

Социальные гарантии сотрудников правоохранительных органов Российской Федерации: правовое регулирование, состояние, перспективы

(информационно-аналитический материал)

1. Сотрудники правоохранительных органов¹ относятся к категории лиц с особыми условиями труда, обусловленными важностью решаемых задач по обеспечению правопорядка, повышенными нервно-психологическими нагрузками, а также опасностью для жизни и здоровья.

Свидетельством понимания значимости вопросов социального обеспечения сотрудников органов правопорядка является принятый в 2011 году Федеральный закон № 247-ФЗ² о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации. Закон носит комплексный характер, предметом его регулирования выступают различные формы социальной защиты: денежное довольствие, социальные выплаты, медицинское обслуживание, социальные гарантии членам семей. В отношении военнослужащих, относящихся к сотрудникам правоохранительных органов, действует ранее принятый Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Дальнейшее развитие правового регулирования социальной защиты сотрудников правоохранительных органов было связано с принятием Федерального закона от 30.12.2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Объектом регулирования закона стали отношения в сфере социальной защиты сотрудников, проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органах.

По структуре и содержанию правовых норм закон практически идентичен Федеральному закону № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В нем закреплён единый подход к вопросам социальной

¹ В настоящее время законодательно не определено, какие органы относятся к правоохранительным. Принято считать, что к правоохранительным органам относятся органы, основной функцией которых является защита правопорядка, прав и свобод граждан, борьба с преступностью, обеспечение охраны общественного порядка и безопасности государства, восстановление нарушенных гражданских прав. К ним относят: органы внутренних дел, Федеральная служба войск национальной гвардии, прокуратура, Федеральная служба безопасности, таможенные органы.

² Федеральный закон от 19.07.2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

защиты сотрудников органов внутренних дел и сотрудников федеральных органов исполнительной власти.

С 2016 года правовые нормы Федерального закона № 247-ФЗ распространены на сотрудников и военнослужащих Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации³. Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» введена отдельная глава⁴, предусматривающая уравнивание социального статуса и льгот сотрудников национальной гвардии с военнослужащими.

За последние годы приняты законодательные акты, улучшающие условия прохождения службы сотрудников правоохранительных органов. В частности, приняты поправки в законодательство⁵, позволяющие продолжить службу тем сотрудникам, в отношении которых возбуждались уголовные дела по статьям УК РФ, которые были упразднены. Уточнены положения о выплате ежемесячной денежной компенсации за инвалидность вследствие получения военной травмы сотрудникам ряда федеральных органов исполнительной власти⁶. Внесены изменения в Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»⁷. Право на санаторно-курортное обеспечение получили военнослужащие-контрактники на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин и члены их семей⁸.

С 1 января 2017 года вступили в действие Федеральный закон⁹, которым установлены ежемесячные пособия на содержание детей и ежегодные пособия на проведение летнего оздоровительного отдыха детей сотрудников, погибших (умерших) при выполнении служебных обязанностей.

³ Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

⁴ Глава 5. Гарантии правовой и социальной защиты военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии.

⁵ Федеральный закон от 12.02.2015 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части уточнения ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел Российской Федерации, и оснований прекращения или расторжения контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

⁶ Федеральный закон от 01.05.2016 г. № 125-ФЗ «О внесении изменения в статью 12 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷ Федеральный закон от 01.05.2016 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».

⁸ Федеральный закон от 22.11.2016 г. № 394-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

⁹ Федеральный закон от 05.12.2016 г. № 414-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 11 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. Система мер по предоставлению социальных гарантий сотрудникам правоохранительных органов включает: обязательное государственное страхование; пенсионное обеспечение; выплату пособий и денежных выплат (ежемесячных денежных выплат и ежемесячных денежных компенсаций); обеспечение жильем и льготы по содержанию жилых помещений; медицинское и санаторно-курортное обеспечение; льготы по нахождению их детей в детских дошкольных учреждениях и образованию; налоговые льготы.

Сотрудники правоохранительных органов подлежат **обязательному государственному личному страхованию** за счет средств федерального бюджета. Порядок обязательного государственного страхования установлен Федеральным законом от 28.03.1998 г. № 52-ФЗ¹⁰. В случае причинения вреда жизни и здоровью сотрудника при исполнении им служебных обязанностей, он имеет право на получение страховой выплаты, а также единовременного пособия или ежемесячной денежной компенсации. Если же вред жизни и здоровью сотрудника причинен не при исполнении им своих служебных обязанностей, то у него остается право на получение страховой выплаты по обязательному государственному страхованию.

Большое внимание в законодательстве уделено вопросам **денежного довольствия** сотрудников. В соответствии с Федеральным законом № 247-ФЗ оклад денежного содержания сотрудника увеличен и составляет около половины заработной платы, в остальную часть включены дополнительные выплаты¹¹. Этим достигается цель повышения пенсионного обеспечения. А сокращение перечня дополнительных выплат к должностному окладу с тридцати до восьми¹² уменьшает зависимость денежного содержания сотрудника от субъективизма командования.

Вместе с тем выплаты к должностному окладу не стимулируют длительную службу, по завершении которой сотрудникам гарантировалась бы достойная жизнь. Размеры пенсий сотрудников ОВД в сравнении со средним размером пенсий по Российской Федерации не очень высоки и составляют от 1,14 до 1,84 средних размеров назначенных пенсий¹³.

¹⁰ Федеральный закон от 28.03.1998 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, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации».

¹¹ С 1 января 2012 г. денежное довольствие для исчисления пенсий учитывается в размере 54% и, начиная с 1 января 2013 г., ежегодно увеличивается на 2% до достижения 100% его размера.

¹² Статья 2 п. 6 Федерального закона от 19.07.2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹³ Ю.В. Быковская, «Роль социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел в обеспечении экономической безопасности и необходимости их совершенствования», 2015 г.

Следует отметить, что действующий в настоящее время закон о пенсионном обеспечении¹⁴ был принят более двадцати лет назад. За это время в него внесено около пятидесяти изменений, уточнений и дополнений. В связи с этим ряд экспертов полагает¹⁵, что назрела необходимость принятия нового закона, устанавливающего единую систему пенсионного обеспечения военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов. По их оценкам, установленные права и социальные гарантии сотрудникам правоохранительных органов не в полной мере обеспечивают их потребности, учитывая особенности прохождения службы¹⁶.

Существенной проблемой как для проходящих службу, так и уволенных сотрудников правоохранительных органов является **обеспеченность постоянным и служебным жильем**. Несмотря на введение единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, реализовать нормы законодательства рядовым сотрудникам практически невозможно. Это объясняется невысоким уровнем доходов и нехваткой ведомственного жилищного фонда.

Ограниченность бюджетного финансирования не позволяет в ближайшей перспективе полностью обеспечить жильем всех нуждающихся. Количество вставших на учет для получения единовременной социальной выплаты превышает выделенные государством квоты. В настоящее время значительное количество судебных споров связано с отказом в постановке на учет или несвоевременном приеме на учет сотрудников для предоставления единовременной социальной выплаты, либо в связи с предоставлением социальной выплаты в заниженном объеме.

В целях решения жилищной проблемы начальствующего состава подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации¹⁷, которым предусмотрена возможность предоставления единовременной социальной выплаты не только сотрудникам высшего руководства в центральных аппаратах, но и замещающим должности высшего начальствующего состава в остальных подразделениях и организациях системы МВД России. Дополнительным инструментом решения жилищной проблемы в системе МВД России могло бы стать

¹⁴ Закон Российской Федерации от 12.02.1993 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, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей».

¹⁵ Например, статья В.Л. Баранковой, «Правовое регулирование социальной защиты сотрудников правоохранительных органов», 2012 г.

¹⁶ В.П. Сальников, О.С. Борисов, Е.Н. Кондрат: Постатейный комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

¹⁷ Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (№ 1/1079 от 31.01.2017 г.).

распространение льготных условий ипотечного кредитования, аналогичных тем, которые уже применяются для военнослужащих.

К числу проблемных вопросов можно отнести **трудоустройство увольняемых сотрудников**. несовершенство законодательства по переподготовке сотрудников правоохранительных органов не позволяет им успешно социализироваться в гражданской жизни. Действующий нормативно-правовой акт¹⁸, в соответствии с которым увольняемым военнослужащим внутренних войск МВД России предоставлено право на бесплатную переподготовку по одной из гражданских специальностей, требует переработки и адаптации к современным условиям.

В области социальной защиты сотрудников правоохранительных органов, выполнявших боевые задачи, существуют сложности установления статуса ветерана боевых действий. Многим из них приходится обращаться в суды для защиты своих прав¹⁹.

3. Реформа системы социальных гарантий, проведенная в ходе модернизации органов внутренних дел, позволила повысить уровень благосостояния сотрудников. Однако этого недостаточно. Практический результат предоставления социальных гарантий сотрудникам необходимо связывать с повышением общественного престижа государственной службы, созданием положительного имиджа, а также привлекательности службы в правоохранительных органах²⁰.

Социальная политика в сфере обеспечения гарантий сотрудникам правоохранительных органов должна соответствовать реалиям, способствовать мотивации и стимулировать к повышению эффективности служебной деятельности. Она должна учитывать возможности современной медицины, современных систем социального страхования. При совершенствовании законодательства по пенсионному обеспечению и денежному содержанию целесообразно учитывать квалификацию и профессиональные достижения сотрудника.

В связи с этим предлагаем изучить зарубежный опыт организации полицейской службы, основанный на том, что уровень обеспеченности сотрудников повышается со стажем службы, а по ее завершении предоставляется достойный социальный пакет. Такой подход

¹⁸ Приказ МВД Российской Федерации от 01.11.2007 г. № 962 «О порядке и условиях направления военнослужащих внутренних войск МВД России - граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей».

¹⁹ Например, в 2015 году только Московским городским судом было вынесено 8 апелляционных определений не в пользу сотрудников правоохранительных органов.

²⁰ Ю.В. Быковская, «Реформа системы социальных гарантий сотрудников полиции и основные направления дальнейшего развития социальной политики в органах внутренних дел Российской Федерации», «Социальное и пенсионное право», 2012 г. № 3.

обеспечивает стабильность полицейских кадров и, соответственно, мотивирует к длительной добросовестной службе²¹.

Предложения в проект итогового документа

1. Федеральным органам исполнительной власти рассмотреть вопрос о необходимости создания системы мониторинга правоприменительной практики в сфере социальной защиты сотрудников правоохранительных органов и их семей, уделив особое внимание реализации положений федеральных законов № 247-ФЗ; № 283-ФЗ; № 226-ФЗ.

2. Профильным комитетам Совета Федерации рассмотреть вопрос о целесообразности подготовки следующих законопроектов:

проекта федерального закона, предусматривающего установление для сотрудников правоохранительных органов единой системы правовой и социальной защиты;

проекта федерального закона, предусматривающего установление единой системы пенсионного обеспечения военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

3. Министерству внутренних дел Российской Федерации проработать вопрос о совершенствовании механизма профессиональной переподготовки увольняемых сотрудников правоохранительных органов.

²¹ С.П. Матвеев, «Современные тенденции модернизации социальной защиты государственных служащих в рамках административной реформы», «Административное право и процесс», 2013 г., № 6.