих в указанных квартирах, значительно расширяется – договор найма служебного жилья преобразуется в договор социального найма.

¹ Решение Совета городского округа г. Уфа Республики Башкортостан от 29 июня 2016 г. № 64/16 «О Положении о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан» // http://gorsovet-ufa.ru/reshe№iya№ew/?SECTION_ID=206&ELEMENT_ID=5695

² Гонгало Б. М. Как получить квартиру? Свердловск, 1990. С. 36.

У нанимателей служебных жилых помещений объем прав значительно меньше, чем у нанимателей жилых помещений в домах социального жилищного фонда. Первые не могут обменять занимаемое ими жилище, приватизировать свое жилье (за исключением совхозного жилья, о чем говорилось выше). Кроме того, договор найма служебного жилого помещения в отличие от «простого» договора жилищного найма является срочным, его нельзя изменить и т. д.

Члены семьи нанимателя служебного жилого помещения в соответствии с чч. 2–4 ст. 31 и ч. 5 ст. 100 ЖК РФ имеют равное с нанимателем право пользования жилым помещением, если иное не установлено соглашением между ними. В случае прекращения семейных отношений между нанимателем служебного жилого помещения и членом его семьи право пользования служебным жилым помещением за бывшим членом семьи нанимателя по общему правилу не сохраняется (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ). Однако оно может быть сохранено за бывшим членом семьи нанимателя служебного жилого помещения по решению суда на определенный срок по основаниям, предусмотренным ч. 4 ст. 31 ЖК РФ¹.

Жилищный кодекс РФ устанавливает общее и специальное правила по отношению к лицам, проживающим в служебном жилье, прекратившим трудовые отношения с организацией, его предоставившей. По общему правилу граждане, прекратившие трудовые отношения с организацией, подлежат выселению из служебного жилого помещения этой организации со всеми проживающими с ними лицами без предоставления другого жилого помещения.

Как указывается в п. 19 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 г. № 2 «О практике применения судами жилищного законодательства»² (в ред. постановления от 30 ноября 1990 г. № 14³), при рассмотрении исков о выселении из служебных жилых помещений без предоставления другого жилого помещения рабочих и служащих, прекративших трудовые отношения, судам необходимо проверить, включено ли в установленном порядке это помещение в число служебных, относится ли ответчик к категории работников, которым в связи с

¹ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

² О практике применения судами жилищного законодательства: постановление Пленума Верховного Суда СССР от 03.04.1987 № 2 // Сборник постановлений Пленумов Верховных судов СССР и РСФСР (РФ) по гражданским делам. М.: Спарк, 1994.

³ О внесении изменений и дополнений в постановления Пленума Верховного Суда СССР: постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30.11.1990 № 14 // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 2.

характером трудовых отношений могут быть предоставлены служебные жилые помещения.

Согласно специальному правилу ч. 2 ст. 103 ЖК РФ без предоставления другого жилого помещения не могут быть выселены граждане, не являющиеся собственниками или членами семьи собственника, а также нанимателями жилых помещений либо членами семьи нанимателя, в частности:

- члены семьи военнослужащих, должностных лиц, сотрудников органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ, органов государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, погибших (умерших) или пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы или служебных обязанностей;

- пенсионеры по старости;

- члены семьи работника, которому было предоставлено служебное жилое помещение или жилое помещение в общежитии и который умер;

- инвалиды I или II группы, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья по вине работодателя; инвалиды I или II группы, инвалидность которых наступила вследствие профессионального заболевания в связи с исполнением трудовых обязанностей; инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами I или II группы вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы либо вследствие заболевания, связанного с исполнением обязанностей военной службы.

Указанным гражданам предоставляется (по договору социального найма) жилое помещение, отвечающее установленным санитарным и техническим требованиям и находящееся в черте данного населенного пункта. При этом такое жилое помещение может быть и неблагоустроенным. По справедливому выражению В. В. Чубарова, у вышеназванных лиц право на служебную жилую площадь приобретает характер права на жилище¹. Выселение и предоставление другого жилого помещения производится владельцем данного жилого помещения (чаще всего это орган местного самоуправления).

Следует обратить внимание на то, что Закон о ветеранах предусматривает в качестве одной из мер социальной защиты недопустимость выселения из занимаемых служебных жилых помещений без предоставления безвозмездно другого жилого помещения для:

¹ Чубаров В. В. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик о служебной жилой площади // Основы советского жилищного законодательства: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1981. С. 101, 102.

– участников и инвалидов Великой Отечественной войны (ст.ст. 14 и 15);

– ветеранов и инвалидов боевых действий на территориях других государств (ст.ст. 14 и 16);

– лиц, работавших на предприятиях, в учреждениях и организациях г. Ленинграда в период блокады с 8 сентября 1941 г. по 27 января 1944 г. и награжденных медалью «За оборону Ленинграда», и лиц, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда» (ст. 18).

В соответствии со ст. 94 ЖК РФ жилые помещения в общежитиях предназначены для временного проживания граждан в период их работы, службы или обучения.

Под общежития предоставляются специально построенные или переоборудованные для этих целей дома либо части домов. Жилые помещения в общежитиях укомплектовываются мебелью и другими необходимыми для проживания граждан предметами.

Жилые помещения в общежитиях предоставляются из расчета не менее 6 квадратных метров жилой площади на одного человека. Договор найма жилого помещения в общежитии заключается на период трудовых отношений, прохождения службы или обучения. Прекращение трудовых отношений, учебы, а также увольнение со службы являются основанием прекращения договора найма жилого помещения в общежитии (ст. 105 ЖК РФ).

Порядок предоставления помещений в общежитиях в домах государственного и муниципального жилищных фондов и пользования ими определяется «Примерным положением об общежитиях», утвержденным постановлением Совета Министров РСФСР от 11 августа 1988 г. № 328¹.

В соответствии с названным документом под общежития предоставляются специально построенные или переделанные для этих целей жилые дома. Общежития должны быть зарегистрированы в качестве таковых. Они укомплектовываются мебелью, другими предметами культурно-бытового назначения, необходимыми для проживания, занятий и отдыха граждан, проживающих в них, в соответствии с типовыми нормами.

¹ Об утверждении Примерного положения об общежитиях: постановление Совмина РСФСР от 11.08.1988 № 328 в редакции постановления Правительства РФ от 23 июля 1993 г. № 726 (ред. от 23.07.1993) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 31. Ст. 2860.

Студенческие общежития должны быть обеспечены необходимыми условиями для проживания, самостоятельных занятий и отдыха, а также проведения культурно-воспитательной и спортивно-массовой работы¹.

Переоборудование жилого дома (как правило, многоквартирного) под общежитие возможно только по решению органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом, в ведении или на территории которого расположено общежитие, где производится и его регистрация.

Не допускается использование под общежития жилых помещений в жилых домах, предназначенных для постоянного проживания, пользование которыми осуществляется по договору найма жилого помещения.

В процессе регистрации необходимо проверять подчиненность этих домов санитарным правилам устройства, оборудования и содержания общежитий, а также наличие условий для проживания семей (преимущественно молодых).

Следует иметь в виду, что заселение общежитий должно производиться только после создания в них необходимых жилищно-бытовых условий для проживания и получения соответствующего регистрационного удостоверения.

Жилье в общежитиях, будучи специализированным помещением, согласно ч. 1 ст. 4 Закона о приватизации жилищного фонда не подлежит приватизации. Кроме того, такие помещения не подлежат обмену и разделу (исключение составляют жилые помещения, находящиеся в домах, переданных органам местного самоуправления). Правила внутреннего распорядка в общежитии после одобрения их на общем собрании проживающих в общежитии утверждаются администрацией по согласованию с профсоюзным комитетом организации или учебного заведения. Плата за пользование жилой площадью, коммунальные услуги и другие услуги, предоставляемые проживающим в общежитии, производится по установленным ставкам и тарифам.

Жилая площадь в общежитии предоставляется рабочим, служащим, студентам, учащимся, а также другим гражданам по совместному решению администрации и профсоюзного комитета организации или учебного заведения, в ведении которого находится общежитие. На период сдачи вступительных экзаменов в студенческом общежитии могут быть размещены абитуриенты в порядке и на условиях, определяемых соответствующим учебным заведением (п. 22 Типового положения о студенческом общежитии). На основании принятого решения администрацией заключается договор найма жилого помещения в

¹ О направлении для использования в работе Примерного положения о студенческом общежитии: письмо Рособразования от 27.07.2007 № 1276/12-16 // Бюллетень Минобрнауки РФ. 2007. № 12.

общежитии. Самовольное переселение из одного помещения общежития в другое запрещается. Как уже указывалось, жилое помещение в общежитии предоставляется в размере не менее 6 квадратных метров на одного человека; семьям выделяются изолированные жилые помещения.

Преимуществом на получение жилой площади в общежитии пользуются граждане, имеющие право на внеочередное получение жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов, а также другие лица в случаях, установленных решением трудового коллектива и администрации.

Проживающие в общежитии имеют право:

- пользоваться предоставленной жилой площадью, помещениями культурно-бытового и иного назначения, требовать обеспечения мебелью, постельными принадлежностями и другим инвентарем общежития, коммунально-бытовыми услугами, а также сохранности принадлежащего им имущества;

- избирать и быть избранными в органы самоуправления общежития, принимать участие в их работе, вносить предложения по улучшению жилищно-бытового и культурного обслуживания проживающих в общежитиях и добиваться их реализации;

- требовать своевременной замены пришедших в негодность мебели, постельных принадлежностей и другого инвентаря общежития, а также устранения недостатков в жилищно-бытовом обслуживании.

Проживающие в общежитии обязаны:

- использовать предоставленную им жилую площадь в соответствии с ее назначением;

- соблюдать правила общежития, внутреннего распорядка, пожарной безопасности и санитарно-гигиенические правила;

- обеспечивать сохранность жилых помещений, бережно относиться к санитарно-техническому и иному оборудованию, инвентарю; экономно расходовать воду, газ, электрическую и тепловую энергию;

- своевременно вносить плату за пользование жилой площадью, предоставляемые коммунальные услуги по установленным ставкам и тарифам;

- соблюдать правила содержания придомовой территории.

Лица, выбывающие из общежития, обязаны сдать все числящееся за ними имущество. При недостатке или повреждении такого имущества выбывающие из общежития возмещают причиненный ущерб.

Администрация общежития обязана обеспечить:

- необходимые жилищно-бытовые условия для проживания в общежитии;

- своевременную выдачу проживающим мебели, постельных принадлежностей и другого инвентаря;

- ознакомление вселяемых с правилами внутреннего распорядка, а также с правилами и обязанностями проживающих в общежитии;
- надлежащее содержание жилых помещений, подъездов, вестибюлей, тамбуров, лестничных клеток, кабин лифтов и других мест общего пользования, а также придомовой территории;
- сохранность имущества граждан, проживающих в общежитии;
- вселение рабочих, служащих, студентов, учащихся, а также других граждан в общежитие в строгом соответствии с заключенными договорами.

Администрация организации или учебного заведения, в хозяйственном ведении либо оперативном управлении которого находится общежитие, обязана:

- обеспечивать при строительстве и переоборудовании общежитий необходимые жилищно-бытовые условия, а также условия для культурно-массовой, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы;
- обеспечивать финансирование расходов на содержание общежития и проведение культурно-массовой, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы в нем, а также периодически отчитываться перед проживающими в общежитии о проводимой в этом направлении работе;
- укомплектовывать общежитие обслуживающим персоналом, а также по согласованию с профсоюзным комитетом устанавливать режим работы этого персонала;
- предусматривать в необходимых случаях выделение помещения для организации в общежитии в установленном порядке столовых, буфетов, оснащение их по действующим нормам торгово-технологическим оборудованием, мебелью и посудой, а также выделение помещений для предприятий бытового обслуживания.

Прекратившие трудовые или гражданско-правовые отношения граждане, а также лица, закончившие обучение в учебных заведениях, подлежат выселению из общежития, помещение в котором было им предоставлено в связи с работой или учебой, как правило, без предоставления другого жилого помещения. Исключение составляют лица, указанные в ст. 103 ЖК РФ: их выселение производится с предоставлением другого жилого помещения.

Представляется, что очень важная норма содержится в ст. 7 Вводного закона к ЖК РФ, где указывается на то, что к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям, использовались в качестве общежитий и переданы в ведение органов местного самоуправления, применяются нормы ЖК РФ о договоре социального найма.

Статья 44 Закона «О полиции» закрепляет право сотрудника полиции на жилищное обеспечение. В соответствии с данной нормой обеспечение сотрудника полиции жилым помещением осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета посредством предоставления ему служебного жилого помещения или жилого помещения в собственность либо единовременной социальной выплаты на его приобретение в порядке и на условиях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Полиция имеет специализированный жилищный фонд, формируемый федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отдельной гарантией установлено, что сотрудник полиции, замещающий должность участкового уполномоченного полиции, не имеющий жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования, не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в должность обеспечивается служебным жилым помещением.

Более детально отношения, связанные с жилищным обеспечением сотрудников, урегулированы Федеральным законом от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее по тексту – Закон о соц. гарантиях) по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководителя иного федерального органа исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, жилое помещение, приобретенное (построенное) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, может быть предоставлено в собственность следующим лицам, имеющим право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения:

1) в равных долях членам семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с

¹ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.

выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел;

2) инвалидам I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел.

Жилое помещение, приобретенное (построенное) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, предоставляется в собственность тем указанным выше лицам, которые имеют право на единовременную социальную выплату в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона о соц. гарантиях, т. е. лицам, которые соответствуют критериям предоставления единовременной социальной выплаты сотрудникам для приобретения или строительства жилого помещения.

Предоставление жилого помещения в собственность осуществляется по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, т. е. Министра внутренних дел РФ.

Предоставление жилого помещения в собственность осуществляется в порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации, и в соответствии с нормой предоставления площади жилого помещения, установленной статьей 7 Закона о соц. гарантиях. Наряду с этим законодатель делегировал Правительству РФ полномочия по определению порядка и условий предоставления жилого помещения в собственность указанным лицам.

Правила предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1235¹. Правила регулируют отношения, связанные с предоставлением жилого помещения в собственность имеющим в соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения: членам семьи сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел; инвалидам I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие увечья или иного

¹ О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан (вместе с «Правилами предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан») (ред. от 07.08.2017): постановление Правительства РФ от 30.12.2011 № 1235 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 3. Ст. 434.

повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел.

Жилые помещения, оформленные в установленном порядке в собственность Российской Федерации и закрепленные на праве оперативного управления за Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом), иным федеральным органом исполнительной власти (его территориальным органом), в котором проходят службу сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации (далее – сотрудники), предоставляются на основании заявления о предоставлении жилого помещения в собственность.

Заявление представляется в Министерство внутренних дел Российской Федерации (его территориальный орган), иной федеральный орган исполнительной власти (его территориальный орган), в котором проходили службу сотрудники. К заявлению прилагаются следующие документы: копия документа, удостоверяющего личность заявителя; выписка из домовой книги; копия финансового лицевого счета; копия свидетельства о браке; копия (копии) свидетельства о рождении ребенка (детей); справка о стаже службы сотрудника в органах внутренних дел в календарном исчислении; копия документа, подтверждающего право на дополнительную площадь жилого помещения (в случаях, когда такое право предоставлено законодательством Российской Федерации).

Члены семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, помимо указанных документов представляют копию свидетельства о смерти сотрудника, заключение военно-врачебной комиссии о причинной связи смерти сотрудника с увечьем или иным повреждением здоровья, полученными в связи с выполнением служебных обязанностей, либо заболеванием, полученным в период прохождения службы в органах внутренних дел, а вдова (вдовец) – также копию паспорта с отметкой о семейном положении.

Инвалиды I и II группы, помимо указанных документов, представляют копии документов, подтверждающих наличие либо отсутствие в их собственности и собственности членов их семей жилых помещений, копию справки, подтверждающей факт установления инвалидности, а также заключение военно-врачебной комиссии о причинной связи увечья или иного повреждения здоровья с исполнением служебных обязанностей либо о получении заболевания в период прохождения службы в органах внутренних дел. Копии документов

должны быть заверены в установленном порядке или представлены с предъявлением оригинала.

Решение Министра внутренних дел Российской Федерации, руководителя иного федерального органа исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, о предоставлении жилого помещения в собственность оформляется правовым актом. Выписка из правового акта, заверенная в установленном порядке, выдается (направляется) Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом), иным федеральным органом исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники (его территориальным органом), в течение 14 рабочих дней лицу, в отношении которого принято решение о предоставлении жилого помещения в собственность.

Государственная регистрация права собственности на предоставленное в соответствии с настоящими Правилами жилое помещение и передача жилого помещения осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В ст. 5 Закона о соц. гарантиях оговорено, что за вдовами (вдовцами) сотрудников, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, право на предоставление жилых помещений в собственность сохраняется до повторного вступления в брак.

При разработке в Государственной Думе законопроекта предлагалось установить, что право на предоставление жилых помещений в собственность сохраняется за вдовами (вдовцами) указанных сотрудников независимо от того, вступили они повторно в брак или нет. Эта поправка отклонена, в обоснование чего указано, что дополнительные социальные гарантии вдовам (вдовцам) погибших сотрудников органов внутренних дел по аналогии с пенсионным законодательством должны предоставляться до повторного вступления в брак. Речь идет о норме ч. 2 ст. 7 Закона 1993 г. о пенсионном обеспечении лиц, проходивших службу¹, предусматривающей, что супруги лиц, указанных в ст. 1 данного Закона, погибших вследствие причин, перечисленных в п. «а» ст. 21 данного

¹ О внесении изменений в статью 7 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и статью 3 Федерального Закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: федеральный закон от 21.06.2010 № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 26. Ст. 3247.

Закона (за исключением случаев, когда смерть указанных лиц наступила в результате их противоправных действий), не вступившие в новый брак, имеют право на одновременное получение двух пенсий; им могут устанавливаться пенсия по случаю потери кормильца, предусмотренная ст. 30 данного Закона, и любая другая пенсия, установленная в соответствии с законодательством РФ (за исключением пенсии по случаю потери кормильца или социальной пенсии по случаю потери кормильца).

Следует упомянуть, что при разработке проекта данной нормы предполагалось установить возможность предоставления жилых помещений в собственность не только в отношении социально незащищенных категорий, т. е. членов семей погибших сотрудников, сотрудников, получивших инвалидность I, II группы, но и в отношении таких отдельных категорий сотрудников, как руководители органов внутренних дел и сотрудники, перемещаемые в другую местность. Однако в законопроекте, внесенном в Государственную Думу, о таких «отдельных категориях сотрудников» уже не говорилось.

При работе в Государственной Думе над законопроектом из рассматриваемых положений предлагалось исключить указание на I и II группы инвалидности, т. е. распространить соответствующую норму на инвалидов III группы, инвалидность которых наступила вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел. Эта поправка отклонена как необоснованно расширяющая круг лиц, имеющих право на предоставление жилых помещений в собственность, поскольку III группа инвалидности устанавливается с учетом сохранения способности к занятию трудовой деятельностью¹.

Согласно п. 1 ст. 6 Закона № 247-ФЗ «О социальных гарантиях» сотрудникам, гражданам РФ, уволенным со службы в ОВД и принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях соответствующим территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел до 1 марта 2005 г., и совместно проживающим с ними членам их семей указанным федеральным органом предоставляются жилые помещения жилищного фонда РФ по договору социального найма с последующей передачей этих помещений в муниципальную собственность.

Кроме того, указанным лицам в п. 1 ст. 6 Закона № 247-ФЗ по их желанию может быть предоставлена единовременная социальная выплата.

¹ Барсуков С. И., Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

Предоставление жилого помещения по договору социального найма осуществляется по нормам, приведенным в ст. 7 Закона № 247-ФЗ.

В случае если указанные в п. 1 ст. 6 Закона № 247-ФЗ лица уволены со службы в специальном звании полковника полиции (юстиции, внутренней службы) и выше, они имеют право на дополнительную площадь жилого помещения размером 20 кв. м (п. 3 ст. 7 Закона № 247-ФЗ). То есть, если сотруднику по норме положено 33 кв. м общей жилой площади и он уволился в звании полковника полиции, ему могут предоставить жилое помещение в размере 53 кв. м.

Но при определении размера единовременной социальной выплаты гражданам, уволенным в специальных званиях полковника полиции (юстиции, внутренней службы) и выше, учитывается дополнительная площадь жилого помещения размером только 15 кв. м.

Говоря о предоставлении жилья по договорам социального найма, также необходимо учитывать положения п. 5 ст. 7 Закона № 247-ФЗ, согласно которому (как и при предоставлении жилья в собственность) нормативы предоставляемой площади могут быть увеличены на 9 кв. м, если это необходимо в силу конструктивных и технических параметров жилья.

Данное регулирование основано на норме ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», согласно которой граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 г. (т. е. до вступления в силу ЖК РФ) в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. Там же установлено, что указанные граждане снимаются с данного учета по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 3 – 6 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ, а также в случае утраты ими оснований, которые до введения в действие данного Кодекса (т. е. до 1 марта 2005 г.) давали им право на получение жилых помещений по договорам социального найма; указанным гражданам жилые помещения по договорам социального найма предоставляются в порядке, предусмотренном ЖК РФ, с учетом положений данной части.

Уместно упомянуть, что в соответствии с Определением КС России от 1 декабря 2009 г. № 1549-О-П по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» не предполагает возможность снятия с учета нуждающихся в жилых помещениях граждан, до 1 марта 2005 г. принятых на учет для предоставления жилья по договорам социального найма, по

причине изменения после указанной даты в законодательном порядке оснований постановки на такой учет.

В данной норме речь идет о лицах, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях соответствующим территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, т. е. соответствующим территориальным органом МВД России. В этой связи следует отметить, что приказом МВД России от 24 мая 2003 г. № 345 «Об упорядочении учета лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и распределения жилой площади в органах внутренних дел» в целях упорядочения учета лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, устранения недостатков в распределении жилой площади, расходовании средств на ее строительство и приобретение в органах внутренних дел РФ утверждено «Положение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по учету лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и распределению жилой площади». Приказом МВД России от 18 марта 2003 г. № 169 утверждена «Инструкция о порядке учета нуждающихся в улучшении жилищных условий сотрудников подразделений центрального аппарата и подразделений, непосредственно подчиненных Министерству внутренних дел Российской Федерации, и предоставления им жилых помещений».

Как отмечалось в финансово-экономическом обосновании к законопроекту, по состоянию на 1 января 2011 г. нуждаются в улучшении жилищных условий 77800 семей, принятых на жилищный учет по месту службы до 1 марта 2005 г. Из общего числа очередников 2210 семьям планируется предоставление жилых помещений по договорам социального найма в рамках ведомственного строительства по гособоронзаказу. Остальным нуждающимся планируется предоставление единовременных социальных выплат и государственных жилищных сертификатов. На предоставление жилого помещения жилищного фонда РФ по договору социального найма в 2012 г. запланировано 5,2 млрд рублей средств федерального бюджета.

Следует подчеркнуть, что речь идет и о сотрудниках, и о гражданах РФ, уволенных со службы в органах внутренних дел. В ходе работы в Государственной Думе над законопроектом предлагалось вместо сотрудников и граждан РФ указывать только граждан. Эта поправка отклонена как не учитывающая указанные выше положения ст. 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», поскольку сужается круг лиц (исключаются сотрудники органов внутренних дел).

Тем сотрудникам, гражданам РФ, которые имеют право на предоставление им жилого помещения жилищного фонда РФ по договору социального найма, по их желанию может быть предоставлена

единовременная социальная выплата. Речь идет о предусмотренной единовременной социальной выплате для приобретения или строительства жилого помещения.

В финансово-экономическом обосновании к проекту указывалось на необходимость выделения из средств федерального бюджета в 2012 г. 8,88 млрд рублей для предоставления единовременной социальной выплаты сотрудникам, принятым на жилищный учет по месту службы до 1 марта 2005 г.

Пунктом 1 ст. 6 Закона № 247-ФЗ установлено, что сотрудникам, гражданам РФ, уволенным со службы в ОВД, принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях соответствующим территориальным органом МВД, иным федеральным органом исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, до 1 марта 2005 г., и совместно проживающим с ними членам их семей указанным федеральным органом предоставляются жилые помещения жилищного фонда РФ по договору социального найма с последующей передачей этих помещений в муниципальную собственность.

Согласно п. 1 ст. 69 ЖК РФ к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма относятся проживающие совместно с ним его супруга (супруг), а также дети и родители данного нанимателя. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, если они вселены нанимателем в качестве членов его семьи и ведут с ним общее хозяйство. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма в судебном порядке.

В положениях чч. 1–3 ст. 8 Закона о соц. гарантиях предусмотрено и регламентировано предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда, формируемого федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел в соответствии с законодательством РФ (при этом в юридико-технических целях введено сокращенное обозначение «жилое помещение специализированного жилищного фонда»). В основе данного регулирования лежит норма ч. 1 ст. 44 Федерального закона «О полиции», согласно которой обеспечение сотрудника полиции жилым помещением осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета посредством предоставления ему служебного жилого помещения или жилого помещения в собственность либо единовременной социальной выплаты на его приобретение в порядке и на условиях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Наряду с этим основу регулирования составляет норма, предусматривающая, что полиция имеет специализированный жилищный

фонд, формируемый федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел в соответствии с законодательством РФ.

В соответствии с данной нормой сотруднику, не имеющему жилого помещения в населенном пункте по месту службы, и совместно проживающим с ним членам его семьи может предоставляться служебное жилое помещение (при переводе сотрудника на новое место службы в другой населенный пункт) или жилое помещение в общежитии, относящиеся к жилым помещениям специализированного жилищного фонда, формируемого федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, иным федеральным органом исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, в соответствии с законодательством Российской Федерации (далее – жилое помещение специализированного жилищного фонда). Как указано при этом, сотруднику и членам его семьи при переводе сотрудника на новое место службы в другой населенный пункт предоставляется жилое помещение, а в иных случаях – жилое помещение в общежитии.

Ранее в ч. 2 ст. 30 Закона 1991 г. о милиции предусматривалось, что милиция может иметь служебный жилой фонд. Как видно, ранее наличие указанного жилого фонда не являлось обязательным условием. Согласно же изложенной выше ч. 2 ст. 44 Федерального закона «О полиции» наличие у полиции специализированного жилищного фонда обязательно.

Полномочие по установлению порядка формирования служебного жилого фонда было в ч. 2 ст. 30 Закона 1991 г. о милиции делегировано уполномоченному федеральным органом исполнительной власти. До внесения Федеральным законом от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ изменения это полномочие было делегировано Правительству РФ. В условиях действия такой редакции указанной нормы издано постановление Правительства РФ от 17 декабря 2002 г. № 897, которым утверждено «Типовое положение о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам внутренних дел, органам федеральной службы безопасности, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам Российской Федерации и внутренним войскам Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹, но издано названное Постановление, как указано в нем самом, во исполнение

¹ Об утверждении типового положения о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам внутренних дел, органам Федеральной службы безопасности, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам Российской Федерации и внутренним войскам Министерства внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.12.2002 № 897 (ред. от 01.10.2004, с изм. от 16.03.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 51. Ст. 5087.

Указа Президента РФ от 24 мая 1994 г. № 1016 «О неотложных мерах по реализации Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994 - 1995 годы»¹.

В соответствии с ч. 1 ст. 92 ЖК РФ к жилым помещениям специализированного жилищного фонда (далее – специализированные жилые помещения) относятся: 1) служебные жилые помещения; 2) жилые помещения в общежитиях; 3) жилые помещения маневренного фонда; 4) жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения; 5) жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев; 6) жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами; 7) жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан.

Не имеющим жилого помещения в населенном пункте по месту службы признается сотрудник: 1) не являющийся нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения; 2) являющийся нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения, но не имеющий возможности ежедневно возвращаться в указанное жилое помещение в связи с удаленностью места его нахождения от места службы.

В случае отсутствия жилых помещений специализированного жилищного фонда соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, иной федеральный орган исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, ежемесячно выплачивает сотруднику, не имеющему жилого помещения по месту службы, денежную компенсацию за наем (поднаем) жилого помещения в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

Члены семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, совместно с ним проживавшие, имеющие право на получение единовременной социальной выплаты, проживающие в жилом помещении специализированного жилищного фонда и не являющиеся нанимателями жилого помещения по

¹ О неотложных мерах по реализации Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы: указ Президента РФ от 24.05.1994 № 1016 (ред. от 23.07.2001) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 5. Ст. 403.

договору социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения или членами семьи собственника жилого помещения, независимо от того, состоят они на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях либо в качестве имеющего право на получение единовременной социальной выплаты или нет, приобретают права нанимателя указанного жилого помещения и не могут быть выселены из него до приобретения (получения) иного жилого помещения.

Члены семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, совместно с ним проживавшие, имеющие право на получение единовременной социальной выплаты, не обеспеченные жилым помещением специализированного жилищного фонда и не являющиеся нанимателями жилого помещения по договору социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения или членами семьи собственника жилого помещения, имеют право на ежемесячную денежную компенсацию за наем (поднаем) жилого помещения в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации, до истечения трех месяцев со дня получения единовременной социальной выплаты.

За вдовами (вдовцами) сотрудников, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, право на ежемесячную денежную компенсацию за наем (поднаем) жилого помещения сохраняется до повторного вступления в брак.

Также могут использоваться и специализированные жилые помещения.

В качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов; использование жилого помещения в качестве специализированного жилого помещения допускается только после отнесения такого помещения к специализированному жилищному фонду с соблюдением требований и в порядке, которые установлены уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами; включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определенному виду специализированных жилых помещений и исключение жилого помещения из указанного фонда осуществляются на

основании решений органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом.

Следует также отметить, что в финансово-экономическом обосновании к данной норме закона указывалось на потребность средств федерального бюджета в 2012 г. для реализации норм комментируемой статьи в сумме 39,77 млрд рублей. Как указано при этом, потребность в служебных жилых помещениях составляла 21 972 квартиры для руководителей, перемещаемых по службе в другое муниципальное образование (субъект РФ) в порядке ротации и не имеющих жилья по новому месту службы.

Следует отметить, что в рамках общей регламентации оснований предоставления специализированных жилых помещений в ст. 99 ЖК РФ предусмотрено следующее:

– специализированные жилые помещения предоставляются на основании решений собственников таких помещений (действующих от их имени уполномоченных органов государственной власти или уполномоченных органов местного самоуправления) или уполномоченных ими лиц по договорам найма специализированных жилых помещений, за исключением жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан, которые предоставляются по договорам безвозмездного пользования (ч. 1);

– специализированные жилые помещения предоставляются по установленным данным Кодексом основаниям гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте (ч. 2).

С сотрудником, которому предоставляется жилое помещение специализированного жилищного фонда, территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (т. е. с территориальным органом МВД России) заключает договор найма жилого помещения специализированного жилищного фонда. При этом установлено, что в таком договоре определяется порядок предоставления, оплаты, содержания и освобождения жилого помещения специализированного жилищного фонда. Законодатель делегирует федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел полномочия по определению порядка и условий заключения договора найма жилого помещения специализированного жилищного фонда. Таким образом, следует ожидать издания соответствующего приказа МВД России.

Следует отметить, что ст. 100 ЖК РФ в отношении договора найма специализированного жилого помещения предусматривает следующее:

– по договору найма специализированного жилого помещения одна сторона – собственник специализированного жилого помещения

(действующий от его имени уполномоченный орган государственной власти или уполномоченный орган местного самоуправления) или уполномоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне гражданину (нанимателю) данное жилое помещение за плату во владение и пользование для временного проживания в нем (ч. 1);

- договор найма специализированного жилого помещения заключается на основании решения о предоставлении такого помещения (ч. 2);

- в договоре найма специализированного жилого помещения определяются предмет договора, права и обязанности сторон по пользованию специализированным жилым помещением (ч. 3);

- наниматель специализированного жилого помещения не вправе осуществлять обмен занимаемого жилого помещения, а также передавать его в поднаем (ч. 4);

- к пользованию специализированными жилыми помещениями по договорам найма таких жилых помещений применяются правила, предусмотренные ст. 65, чч. 3 и 4 ст. 67 и ст. 69 данного Кодекса, за исключением пользования служебными жилыми помещениями, к пользованию которыми по договорам найма таких помещений применяются правила, предусмотренные чч. 2–4 ст. 31, ст. 65 и чч. 3 и 4 ст. 67 данного Кодекса (ч. 5);

- в договоре найма специализированного жилого помещения указываются члены семьи нанимателя (ч. 6);

- договор найма специализированного жилого помещения заключается в письменной форме (ч. 7);

- типовые договоры найма специализированных жилых помещений утверждаются Правительством РФ (ч. 8).

Типовые договоры найма специализированных жилых помещений утверждены названным выше постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 42.

В случае отсутствия жилых помещений специализированного жилищного фонда предусматривается ежемесячная выплата сотруднику, не имеющему жилого помещения по месту службы, территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (т. е. территориальный орган МВД России) денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения. При этом федеральный законодатель делегировал Правительству РФ полномочия по определению порядка и размеров выплаты такой денежной компенсации.

Предусмотрены социальные гарантии по жилищному обеспечению для членов семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в

период прохождения службы в органах внутренних дел, совместно с ним проживавших, имеющих право на получение единовременной социальной выплаты. Указанные лица, проживающие в жилом помещении специализированного жилищного фонда и не являющиеся нанимателями жилого помещения по договору социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения или членами семьи собственника жилого помещения, независимо от того, состоят они на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях либо в качестве имеющих право на получение единовременной социальной выплаты или нет, приобретают права нанимателя указанного жилого помещения и не могут быть выселены из него до приобретения (получения) иного жилого помещения.

Данная гарантия основана на положении п. 1 ч. 2 ст. 103 ЖК РФ, предусматривающего, что члены семьи военнослужащих, должностных лиц, сотрудников органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ, органов государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, погибших (умерших) или пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы или служебных обязанностей, не могут быть выселены из служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях без предоставления других жилых помещений не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Перечисленные выше лица, не обеспеченные жилым помещением специализированного жилищного фонда и не являющиеся нанимателями жилого помещения по договору социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения или членами семьи собственника жилого помещения, имеют право на ежемесячную денежную компенсацию за наем (поднаем) жилого помещения до истечения трех месяцев со дня получения единовременной социальной выплаты. При этом федеральный законодатель делегировал Правительству РФ полномочия по определению порядка и размеров выплаты указанной денежной компенсации. Как представляется, следует ожидать, что данные вопросы будут урегулированы.

Право на ежемесячную денежную компенсацию за наем (поднаем) жилого помещения для вдов (вдовцов) сотрудников, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с

выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, сохраняется, как уже отмечалось, только до повторного вступления в брак..

Жилое помещение специализированного жилищного фонда предоставляется сотруднику, не имеющему жилого помещения в населенном пункте по месту службы (п. 1 ст. 8 Закона № 247-ФЗ).

В понятие жилые помещения специализированного жилищного фонда входят служебное жилое помещение (при переводе сотрудника на новое место службы в другой населенный пункт) или жилое помещение в общежитии, относящиеся к жилым помещениям специализированного жилищного фонда, формируемого МВД.

Сотрудником, не имеющим жилого помещения, признаются:

1) не являющийся нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения;

2) являющийся нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения, но не имеющий возможности ежедневно возвращаться в указанное жилое помещение в связи с удаленностью места его нахождения от места службы.

Статья 9 Закона о соц. гарантиях предусматривает и регламентирует предоставление жилых помещений сотрудникам, замещающим должность участкового уполномоченного полиции. Данное регулирование, устанавливающее особый порядок, устанавливается для обеспечения служебными жилыми помещениями участковых уполномоченных полиции на обслуживаемых территориях муниципальных образований, закреплено в развитие нормы ч. 3 ст. 44 Федерального закона «О полиции», согласно которой сотрудник полиции, замещающий должность участкового уполномоченного полиции, не имеющий жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования, не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в должность обеспечивается служебным жилым помещением.

Ранее в ч. 3 ст. 30 Закона 1991 г. о милиции устанавливалось, что участковые уполномоченные милиции, работающие в сельской местности и в поселках городского типа, и члены их семей, проживающие с ними, бесплатно обеспечиваются органами местного самоуправления жильем с отоплением и освещением в соответствии с установленными нормами.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, т. е. территориальный орган МВД России предоставляет сотруднику, замещающему должность участкового

уполномоченного полиции, не имеющему жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования, и совместно проживающим с ним членам его семьи жилое помещение специализированного жилищного фонда в течение шести месяцев со дня вступления в указанную должность.

Формирование федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел в соответствии с законодательством РФ специализированного жилищного фонда предусмотрено нормой ч. 2 ст. 44 Федерального закона «О полиции».

Как отмечалось в финансово-экономическом обосновании к законопроекту, из общего количества участковых уполномоченных – 57,85 тыс. человек – не обеспечены жильем 41,2 тыс. человек. Соответственно, указывалось, что в 2012 г. на цели обеспечения служебным жильем участковых уполномоченных полиции на обслуживаемых участках потребуется 81,44 млрд рублей средств федерального бюджета.

На случай отсутствия на территории муниципального образования жилого помещения предусмотрено, что сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и совместно проживающим с ним членам его семьи орган местного самоуправления предоставляет жилое помещение муниципального жилищного фонда. При этом в силу изложенной выше нормы ч. 3 ст. 44 Федерального закона «О полиции» подразумевается, что жилое помещение подлежит предоставлению в течение шести месяцев со дня вступления в указанную должность.

Следует отметить, что при работе в Государственной Думе над законопроектом рассматриваемую норму предлагалось исключить, как не согласующуюся с положениями Конституции РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также ЖК РФ¹. Данная поправка отклонена, в обоснование чего указано следующее: в соответствии со ст. 40 Конституции РФ жилые помещения предоставляются из государственных, муниципальных и других жилищных фондов; кроме того, статьей 72 Конституции РФ установлено, что жилищное законодательство и обеспечение охраны общественного порядка находятся в совместном ведении России и местных органов самоуправления; таким образом, сотрудники органов внутренних дел, замещающие должность участковых уполномоченных полиции, обеспечиваются жильем в соответствии со ст. 44 Федерального закона «О полиции» органами местного самоуправления.

¹ См. решение Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления от 21 апреля 2011 года № 111/2 // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

К этому следует добавить, что КС России с учетом правовой позиции, изложенной в его Определении от 8 июля 2004 г. № 303-О, в Определении от 15 февраля 2005 г. № 58-О пришел к выводу о том, что законоположение, обязывающее органы местного самоуправления обеспечивать сотрудников милиции, в т.ч. участковых уполномоченных милиции, жилой площадью, не может рассматриваться как нарушающее самостоятельность и права местного самоуправления и противоречащее Конституции РФ.

На случай отсутствия на территории муниципального образования жилых помещений, предусматривается, что территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, т. е. территориальный орган МВД России арендует в соответствии с законодательством РФ для сотрудника, замещающего должность участкового уполномоченного полиции, и совместно проживающих с ним членов его семьи иное жилое помещение.

Как отмечалось в финансово-экономическом обосновании к законопроекту, на аренду жилых помещений для предоставления 41,2 тыс. человек (как говорилось выше, это число необеспеченных жильем из общего количества участковых уполномоченных – 57,85 тыс. человек) в 2012 г. потребуется 7,4 млрд рублей средств федерального бюджета ежегодно. Для расчета потребности использована усредненная стоимость аренды двухкомнатной квартиры по России в сумме 15 тыс. рублей в месяц.

Следует отметить, что при работе в Государственной Думе над законопроектом рассматриваемую норму предлагалось дополнить положением, предусматривающим, что порядок оплаты коммунальных услуг сотрудником определяется руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Эта поправка отклонена как влекущая за собой необоснованные расходы средств федерального бюджета.

Поскольку данная статья предусматривает и регламентирует предоставление жилых помещений только сотрудникам, замещающим должность участкового уполномоченного полиции, установлено, что в случае перевода сотрудника, замещающего должность участкового уполномоченного полиции, на должность, не связанную с выполнением обязанностей участкового уполномоченного полиции (в первоначальном варианте законопроекта говорилось об утрате связи с охраной общественного порядка) на территории соответствующего муниципального образования, указанный сотрудник и совместно проживающие с ним члены его семьи обязаны освободить предоставленное жилое помещение.

При этом указано, что в дальнейшем обеспечение такого сотрудника жилым помещением осуществляется в общем порядке, предусмотренном в отношении сотрудников органов внутренних дел РФ.

Следует отметить, что рассматриваемые положения в проекте не содержались. Эти положения введены со следующим обоснованием: предусмотрено согласование с органом местного самоуправления предоставления жилого помещения; при этом помещения в течение пяти лет с момента вступления в силу проекта закона по предложению органов местного самоуправления подлежат возмездной передаче в федеральную собственность с целью формирования специализированного жилищного фонда федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В соответствии со статьей 4 Закона о соц. гарантиях сотрудник, имеющий стаж службы в органах внутренних дел не менее 10 лет в календарном исчислении, имеет право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения один раз за весь период государственной службы, в том числе службы в органах внутренних дел (далее – единовременная социальная выплата).

Единовременная социальная выплата предоставляется сотруднику в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, иному федеральному органу исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководителя иного федерального органа исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, при условии, что сотрудник:

1) не является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения;

2) является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения и обеспечен общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее 15 квадратных метров;

3) проживает в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям, независимо от размеров занимаемого жилого помещения;

4) является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или

членом семьи собственника жилого помещения, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеет иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма либо принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) проживает в коммунальной квартире независимо от размеров занимаемого жилого помещения;

6) проживает в общежитии;

7) проживает в смежной неизолированной комнате либо в однокомнатной квартире в составе двух семей и более независимо от размеров занимаемого жилого помещения, в том числе если в состав семьи входят родители и постоянно проживающие с сотрудником и зарегистрированные по его месту жительства совершеннолетние дети, состоящие в браке.

Единовременная социальная выплата предоставляется не позднее одного года со дня гибели (смерти) сотрудника органов внутренних дел в равных частях членам семьи, а также родителям сотрудника погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, при наличии у погибшего (умершего) сотрудника условий, предусмотренных для сотрудника.

Единовременная социальная выплата предоставляется сотруднику с учетом совместно проживающих с ним членов его семьи.

Правила предоставления единовременной социальной выплаты, порядок расчета ее размера и порядок исчисления стажа службы в органах внутренних дел для предоставления единовременной социальной выплаты определяются Правительством Российской Федерации.

Право на единовременную социальную выплату сохраняется за гражданами Российской Федерации, уволенными со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и принятыми в период прохождения службы на учет в качестве имеющих право на получение единовременной социальной выплаты.

Сотрудник, который с намерением приобретения права состоять на учете в качестве имеющего право на получение единовременной социальной выплаты совершил действия, повлекшие ухудшение жилищных условий, и (или) члены семьи которого с намерением приобретения права сотрудником состоять на учете в качестве имеющего право на получение единовременной социальной выплаты совершили

действия, повлекшие ухудшение жилищных условий сотрудника, принимается на учет в качестве имеющего право на получение единовременной социальной выплаты не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных намеренных действий. К намеренным действиям, повлекшим ухудшение жилищных условий сотрудника, относятся в том числе действия, связанные:

1) с вселением в жилое помещение иных лиц (за исключением вселения его супруги (супруга), несовершеннолетних детей, детей старше 18 лет, ставших инвалидами до достижения ими возраста 18 лет);

2) с обменом жилыми помещениями;

3) с невыполнением условий договора социального найма, повлекшим выселение из жилого помещения без предоставления другого жилого помещения или с предоставлением другого жилого помещения, общая площадь которого меньше общей площади ранее занимаемого жилого помещения;

4) с выделением доли собственниками жилых помещений;

5) с отчуждением жилых помещений или их частей.

Правительством Российской Федерации с учетом особенностей профессиональной и служебной деятельности сотрудников и в целях повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей могут определяться отдельные категории сотрудников, предоставление единовременной социальной выплаты которым допускается без учета условий, предусмотренных для сотрудника полиции. Порядок предоставления единовременной социальной выплаты в данном случае определяется Правительством Российской Федерации.

Сотрудник и гражданин Российской Федерации, уволенный со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, состоящие на учете в качестве имеющих право на получение единовременной социальной выплаты и имеющие трех и более детей, проживающих совместно с ними, или удостоенные звания Героя Российской Федерации, либо ветераны боевых действий на территории Афганистана имеют преимущественное право на предоставление им единовременной социальной выплаты перед сотрудниками и гражданами Российской Федерации, уволенными со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, принятыми на учет в том же году.

Норма предоставления площади жилого помещения в собственность или по договору социального найма в соответствии со ст. 7 Закона о соц. гарантиях составляет:

1) 33 квадратных метра общей площади жилого помещения – на одного человека;

2) 42 квадратных метра общей площади жилого помещения – на семью из двух человек;

3) 18 квадратных метров общей площади жилого помещения на каждого члена семьи – на семью из трех и более человек.

Размер единовременной социальной выплаты определяется исходя из установленной нормы предоставления площади жилого помещения.

Право на дополнительную площадь жилого помещения размером 20 квадратных метров имеют:

1) сотрудники, которым присвоено специальное звание полковника полиции (юстиции, внутренней службы) и выше, и граждане Российской Федерации, имеющие такие специальные звания на день увольнения со службы в органах внутренних дел;

2) сотрудники, имеющие ученые степени или ученые звания, и граждане Российской Федерации, указанные в ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 342-ФЗ, имеющие на день увольнения со службы в органах внутренних дел ученые степени или ученые звания.

Однако при наличии у сотрудника права на дополнительную площадь жилого помещения по нескольким основаниям размер такой площади не суммируется.

При определении размера единовременной социальной выплаты учитывается дополнительная площадь жилого помещения размером 15 квадратных метров.

С учетом конструктивных и технических параметров многоквартирного или жилого дома размер общей площади жилых помещений может превышать установленный размер общей площади жилых помещений, но не более чем на 9 квадратных метров общей площади жилого помещения. Превышение размера общей площади жилых помещений в пределах 9 кв. м распространяется только на случаи предоставления жилья в собственность и по договору социального найма, а при расчете единовременной социальной выплаты возможность увеличения не учитывается.

Проблемой при обеспечении сотрудников органов внутренних дел социальной выплатой можно считать то, что данная норма предоставляется в порядке очередности принятия на учет (согласно положениям постановления Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1223). Таким образом, право на получение единовременной социальной выплаты в порядке общей очереди имеют сотрудники, которые прослужили в органах внутренних дел двадцать лет и более, имеющие почетные звания и награды и сотрудники, общий стаж службы которых десять лет, из которых пять – обучение в ведомственных образовательных учреждениях МВД России.

На основе вышеизложенного, в целях совершенствования механизма реализации обеспечения сотрудников органов внутренних дел жильем обоснованным предлагается внесение изменений в действующее законодательство о предоставлении единовременной социальной выплаты

для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, а именно: введением дифференцированного подхода к формированию очереди на предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации.

Дифференцированный подход может быть следующим (то есть данные сотрудники могут иметь право на получение единовременной социальной выплаты в первоочередном порядке):

- выслуга лет сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации (не менее 20 лет в календарном исчислении с учетом отношения к службе, наличия наград);

- наличие трех и более несовершеннолетних детей, а также детей-инвалидов;

- наличие лиц, которые находятся на попечении у сотрудников по причине ограничения их в дееспособности судом;

- наличие почетных званий СССР, почетных званий Российской Федерации, орденов, медалей, нагрудных знаков МВД России, таких как «Почетный сотрудник» и др.;

- участие в боевых действиях, в том числе в локальных войнах, контртеррористических операциях, военных конфликтах, в том числе и при наличии ранения или иного увечья.

Также говоря о проблеме обеспечения сотрудников жильем, необходимо отметить, что многие из них приобретают жилье на условиях ипотечного кредитования. Предлагается в качестве способа решения данной проблемы использование в системе МВД Российской Федерации ипотечного кредитования по аналогии с военным ипотечным кредитованием, которое характеризуется накопительной системой. По истечении трех лет участия сотрудника в данной накопительной системе происходит накопление денежных средств за счет регулярных ежемесячных взносов государства на всем протяжении прохождения службы сотрудником вплоть до его увольнения, но не более 20 лет. Через три года участник программы ипотечного кредитования получает документ (сертификат) на определенную накопленную сумму на приобретение жилья, при этом в возврате указанных средств нет необходимости. Однако если сотрудник досрочно уволится со службы, то возникнет необходимость в возврате данных накоплений за счет средств федерального бюджета.

Эффективность действия государственного механизма в большой степени зависит от качества выполнения служебных (должностных) обязанностей служащих различных исполнительных органов. Установление ряда социальных гарантий в отношении отдельных

категорий должностных лиц является действенным инструментом повышения привлекательности службы и мотивации к добросовестному выполнению возложенных задач. Среди таких гарантий важное значение имеет право на единовременную выплату для приобретения или строительства жилого помещения. Субсидия (единовременная выплата) предусмотрена ФЗ № 247 «О соц. гарантиях» и от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако порядок и условия реализации права на выплату в целях улучшения жилищных условий для указанных категорий лиц различны.

В рамках исследования осуществлен комплексный анализ правового регулирования отношений, возникающих в связи с удовлетворением жилищных потребностей отдельных категорий граждан, а также в связи с предоставлением единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел. Изучен опыт осуществления выплат для приобретения или строительства жилого помещения, складывающаяся практика разрешения коллизионных и неурегулированных вопросов, возникающих при осуществлении выплат. Работа содержит ряд предложений, направленных на совершенствование законодательства, регулирующего порядок и основания единовременных выплат для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам ОВД.

Настоящее исследование, безусловно, не решит всего спектра проблемных вопросов, существующих в правовом регулировании и возникающих в процессе осуществления единовременных выплат, однако, на наш взгляд, будет способствовать привлечению внимания к проблеме отсутствия единого подхода к установлению механизма улучшения жилищных условий для различных категорий должностных лиц, несовершенства правовых актов, регулирующих предоставление единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам ОВД; системному пониманию института единовременных выплат, осуществляемых в целях улучшения жилищных условий в отношении отдельных категорий граждан; устранению некоторых пробелов, существующих в Правилах предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам ОВД, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.12.2011 № 1223.

В настоящее время не во всех регионах представляется возможным реализация права участковых уполномоченных полиции на предоставление им жилых помещений. Реализация права участковых уполномоченных посредством аренды жилых помещений не

представляется возможным в связи с отсутствием в настоящее время соответствующего финансирования за счет средств федерального бюджета.

По результатам проведенного анализа действующего законодательства, регламентирующего социальные гарантии сотрудников ОВД в жилищной сфере, говорить о том, что механизм социальной защиты сотрудников полиции эффективно работает, а меры социальной защиты в полном объеме достигают своей цели, пока невозможно¹. Следует отметить, что в действительности те социальные гарантии, которые закреплены нормативно, используются сотрудниками ОВД далеко не в полном объеме. В первую очередь это можно объяснить недостаточностью финансирования «работающих» норм в сфере жилищного обеспечения, а также необходимостью внесения изменений и дополнений в нормативно-правовые акты для устранения неопределенности и неоднозначности их понимания и применения. В частности, по нашему мнению, необходимо установить четкие критерии для такого правового понятия, как «сотрудник, не имеющий возможности ежедневно возвращаться в указанное жилое помещение в связи с удаленностью места его нахождения от места службы». Следующее предложение касается постановки на учет сотрудников для выплаты ЕСВ. Нами предлагается более подробно рассматривать и проверять каждые факты, когда сотрудник ухудшил свои жилищные условия, а по истечении установленного законом пятилетнего срока обратился с намерением приобрести право состоять на учете на получение ЕСВ. Необходимо разработать соответствующий механизм, который надлежит применять при рассмотрении заявлений сотрудников подобной категории. Это обусловлено тем, что у недобросовестных сотрудников существует возможность намеренно, но только лишь документально, а не фактически, ухудшить свои жилищные условия с целью, чтобы в будущем снова их улучшить, но только исключительно за счет государства. Среди сотрудников ОВД, имеющих право на получение ЕСВ, есть такие, которые за время прохождения службы не ухудшали свои жилищные условия, в том числе по причине отсутствия в собственности какого-либо жилья. По нашему мнению, такой категории сотрудников должно, безусловно, отдаваться преимущественное право на получение ЕСВ перед сотрудниками, намеренно ухудшившими свои жилищные условия.

¹ Митрохин В. В. Принципы организации и прохождения службы в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 691.

§ 2.3. Анализ социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел в части медицинского обслуживания, санаторно-курортного лечения и обязательного государственного страхования, пенсионного обеспечения

Другим, не менее значимым аспектом социально-правовой защиты сотрудников ОВД является защита здоровья.

К мерам социально-правовой защиты, направленным на защиту здоровья сотрудников ОВД, следует отнести непосредственно медицинское обслуживание сотрудников ОВД и санаторно-курортное лечение.

В медицинских организациях системы МВД России медицинское обеспечение сотрудников ОВД Российской Федерации осуществляется в соответствии с действующим законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Медицинское обслуживание сотрудников ОВД осуществляется в медицинских организациях федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или в иных медицинских организациях в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Сотрудник ОВД имеет право на бесплатное медицинское обслуживание, в том числе на изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов), на бесплатное обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения по рецептам на лекарственные препараты в медицинских организациях федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел¹. Впервые законодательно установлено дополнение к данной норме. В Федеральном законе РФ № 247-ФЗ определено, что медицинская помощь сотруднику оказывается в иных организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения при отсутствии по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения не только самих медицинских организаций системы МВД России, но и при отсутствии в них соответствующих отделений или специального медицинского оборудования.

Закреплено право сотрудников на оплату проезда к месту лечения либо медицинского освидетельствования и обратно, а также к месту долечивания (реабилитации) в санаторно-курортном учреждении системы МВД России в случае направления врачебной комиссией медицинской организации МВД России.

¹ Ст.ст. 45, 56 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2012. № 26. Ст. 3441.

Новой социальной гарантией является психологическая реабилитация сотрудников, выполнявших задачи в условиях военного и чрезвычайного положения, вооруженного конфликта, проведения контртеррористической операции, а также других чрезвычайных ситуаций¹.

С 1 января 2012 г. граждане Российской Федерации, уволенный со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющий стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в том числе в льготном исчислении) (далее – пенсионер МВД России), и совместно проживающие с ним члены его семьи имеют право на приобретение один раз в год путевок на лечение в санаторно-курортное или оздоровительное учреждение системы МВД России за плату в размере соответственно 25 процентов и 50 процентов стоимости путевки².

Пенсионер МВД России при направлении на долечивание (реабилитацию) в санаторно-курортное учреждение МВД России непосредственно после стационарного лечения имеет право на бесплатное получение путевки в такое учреждение в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В целях усиления социальной защищенности граждан Российской Федерации, уволенных со службы в ОВД и ставших инвалидами вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в ОВД, сохраняется право на бесплатное медицинское обслуживание, в том числе на изготовление и ремонт зубных протезов, на бесплатное обеспечение лекарственными препаратами, а также на лечение в ведомственных санаторно-курортных учреждениях за плату в размере 25 процентов стоимости путевки, определяемой руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В условиях продолжающейся в настоящее время реформы значимость мер медицинского и санаторно-курортного обеспечения как средств компенсации условий службы и стимулирования ее эффективности значительно возрастает.

В целях совершенствования медицинского и санаторно-курортного обслуживания в Законе «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» предусмотрен ряд

¹ Режим доступа: <http://www.mvd.ru/> Официальный сайт Министерства внутренних дел (дата обращения: 21.03.2018).

² О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: ч. 6 ст. 11 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247 // Российская газета. 2011. № 157.

положений, закрепляющих и детализирующих положения Закона «О полиции».

В числе прав сотрудников на медицинское и санаторно-курортное обслуживание следует выделить не только бесплатное медицинское обслуживание, но и изготовление и ремонт зубных протезов (изготовление зубных протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов сюда не входит); бесплатное обеспечение по рецептам лекарственными препаратами для медицинского применения выданным врачом ведомственного медицинского назначения.

Порядок оказания медицинской помощи сотруднику и возмещения расходов указанным организациям определяется постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1232 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членам их семей медицинской помощи и их санаторно-курортного обеспечения»¹.

Сотрудник и совместно проживающие с ним члены его семьи имеют право на санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых в учреждениях федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел за плату в размере, установленном приказом МВД РФ от 14 декабря 2011 г. № 1234 «Об утверждении стоимости путевки и размера платы за санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых в санаторно-курортных организациях системы МВД России»² (см. таблицу № 1).

Таблица № 1

№ п/п	Количество дней пребывания в санаторно-курортной организации	Стоимость путевки (в руб.)
1.	24	13 715,0
2.	21	12 000,0
3.	18	9 000,0
4.	14	7 000,0

Сотрудник или гражданин Российской Федерации, уволенный со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющий стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в том числе в льготном исчислении), за исключением лиц, уволенных со службы в органах

¹ Российская газета. 2012. № 8.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 12.

внутренних дел по основаниям, указанным в ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», при направлении на долечивание (реабилитацию) в санаторно-курортное учреждение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел непосредственно после стационарного лечения имеет право на бесплатное получение путевки в такое учреждение в порядке, определяемом постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1232 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членам их семей медицинской помощи и их санаторно-курортного обеспечения».

Медико-психологическая реабилитация

Сотруднику, выполнявшему задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в отдельных регионах Российской Федерации, а также сотруднику, проходившему службу в условиях военного положения или чрезвычайного положения, вооруженного конфликта, проведения контртеррористической операции, ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера, других чрезвычайных ситуаций и в иных особых условиях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, при наличии показаний к медико-психологической реабилитации в трехмесячный срок предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью до 30 суток. Медико-психологическая реабилитация сотрудника проводится бесплатно. Приказом МВД РФ от 10.01.2012 № 5 «О медико-психологической реабилитации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»¹ определен перечень показаний к медико-психологической реабилитации и соответствующая им продолжительность медико-психологической реабилитации, перечень категорий сотрудников, подлежащих при наличии указанных показаний медико-психологической реабилитации, порядок и места проведения медико-психологической реабилитации определяются руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Направление на медико-психологическую реабилитацию сотрудников осуществляется не позднее 30 суток с момента их прибытия к месту постоянной дислокации. В случае выявления у сотрудника противопоказаний для медико-психологической реабилитации решение о необходимости ее проведения принимается после завершения соответствующего лечения.

¹ Российская газета. 2015. № 58.

При установлении сотрудникам показаний для медико-психологической реабилитации продолжительностью 30 суток первый этап реабилитации, длительностью не менее 7 суток, осуществляется в амбулаторно-поликлинических подразделениях или стационарах медико-санитарных организаций; второй этап реабилитации осуществляется в санаторно-курортных организациях системы МВД России или в центрах реабилитации (в специализированных реабилитационных подразделениях) медико-санитарных организаций.

Оформление путевки в санаторно-курортную организацию системы МВД России для проведения реабилитации осуществляет медико-санитарная организация. Путевка заверяется гербовой печатью медико-санитарной организации и подписью ее руководителя. Путевка для проведения медико-психологической реабилитации предоставляется бесплатно.

В целом меры медицинского и санаторно-курортного обеспечения сотрудников ОВД, закрепленные в Федеральном законе от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», не несут принципиальных новелл. Это могло бы означать, что данные меры действенны и не нуждаются в совершенствовании в процессе реформы. Однако достаточно большое количество сотрудников ОВД из числа опрошенных в ходе проведенного нами исследования остаются неудовлетворенными качеством предоставляемых медицинских услуг, что указывает на необходимость продолжения работы по развитию ведомственной медицины.

Среди причин недовольства качеством медицинского обслуживания в большинстве случаев опрошенные называли низкое качество медицинского оборудования, административно-организационные препятствия, возникающие в связи с необходимостью получению медицинской помощи и отрывом от выполнения служебных обязанностей. В качестве основной проблемы медицинского обслуживания большинство респондентов указало отсутствие у сотрудников права на получение медицинской помощи в ведомственных медицинских учреждениях. Особенно эта проблема актуальна для сотрудников ОВД, проживающих и работающих в сельских районах. Законодательное закрепление за сотрудниками ОВД права обращаться во вневедомственные медицинские учреждения должно сопровождаться созданием механизма реализации этого права на межведомственном уровне.

В отношении санаторно-курортного лечения многие респонденты отмечают, что фактически путевки в лечебные и санаторно-курортные учреждения остаются малодоступными, что также указывает на необходимость

совершенствования организационно-правового механизма реализации социальных гарантий в направлении медицинского и санаторно-курортного обеспечения.

Отдельно следует остановиться на рассмотрении блока социальных гарантий, предусмотренных в Федеральном законе от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для членов семей сотрудников, погибших (умерших) в связи с выполнением служебных обязанностей.

В целях обеспечения единых подходов и требований к организации и проведению социальной работы с членами семей сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении служебных обязанностей, в системе МВД России, на основе действующих нормативных правовых актов Российской Федерации разработана Инструкция по работе с членами семей сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении служебных обязанностей, и сотрудниками, ставшими инвалидами вследствие увечий (ранений, травм, контузий), заболеваний, полученных при выполнении служебных обязанностей¹.

В ней определено, что работа в органах внутренних дел с членами семей погибших представляет собой деятельность руководителей, аппаратов по работе с личным составом, правовых, финансовых, медицинских, тыловых и других подразделений органов внутренних дел, направленную на реализацию предусмотренных законодательством мер государственной социальной защиты и создание условий для предоставления дополнительной социальной помощи органами государственной власти, местного самоуправления, общественными и благотворительными объединениями.

Ее основными направлениями являются²:

– организация и проведение ведомственного мониторинга социально-экономического и правового положения членов семей сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении служебных обязанностей;

– выявление причин и условий, способствующих нарушениям прав и законных интересов членов семей погибших, разработка и принятие исчерпывающих мер по их устранению;

¹ Об организации социальной работы с членами семей сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении служебных обязанностей, и сотрудниками, ставшими инвалидами вследствие военной травмы: приказ МВД РФ от 24 сентября 2007 г. № 824.

² Социальная работа в органах внутренних дел (документы и материалы). М., 2007. С. 40–46.

- оказание необходимой оперативной социально-психологической поддержки и помощи членам семей погибших;

- организация шефства над детьми сотрудников, погибших при выполнении служебных обязанностей, активное участие в их обучении и воспитании;

- проведение лечебно-оздоровительных и реабилитационных мероприятий для членов семей погибших;

- организация общественного социального патронажа в отношении одиноких нетрудоспособных членов семей погибших сотрудников, нуждающихся в повседневной помощи и постороннем уходе;

- проведение мероприятий социальной адаптации и оказание помощи в трудоустройстве неработающим членам семей погибших;

- оказание помощи членам семей погибших в решении вопросов улучшения жилищных условий, установки телефонов, устройства в детские дошкольные учреждения, предоставления путевок в детские оздоровительные лагеря, дома отдыха, санатории, центры восстановительной медицины и реабилитации и иных жизненно важных социально-бытовых проблем;

- оказание консультационных, юридических и информационно-справочных услуг по социально-правовым вопросам членам семей погибших;

- оказание помощи в оформлении документов на пенсионное обеспечение, страховые и иные выплаты членам семей погибших, включая пенсии по случаю потери кормильца.

Решение большого круга разноплановых задач работы с членами семей погибших сотрудников во многом зависит от ее организации.

В соответствии с требованиями вышеупомянутой инструкции (п. 3) организация работы на этом участке включает в себя:

- изучение руководителями и должностными лицами требований действующего законодательства, нормативных актов МВД России, регламентирующих организацию социальной и правовой защиты членов семей погибших;

- осуществление мер социальной реабилитации и адаптации членов семей погибших;

- обслуживание членов семей погибших в ведомственных медицинских учреждениях;

- ведение учета членов семей погибших в органах, подразделениях, учреждениях системы МВД России;

- инициативное изучение на постоянной основе путем проведения мониторинга социально-экономического, правового положения, условий проживания, потребностей в социальной помощи и реабилитации членов семей погибших;

- осуществление контроля за решением социальных проблем, производством обязательных выплат, предоставлением мер социальной поддержки, предусмотренных действующим законодательством, членам семей погибших;

- проведение регулярно, не реже двух раз в год, встреч руководства органов внутренних дел с членами семей погибших в целях выявления и решения их социальных, бытовых и иных проблем;

- составление индивидуальных планов социальной работы с каждой семьей (одиноким членом семьи), предусматривающих конкретные мероприятия по оказанию необходимой социальной помощи;

- координацию работы кадровых, правовых, медицинских, финансовых и тыловых подразделений в части осуществления правовой защиты и социальной поддержки членов семей погибших в рамках деятельности комиссий по социальным вопросам;

- взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными заинтересованными организациями в целях использования их возможностей для оказания дополнительной социальной помощи членам семей погибших;

- рассмотрение на заседаниях комиссий по социальным вопросам мер по организации взаимодействия заинтересованных подразделений для решения социальных проблем членов семей погибших;

- обсуждение на коллегиях (оперативных совещаниях) организации социальной работы с семьями погибших;

- подведение итогов и доклад руководству органа внутренних дел о результатах проведенной социальной работы.

В целях оказания оперативной социально-психологической помощи, своевременного решения возникающих материально-бытовых проблем, организации адресной социальной поддержки за каждым нетрудоспособным членом семьи погибшего приказом начальника органа внутренних дел закрепляются руководитель структурного подразделения по последнему месту службы погибшего (пострадавшего), сотрудник аппарата по организации воспитательной работы и психолог.

В случае гибели сотрудника при выполнении служебных обязанностей руководителя и органов внутренних дел в первую очередь:

- проводят комплекс организационных, мемориальных и иных необходимых мероприятий в установленном порядке;

- обеспечивают нуждающихся членов семьи погибшего оперативной психологической поддержкой;

- оказывают помощь в организации встречи и сопровождении прибывающих на похороны иногородних родственников погибшего;

- организуют оказание дополнительной материальной помощи членам семьи погибшего за счет добровольных пожертвований.

Заместители руководителей органа внутренних дел по работе с личным составом в обязательном порядке в двухнедельный срок, исчисляемый с момента признания сотрудника погибшим при выполнении служебных обязанностей, каждому члену семьи погибшего:

- выдают (иногородним высылают) письменное уведомление о наличии прав на меры социальной поддержки, предусмотренные действующим законодательством, с разъяснением порядка их реализации;

- вручают под роспись персональную памятку с указанием служебных адресов и телефонов закрепленных руководителей и сотрудников.

Для восстановления разрушенных или утраченных членами семей погибших ресурсов жизнедеятельности, социальных связей и отношений, оказания помощи в бескризисном вхождении в новую социальную среду, создания условий для самообслуживания и независимого существования руководители органа внутренних дел организуют:

- оказание дополнительной социальной помощи органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и благотворительными фондами;

- рассмотрение и решение вопросов улучшения жилищных условий;

- изучение возможности прохождения службы в органах внутренних дел;

- оказание необходимой помощи в трудоустройстве в органах внутренних дел неработающим членам семей погибших с учетом возможностей для деятельности, перемещения к месту работы и обратно, условий режима труда.

Общественный социальный патронаж нетрудоспособных членов семей погибших, нуждающихся в повседневной помощи и постороннем уходе, организуется органами внутренних дел во взаимодействии с органами социальной защиты населения. Общественный социальный патронаж одиноких членов семей погибших включает:

- организацию питания, включая доставку продуктов на дом;

- помощь в приобретении медикаментов, продовольственных и промышленных товаров первой необходимости;

- содействие в получении медицинской помощи, в том числе сопровождение в медицинские учреждения;

- поддержание условий проживания в соответствии с гигиеническими требованиями;

- содействие в организации юридической помощи и иных правовых услуг;

- содействие в организации ритуальных услуг;

- содействие в обеспечении топливом и (или) водой при необходимости;

- другие надомные социальные услуги.

Для детей-сирот, детей членов семей погибших руководители органа внутренних дел организуют:

- установление шефства над каждым ребенком до достижения им совершеннолетия по вопросам оказания социальной поддержки, обучения, воспитания и дальнейшего трудоустройства;

- оказание помощи в устройстве детей в детские дошкольные и общеобразовательные учреждения;

- подготовку к началу учебного года, контроль за дисциплиной и успеваемостью в период обучения и участие в проведении выпускных мероприятий;

- проведение оздоровительного отдыха детей в период школьных каникул;

- направление детей, изъявивших желание, на обучение в ведомственные образовательные учреждения МВД России, суворовские училища и колледжи милиции, оказание помощи в подготовке к поступлению в гражданские учебные заведения;

- контроль за предоставлением жилья детям-сиротам в соответствии с действующим законодательством.

Медицинские учреждения системы МВД России при осуществлении медицинского обеспечения членов семей погибших взаимодействуют с учреждениями государственной и муниципальной систем здравоохранения по вопросам организации протезирования и санаторно-курортного лечения.

В органах, подразделениях, учреждениях системы МВД России учету подлежат члены семей погибших за весь период функционирования органа внутренних дел, а также прибывшие из других регионов на постоянное место жительства.

Информация о членах семей погибших, переехавших из других регионов, при необходимости запрашивается по месту их постоянной регистрации и корректируется руководителями аппаратов по работе с личным составом органов внутренних дел.

В целях обеспечения единообразного исполнения действующего законодательства, ведомственных нормативных правовых актов, реализации мер социальной поддержки, защиты прав, предоставления в полном объеме установленных социальных гарантий и компенсаций членам семей сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении служебных обязанностей, приказом МВД России от 24 сентября 2007 г. № 824 во всех подразделениях, учреждениях системы МВД России созданы комиссии по социальным вопросам членов семей

сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении служебных обязанностей.

На комиссию по социальным вопросам возложена координация работы кадровых, правовых, медицинских, финансовых и тыловых подразделений органов внутренних дел в части осуществления правовой защиты и социальной поддержки, рассмотрения социальных проблем членов семей погибших.

Комиссия по социальным вопросам:

- определяет круг лиц из числа членов семей погибших, нуждающихся в адресной социальной помощи;
- рассматривает поступающие ходатайства, заявления и обращения членов семей погибших по вопросам оказания социальной поддержки;
- осуществляет подготовку предложений начальнику органа внутренних дел по решению конкретных социальных проблем.

В целях непрерывного изучения основных показателей социальной защищенности членов семей погибших организуется мониторинг их правового и социально-экономического положения как средство инициативного и упреждающего выявления социальных проблем, выработки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой сфере.

Таким образом, немаловажными условиями повышения действенности работы с членами семей сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении служебных обязанностей, являются: совершенствование законодательства; выработка государственного системного подхода к оказанию им социальной помощи; принятие мер на федеральном уровне по обеспечению занятости членов семей погибших на рынке труда, повышению уровня их материального обеспечения, в том числе решение жилищных вопросов; проявление при этом к вдовам, детям и родителям погибших (умерших) сотрудников должного внимания и чуткости.

Работа с членами семей сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении служебных обязанностей, является самостоятельным направлением работы в системе МВД России. Она включает широкий круг вопросов организационного, социально-экономического и социально-психологического плана.

Гарантии и меры правовой и социальной защиты, а также административно-правовые механизмы социальной защиты прав членов семей погибших определяются:

- Федеральным законом Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;
- Федеральным законом Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской

Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Федеральным законом Российской Федерации от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Федеральным законом Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»;

– Федеральным законом Российской Федерации от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;

– Федеральным законом Российской Федерации от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»;

– Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»;

– Федеральным законом Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и другими нормативными актами.

Законодательством Российской Федерации установлен комплекс мер социальной защиты членов семей погибших, включающих ряд социальных гарантий, прав и льгот в области государственного страхования, жилищного обеспечения, оплаты жилищно-коммунальных услуг, медицинского обеспечения и других.

Приказом МВД России от 31 декабря 2002 г. № 1272 утверждена Инструкция о порядке погребения погибших (умерших) сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, лиц, уволенных со службы в органах внутренних дел, оплаты ритуальных услуг, изготовления и установки надгробных памятников.

Исходя из сказанного следует, что данный блок существенно усилен и расширен по сравнению с положениями действовавших ранее правовых актов.

Правоотношения в сфере осуществления обязательного государственного страхования сотрудников ОВД регулируются

Федеральным законом Российской Федерации от 28 марта 1998 года № 52-ФЗ¹.

Страховыми случаями при осуществлении обязательного государственного страхования являются:

- гибель (смерть) застрахованного лица в период прохождения военной службы, службы, военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы, военных сборов;

- установление застрахованному лицу инвалидности в период прохождения военной службы, службы, военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы, военных сборов;

- получение застрахованным лицом в период прохождения военной службы, службы, военных сборов тяжелого или легкого увечья (ранения, травмы, контузии);

- досрочное увольнение военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, гражданина, призванного на военные сборы на воинскую должность, для которой штатом воинской части предусмотрено воинское звание до старшины включительно, с военной службы, признанных военно-врачебной комиссией ограниченно годными к военной службе или негодными к военной службе вследствие увечья или заболевания, полученных в период прохождения военной службы.

При наступлении страховых случаев сотрудникам ОВД и в установленных случаях членам их семей выплачиваются страховые суммы, которые с 1 января 2012 года Федеральным законом № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской

¹ Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: федеральный закон от 28.03.1998 № 52-ФЗ (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2014)// Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»», установлены в твердых размерах:

– в случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения военной службы, службы, военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы, военных сборов, – 2 000 000 рублей в равных долях каждому выгодоприобретателю;

– в случае установления застрахованному лицу инвалидности в период прохождения военной службы, службы, военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы, военных сборов:

- инвалиду I группы – 1 500 000 рублей;
- инвалиду II группы – 1 000 000 рублей;
- инвалиду III группы – 500 000 рублей.

Если в период прохождения военной службы, службы, военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после окончания военных сборов застрахованному лицу при переосвидетельствовании в учреждении государственной службы медико-социальной экспертизы вследствие указанных в настоящем пункте причин будет повышена группа инвалидности, размер страховой суммы увеличивается на сумму, составляющую разницу между суммой, причитающейся по вновь установленной группе инвалидности, и суммой, причитающейся по прежней группе инвалидности.

В случае получения застрахованным лицом в период прохождения военной службы, службы, военных сборов тяжелого увечья (ранения, травмы, контузии) – 200 000 рублей, легкого увечья (ранения, травмы, контузии) – 50 000 рублей.

В случае досрочного увольнения с военной службы военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, досрочного освобождения от военных сборов гражданина, призванного на военные сборы на воинскую должность, для которой штатом воинской части предусмотрено воинское звание до старшины (главного корабельного старшины) включительно, признанных военно-врачебной комиссией ограниченно годными к военной службе вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, – 50 000.

До 1 января 2012 года страховые выплаты определялись исходя из окладов месячного денежного содержания военнослужащих и

приравненных к ним в обязательном государственном страховании лиц, включающих в себя месячные оклады по занимаемой должности и месячные оклады по воинскому (специальному) званию.

Следует обратить внимание на обязательства страховщиков по осуществлению страховых выплат в случае гибели (смерти) либо установления застрахованным лицам инвалидности в течение одного года после окончания военной службы (службы). Указано, что после увольнения со службы граждан еще год остается застрахованным. Таким образом, в случае гибели или установления ему группы инвалидности в течение этого года страховая выплата должна осуществляться той компанией, в которой он был застрахован, будучи сотрудником и куда за него были перечислены страховые взносы.

Выгодоприобретателями по обязательному государственному страхованию в случае гибели (смерти) застрахованного лица являются:

- супруг (супруга), состоящий (состоящая) на день гибели (смерти) застрахованного лица в зарегистрированном браке с ней (с ним);

- родители (усыновители) застрахованного лица;

- дедушка и бабушка застрахованного лица – при условии отсутствия у него родителей, если они воспитывали или содержали его не менее трех лет;

- отчим и мачеха застрахованного лица – при условии, если они воспитывали или содержали его не менее пяти лет;

- дети, не достигшие 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а также обучающиеся в образовательных учреждениях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, до окончания обучения или до достижения ими 23 лет;

- подопечные застрахованного лица.

Согласно п. 1 ст. 10 Федерального закона РФ от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ страховые суммы по обязательному государственному страхованию не выплачиваются, если страховой случай:

- наступил вследствие совершения застрахованным лицом деяния, признанного в установленном судом порядке общественно опасным;

- находится в установленной судом прямой причинной связи с алкогольным, наркотическим или токсическим опьянением застрахованного лица;

- является результатом доказанного судом умышленного причинения застрахованным лицом вреда своему здоровью.

Страховая компания не освобождается от выплаты страховой суммы в случае смерти застрахованного лица, если смерть последнего наступила вследствие самоубийства, независимо от срока нахождения застрахованного лица на военной службе, службе.

Решение об отказе в выплате страховой суммы принимается страховой компанией и сообщается застрахованному лицу в письменной форме с обязательным мотивированным обоснованием причин указанного отказа в пятнадцатидневный срок со дня получения всех необходимых для принятия решения документов, а также в кадровый орган, оформивший документы на получение страховой суммы.

Степень тяжести увечий (ранений, травм, контузий) застрахованных лиц определяется военно-врачебными комиссиями органов внутренних дел (ВВК).

Перечень увечий (ранений, травм, контузий), относящихся к тяжелым или легким, при наличии которых принимается решение о наступлении страхового случая у застрахованных лиц, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 855¹.

Для получения страховой суммы застрахованный (выгодоприобретатель) запрашивает в соответствующем кадровом органе, ВВК и представляет в страховую компанию необходимые документы. Перечень документов, необходимых для принятия решения о выплате страховой суммы застрахованным, утвержден вышеприведенным постановлением Правительства РФ и изданным в его исполнение приказом МВД России от 9 октября 2012 года № 924 «Об утверждении Инструкции об организации работы по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих внутренних войск МВД России, граждан, призванных на военные сборы во внутренние войска МВД России»².

Кадровое подразделение, военно-врачебная комиссия в десятидневный срок со дня обращения выгодоприобретателя по обязательному государственному страхованию оформляют и выдают необходимые для принятия решения о выплате страховых сумм документы.

Выплата страховых сумм производится страховой компанией в 15-дневный срок со дня получения документов, необходимых для принятия решения об указанной выплате. В случае необоснованной задержки страховщиком выплаты страховых сумм страховщик из собственных

¹ О мерах по реализации Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»: постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 855 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 32. Ст. 3900.

² <http://base.garant.ru/>

средств выплачивает застрахованному лицу (выгодоприобретателю) штраф в размере 1 процента страховой суммы за каждый день просрочки.

В рамках исследования условий обязательного государственного страхования и порядка выплаты страховых сумм хотелось бы обратить внимание на следующее. Согласно постановлению Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 855 обязательным условием выплаты страховой суммы при получении сотрудником легкого увечья (ранения, травмы, контузии) является временная потеря трудоспособности на срок не менее 7 суток. Указанное требование или критерий нашли свое отражение в разделе 2 Перечня увечий, утвержденного вышеприведенным постановлением: «К легким относятся увечья (ранения, травмы, контузии), вызывающие незначительные анатомические и функциональные нарушения, приводящие к временной потере способности исполнять обязанности военной службы на срок не менее 7 суток». По нашему мнению, такое требование является необоснованным и подлежит исключению из законодательства по следующим основаниям. Некоторые из указанных в Перечне травм, например перелом костей носа или двух и более зубов и других, не требуют нахождения на больничном сотрудника такого количества дней. На практике же очень часты случаи, когда сотрудник, добросовестно относящийся к своим обязанностям, после получения легкого увечья приступает к работе раньше указанного срока. Это может быть обусловлено как служебной необходимостью, так и другими причинами. В подавляющем большинстве случаев, когда сотрудники приступают к исполнению своих служебных обязанностей до истечения 7 суточного срока, это происходит вследствие неосведомленности этих сотрудников о таком требовании. Данное обстоятельство приводит к отказу в выплате страховой суммы.

Значимым элементом социальной защиты сотрудников ОВД является пенсионное обеспечение. Порядок и условия пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел и стаж службы в органах внутренних дел, дающий право на получение пенсии за выслугу лет, определяются в соответствии с Законом РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»¹.

Условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения, предусмотренные данным законом, распространяются на сотрудников органов внутренних дел. В то же время сотрудникам органов внутренних дел и семьям этих лиц, проживающим в Российской Федерации, по их

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

желанию могут назначаться пенсии на условиях и по нормам, установленным Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹ и Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»².

При наличии права на пенсионное обеспечение в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 бывшим лицам начальствующего состава органов внутренних дел, лишенным в установленном законодательством порядке специальных званий, и их семьям назначаются трудовые пенсии по старости: мужчинам, достигшим возраста 60 лет, и женщинам, достигшим возраста 55 лет, на основаниях, установленных Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Сотрудники органов внутренних дел имеют право на пенсию за выслугу лет, если они имеют предусмотренную Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 выслугу на военной службе, и (или) на службе в органах внутренних дел, и (или) на службе в Государственной противопожарной службе, и (или) на службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и (или) на службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (иные виды пенсий будут рассмотрены ниже).

Пенсии назначаются и выплачиваются после увольнения сотрудников органов внутренних дел со службы. В случае поступления пенсионеров органов внутренних дел на военную службу или на службу в правоохранительные органы (в том числе в любых других государствах) выплата назначенных пенсий на время службы приостанавливается.

Сотрудникам и их семьям, имеющим одновременно право на различные пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливается одна пенсия по их выбору, за исключением случаев, предусмотренных ст. 7 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 и Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Сотрудникам, подвергшимся радиационному воздействию при проведении взрывов и испытаний ядерного оружия либо в результате аварийных ситуаций на ядерных объектах гражданского и военного назначения, а также при ликвидации последствий этих аварий, и семьям этих лиц предоставляются дополнительно льготные условия назначения пенсий, выплачиваются надбавки к пенсиям, пособия и компенсации в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации

¹ Российская газета. 2001. № 247.

² Там же.

вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹, Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»² и Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»³.

Сотрудникам органов внутренних дел, уволенным со службы, выплачиваются единовременные пособия в порядке и размерах, определяемых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации»⁴.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации при увольнении со службы выплачивается единовременно пособие следующим сотрудникам органов внутренних дел:

уволенным со службы по возрасту, болезни, сокращению штатов или ограниченному состоянию здоровья, – в размерах: при выслуге менее 10 календарных лет – пяти месячных окладов, при выслуге от 10 до 14 календарных лет включительно – 10 месячных окладов, при выслуге от 15 до 20 календарных лет включительно – 15 месячных окладов и при выслуге свыше 20 лет – 20 месячных окладов денежного содержания (из окладов, выплачиваемых по последней должности и специальному званию на день увольнения со службы), а уволенным по другим основаниям – 40 % указанных размеров, кроме случая повторного определения на службу сотрудников органов внутренних дел единовременное пособие при последующем увольнении их со службы выплачивается исходя из общей выслуги лет на день последнего увольнения с зачетом пособий, выплаченных при предыдущих увольнениях со службы (в месячных окладах денежного содержания), но не менее чем в размере двухмесячного оклада денежного содержания.

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

⁴ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 40. Ст. 3753.

Следует учитывать, что единовременное пособие увольняемым со службы сотрудникам органов внутренних дел выплачивается за полные годы выслуги, без округления их в сторону увеличения. При этом в выслугу лет для выплаты единовременного пособия при увольнении со службы засчитываются в календарном исчислении периоды военной службы и службы в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Однако единовременное пособие не выплачивается сотрудникам органов внутренних дел, которые были уволены со службы по следующим основаниям: в связи с невыполнением условий контракта; в связи с назначением наказания в виде лишения свободы, в том числе условно; в связи с лишением специального звания; в связи с отчислением из образовательного учреждения высшего и среднего профессионального образования за неуспеваемость или недисциплинированность, а также как не выдержавших испытание. Так же не подлежит выплате единовременное пособие уволенным из органов внутренних дел в связи с зачислением на военную службу или на службу в таможенные органы, учреждения и органы уголовно-исполнительной системы.

Сотрудникам органов внутренних дел, имеющим общую продолжительность службы от 15 до 20 лет и уволенным со службы по следующим основаниям: достижении предельного возраста; болезни; ограниченному состоянию здоровья; сокращению штатов либо в связи с нарушением условий контракта в отношении лица рядового или начальствующего состава органов внутренних дел, без права на пенсию, в течение 5 лет выплачивается ежемесячное социальное пособие в размере:

- при общей продолжительности военной службы (службы) 15 лет – 40 % суммы оклада денежного содержания;
- за каждый год свыше 15 лет – 3 % суммы оклада денежного содержания.

Сотрудникам органов внутренних дел, имеющим общую продолжительность военной службы (службы) менее 15 лет и уволенным со службы по тем же основаниям без права на пенсию, в течение одного года после увольнения сохраняется выплата оклада по воинскому (специальному) званию.

Пятилетний срок для выплаты ежемесячного социального пособия и годичный срок для выплаты оклада по специальному званию исчисляются со дня увольнения со службы лиц, имеющих право на их получение.

В стаж общей продолжительности службы для выплаты ежемесячного социального пособия засчитываются только в календарном исчислении периоды военной службы (службы).

При несвоевременном обращении за назначением ежемесячного социального пособия или оклада по специальному званию указанные выплаты за прошлое время производятся, если обращение за ними последовало до истечения трех лет со дня возникновения права на их получение.

При этом, если в течение указанного срока выплаты ежемесячного социального пособия и оклада по специальному званию повышаются (индексируются) оклады денежного содержания лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, состоящих на службе, соответственно увеличиваются также размеры пособия и оклада.

Гражданам, которые в период получения ежемесячного социального пособия или оклада по специальному званию вновь поступают на военную службу или правоохранительную службу в качестве сотрудников, имеющих специальные звания, выплата ежемесячного социального пособия или оклада по специальному званию прекращается со дня поступления на службу.

В денежное довольствие, учитываемое при исчислении пенсий сотрудникам органов внутренних дел, включаются оклад по последней штатной должности, оклад по специальному званию, присвоенному ко дню увольнения, и процентную надбавку за выслугу лет, исчисленную из этих окладов. По решению Министра внутренних дел России лицам начальствующего состава в званиях полковника полиции, полковника внутренней службы, полковника юстиции и выше, переведенным, в интересах службы по состоянию здоровья или возрасту с должностей, которые они занимали не менее трех лет, на должности с меньшим должностным окладом, имевшим на день перевода выслугу, дающую право на пенсию за выслугу лет, пенсия при последующем увольнении их со службы может исчисляться исходя из оклада по штатной должности, которую они занимали до указанного перевода.

Сотрудникам органов внутренних дел, уволенным со службы и получавшим перед увольнением персональные должностные оклады либо оклады денежного содержания, повышенные за службу в отдаленных, высокогорных местностях и определенных регионах в связи с выполнением особых задач, пенсии исчисляются исходя из обычных, а не из персональных или повышенных окладов.

Надбавки к пенсиям, назначенные в соответствии с Законом, подлежат пересмотру в следующем порядке:

– в случае увеличения денежного довольствия лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, состоящих на службе, одновременно подлежат пересмотру пенсии, назначенные ранее уволенным со службы сотрудникам органов внутренних дел и их семьям. При этом ранее назначенные пенсии пересчитываются по нормам,

установленным Законом, исходя из суммы увеличенного денежного довольствия в порядке, а минимальные размеры пенсии, надбавки к пенсиям определяются исходя из расчетного размера пенсии, установленного на день, с которого производится перерасчет пенсий;

– в случае увеличения расчетного размера пенсии, указанного в Законе, одновременно подлежат пересмотру пенсии, исчисленные в минимальных размерах, надбавки к пенсиям, предусмотренные Законом.

При одновременном возникновении указанных оснований для пересмотра пенсий, надбавок к пенсиям, повышения пенсий, их пересмотр (в том числе пенсий, исчисленных в минимальных размерах) производится по каждому из вышеперечисленных оснований.

Законом установлено, что при наличии двух и более оснований для зачета в выслугу лет на пенсию на льготных условиях одного и того же периода службы выслугу исчислять по одному основанию, дающему наибольшую льготу.

Кроме того, сотрудникам органов внутренних дел, уволенным с правом на пенсию по следующим основаниям: достижении предельного возраста; по выслуге срока службы, дающего право на пенсию; по сокращению штатов; по болезни или по ограниченному состоянию здоровья и имеющим выслугу 20 лет и более (в календарном исчислении), выплачивается денежная компенсация в размере фактически уплаченных ими земельного налога и налога на имущество физических лиц.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации» определены отдаленные местности, районы Крайнего Севера, приравненные к ним местности и другие местности с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленные, в которых служба засчитывается в выслугу лет на льготных условиях.

Помимо этого в выслугу лет для назначения пенсии сотрудникам органов внутренних дел, поступившим на службу до 1 января 2012 г., засчитывается время обучения их до поступления на службу в гражданских высших образовательных учреждениях либо в средних специальных образовательных учреждениях в пределах пяти лет из расчета два месяца учебы за один месяц службы.

Сотрудникам, поступившим на службу с 1 января 2012 г., в выслугу лет для назначения пенсии засчитывается время (не более пяти лет) их

обучения до поступления на службу только по очной форме в образовательных учреждениях по основным образовательным программам среднего профессионального образования или высшего профессионального образования при условии завершения освоения этих образовательных программ, прохождения итоговой государственной аттестации и получения диплома государственного образца о соответствующем уровне образования, исчисляемое из расчета два месяца учебы за один месяц службы.

На сегодняшний день для многих зарубежных стран вопросы реформирования пенсионной системы государственных служащих являются весьма актуальными, поскольку пенсионное обеспечение, наряду с другими мерами социальной защиты, компенсирует ограничения, объективно обусловленные характером деятельности правоохранительных органов, реализует социальные ожидания сотрудников органов внутренних дел, нейтрализует факторы, препятствующие эффективной служебной деятельности.

Например, в Австрии право на получение пенсии (или так называемого пенсионного пособия) имеют сотрудники, достигшие 65-летнего возраста. Для сотрудников полиции, которые поступили на службу до 1 января 2005 г., существует ряд переходных положений. При расчете размера пенсии за каждый год трудового стажа начисляется 1,78 % от годовой заработной платы, с которой перечислялись страховые взносы. При этом размер средней заработной платы для исчисления пенсий индексируется. После 540 месяцев взносов (45 лет) сотруднику полиции начисляется пенсия в максимальном размере – 80 % от средней заработной платы по последнему месту службы. Размеры пенсий могут быть увеличены за счет оплаты сверхурочных часов и работы на «опасной» службе. После выхода на пенсию повторное трудоустройство в полицию не предусмотрено. Исключение составляет случай, когда сотрудник находится на пенсии по инвалидности. В этом случае он может быть возвращен на службу в полицию после выздоровления при условии, если его возраст не достиг 60 лет.

В Германии полицейский имеет право на максимальную пенсию (73,5 % от заработной платы по последнему месту службы без надбавок) в возрасте 60–65 лет. Срок службы в полиции не может превышать 40 лет (в период службы включаются стажировки, а также каждый год работы в качестве гражданского служащего или вольнонаемного работника). Досрочный выход на пенсию может быть только по медицинским показаниям, т.е. по профессиональным полицейским заболеваниям. Кроме того, сотрудники полиции, находящиеся на пенсии (только высший

офицерский состав)¹, в исключительных случаях могут привлекаться к работе на должности консультантов на полный рабочий день.

В Польше право на пенсию имеют сотрудники полиции, имеющие выслугу не менее 15 лет независимо от возраста. В этом случае размер пенсии составляет 40 % от размера заработка. После 25 лет службы пенсия за выслугу лет составляет 60 % и увеличивается на 2,6 % за каждый год службы. Максимальный размер пенсии составляет 75 % заработной платы по последнему месту службы.

В 2013 году в законодательство Польши о пенсионном обеспечении сотрудников правоохранительных органов были внесены существенные поправки, а именно изменился минимальный возраст, по достижении которого можно стать пенсионером полиции. Если ранее в расчет брался только стаж службы в правоохранительных органах, теперь, помимо выслуги лет, учитывается достижение 55-летнего возраста. При этом за каждый год службы после 25 лет пенсия увеличивается на 3 %. Следует отметить, что принятие данных поправок обусловлено несколькими причинами. Во-первых, средняя продолжительность жизни мужчин в Польше более 70 лет, женщин – 80 лет. Отсюда следует, что человек, который в возрасте 35 лет уходит из государственного органа на пенсию, по крайней мере еще 35 лет будет получать пособия по социальному обеспечению, но не работая при этом. Ввиду этого в законодательстве Польши предусматривается введение дополнительных ограничений в систему пенсионного обеспечения полицейских².

Одним из ограничений, касающихся правоохранительных органов, является выплата пенсий работающим пенсионерам. Если заработная плата на новой работе не превышает 70 % от средней заработной платы по стране, то пенсия и заработная плата выплачиваются полностью. Однако если оплата труда составляет свыше 70 % от средней заработной платы по стране, то в этом случае пенсия уменьшается на сумму, которая превышает определенный предел (но не более 25 % от размера пенсии). Например, если заработная плата по новому месту работы более 130 % от средней заработной платы по стране, то такая ситуация приведет к снижению пенсий на 25 %. При этом, по законодательству Польши, пенсионеры обязаны сообщать в соответствующий орган о новом месте работы и сумме дохода. На этой информации, полученной от служб социального обеспечения, решается вопрос, следует ли уменьшить размер пенсии, получаемой офицером.

¹ Сайт полиции Великопольского воеводства Польской Республики. URL: http://www.nszzp-wlkp.pl/policja,483,emerytury_mundurowe_w_europie.htm (дата обращения: 15.02.2017).

² Сайт справочной информации о пенсиях в Польской Республике. URL: <http://emeryturapomostowa.pl/emerytury-mundurowe> (дата обращения: 25.12.2016).

Таким образом, на основе анализа международного опыта можно определить ключевые направления проведения реформ; предвидеть проблемы, которые могут возникнуть при реализации поставленных целей и задач; своевременно провести коррекцию уже разработанных программ реформирования.

Механическое повышение зарплаты всем и каждому неэффективно. Необходимо полнее учитывать в зарплате квалификацию и профессиональные заслуги работника. Это значит, что рост базового уровня оплаты труда должен сочетаться с еще более быстрым увеличением фонда стимулирующих надбавок и доплат. При этом неотложным становится кардинальное повышение эффективности социальных расходов. Кроме того, в настоящее время люди остаются недовольными уровнем социальных услуг, сохраняется низкое качество здравоохранения и образования, существуют серьезные проблемы в пенсионном и жилищном обеспечении граждан.

На социальные проблемы, обозначенные президентом России, необходимо обратить серьезное внимание и при реализации социальной политики в органах внутренних дел.

Реформирование системы социальных гарантий не должно ограничиваться только преобразованиями и изменениями, вносимыми в нормативную базу с целью повышения уровня и качества жизни сотрудников. Реализация и дальнейшее развитие политики в органах внутренних дел, ее цели и задачи должны теснейшим образом связываться с развитием экономики и управлением в органах внутренних дел. Должны быть использованы институциональные, социально-экономические и правовые механизмы для реализации сотрудниками своих потребностей и интересов, повышения эффективности правоохранительной деятельности, оптимизации бюджетных расходов, направляемых на социальные нужды. Иными словами, социальная политика, которая проводится в органах внутренних дел, должна быть адекватной жизни современного общества, способной воздействовать на мотивы и стимулы, повышающие эффективность служебной деятельности¹.

¹ Ю. В. Быковская. Реформа системы социальных гарантий сотрудников полиции и основные направления дальнейшего развития социальной политики в органах внутренних дел Российской Федерации // zima7327@yandex.ru

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе исследования рассмотрены и осмыслены основы социальной защиты и проанализированы основные виды социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел РФ.

В работе изучены механизм и особенности реализации социально-экономических прав и свобод сотрудниками ОВД. Выдвинут ряд предложений по совершенствованию законодательства в сфере денежного довольствия, жилищного обеспечения и обязательного государственного страхования сотрудников ОВД.

Изучив содержание социальных гарантий сотрудников ОВД и проблемы реализации социальных гарантий, можно сделать следующие выводы:

- вопросы повышения мер по социально-правовой защите личного состава постоянно находятся в поле зрения руководства страны. В основополагающих документах МВД России речь идет о необходимости проведения целенаправленной работы по реализации социально-правовых гарантий сотрудникам ОВД, которая оказывает непосредственное влияние на укрепление правопорядка и борьбу с преступностью, охрану прав и свобод граждан;

- социальную защиту сотрудников ОВД как комплексное понятие необходимо рассматривать в качестве одной из важнейших государственных задач. Мероприятия по социальной защите данной категории федеральных государственных служащих должны осуществляться посредством поддержания на высоком уровне социально-экономических и общественно-политических условий обеспечения социальных гарантий и материальных компенсаций сотрудникам ОВД, учитывающих специфические особенности прохождения ими службы;

- главной целью совершенствования социальной работы в ОВД РФ является приведение её в состояние, позволяющее обеспечить надёжную социальную защиту сотрудников и создать условия для роста их благосостояния, полноценного отдыха, оздоровления, профессионального и духовно-нравственного развития.

Тем не менее сегодня продолжается падение общего уровня профессиональной подготовленности и компетентности сотрудников. Наличие большого количества «случайных людей» сказывается на кадровом составе всей правоохранительной службы. Отток высококвалифицированных специалистов ослабляет способности правоохранительных институтов выполнять присущие им функции обеспечения безопасности и правопорядка, противодействия различным видам преступности.

Социальный пакет – достаточно гибкий инструмент воздействия на результаты деятельности правоохранительной службы, так как затрагивает главный субъект противодействия преступности – служащих правоохранительной службы. Если система социальной защиты выстраивается так, что уровень и качество жизни сотрудников не соответствуют потребностям, существующим в обществе, если не действует система мотивов и стимулов, то возникают проблемы, связанные с количеством и качеством кадрового состава, отсутствием среди сотрудников стимулов к профессиональному росту, повышению квалификации. Все это серьезным образом сказывается на эффективности работы правоохранительных органов.

В этой связи особое значение приобретает дальнейшее исследование теоретических и правовых основ социально-экономических прав и свобод сотрудников ОВД.

Литература

Нормативно-правовые акты

1. Инструкция о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (утверждена приказом министра внутренних дел Российской Федерации от 23 октября 1995 г. № 393, зарегистрирована в Министерстве юстиции РФ 16 ноября 1995 г. № 980) Утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 16.11.2007 № 1004 // Российские вести. 1995. № 223. 7 дек.
2. О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.
3. О внесении изменений в статью 7 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и статью 3 Федерального Закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»: федеральный закон от 21.06.2010 № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 26. Ст. 3247.
4. О внесении изменений и дополнений в Постановления Пленума Верховного Суда СССР: постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30.11.1990 № 14 // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 2.
5. О выделении в городе Москве служебных жилых помещений для почтальонов: постановление Совета Министров РСФСР от 5 ноября 1968 г. № 716 // СП РСФСР. 1968. № 23. Ст. 113а.
6. О жилищно-строительной кооперации: постановление Совета Министров РСФСР от 26 ноября 1982 г. № 608 (изменен следующим документом: постановление Правительства РФ от 13.04.1993 № 326 // СП Совета Министров (Правительства) РСФСР. 1982. № 23. Ст. 161.
7. О мерах по дальнейшему улучшению жилищных, коммунально-бытовых и социально-культурных условий жизни сельского населения: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 мая 1982 г. № 437 (в домах совхозов все жилые помещения считаются служебными) (ред. от 16.10.1989) // СП Совета Министров (Правительства) СССР. 1982. № 17. Ст. 93.
8. О мерах по повышению безопасности газоснабжения городов, поселков и других населенных пунктов: постановление Совета

Министров РСФСР от 12 января 1970 г. № 15 (изменен следующим документом: постановление Правительства РФ от 13.04.1993 № 326) // СПС «КонсультантПлюс».

9. О мерах по улучшению работы лифтового хозяйства в жилых домах и других объектах социальной сферы РСФСР: постановление Совета Министров РСФСР от 23 мая 1991 г. № 275 (изменен следующим документом: постановление Правительства РФ от 13.04.1993 № 326; постановление Правительства РФ от 29.10.1992 № 838) // СПС «КонсультантПлюс».

10. О мерах по усилению социальной защищенности работников государственных природных заповедников и национальных природных парков: постановление Совета Министров – Правительства РФ от 11 октября 1993 г. № 1027 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 4007.

11. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

12. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9. Постановление Совмина РСФСР от 18.10.1962 № 1390 «О повышении ответственности за сохранность и содержание в исправном состоянии жилищного фонда» (изменен следующим документом: Постановление Совмина РСФСР от 23.09.1980 № 449; Постановление Совмина РСФСР от 11.03.1976 № 171 // СП Совета Министров (Правительства) РСФСР. 1962. № 20. Ст. 102.

13. О неотложных мерах по реализации Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы: указ Президента РФ от 24.05.1994 № 1016 (ред. от 23.07.2001) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 5. Ст. 403.

14. О Перечне категорий работников организаций Комитета Российской Федерации по государственным резервам, которым могут быть предоставлены служебные жилые помещения: постановление Правительства РФ от 6 сентября 1995 г. № 890 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 38. Ст. 3682.

15. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

16. О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан» (вместе с «Правилами предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан»):

постановление Правительства РФ от 30.12.2011 № 1235 (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 3. Ст. 434.

17. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

18. О практике применения судами жилищного законодательства: постановление Пленума Верховного Суда СССР от 03.04.1987 № 2 // Сборник постановлений Пленумов Верховных судов СССР и РСФСР (РФ) по гражданским делам. М.: Спарк, 1994.

19. О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг: постановление Правительства РФ от 27.07.1996 № 901 (с изм. от 13.03.2014) (ред. от 18.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 32. Ст. 3936.

20. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.

21. О статусе военнослужащих: федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

22. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 1999. № 28. Ст. 3466.

23. Об основах федеральной жилищной политики: закон РФ от 24.12.1992 № 4218-1 (утратил силу с 1 марта 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ, которым введен в действие Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ) // Российская газета. 1993. № 15.

24. Об утверждении Перечня категорий работников лесного хозяйства, которым могут быть предоставлены служебные жилые помещения в домах государственного жилищного фонда, находящегося в собственности Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20 февраля 1995 г. № 161 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 757.

25. Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений: постановление Правительства

РФ от 26.01.2006 № 42 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 697.

26. Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (ред. от 25.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

27. Об утверждении Примерного положения об общежитиях: постановление Совмина РСФСР от 11.08.1988 № 328 в редакции постановления Правительства РФ от 23 июля 1993 г. № 726 (ред. от 23.07.1993) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993, № 31. Ст. 2860.

28. Об утверждении типового положения о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам внутренних дел, органам Федеральной службы безопасности, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам Российской Федерации и внутренним войскам Министерства внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.12.2002 № 897 (ред. от 01.10.2004, с изм. от 16.03.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 51. Ст. 5087.

29. По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Н. Ситаловой: постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

30. Распоряжение Совета Министров РСФСР от 21 марта 1990 г. № 312-р //

31. Решение совета городского округа г. Уфа Республики Башкортостан от 29 июня 2016 г. № 64/16 «О Положении о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда городского округа город Уфа Республики Башкортостан» // http://gorsovet-ufa.ru/reshe№iya№ew/?SECTION№_ID=206&ELEMEN№T_ID=5695

Библиографический список

1. Абызова Е. Р. Правовой статус сотрудников органов внутренних дел (общетеоретические аспекты) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Р. Абызова. М., 2006.

2. Административное право России [Текст] : учебное пособие / Д. Н. Бахрах. – М., 2000.

3. Азриелян А. Н. Краткий юридический словарь [Текст] : А. Н. Азриелян. 2-е изд., доп. М. : Институт новой экономики, 2007.
4. Анисимков В. Л. 1 Реформа системы управления органами, исполняющими наказания в виде лишения свободы, (теоретические основы и механизм реализации) [Текст] / В. Л. Анисимков. – М., 1994.
5. Асачева М. В. Факторы эффективности реализации конституционного права на жилье граждан, имеющих право на социальную помощь [Текст] / М. В. Асачева // Семейное и жилищное право. – 2013. – № 3.
6. Барсуков С. И. Комментарий к Федеральному закону от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) [Текст] / С. И. Барсуков, А. Н. Борисов // СПС «КонсультантПлюс».
7. Быковская Ю. В. О вопросах реформирования системы пенсионного обеспечения в органах внутренних дел [Текст] / Ю. В. Быковская // Социальное и пенсионное право. – 2011. – № 4.
8. Водопьянова Т. П. Система социальной защиты работников как социальный институт Российского общества [Текст] : дис. ... канд. соц. наук / Т. П. Водопьянова. – М., 2003.
9. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка [Текст] / В. Даль : в 4-х томах. Т. 1. – М. : Изд-во «Русский язык», 1978.
10. Демидов А. Актуальные проблемы социальной защиты сотрудников органов внутренних дел в Российской Федерации [Текст] / А. Демидов // Право и жизнь. – 2007. – № 116 (11).
11. Долженкова Г. В. Тема 2. Основные принципы и источники права социального обеспечения. 2.1 Понятие и классификация принципов права социального обеспечения [Текст] / Г. В. Долженкова. М. : Юрайт, 2007.
12. Дресвянкин Д. С. Социальная защита сотрудников органов внутренних дел [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Д. С. Дресвянкин. Екатеринбург, 2006.
13. Дубровин А. К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект [Текст] / А. К. Дубровин // Российская юстиция. – 2011. – № 12.
14. Захаров М. Л. Понятие права социального обеспечения как отрасли права [Текст] : Общая часть. Глава 2. §1 / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова // Право социального обеспечения России. – 3-е изд. М. : Волтерс Клувер (WoltersKluwer), 2004.
15. Ильин И. А. Теория права и государства [Текст] / Ильин И. А. – М. : Зерцало, 2008.

16. Интервью с Полом Самуэльсоном. О чём думают экономисты [Текст] : Беседы с нобелевскими лауреатами / под ред. П. Самуэльсона и У. Барнетта. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2009.
17. Касюлин В. В. Государственная служба в органах внутренних дел [Текст] / В. В. Касюлин, Ю. В. Кивич. М., 2003.
18. Керимов Д. А. Социальное государства [Текст] / Д. А. Керимов // Право и образование. – 2007. – № 3.
19. Кикоть В. Я. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел [Текст] : учебное пособие / В. Я. Кикоть. В. А. Рыбин ; введение доктора юридических наук, профессора С. И. Гирько. – М. : ЦОКР МВД России, 2009.
20. Кокотов А. Н. Муниципальное право [Текст] / А. Н. Кокотов [и др.]. М. : Юрист, 2009.
21. Колесник Н. В. Некоторые вопросы усиления социальной защищенности сотрудников милиции [Текст] / Н. В. Колесник // Вестник МВД России. – 1995. – № 6.
22. Концелидзе Р. У. Правовая и социальная защита сотрудников милиции [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Р. У. Концелидзе. – М., 1993.
23. Коровников А. В. Социальная и правовая защита военнослужащих [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Коровников. – СПб., 2000.
24. Кочеткова Н. Д. Административно-правовое обеспечение социальной защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Н. Д. Кочеткова. – М., 2007.
25. Круппо С. М. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / С. М. Круппо. – М., 2000.
26. Круппо С. М. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / С. М. Круппо. – М., 2001.
27. Лифшиц Р. З. Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов [Текст] / Р. З. Лифшиц // Сов. гос-во и право. – 1990. – № 10.
28. Лойт Х. Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (Исторический и организационно-правовой аспект) [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / Х. Х. Лойт. – СПб., 1998.
29. Максименко Н. Г. О социальных гарантиях, компенсациях и мерах социальной поддержки сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих органов внутренних дел [Текст] / Н. Г. Максименко // Вестник МВД России. – 2005. – № 1.
30. Матузов Н. И. Теория государства и права [Текст] / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М., 2009.

31. Миронова Т. К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. К. Миронова. – М., 2008.

32. Михайлюк П. А. К вопросу о понятии социальной защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации [Текст] / П. А. Михайлюк // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 11.

33. Михайлюк П. А. К вопросу о совершенствовании социальной защиты сотрудников органов внутренних дел [Текст] / П. А. Михайлюк // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 12.

34. Михайлюк П. А. Приоритетные направления совершенствования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел [Текст] / П. А. Михайлюк // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 2.

35. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе [Текст] / Л. А. Морозова // Гос-во и право. – 1993. – № 6.

36. Нелюбина Е. В. Социальное государство и социальные права человека [Текст] / Е. В. Нелюбина, Н. М. Добрынин // Проблемы становления социального государства в России. – Тюмень, 2008.

37. Новгородцев П. Кризис современного правосознания [Текст] / П. Новгородцев. – М., 1909.

38. Ожегов И. С. Словарь русского языка [Текст] / И. С. Ожегов ; под ред. д-ра филол. наук, проф. И. Ю. Шведовой. – 14 изд. Стереотип. – М. : Русский язык, 1983.

39. Организация социально-правовой работы в ОВД [Текст] : учебное пособие / С. Н. Афоничкин [и др.] – Уфа : УЮИ МВД РФ, 2006.

40. Органы внутренних дел в вопросах и ответах [Текст] : учебное пособие / В. Б. Гайдов [и др.] ; под ред. Т. Н. Москальской. М. : Проспект, 2009.

41. Павлова Е. В. Правовые и организационные вопросы обеспечения административной опеки [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Павлова. – М., 2003.

42. Проблемы законодательного обеспечения социальной защиты в Российской Федерации [Текст] : аналитический сборник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2003. – № 4.

43. Родионова О. В. Социальная функция современного государства [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О. В. Родионова. – М., 2007.

44. Собур Г. А. Применение норм социально-правовой защиты сотрудников ОВД [Текст] / Г. А. Собур. – Домодедово, 1994.

45. Социальная работа с членами семей погибших и инвалидами вследствие военной травмы в органах внутренних дел [Текст] : методическое пособие / под общ. ред. кандидата педагогических наук В. Л. Кубышко. – М. : ЦОКР МВД России, 2008.
46. Стремоухов А. В. Правовая защита человека [Текст] : монография / А. В. Стремоухов. – СПб. : ГУП, 2007.
47. Сулейманов Н. Ш. Совершенствование системы социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел [Текст] : Н. Ш. Сулейманов // Экономический вестник МВД России. – 2008. – № 4.
48. Тараненко В. В. Как военнослужащему защитить свои права (судебные и несудебные способы защиты) [Текст] / В. В. Тараненко. – М. : Феникс, 2004.
49. Теория государства и права [Текст] : учебник для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. – М., 2004.
50. Тихомиров Ю. А. Государство на рубеже столетий [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Государство и право.–1997. – № 2.
51. Шамаров В. М. Организация работы с личным составом ОВД [Текст] / В. М. Шамаров. – М., 1997.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава I. Теоретические основы социально-правовой защиты сотрудников полиции и членов их семей (организационно-экономический аспект)	4
§ 1.1. Понятие, сущность и основные принципы социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей	4
§ 1.2. Исторический опыт материального стимулирования сотрудников полиции и членов их семей	15
§ 1.3. Характеристика денежного довольствия и социальной защиты сотрудников полиции и членов их семей	21
§ 1.4. Правовое регулирование вопросов денежного довольствия и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел РФ	28
Глава II. Актуальные направления социально-правовой защиты сотрудников полиции и членов их семей	34
§ 2.1. Анализ денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел РФ	34
§ 2.2. Анализ жилищного обеспечения сотрудников органов внутренних дел	46
§ 2.3. Анализ социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел в части медицинского обслуживания, санаторно-курортного лечения и обязательного государственного страхования, пенсионного обеспечения	101
Заключение	126
Литература	128

Научное издание

Чернышова Лидия Владимировна

**СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ
И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ
(ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ)**

Монография

*Редактор Л. Т. Курбанова
Технический редактор А. М. Нурмухаметова*

Подписано в печать	03.09.2018	
Гарнитура Times		Формат 60х 84 1/16
Уч.-изд. л. 8,3	Заказ № 77	Усл. печ. л. 8,6
Тираж 50 экз.		

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*