Совершенствование правовых и организационных основ решения жилищных вопросов сотрудников уголовно-исполнительной системы

ГРИГОРЬЕВА Ольга Олеговна, преподаватель кафедры организации режима и надзора в УИС юридического факультета Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, кандидат юридических наук

Россия, 390000, г. Рязань, ул. Сенная, 1

E-mail: 89106367718@yandex.ru

Решение жилищно-бытовых вопросов личного состава по месту службы является одной из главных гарантий, мотивирующих к долголетию службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации. На сегодняшний день образовалась задолженность государства приблизительно перед 12 тыс. семей сотрудников уголовно-исполнительной системы по реализации их права на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения, причем очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий увеличивается, а выделяемых средств из государственного бюджета хватает на обеспечение не более 100 человек в год.

Цель исследования — предложить взаимовыгодный для государства и пенитенциарного персонала организационно-правовой механизм субсидирования процентной ставки по ипотечным кредитам сотрудников уголовно-исполнительной системы. Задачи исследования: проанализировать современное состояние решения жилищных вопросов сотрудников уголовно-исполнительной системы и членов их семей; обосновать необходимость новой социальной гарантии и изложить ее сущность; произвести примерные расчеты требуемых для реализации данной гарантии бюджетных средств; сравнить условия существующего и предлагаемого организационно-правового механизма.

В ходе исследования применялись диалектический метод научного познания, общенаучные (анализ, обобщение, аналогия, сравнение), междисциплинарные (социологический, статистический, расчетный), а также частнонаучные методы (сравнительно-правовой метод и метод правового моделирования).

Пенитенциарная ипотека — это альтернативная социальная гарантия государственной помощи в скорейшем решении жилищных проблем сотрудников уголовно-исполнительной системы и членов их семей, сокращающая очередь нуждающихся при значительной экономии бюджетных средств и устраняющая текучесть кадров в уголовно-исполнительной системе благодаря условиям ипотечного кредитования.

Ключевые слова: социальные гарантии, стимулирование, ипотека, сотрудники уголовно-исполнительной системы, служба в уголовно-исполнительной системе.

Для цитирования: Григорьева О. О. Совершенствование правовых и организационных основ решения жилищных вопросов сотрудников уголовно-исполнительной системы // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 75—88. DOI: 10.12737/jrl.2019.7.7

Improving Legal and Institutional Frameworks for Solving Penitentiary Staff's Housing Issues

O. O. GRIGOREVA, Academy of Law and Management, Federal Penitentiary Service of Russia, Ryazan 390000, Russian Federation

E-mail: 89106367718@yandex.ru

The solution of housing and domestic issues of staff in service is one of the most important guarantees motivating long-term service in the penitentiary system of the Russian Federation. But today the state's debt to penitentiary employees' families in exercising their right to a lump sum social payment for the residential premises purchase or construction, and the number of people needing better housing

conditions, which increases every year, arose to approximately 12,000 families. However in the state budget there are available funds to ensure no more than 100 people a year ... We are sure that if, in the near future, the legal and institutional framework for penitentiary mortgages is enshrined in law, then a significant proportion of young employees who are registered to improve housing conditions, will decide to conclude a mortgage agreement.

The purpose of the study is to propose a mechanism of subsidizing an interest rate on mortgage loans of penitentiary system employees, mutually beneficial for the state and penitentiary staff. The objectives of the study are: to analyze the current state of resolving housing issues for the penitentiary system and their families, justify the need for a new social guarantee, state its essence and make approximate calculations of the budget funds required for its implementation, compare the conditions of the existing and the proposed legal mechanisms.

The study is based on the dialectical method of scientific knowledge, general scientific methods (analysis, synthesis, analogy, comparison), interdisciplinary methods (sociological, statistical and computational methods), as well as private-scientific methods (the comparative legal method and the method of legal modeling).

The penitentiary mortgage is an alternative social state assistance guarantee for the prompt solution of housing issues for penitentiary system's employees and their family members. It reduces the number of those in need with significant budget savings and staff turnover in the penitentiary system.

Keywords: social guarantees, incentives, mortgage, employees of the penitentiary system, service in the penitentiary system.

For citation: Grigoreva O.O. Improving Legal and Institutional Frameworks for Solving Penitentiary Staff's Housing Issues. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 7, pp. 75—88. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.7.7

На протяжении длительного периода времени решение жилищных вопросов сотрудников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее — УИС), а также членов их семей является самой трудновыполнимой задачей социальной политики Федеральной службы исполнения наказаний (далее — ФСИН России), хотя имеет особое значение государственного признания их личного вклада в развитие уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. В связи с этим перед предложением нового организационно-правового механизма мы предварительно изучили существующую правоприменительную практику, как это принято при разработке научных концепций развития российского законодательства¹.

Результатом непрерывных преобразований в социальной сфере стало образование трех очередей сотрудников и пенсионеров УИС, встав-

ших на учет граждан в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий (далее — Учет): 1) до 1 марта 2005 г.; 2) до 14 декабря 2014 г.; 3) после 14 декабря 2014 г. На официальном сайте ФСИН России² сообщается, что финансирование третьей очереди будет производиться лишь после предоставления единовременной социальной выплаты (далее — ЕСВ) по второй очереди. По состоянию на ноябрь 2018 г. лишь уточняются сведения граждан, поставленных на Учет в январе 2014 г., для принятия решения о предоставлении им ЕСВ. Иными словами, 10 лет сотрудники УИС ждали момента возникновения права на получение ЕСВ для постановки на Учет и теперь уже пять лет ждут своей очереди. Очевидно, что наряду с увеличением очереди увеличивается время ожидания реше-

¹ См.: Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015.

² См.: Официальный сайт Федеральной службы исполнения наказаний. URL: <http://фсин.пф/structure/development/zhilishchnoe-obespechenie-sotrudnikov-i-pensionerov-uis/> (дата обращения: 08.11.2018).

ния жилищных вопросов сотрудников и пенсионеров УИС, а также членов их семей.

Важное место в устранении недостатков правового регулирования занимает судебная практика, гарантирующая соблюдение законных прав работника как более слабой стороны в трудовом правоотношении³. Так, на сегодняшний день суды часто взыскивают с ФСИИ России в пользу сотрудников УИС госпошлину (300 руб.), уплаченную при подаче иска об обжаловании решений относительно права на получение ЕСВ (в случае удовлетворения исковых требований)⁴, а также

расходы на оплату услуг представителя (15 тыс. руб.)⁵. Встречаются судебные решения, обязывающие ФСИИ России произвести перерасчет ЕСВ в пользу сотрудников УИС⁶ и взыскать с ФСИИ России недоплаченную сумму ЕСВ в размере 2 192 241,87 руб.⁷ Учитывая, что на судебные разбирательства тратится большое количество времени и денежных средств, мы поддерживаем точку зрения В. Ф. Яковлева о том, что «суд — это уже безвыходная ситуация», а «нормальная человеческая жизнь — это жизнь вне суда»⁸.

Согласно результатам многочисленных исследований⁹, сотрудники

³ См.: Судебная практика в современной правовой системе России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М., 2017. С. 18.

⁴ См., например, решения Октябрьского районного суда г. Архангельска (Архангельская область) от 15 февраля 2018 г. № 2-7564/2017-М-6700/2017; Октябрьского районного суда г. Архангельска (Архангельская область) от 7 февраля 2018 г. № 2-687/2018-М-6250/2017 по делу № 2-687/2018; Урюпинского городского суда (Волгоградская область) от 22 декабря 2017 г. № 2-1021/2017-М-992/2017; Октябрьского районного суда г. Архангельска (Архангельская область) от 20 декабря 2017 г. № 2-7294/2017-М-6199/2017; Якутского городского суда (Республика Саха (Якутия)) от 24 октября 2017 г. № 2-6695/2017-М-6345/2017; Центрального районного суда г. Воронежа (Воронежская область) от 18 октября 2017 г. № 2-2313/2017-М-1588/2017; Железнодорожного районного суда г. Барнаула (Алтайский край) от 16 октября 2017 г. № 2-3019/2017-М-2663/2017; Заводского районного суда г. Орла (Орловская область) от 30 августа 2017 г. № 2-1482/2017-М-1225/2017; Пушкинского районного суда (г. Санкт-Петербург) от 24 августа 2017 г. № 2-2018/2017-М-544/2017; Ленинского районного суда г. Курска (Курская область) от 11 августа 2017 г. № 2А-1604/2017-М-731/2017; Московского районного суда г. Чебоксары (Чувашская Республика) от 10 августа 2017 г. № 2-3718/2017-М-2867/2017; Железнодорожного районного

суда г. Барнаула (Алтайский край) от 1 августа 2017 г. № 2-2301/2017-М-1783/2017 и др.

⁵ См., например, решения Донского городского суда (Тульская область) от 15 декабря 2017 г. № 2А-1521/2017 (5 000 руб.); Ленинского районного суда г. Перми (Пермский край) от 17 октября 2017 г. № 2-3811/2017-М-2941/2017 (3 тыс. руб.); Кызылского городского суда (Республика Тыва) от 6 сентября 2017 г. № 2-3061/2017-М-2394/2017 (15 тыс. руб.); Красноперкопского районного суда г. Ярославля (Ярославская область) от 4 сентября 2017 г. № 2-1006/2017-М-835/2017 (15 тыс. руб.); Центрального районного суда г. Новосибирска (Новосибирская область) от 30 августа 2017 г. № 2-2597/2017-М-1101/2017 по делу № 2-2597/2017 (15 тыс. руб.).

⁶ См. решение Октябрьского районного суда г. Мурманска (Мурманская область) от 9 августа 2017 г. № 2-3276/2017-М-2800/2017.

⁷ См. решение Йошкар-Олинского городского суда (Республика Марий Эл) от 14 ноября 2017 г. № 2-1688/2017-М-1213/2017.

⁸ См.: Яковлев В. Ф. Нормальная человеческая жизнь — это жизнь вне суда // Вестник федерального института медиации. 2017. № 1. С. 173.

⁹ См.: Долинин А. Ю., Акчурун А. В., Брыков Д. А. Факторы, влияющие на текучесть кадров учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: аналитический обзор. Рязань, 2007. С. 16—19; Шамсунов С. Х. Проблемные аспекты деятельности персонала учреждений и органов уголовно-исполнительной системы // Вестник Владимирского юридического института. 2008.

УИС увольняются из-за неудовлетворенности условиями службы, размером заработка и бытовыми условиями. Обратим внимание на статистические данные, которые привел в своем докладе на заседании Коллегии ФСИН России, состоявшейся 16 октября 2018 г. в режиме видеоконференц-связи, начальник по работе с кадрами территориальных органов ФСИН России К. В. Епишин: за 2018 г. из УИС уволилось 15 916 сотрудников, причем 3836 человек уволилось с 1 августа 2018 г., а на реализации находится еще 2830 рапортов на увольнение. В настоящее время в ряде территориальных органов ФСИН России количество вакантных мест превысило средний показатель, а отток кадров из УИС — на 1,3% больше, чем было принято на службу. Пермский край, Омская область и Республика Мордовия — регионы, кадровая ситуация в которых вызывает у руководства ФСИН России особое беспокойство. Как следствие, обострились вопросы безопасности в УИС, которые главным образом зависят от укомплектованности подразделений учреждений и органов пенитенциарной системы Российской Федерации.

В сложившейся ситуации следует взглянуть на происходящие процессы с точки зрения государственного подхода и помочь системе выстоять в это нелегкое время. На заседании Коллегии ФСИН России, состоявшейся 16 октября 2018 г., исполняющий обязанности начальника Управления кадров ФСИН России А. А. Пирогов озвучил позицию ФСИН России: «Если руководитель равнодушный, он должен творчески подходить к своей

работе и создавать условия для работы своих подчиненных».

Заслуживает внимания наблюдение Т. Я. Хабриевой о том, что раньше активные изменения российского социального законодательства совпадали с экономическими кризисами, а в настоящее время оно стало развиваться в собственном русле (в отличие от большинства зарубежных государств, которые развиваются в направлении антикризисного управления)¹⁰. Учитывая актуальность вышеизложенных проблем, раскроем наше предложение о законодательном закреплении *пенитенциарной ипотеки* — ипотечной программы, условия которой позволят молодым сотрудникам УИС (в возрасте до 35 лет) предоставлять субсидии на возмещение части затрат на оплату процентов по банковскому кредиту на приобретение или строительство жилья¹¹. На наш взгляд, это новый существенный стимул для укрепления кадрового потенциала УИС, обладающий рядом преимуществ как для сотрудников, так и для ФСИН России.

Несмотря на огромную накопленную задолженность государства по своим обязательствам в области социальной защиты населения, мы задумались о новой социальной гарантии, поскольку при современном соотношении доходов среднестатистической семьи сотрудника УИС и рыночных цен на жилье для многих жилищные вопросы кажутся неразрешимыми, а многолетнее ожидание помощи от государства в дискомфортных условиях препятствует созданию семей,

¹⁰ См.: Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015. С. 18—19.

¹¹ См.: Организация деятельности структурных подразделений учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, предоставляющих сотрудникам и членам их семей социальные гарантии: монография / О. О. Григорьева, Ю. В. Трунцевский. М., 2018. С. 151—161.

№ 3. С. 5; Гришин Д. А., Чудакова С. Н. Организационные и административно-правовые проблемы текучести кадров (прекращения службы) в учреждениях и органах федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2014. № 4. С. 74.

уменьшая значимость социальных гарантий и, как следствие, снижая престиж службы в УИС.

По состоянию на 1 января 2018 г. в первой очереди на улучшение жилищных условий состояло 8295 семей (2017 г. — 9016, 2016 г. — 9829, 2015 г. — 11 177).

Во второй и третьей очередях, образовавшихся в период с 2013 г. по 2018 г., было поставлено на учет более 14 тыс. семей, причем во второй очереди состоит 7556 семей, а по состоянию на 3 июля 2018 г.¹² ЕСВ предоставлена 2272 семьям: в 2013 г. — 49 семьям на сумму 558,4 млн руб., 2014 г. — 480 (2696,9 млн руб.), 2015 г. — 650 (2411,4 млн руб.), 2016 г. — 627 (2118,2 млн руб.), 2017 г. — 466 (1991,1 млн руб.).

Запланированные на 2018—2019 гг. бюджетные ассигнования в сумме 1927,5 млн руб. и 1885,2 млн руб. соответственно, по прогнозам ФСИН России, позволят предоставить ЕСВ ориентировочно 100 семьям. В данном контексте очевидна недостаточная эффективность обсуждаемой социальной гарантии, поэтому мы согласны с В. В. Лазаревым и Д. А. Фурсовым, утверждающими, что принимать нормативные правовые акты на далекое будущее время законодатель не в состоянии¹³.

Следует также отметить формирование жилищного фонда служебных жилых помещений, к числу которых за первое полугодие 2018 г. было отнесено 168 квартир (в 2017 г. — 92, 2016 г. — 28, 2015 г. — 43). Организовано взаимодействие с руководством жилищного обеспечения других правоохранительных органов в целях обмена и передачи жилых помещений в ведение ФСИН России в ряде субъектов РФ.

¹² См. письмо ФСИН России от 3 июля 2018 г. № исх-05-46237 «Жилищное обеспечение сотрудников и пенсионеров УИС».

¹³ См.: Лазарев В. В., Фурсов Д. А. Установление содержания права в судебных решениях // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 5—19.

Следующим вариантом частичного решения жилищных вопросов сотрудников УИС и членов их семей является компенсация за наем (поднаем) жилых помещений. В 2018 г. выделено 420,5 млн руб. с целью предоставления указанной компенсации 5466 семьям (2017 г. — 763,7 млн руб., 6229 семей; 2016 г. — 478,2 млн руб. 6354 семьи; 2015 г. — 407,8 млн руб., 5888 семей).

Проведенное в 2015—2017 гг. анкетирование 572 сотрудников УИС, проходящих службу в 25 субъектах всех федеральных округов Российской Федерации, позволило сделать вывод, что у большинства сотрудников существуют трудности в жилищно-бытовом устройстве: 29% опрошенных не имеют своего жилья и остро в нем нуждаются; 16,7% нуждаются в улучшении жилищных условий; 19% живут в жилых помещениях, собственниками которых не являются; 15,2% не имеют жилья в территориальном органе по месту службы; 12,1% несколько лет назад оформили ипотеку и продолжают ее выплачивать; 6,4% получили ЕСВ и 1,5% не нуждаются, так как являются собственниками жилых помещений¹⁴.

На недостаточную реализацию значительной части великолепно подготовленных нормативных правовых актов обращает внимание Ю. А. Тихомиров, замечающий, что будто наука тоже заняла инертную позицию, хотя должна опережать практику¹⁵.

На наш взгляд, сложно назвать привлекательными такие социальные гарантии, для получения кото-

¹⁴ См.: Григорьева О. О. Организационно-правовые основы стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы (на примере предоставления социальных гарантий): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 13.

¹⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 56.

рых семьям сотрудников УИС приходится жить в общежитиях либо во временном жилье на условиях поднайма более 10 лет (так как спустя 10 лет можно лишь встать в очередь и опять ждать неопределенное количество времени наступления своей очереди, периодически подтверждая свой статус «нуждающихся»), ежемесячно отдавая половину денежного довольствия на оплату поднайма и коммунальных услуг. Около 40—60% совокупного семейного дохода сотрудников УИС, которые решают свои жилищные проблемы самостоятельно, понимая существующие реалии обеспечения жильем с помощью ФСИН России, составляют выплаты по ипотечным кредитам коммерческих банков. Согласно данным Центрального банка Российской Федерации, в октябре 2018 г. было выдано 1 036 835 ипотечных жилищных кредитов на сумму 2 074 153 млрд руб. (средневзвешенный срок кредитования — 196 месяцев; средневзвешенная ставка — 9,41% годовых)¹⁶. Исторически низкие ставки по ипотечному кредитованию свидетельствуют об активном развитии института ипотеки в настоящее время. Однако для сотрудников правоохранительных органов в системе ипотечного кредитования до сих пор не предусмотрено льгот.

Заслуживает внимания программа г. Рязани «Жилище» на 2016—2020 гг.¹⁷ (общий объем финансирования — 1 669 436,08 тыс. руб.; из них в 2018 г. — 363 019,87 тыс. руб.), обеспечиваю-

щая государственную поддержку решения жилищных проблем молодых семей посредством льготного ипотечного кредитования или субсидирования процентной ставки по банковскому кредиту. Условия обсуждаемой программы включают обязанность участников предварительно оплатить Рязанскому ипотечному фонду целевой взнос в размере 1% от суммы полученного банковского кредита и право на понижение процентной ставки по ипотечному банковскому кредиту на 2,175%. Размеры субсидий составляют до 30% затрат на оплату процентов за пользование ипотечным банковским кредитом (при этом размер субсидии не может превышать величину, рассчитанную исходя из величины 30% от установленной ставки рефинансирования Центрального Банка Российской Федерации, действующей на момент заключения кредитного договора) за первые пять лет действия кредитного договора.

По экспертной оценке, около 45% семей г. Рязани не удовлетворены своими жилищными условиями, улучшить которые при существующем уровне доходов и цен на жилье могут не более 10% населения¹⁸. Ежегодно в г. Рязани регистрируется около 4 тыс. браков, возраст супругов в которых не превышает 35 лет. Но в течение первых трех лет совместной жизни более 50% молодых семей разводятся. Основная причина — отсутствие собственного жилья. Острота проблемы определяется высокой стоимостью жилья

¹⁶ См.: Жилищные кредиты, предоставленные физическим лицам — резидентам в рублях. URL: http://www.cbr.ru/statistics/UDStat.aspx?TbID=4-1&pid=ipoteka&sid=ITM_2357 (дата обращения: 13.11.2018).

¹⁷ См. постановление администрации г. Рязани «Об утверждении муниципальной программы «Жилище» на 2016—2020 гг.». URL: <http://admrzn.ru/gorodskaya-sreda/programmy/munitsipalnye-programmy> (дата обращения: 13.11.2018).

¹⁸ Там же. Приложение № 1 к постановлению администрации г. Рязани от 29 сентября 2015 г. № 4549. Муниципальная программа «Жилище» на 2016—2020 гг. Паспорт муниципальной программы «Жилище» на 2016—2020 гг. Раздел I. «Характеристика текущего состояния жилищной сферы города Рязани». Задача 2. «Государственная поддержка решения жилищной проблемы молодых семей города Рязани, признанных в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях».

в г. Рязани, отсутствием доступного ипотечного кредитования, что является сдерживающим фактором в решении жилищной проблемы молодых семей и негативно влияет на демографические процессы.

Мы согласны с исследователями, утверждающими о негативной взаимосвязи недостатков жилищно-бытового устройства сотрудников УИС и качества выполнения личным составом своих служебных задач¹⁹. Наше исследование также подтверждает, что сотрудники УИС связывают трудности в процессе адаптации в первоначальной должности главным образом с отсутствием жилья по месту службы (44,6%) либо его удаленностью от места службы (31%), трудностями налаживания взаимоотношений с коллективом (8,1%), чувством усталости и перегрузок при проведении служебных мероприятий (15,7%), неуверенностью в своих силах и возможностях в занимаемой должности (0,6%), другими факторами — 0%²⁰. При этом обсуждаемый процесс адаптации у 17,5% респондентов занял до трех месяцев, 33,4% — до шести месяцев, 26,9% — до одного года, 22,2% — более одного года²¹. Принимая во внимание статистические сведе-

ния о динамике ежегодно увольняющихся специалистов на первом году службы (в 2017 г. — 1098 уволенных, 2016 г. — 857, 2015 г. — 601, 2014 г. — 224)²², мы призываем к законодательному закреплению льгот в жилищной сфере для молодых сотрудников в возрасте до 35 лет спустя два года их службы на должности постоянного состава. Предлагаемая социальная гарантия, на наш взгляд, обеспечит создание условий для создания семей и, как следствие, поддержание нормального морально-психологического состояния персонала.

Высокая стоимость недвижимости и постоянный рост цен на нее по сравнению с доходами граждан делают для многих сотрудников УИС проблему приобретения жилья и улучшения жилищных условий трудноразрешимой. Запрет на занятие предпринимательской деятельностью и работу по совместительству²³ обостряет для сотрудников УИС указанную проблему. Поэтому предлагаем для реализации ФСИН России ипотечную программу — пенитенциарную ипотеку.

Полагаем, разработка и реализация механизма, предусматривающего определенные льготы сотрудникам государственных структур в сфере ипотечного кредитования, будет более выгодной для государства, чем существующие механизмы. Например, в настоящее время государство регулярно выделяет сотрудникам УИС денежные средства для ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений. На самом деле обсуждаемая

¹⁹ См.: *Кольев А. А., Рассадина М. Н.* Проблема обеспечения жильем сотрудников УИС // *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление.* 2008. № 3. С. 14—18; *Якушкин С. В.* Организационные и правовые основы деятельности кадровых подразделений образовательных учреждений ФСИН России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2008. С. 3; *Тарасиков М. С.* Профессиональная адаптация выпускников образовательных учреждений Федеральной службы исполнения наказаний: учеб.-метод. пособие. Рязань, 2011. С. 85—86; *Каляшин А. В.* О жилищном обеспечении сотрудников уголовно-исполнительной системы // *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление.* 2014. № 1. С. 27—30.

²⁰ См.: *Григорьева О. О.* Указ. соч. С. 97.

²¹ Там же.

²² См.: Форма статистической отчетности ФСИН-7 (работа с личным составом) // Данные ФКУ НИИИТ ФСИН России за 2014—2017 гг.

²³ См. ст. 10 постановления ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-I «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».

компенсация крайне мала и лишь в самой незначительной степени покрывает реальные расходы пенитенциарного персонала. Так, в г. Москве и Санкт-Петербурге компенсация составляет 15 тыс. руб.; в других городах и районных центрах — 3,6 тыс. руб.; в прочих населенных пунктах — 2,7 тыс. руб.; указанные размеры денежной компенсации повышаются на 50% при условиях совместного проживания с сотрудником трех и более членов семьи либо если семья погибшего (умершего) сотрудника состоит из трех и более человек²⁴. Следовательно, ежегодно на одного сотрудника тратится 32,4 тыс. — 270 тыс. руб., но он по-прежнему остается нуждающимся в улучшении жилищных условий, испытывая ряд неудобств, связанных с отсутствием собственного жилья. Напомним, что сотрудники, получающие данную компенсацию на протяжении более 10 лет, ожидают реализации своего права на ЕСВ.

Таким образом, сумма ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотруднику УИС, проходящему службу в учреждениях, органах или организациях УИС г. Рязани, за пять лет составляет 216 тыс. — 324 тыс. руб., за 10 лет — 432 тыс. — 648 тыс. руб., за 15 лет — 648 тыс. — 972 тыс. руб. С учетом

движения очереди, спустя 15—20 лет службы в УИС, сотрудник может также рассчитывать на улучшение своих жилищных условий на 33—105 кв. м, получив ЕСВ в размере 2 039 117,84—6 488 102,25 руб.²⁵

Предлагая новую социальную гарантию, мы опираемся на авторитетное мнение Г. А. Василевича: «Следует реагировать на изменившиеся потребности экономического и социального развития, но надо научиться их предвосхищать, прогнозировать и изменять законодательство на опережение, а не отставать на несколько лет»²⁶.

Допустим, что сотрудник УИС, проходящий службу в учреждениях, органах или организациях УИС г. Рязани, заключил договор ипотечного кредитования: квартира площадью 67 кв. м по цене 2 774 589 руб. с первоначальным взносом 416 189 руб. (15% от стоимости квартиры), кредит — 2 358 400 руб., срок кредита — 15 лет, годовой процент — 9,40%, ежемесячный платеж — 24 484,89 руб.

Обратим внимание, что в графике платежей по ипотечному договору, как правило, фиксированные ежемесячные платежи преимущественно состоят из процентов за пользование кредитом, поскольку все банки знают о стремлении людей погасить основной долг по кредиту досрочно. Поэтому первый платеж может состоять из 18 828,43 руб.

²⁴ См. п. 3 постановления Правительства РФ от 9 сентября 2016 г. № 894 «О порядке и размерах выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и таможенных органов Российской Федерации, а также членам семей сотрудников указанных учреждений и органов, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в этих учреждениях и органах».

²⁵ Расчет произведен с помощью калькулятора расчета единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам учреждений и органов УИС, ФПС и таможенных органов РФ и ФСКН. URL: <http://www.voenadvokat.ru/kalkulyatory/kalkulyator-edinovremennoy-sotsialnoy-vyplaty> (дата обращения: 11.06.2018).

²⁶ Василевич Г. А. Высокое качество и приемлемая стабильность законодательства — важнейшее требование времени // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2. С. 350.

и 5 656,46 руб.; через пять лет — 14 759,97 руб. и 9724,92 руб.; через 10 лет — 9132,35 руб. и 15 352,54 руб. соответственно.

Если ФСИИ России компенсирует сотруднику часть затрат на уплату начисленных по ипотечному кредиту процентов, то значительно облегчит кредитную нагрузку молодого сотрудника и создаст дополнительный стимул к продолжению службы в УИС. Рассмотрим вариант субсидирования ФСИИ России процентной ставки по банковскому кредиту в размере 2,2% в течение первых 5 и 10 лет действия кредитного договора. Мы предлагаем для рассмотрения минимальный размер субсидирования, который превышает размер субсидирования в рамках муниципальной программы.

При пятилетнем субсидировании максимальный размер субсидии ФСИИ России (первый) составит 4406,65 руб., а минимальный (крайний) — 3454,46 руб.; т. е. средний размер ежемесячного субсидирования составит 3930,55 руб., сумма которых за пять лет составит 235 833,00 руб.

При десятилетнем субсидировании максимальный размер субсидии ФСИИ России (первый) составит 4 406,65 руб., а минимальный (крайний) — 2 137,35 руб.; т. е. средний размер ежемесячного субсидирования составит 3 272,00 руб., сумма которых за 10 лет составит 392 640,00 руб.

Очевидно, что организационно-правовой механизм пенитенциарной ипотеки за десятилетие способен помочь окончательно решить жилищные проблемы большого количества сотрудников УИС, сэкономив значительный объем денежных средств государственного бюджета по сравнению с аналогичными расходами на выплату ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотруднику УИС, не говоря даже о средствах, требуемых для пре-

доставления ЕСВ. Примечательно, что сотрудник может приобрести в собственность жилое помещение с большей площадью, чем позволяют нормативы улучшения жилищных условий за счет бюджетных ассигнований, предусмотренные в настоящее время законодателем. Очевидно, что после оформления ипотечного договора сотрудник не может претендовать на получение ЕСВ, поэтому возможность выбора способа улучшения своих жилищных условий (между ЕСВ и пенитенциарной ипотекой) создаст дополнительную гарантию решения жилищных проблем сотрудников УИС: одни мечтают о скорейшем приобретении собственного жилого помещения, другие готовы подождать.

Итак, под организационно-правовым механизмом пенитенциарной ипотеки мы понимаем механизм субсидирования ФСИИ России процентной ставки по ипотечным банковским кредитам сотрудников УИС.

Участником пенитенциарной ипотеки может быть сотрудник в возрасте до 35 лет, состоящий на должности постоянного состава учреждения, органа или организации УИС на протяжении двух лет, у которого нет в собственности жилого помещения на расстоянии 20 км от места несения службы. Для получения пенитенциарной ипотеки сотрудникам УИС нет смысла ухудшать свои жилищные условия, как это бывает с целью получения ЕСВ, поскольку задействованы совершенно другие денежные суммы, перечисляемые постепенно и в незначительном размере. К слову, ежемесячная «надбавка для сбережений», существующая в Германии с целью стимулирования денежных накоплений сотрудников общей службы исполнения наказаний, составляет 6 евро²⁷.

²⁷ См.: Салогуб М. Л. Социальные гарантии сотрудников общей службы исполнения

Подчеркнем, что курсанты и адъюнкты ведомственных вузов, которые считаются переменным составом образовательных организаций, часто после окончания обучения в одном субъекте РФ проходят службу в территориальном органе, расположенном в другом субъекте РФ, поэтому целесообразно приобретать недвижимость по месту прохождения службы на должности постоянного состава. Изменение целевого направления в другой территориальный орган ФСИН России в большинстве случаев является инициативой сотрудников УИС.

Право на субсидирование процентной ставки по ипотечному банковскому кредиту — единовременное, воспользоваться которым сотрудник УИС может только один раз за весь период службы.

Мы привели пример с расчетами понижения процентной ставки по ипотечному банковскому кредиту на 2,2% в течение первых 10 лет действия кредитного договора, иллюстрируя взаимную выгоду для государства и сотрудников УИС по сравнению с существующими расходами на решение жилищных проблем пенитенциарного персонала и условиями, в которых он должен существовать в свободное от решения служебных задач время. Рекомендуем опробовать на практике предлагаемый вариант, а в дальнейшем увеличить размер понижаемой процентной ставки, делая данную социальную гарантию более привлекательной и востребованной. Возвращаясь к рассмотренному выше примеру, очевидно, что сотрудник УИС, проходящий службу в учреждениях и органах УИС г. Рязани, воспользовавшись пенитенциарной ипоте-

кой, может стать собственником жилого помещения спустя 10—20 лет, а расходы государства при этом составят 392 640,00 руб. При существующей системе социальных гарантий в жилищной сфере государство потратит за указанный период времени для решения жилищных проблем семьи одного сотрудника 2 903 117,84—7 784 102,25 руб.

Задолженность перед 12 тыс. семей сотрудников УИС образовалась уже в первый год действия правовой нормы о праве на ЕСВ²⁸. Ежегодно очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий увеличивается, а выделяемых средств из государственного бюджета хватает на обеспечение не более 100 человек в год.

Мы уверены: если в ближайшее время законодательно закрепить организационно-правовой механизм пенитенциарной ипотеки, то значительная часть молодых сотрудников, состоящих на учете по улучшению жилищных условий, решатся заключить ипотечный договор, надеясь хоть на какую-то помощь ФСИН России и желая ускорить решение своих жилищно-бытовых проблем. Наплыв заявлений для оформления пенитенциарной ипотеки, как в случае получения права на ЕСВ, невозможен, поскольку семья сотрудника УИС сначала выбирает жилье, а затем для заключения ипотечного договора кредитной организации требуется время для одобрения суммы ипотечного кредита, срока кредитования с конкретной процентной ставкой и т. д. Размер кредитной ставки, сумма кредита, условия получения кре-

наказаний Германии (на примере тюрьмы г. Брухзаль федеральной земли Баден-Вюртемберг) // Тезисы докладов междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов» (Минск, 7 апреля 2016 г.). Минск, 2016. С. 301—302.

²⁸ См. ст. 4 Федерального закона 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»; письмо ФСИН России от 18 апреля 2013 г. № 05-11781 «Об итогах работы по улучшению жилищных условий работников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы в 2012 г.».

дита и сроки возврата кредита определяются кредитной организацией. Ежемесячные субсидии на возмещение части затрат на оплату процентов за пользование ипотечным банковским кредитом осуществляются при условии отсутствия просроченной ссудной задолженности и просроченных процентов по кредиту.

Следовательно, с целью прогнозирования требуемых бюджетных ассигнований в течение первого квартала вступления в законную силу правовой нормы о пенитенциарной ипотеке на занятиях по служебной подготовке можно организовать разъяснительную работу с личным составом и спланировать количество тех, кто хочет взять ипотеку или уже ежемесячно выплачивает обсуждаемый кредит.

Как было сказано выше, первые платежи по ипотечному договору состоят из наибольшего количества процентов, которые планируется субсидировать на условиях пенитенциарной ипотеки. Поэтому те, кто заключит ипотечный кредит в период нахождения законопроекта на рассмотрении, смогут рассчитывать на субсидирование процентов лишь с момента принятия заявления о необходимости субсидирования ипотечного кредита сотрудника УИС, рассматривать которое должна специально организованная комиссия не более одного месяца. Указанные обязанности, на наш взгляд, могут исполнять уже созданные в учреждениях и органах УИС жилищно-бытовые комиссии.

Для участия в пенитенциарной ипотеке сотрудник подает на имя руководителя органа (учреждения), в котором он проходит службу, рапорт с приложением следующих документов: а) выписка из единой государственной регистрационной палаты о государственной регистрации участия в сделке и залога в силу закона; б) копия договора по ипотечному банковскому кредиту; в) график платежей по кредиту; г) копии документов, удостоверяющих лич-

ности сотрудника и членов его семьи.

Копии перечисленных документов заверяются в установленном порядке или представляются с предъявлением оригиналов.

На основании решения жилищной (жилищно-бытовой) комиссии или уполномоченного органа (его территориального подразделения) издается приказ руководителя органа (учреждения) о выплате денежной компенсации, в котором указывается размер субсидирования процентной ставки по ипотечному банковскому кредиту сотрудника.

Денежная компенсация выплачивается по месту службы сотрудника за истекший месяц одновременно с выплатой денежного довольствия за текущий месяц. В случаях увольнения сотрудника со службы в УИС, просроченной ссудной задолженности и (или) просроченных процентов по кредиту субсидирование прекращается.

Выплата денежной компенсации производится в течение 10 лет со дня заключения ипотечного банковского кредита.

В случае возникновения обстоятельств, влекущих изменение размера субсидий, сотрудник обязан в течение 10 рабочих дней уведомить об этом руководителя органа (учреждения).

За членами 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 учреждениях и органах, совместно с ним проживавшими, сохраняется право на ежемесячные субсидии на возмещение части затрат на оплату процентов за пользование ипотечным банковским кредитом, оформленным на сотрудника при жизни.

За вдовами (вдовцами) сотрудников, погибших (умерших) вслед-

ствие увечья или иного повреждение здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах, право на ежемесячные субсидии на возмещение части затрат на оплату процентов за пользование ипотечным банковским кредитом, оформленным на сотрудника при жизни, сохраняется до повторного вступления в брак.

Напомним об активном внедрении с 2013 г. в российский правовой порядок проектного финансирования инвестиционных программ в целях обеспечения регионального развития²⁹. В целях сокращения непредвиденных экономических рисков предлагаем апробировать обсуждае-

мый организационно-правовой механизм пенитенциарной ипотеки посредством правового эксперимента в территориальных органах со сложной кадровой обстановкой.

Таким образом, организационно-правовой механизм пенитенциарной ипотеки обеспечит баланс интересов сотрудников УИС и государства: создавая дополнительную гарантию решения жилищных проблем семей пенитенциарного персонала, мечтающих о скорейшем приобретении собственного жилья, сократится очередь нуждающихся при значительной экономии бюджетных средств, а условия ипотечного кредитования не допустят текучести кадров в УИС.

Примечательно, что подобный организационно-правовой механизм субсидирования процентной ставки по ипотечным кредитам сотрудников может быть успешно внедрен также в деятельность других правоохранительных органов.

²⁹ См.: Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 12.

Библиографический список

Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5.

Василевич Г. А. Высокое качество и приемлемая стабильность законодательства — важнейшее требование времени // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2.

Григорьева О. О. Организационно-правовые основы стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы (на примере предоставления социальных гарантий): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

Гришин Д. А., Чудакова С. Н. Организационные и административно-правовые проблемы текучести кадров (прекращения службы) в учреждениях и органах федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2014. № 4.

Долинин А. Ю., Акчурин А. В., Брыков Д. А. Факторы, влияющие на текучесть кадров учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: аналитический обзор. Рязань, 2007.

Жилищные кредиты, предоставленные физическим лицам — резидентам в рублях. URL: http://www.cbr.ru/statistics/UDStat.aspx?TblID=4-1&pid=ipoteka&sid=ITM_2357 (дата обращения: 13.11.2018).

Каляшин А. В. О жилищном обеспечении сотрудников уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2014. № 1.

Кольев А. А., Рассадина М. Н. Проблема обеспечения жильем сотрудников УИС // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. № 3.

Лазарев В. В., Фурсов Д. А. Установление содержания права в судебных решениях // Журнал российского права. 2016. № 5.

Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015.

Организация деятельности структурных подразделений учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, предоставляющих сотрудникам и членам их семей социальные гарантии: монография / О. О. Григорьева, Ю. В. Трунцевский. М., 2018.

Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015.

Салогуб М. Л. Социальные гарантии сотрудников общей службы исполнения наказаний Германии (на примере тюрьмы г. Брухзалъ федеральной земли Баден-Вюртемберг) // Тезисы докладов междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов» (Минск, 7 апреля 2016 г.). Минск, 2016.

Судебная практика в современной правовой системе России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М., 2017.

Тарасиков М. С. Профессиональная адаптация выпускников образовательных учреждений Федеральной службы исполнения наказаний: учеб.-метод. пособие. Рязань, 2011.

Тихомиров Ю. А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. № 1.

Шамсунов С. Х. Проблемные аспекты деятельности персонала учреждений и органов уголовно-исполнительной системы // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 3.

Яковлев В. Ф. Нормальная человеческая жизнь — это жизнь вне суда // Вестник федерального института медиации. 2017. № 1.

Якушкин С. В. Организационные и правовые основы деятельности кадровых подразделений образовательных учреждений ФСИН России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2008.

References

Andrichenko L. V. Strategy of State Regional Development of the Russian Federation: Legal Framework. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 5, pp. 5—17. (In Russ.)

Dolinin A.Yu., Akchurin A. V., Brykov D. A. Factors affecting the turnover of staff of institutions and bodies of the penitentiary system: analytical review. Ryazan, 2007. 35 p. (In Russ.)

Grigoreva O. O. The legal framework to stimulate the performance of employee of the penal system (for example, the provision of social guarantees). Cand. diss. Moscow, 2017. 268 p. (In Russ.)

Grigoreva O. O., Truntsevskiy Yu. V. Organization of activities of structural units of institutions and bodies of the penal system, providing employees and members of their families social guarantees. Moscow, 2018. 218 p. (In Russ.)

Grishin D. A., Chudakova S. N. Organizational, administrative and legal problems of staff turnover(separation) in the institutions and agencies of the Federal penitentiary service of Russia. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie*, 2014, no. 4, pp. 71—76. (In Russ.)

Housing loans to individuals-residents in rubles. Available at: http://www.cbr.ru/statistics/UDStat.aspx?TbID=4-1&pid=ipoteka&sid=ITM_2357 (accessed 13.11.2018). (In Russ.)

Judicial practice in the modern Russian legal system. Ed. by T. Y. Khabrieva, V. V. Lazarev. Moscow, 2017. 432 p. (In Russ.)

Kalyashin A. V. On the housing guarantee of the colleagues criminal-executive system. *Ugolovno-ispolnitelnaya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie*, 2014, no. 1, pp. 27—30. (In Russ.)

Kolev A. A., Rassadina M. N. The problem of housing for the staff of the penal system. *Ugolovno-ispolnitelnaya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie*, 2008, no. 3, pp. 14—19. (In Russ.)

Law and social development: new humanistic hierarchy of values. Ed. by A. V. Gabov, N. V. Putilo. Moscow, 2015. 272 p. (In Russ.)

Lazarev V. V., Fursov D. A. Establishing Nature of Law in Judicial Decisions. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 5, pp. 5—19. (In Russ.)

Salogub M. L. Social guarantees of employees of the General penal service of Germany (on the example of the prison of Bruchsal of the Federal state of Baden-württemberg). *Thesis of the reports of the international scientific-practical conference “Problems of crime control and*

training for law enforcement agencies” (*Minsk, April 7, 2016*). Minsk, 2016, pp. 301—302. (In Russ.)

Shamsunov S.Kh. Problematic aspects of the activities of personnel of institutions and bodies of the penal system. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta*, 2008, no. 3, pp. 4—7. (In Russ.)

Tarasikov M. S. Professional adaptation of graduates of educational institutions of the Federal Penal Service of Russia. Ryazan, 2011. 115 p. (In Russ.)

The scientific concept of development of the Russian legislation. Ed. by T. Y. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov. 7th ed. Moscow, 2015. 544 p. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. Law Enforcement: from Episodic to the Target Performance. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 1, pp. 55—62. (In Russ.)

Vasilevich G. A. High quality and acceptable stability of the legislation is the most important requirement of the time. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, 2018, no. 2, pp. 348—353. (In Russ.)

Yakovlev V. F. Normal human life is life outside of judgment. *Vestnik federalnogo instituta mediatsii*, 2017, no. 1, pp. 171—180. (In Russ.)

Yakushkin S. V. Organizational and legal bases of activity of personnel divisions of educational institutions of the Federal Penal Service of Russia. Cand. diss. thesis. Ryazan, 2008. 21 p. (In Russ.)