

О состоянии и мерах по совершенствованию правового регулирования социального обеспечения сотрудников, имеющих специальные звания, проходящих службу в Федеральной службе исполнения наказаний, а также лиц, проходящих службу в Федеральной службе судебных приставов

(информационно-аналитический материал)

I. Социальное обеспечение сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний

1. Служба в учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФСИН России, ФСИН) связана с повышенным риском и психологическим напряжением, поскольку сотрудники постоянно находятся в общественно опасной среде. Это предполагает дальнейшее совершенствование системы их социального обеспечения. Не случайно среди важнейших целей **Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года**¹ – обеспечение высокого социального статуса работников уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), законодательное определение системы социальных гарантий для них.

19 июля 2011 года принят **Федеральный закон № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**. Его действие с 1 января 2013 года распространяется на сотрудников УИС. Законом регулируются отношения, связанные с денежным довольствием и пенсионным обеспечением сотрудников, обеспечением жилыми помещениями, медицинским обслуживанием сотрудников, граждан, уволенных со службы, и членов их семей, а также с предоставлением им иных социальных гарантий.

Гарантии личной безопасности сотрудников уголовно-исполнительной системы установлены Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (ст. 33). Сотрудники обеспечиваются оружием и специальными средствами индивидуальной

¹ Концепция утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-р.

защиты для постоянного ношения по нормам, установленным Правительством России². Кроме того, не допускается обнародование в СМИ сведений о месте жительства сотрудников уголовно-исполнительной системы.

В 2012 году в вышеназванный закон введена специальная статья 33.1. **«Гарантии социальной защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы»**³. Среди основных гарантий — денежное довольствие, пенсионное обеспечение, назначение и выплата пособий и компенсаций, страховые гарантии и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, право на жилищное обеспечение, право на медицинское обслуживание⁴.

Важным шагом стало принятие Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 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, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей»**. Порядок назначения пенсии установлен Инструкцией об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе, утвержденной Приказом Минюста России от 30 декабря 2005

² В соответствии с федеральными законами от 21 июля 1998 года № 117-ФЗ и от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ.

³ Статья 33.1. введена Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Сотрудники УИС обеспечиваются **следующими социальными гарантиями**: льготное исчисление выслуги лет для назначения пенсии (1 месяц службы за 1,5 месяца), право на пенсию за выслугу лет наступает независимо от возраста уже после 14 лет службы в уголовно-исполнительной системе; выдача форменного обмундирования; возможность получения (безвозмездно) высшего образования впервые в образовательных организациях ФСИН России, обучения в адъюнктуре, докторантуре; бесплатное медицинское обслуживание в ведомственных медицинских учреждениях; очередной ежегодный отпуск — от 30 календарных дней; ежегодно при уходе сотрудника в очередной отпуск оказывается материальная помощь в размере одного оклада денежного содержания; денежное довольствие, которое состоит из оклада денежного содержания (должностной оклад и оклад по специальному званию), а также различных премий и надбавок.

Ежемесячно выплачиваются надбавки: за стаж службы (выслугу лет) до 40% оклада денежного содержания; за квалификационное звание до 30% должностного оклада; за особые условия службы в размере до 100% должностного оклада; за работу со сведениями, составляющими государственную тайну до 65% должностного оклада; за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, в размере до 100% должностного оклада. **Также предусмотрены**: ежемесячная премия за добросовестное выполнение служебных обязанностей из расчета 3 окладов денежного содержания в год; поощрительные выплаты за особые достижения в службе в размере до 100% должностного оклада в месяц; предоставление в первоочередном порядке места в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях по месту жительства и в летних оздоровительных лагерях; единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения; денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений или предоставление помещений специализированного жилого фонда; страховые гарантии и выплаты в целях возмещения вреда здоровью, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей; при увольнении на пенсию выплата единовременного пособия в размере до семи окладов денежного содержания.

года № 258. Инструкция также регулирует вопросы назначения и выплаты пособий и компенсаций пенсионерам УИС и членам их семей⁵.

Учитывая, что деятельность сотрудников ФСИН связана с риском для здоровья и жизни, их **должностные оклады** увеличиваются в зависимости от вида учреждения, исполняющего наказания, характера и сложности выполняемой работы — в размере от 15 до 20%, а в учреждениях с особыми условиями хозяйственной деятельности — до 50%.

На рабочих и служащих учреждений, исполняющих наказания, распространяется порядок **государственного страхования** и возмещения ущерба в случае их смерти (гибели) или увечья, предусмотренный законодательством Российской Федерации⁶. В 2016-2017 годах страхование сотрудников УИС осуществлялось страховой компанией Открытое акционерное общество «Чрезвычайная страховая компания»⁷.

Оказание сотрудникам уголовно-исполнительной системы **медицинской помощи** в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения с возмещением расходов за счет сметы УИС предусмотрено в случае отсутствия по месту службы, месту жительства (проживания) или иному месту нахождения сотрудников медицинских учреждений системы МВД России (за исключением неотложной помощи)⁸.

⁵ Так, устанавливается следующая пенсия сотрудникам учреждений УИС и занятым на работах с осужденными: мужчинам — по достижении 55 лет и при общем трудовом стаже не менее 25 лет (из них не менее 15 лет на работах с осужденными); женщинам — по достижении 50 лет и при общем трудовом стаже не менее 20 лет (из них не менее 10 лет на работах с осужденными). Также для назначения пенсии устанавливается льготный зачет выслуги лет: два дня службы — за три, а в учреждениях, предназначенных для содержания и лечения инфекционных больных и осужденных с пожизненным сроком, — один день службы за два при сохранении за ними ранее установленных льгот.

⁶ Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 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».

⁷ ОАО «ЧСК» (входит в Группу компаний «[Ингосстрах](#)») победило в открытом конкурсе по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников учреждений и органов УИС. Контрактом предусмотрено страхование 244 884 сотрудников. Сотрудники застрахованы на случай смерти или установления инвалидности в период прохождения службы (или в течение года после увольнения со службы) вследствие ранения, травмы, контузии или заболевания, полученных во время службы; на случай получения в период прохождения службы травм (увечий, ранений, контузий). Срок действия договора - 1 год. В случае смерти застрахованного лица выплата составила 2,34 млн. руб., при инвалидности — от 584,3 тыс. до 1,75 млн. руб. (в зависимости от группы). За тяжелое увечье предусматривалась выплата 233,7 тыс. руб., за легкое — 58,4 тыс. руб. Совокупная страховая сумма равна 572,4 млрд. рублей. ОАО «ЧСК» осуществляет обязательное государственное страхование Федеральной службы исполнения наказаний с 2014 года. За 2016 год по ФСИН было подготовлено документов на выплату страховых сумм в отношении 4901 человека на общую сумму 1 346 330, 443 тыс. руб.

⁸ Для медицинского обеспечения сотрудников УИС в составе медико-санитарных частей ФСИН России функционируют 55 центров медицинской и социальной реабилитации, 11 стационаров с поликлиническими отделениями в 9 субъектах Российской Федерации (развёрнуто 567 коек), 3 санатория и 72 штатные военно-врачебные комиссии.

Приоритетной формой **обеспечения жильем** граждан, уволенных со службы в УИС, является предоставление им безвозмездных субсидий на приобретение жилья за счет средств социальных выплат, удостоверяемых государственными жилищными сертификатами в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2015-2020 годы⁹.

Сотрудникам УИС и гражданам, уволенным со службы, которые поставлены на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 марта 2005 года, предоставляются жилые помещения жилищного фонда России по договору социального найма с последующей передачей этих помещений в муниципальную собственность¹⁰.

Также им может быть предоставлена единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения. Кроме того, с целью решения жилищных вопросов сотрудники УИС могут воспользоваться правом получения ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения¹¹.

2. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в данной сфере, позволяет выявить проблемные вопросы, требующие нормативного правового регулирования.

В отличие от других министерств и ведомств ФСИН России до сих пор **не имеет отдельного закона** и руководствуется Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации¹².

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 30.04.2014 г. № Пр-954 Минюстом России в 2016 году подготовлен проект федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации»¹³. В настоящее время он рассмотрен Советом Государственной Думы и рекомендован для включения в программу законопроектной работы в период весенней сессии 2018 года.

Особую тревогу вызывает вопрос финансирования и предоставления социальных гарантий. В соответствии с законодательством о федеральном бюджете, бюджетные ассигнования, предусмотренные ФСИН России начиная с 2015 года, ежегодно сокращаются на 10%. Дополнительная

⁹ В 2017 году выдано 220 государственных жилищных сертификатов на сумму 523,3 млн. рублей.

¹⁰ В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹¹ В 2017 году на эти цели было дополнительно выделено 409,1 млн. рублей. Ежемесячная денежная компенсация за наем (поднаем) жилого помещения выплачена 5 255 сотрудникам УИС.

¹² Утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 г. № 4202-1.

¹³ Законопроект № 379630-7 «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» рассмотрен Советом Государственной Думы 13 февраля 2018 года (Протокол № 100).

потребность только на обеспечение денежным довольствием сотрудников УИС в 2017 году составила 12 915,5 млн. рублей. Для минимизации негативных последствий было сокращено количество исправительных учреждений, ряд должностей среднего начальствующего состава переведены в категорию младшего начальствующего состава, а ряд должностей младшего начальствующего состава переведены на должности младшего инспектора без категории¹⁴.

Кроме того, сокращены расходы на обеспечение денежным довольствием сотрудников УИС. С 01.05.2015 г. надбавки и выплаты, входящие в состав денежного довольствия сотрудников УИС, были установлены в меньших размерах. В условиях ежегодного сокращения расходов проведена работа по оптимизации расходов по обеспечению сотрудников социальными гарантиями¹⁵.

Недостаток бюджетного финансирования не позволяет в полном объеме выполнить мероприятия по предоставлению сотрудникам УИС единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения и ежемесячной выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения в соответствии со статьями 4 и 8 Федерального закона № 283-ФЗ.

Неурегулированным остается вопрос выплаты **ежемесячной денежной компенсации** членам семей сотрудников УИС, погибших при выполнении служебных обязанностей. Соответствующая выплата установлена только в отношении членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, погибших в связи с выполнением служебных обязанностей¹⁶. Вместе с тем смертность сотрудников ФСИН России остается высокой¹⁷.

Требуют скорейшего решения проблемы **при обращении сотрудников в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения**. В частности, сотрудники уголовно-исполнительной системы не являются субъектами обязательного медицинского страхования, поскольку находятся вне сферы действия Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской

¹⁴ Некомплект по должностям сотрудников составляет 5% от выделенной учреждениям и органам ФСИН России численности.

¹⁵ В ФСИН России проходит службу около 12 тыс. сотрудников, имеющих статус ветерана боевых действий, и 48 сотрудников, участвовавших в ликвидации последствий на Чернобыльской АЭС.

¹⁶ Ежемесячная денежная компенсация для членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел РФ установлена Федеральными законами от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁷ В соответствии с приказом Минюста России от 9 августа 2011 года № 283 в учреждениях и органах ФСИН ведется учет семей сотрудников, погибших при исполнении служебных обязанностей. По состоянию на 01.01.2017 г. на учете состояло 189 семей сотрудников УИС, погибших при исполнении служебных обязанностей.

Федерации». По сути, они лишены бесплатной медицинской помощи в учреждениях государственной или муниципальной систем здравоохранения и могут обслуживаться только в ведомственных учреждениях. Выходом из данной ситуации может быть включение сотрудников УИС в систему обязательного медицинского страхования, что даст им возможность получать необходимую медицинскую помощь в государственных и муниципальных лечебных учреждениях системы здравоохранения.

II. Социальное обеспечение сотрудников Федеральной службы судебных приставов

1. Федеральная служба судебных приставов (далее – ФССП России, ФССП) относится к системе органов, в которых предусмотрено прохождение федеральной государственной гражданской службы. Поэтому социальные гарантии судебных приставов соотносятся с объемом их материальных и социальных гарантий, предоставленных **Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»**.

Страховые гарантии судебным приставам и право на возмещение ущерба, материальное обеспечение и иные меры социальной защиты судебных приставов установлены **Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах»**.

Вместе с тем полномочия должностных лиц ФССП, а также требования, предъявляемые к ним, выходят за рамки полномочий государственных гражданских служащих и частично соответствуют функциям правоохранительных органов¹⁸. Таким образом, условия прохождения службы в ФССП вступают в противоречие с особенностями прохождения государственной гражданской службы. Статус сотрудников службы, их социальная защищенность¹⁹ значительно уступают объему социальных и материальных гарантий, предоставляемых военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы.

Сложившиеся условия функционирования службы с постоянным ростом служебной нагрузки, высокими требованиями к выполнению

¹⁸ В частности, судебные приставы обеспечивают безопасность в зданиях суда, участвуют в предотвращении террористических актов, порой рискуя своей жизнью и здоровьем. Они также проходят специальную подготовку и военно-врачебную экспертизу на предмет годности к службе.

¹⁹ Фактически социальные гарантии сотрудникам ФССП предусмотрены в области страхования жизни, обеспечения проездными документами на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси), компенсации за использование личного транспорта в служебных целях.

должностных обязанностей и отсутствием материальной заинтересованности от результатов труда²⁰ не способствуют формированию объективных условий для притока высококвалифицированных специалистов²¹ для замещения должностей ФССП России. В связи с этим создаются предпосылки для возникновения коррупционных рисков и совершения должностных преступлений.

2. На протяжении последних лет Министерством юстиции Российской Федерации проводится работа по улучшению ситуации в сфере исполнительного производства. В соответствии с указом Президента Российской Федерации²² подготовлен проект федерального закона «О Федеральной службе судебных приставов и порядке прохождения государственной службы на должности судебного пристава»²³. В настоящее время он прошел этап независимой антикоррупционной экспертизы и находится в Правительстве Российской Федерации для формирования окончательного варианта текста законопроекта.

В соответствии с проектом в качестве основных направлений реформирования установлены: повышение зарплаты и престижа государственной службы; упрощение исполнительской деятельности за счет введения электронного документооборота; совершенствование процедур набора персонала, повышения его квалификации и профессионального роста.

Предлагается выделить судебных приставов в отдельную категорию гражданских служащих особого вида, отличного от службы в правоохранительной системе, имеющую свои особенности²⁴. Это позволит преобразовать действующую систему, внедряя принципиально новые механизмы работы.

Частично рост заработной платы предполагается обеспечивать процентами от исполнительского сбора. Половина этой суммы будет идти на премии особо отличившихся приставов. По оценкам ряда экспертов,

²⁰ Средняя заработная плата судебных приставов-исполнителей по территориальным органам составляет около 32 тыс. рублей.

²¹ Состав судебных приставов-исполнителей в ФССП обновляется на 100% каждые 3,5 года.

²² Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы».

²³ Проект федерального закона «О Федеральной службе судебных приставов и порядке прохождения государственной службы на должности судебного пристава» не внесен в Государственную Думу, опубликован на сайте <http://regulation.gov.ru>

²⁴ Определены три основные категории приставов: работники судебных инстанций; дознаватели, проводящие дознание по факту преступления или уголовного дела; исполнители, которые будут специализироваться на принудительном исполнении постановлений, судебных актов и других решений в отношении должника.

зарплата сотрудников вырастет в 2,6–3 раза. Это должно улучшить условия труда работников и замедлить текучку кадров.

На статус государственного служащего смогут претендовать только те сотрудники, которые имеют высшее профильное образование и высокие показатели в ходе квалификационной проверки. С 1 января 2018 года вступила в силу норма закона²⁵, согласно которой на должности старшего судебного пристава можно назначать только граждан с высшим экономическим или юридическим образованием.

В настоящее время планы реформирования службы продлены до 2020 года, а реализация мер осуществляется в соответствии с госпрограммой «Юстиция»²⁶. Она предполагает, в том числе, улучшение социальных и материальных гарантий для приставов хотя бы до уровня правоохранительных структур.

3. Несмотря на позитивную направленность реформы, эксперты²⁷ выделяют ряд **проблем**, способных снизить эффективность внедряемых мер. Так, отмечается, что предлагаемое сокращение штата повысит нагрузку на каждого служащего. Это может инициировать кадровый кризис и спровоцировать увеличение текучки, что скажется на качестве выполняемых ведомством функций.

Повышение требований к квалификации работников может стать причиной массовых увольнений опытных кадров, что способно стать проблемой в случае, если повышение зарплат не состоится. Это также может привести к стагнации структур всех уровней, к росту нагрузки на сотрудников и, как следствие, к росту увольнений. Схема выборочного премирования способна спровоцировать рост коррупции в рядах ФССП. Существуют опасения, что система мотивации, зависящая от размера взысканного, превратит судебных приставов в так называемых «коллекторов», которые не всегда действуют правовыми методами.

Следует также отметить, что сумма, необходимая для повышения зарплат сотрудникам ФССП России, в федеральном бюджете не предусмотрена. Эксперты высказывают опасение, что повышение окладов ограничится их индексацией. Требуется разработка финансовых и

25 Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 478-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О судебных приставах».

26 Государственная программа «Юстиция» утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 312 (в редакции ред. от 31.03.2017 г. № 370).

27 Новостной портал для предпринимателей: «Реформа ФССП в 2018 году», b2bmaster.ru

экономических механизмов, которые позволят внедрить запланированные изменения²⁸.

Аналитическое управление Совета Федерации

²⁸ Крупномасштабные реформы ФССП России по предварительным подсчетам, могут обойтись государству в 9,5 млрд. руб.