

УДК 343.8

DOI 10.17223/23088451/14/20

С.И. Паканич

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЫПЛАТЫ СОТРУДНИКАМ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАЕМ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ**

Рассматривается процедура выплаты сотрудникам уголовно-исполнительной системы Российской Федерации социально-правовой гарантии в виде компенсации за наем жилого помещения по месту службы на современном этапе. Актуальность изучения заявленной проблемы обуславливается объективной необходимостью совершенствования российского законодательства и практики его применения в данной сфере, в том числе с учетом достижений зарубежных стран в этой области. Для получения достоверных результатов при выявлении уровня обеспеченности жилыми помещениями указанных сотрудников автором проведены опрос и анкетирование 234 слушателей первоначальной подготовки и повышения квалификации из 4 федеральных округов в период с 2013 по 2019 г. на базе Кузбасского института ФСИН России и Кировского института повышения квалификации работников ФСИН России. На основе полученных результатов, анализа правовой базы и практики деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации по выплате компенсации за наем жилого помещения по месту службы отмечается ряд проблемных вопросов, а также высказываются отдельные предложения по их решению. По мнению автора, некоторые положения могут быть успешно реализованы в действующем законодательстве в современных условиях реформирования в рамках Концепции развития УИС РФ до 2020 г.

**Ключевые слова:** персонал, персонал уголовно-исполнительной системы, сотрудники уголовно-исполнительной системы, социальная гарантия, компенсация, компенсация за наем жилого помещения по месту службы.

Актуальность вопросов социально-правовой защиты сотрудников правоохранительных органов обусловлена объективной потребностью общества в эффективной системе обеспечения правопорядка, способной гарантировать защиту личности, общества и государства от преступных посягательств. Кроме того, социальная защита рассматриваемой категории сотрудников является одним из условий эффективной политики государства по борьбе с коррупцией [1].

Социально-правовой защите сотрудников, исполняющих уголовные наказания, долгое время не уделялось должного внимания. Изучение архивных материалов, нормативно-правовой, учебной и научной литературы и других источников дает основание полагать, что на всех исторических этапах развития нашего государства состояние правовой и социальной защиты персонала уголовно-исполнительной системы (УИС) оказывало прямое влияние на эффективность деятельности данной системы государственных органов.

Служба в УИС не считается престижной среди населения нашей страны. Заработная плата персонала в крупных городах и промышленно развитых субъектах Российской Федерации существенно меньше среднего дохода населения в этих регионах. Негативную динамику показывают статистические данные. Так, в 2016 г. уволились из уголовно-исполнительной системы 18 423 сотрудника, в 2017 г. – 19 191, в 2018 г. – 22 476 [2]. В этой связи в Концепции развития УИС РФ до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р подчеркивается, что несоответствие денежного довольствия объему, сложности и характеру работы является основным мотивом увольнения работников уголовно-исполнительной системы и снижения требовательности к персоналу [3].

В силу этого важным направлением реформирования УИС РФ является обеспечение необходимого

уровня социальной защиты лиц, исполняющих уголовные наказания. В этих целях руководством Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации (ФСИН России) приняты меры по решению социальных вопросов личного состава пенитенциарных учреждений. Однако ряд проблем остается. Среди них одной из наиболее острых выступает отсутствие у сотрудников по месту прохождения службы жилых помещений.

Полагаем, что наличие жилищно-бытовых проблем у сотрудников УИС оказывает непосредственное влияние на качество выполнения личным составом стоящих перед ними задач.

Обозначенную зависимость в своих исследованиях неоднократно отмечал известный американский психолог Абрахам Маслоу. По его мнению, мотивация и качество труда человека во многом зависят от удовлетворения первичных физиологических потребностей (в еде, питье, убежище, отдыхе). Без их удовлетворения становится невозможным реализовать весь потенциал работника [4]. Подобные выводы делают и современные исследователи. Например, Е.Г. Воробьев, И.В. Печенев отмечают, что очевидная недостаточность нормального удовлетворения жилищных расходов служащих негативным образом сказывается на сохранении и развитии кадрового потенциала работников [5].

Об этом же свидетельствуют и проведенные нами анкетирование и опрос на базе Кузбасского института ФСИН России и Кировского института повышения квалификации работников ФСИН России среди слушателей первоначальной подготовки и повышения квалификации в период с 2013 по 2019 г. Согласно полученным нами данным, из опрошенных сотрудников только 29% имеют собственное жилье, 36% живут с родителями, 35% снимают жилье. По оценкам большинства респондентов (98%), отсутствие собственного жилья отрицательно влияет на эффективность работы сотрудников, порождает недовольство, способствует текучести кадров.

С целью надлежащей социально-правовой защиты сотрудников при отсутствии у них жилья законом предусмотрена выплата компенсации за наем жилого помещения по месту службы [6]. Вместе с тем для реализации своего права на данную социальную гарантию сотруднику необходимо преодолеть ряд трудностей как правового, так и организационного характера. Остановимся на них более подробно.

В первую очередь следует заметить, что в настоящее время гарантия в виде компенсации за наем жилого помещения имеет исключительно заявительный характер. Вместе с тем метод включенного наблюдения показывает, что многие сотрудники не знают своих прав в сфере социально-правовой защиты. Информация на служебной подготовке в данном направлении предоставляется крайне скудно и размыто, поэтому ряд сотрудников не реализуют свое право.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать использование зарубежного опыта. Например, в целом ряде европейских стран (Великобритания, Нидерланды, Германия) при приеме на работу кадровые подразделения уточняют у кандидата на службу наличие жилья. В случае его отсутствия ему оказывается помощь в получении соответствующей компенсации. При этом компенсацию за наем жилья получают не только государственные служащие, но и обычные малообеспеченные граждане [7].

Следующим проблемным вопросом получения сотрудником УИС компенсации за наем жилья по месту службы является процедура реализации рассматриваемого права. Частично это процедура регламентирована Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2016 г. № 894 [8]. Для получения компенсации сотрудник должен написать рапорт и собрать документы, подтверждающие наличие либо отсутствие у него и членов его семьи в собственности жилых помещений по месту службы. Однако форма соответствующего рапорта не определена. Не указан и исчерпывающий перечень документов. В этой связи обозначенные вопросы в каждом учреждении решаются по-разному.

Например, в некоторых учреждениях сотрудники собирают справки из Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и бюро технической инвентаризации. В других к этому перечню добавляют справки муниципального жилищного центра. Подобная неопределенность в ряде случаев дает возможность членам жилищной комиссии, рассматривающей документы, злоупотреблять своим положением, требуя у сотрудника документы по своему усмотрению, а также самостоятельно определять периодичность их предоставления. В результате выплата компенсации затягивается, а в ряде случаев становится недоступной для сотрудника.

В целом, анализируя вышеназванные положения, считаем, что подобная реализация рассматриваемого права не способствует достижению заявленных в законе целей по социальной защите сотрудника, не имеющего жилья по месту службы. Более того, полагаем, что включение в перечень необходимых документов, подтверждающих наличие либо отсутствие в собственности сотрудника и членов его семьи жилых помеще-

ний, создает противоречия с другими подзаконными актами. Так, предоставление в жилищную комиссию подобных документов не требуется сотрудникам следственного комитета [9], военнослужащим [10], прокурорам [11] и судьям [12]. Представляется, что тем самым нарушается Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [13], указывающий на единство правовых и организационных основ государственной службы (закрепление единого подхода к организации государственной службы).

Дабы преодолеть подобные противоречия, следует закрепить обязанность проверки наличия либо отсутствия в собственности сотрудника и членов его семьи жилых помещений в субъекте Российской Федерации, в котором он проходит службу, за оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы. Так, ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [14] дает право оперативным службам проводить мероприятия в виде наведения справок. При этом законные требования должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, обязательны для исполнения юридическими лицами, к которым такие требования предъявлены.

В настоящее же время сотрудники УИС вынуждены тратить собственные средства и служебное время для получения рассматриваемой социальной гарантии. Таким образом, персонал учреждений и органов УИС, и без того не имеющий возможности решить свои жилищные проблемы по месту службы, вынужден нести дополнительные расходы. Это, в свою очередь, не отвечает требованиям законодательства, так как реализация рассматриваемых прав должна защищать сотрудника, а не ставить в невыгодное для него и членов его семьи положение.

При этом в отличие от граждан, не состоящих на государственной службе, сотрудники УИС в значительной степени лишены возможности собственными легальными действиями повысить свой уровень жизни, решить жилищные и другие социально-бытовые проблемы. Такое положение обусловлено ограничениями и запретами, связанными с прохождением государственной службы в учреждениях и органах УИС, напряженностью и интенсивностью их труда. Поэтому считаем, что решение жилищных проблем сотрудника УИС во многом способствует профилактике коррупционного поведения с его стороны.

В конечном счете в целях повышения социально-правовых гарантий сотрудников УИС России мы выступаем за внесение ряда изменений в Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2016 г. № 894. Представляется необходимым отказаться от заявительного характера предоставляемых социальных гарантий, как это осуществляется в ряде зарубежных стран. В частности, первоначальную работу для получения соответствующих компенсаций мы предлагаем возложить на кадровые подразделения. При поступлении сотрудника на службу (либо его переводе) сотрудник отдела кадров выясняет у него наличие по месту службы жилых помещений. При их отсутствии кадровые подразделения сообщают соответствующую информацию в жилищную комиссию. Ответственный сотрудник жилищной

комиссии в таком случае оказывает помощь сотруднику в написании рапорта (поскольку его образца закон не содержит), запрашивает справку из отдела кадров о составе семьи сотрудника, а также делает запрос в оперативные подразделения о проверке достоверности предоставляемых сотрудником сведений. При поступлении соответствующей информации из оперативных подразделений проводится заседание жилищной комиссии и осуществляется выплата сотруднику.

Таким образом, проведенное нами исследование показало наличие ряда факторов, негативно влияющих на реализацию социальных гарантий сотрудниками УИС. Среди них следует отметить: ограниченное количество

материальных ресурсов; несовершенство правовых и организационных основ; низкий уровень правовой пропаганды и культуры. Полагаем, что внесение обозначенных нами изменений в теорию и практику деятельности учреждений и органов УИС повысит качество работы персонала уголовно-исполнительной системы. Это, в свою очередь, будет способствовать достижению целей законодательства по исправлению осужденных и предупреждению новых преступлений как осужденными, так и иными лицами. Актуальность перечисленных выше проблем обуславливает необходимость их дальнейшего теоретического осмысления и разрешения в нормах законодательства и практике его реализации.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Шинкарев А.И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. 26 с.
2. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы. Январь–декабрь 2018 г. : инф.-аналит. сб. Тверь : ФКУ НИИИТ ФСИН России, 2019. 374 с.
3. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 23.09.2015) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 43.
4. Маслоу А. Дальние пределы человеческой психики. М. : Евразия, 1997. 432 с.
5. Воробьев Е.Г., Печенев И.В. Механизм установления размера компенсации бесквартирным военнослужащим расходов за наем (поднаем) жилых помещений: по-военному прост, по-граждански примитивен // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 7 (217). С. 43–63.
6. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Рос. газ. 2013. № 3.
7. Полиди Т.Д. Применение инструментов градостроительной и жилищной политики для увеличения предложения доступного жилья : российская и зарубежная практика повышения доступности жилья. М. : Фонд «Ин-т экономики города», 2018. 20 с.
8. 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 : постановление Правительства РФ от 09.09.2016 № 894 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 38. Ст. 5544.
9. О порядке и размерах выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации Постановление Правительства РФ от 20.06.2011 № 482 (ред. от 09.06.2016) // Рос. газ. 2011. № 135.
10. О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей : постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 909 (ред. от 29.12.2016) // Рос. газ. 2005. № 8.
11. О порядке и размере выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений прокурорам, а также работникам, замещающим в научных и образовательных организациях прокуратуры Российской Федерации должности, по которым предусмотрено присвоение классовых чинов Постановление Правительства РФ от 30.06.2018 № 771 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 28. Ст. 4233.
12. Об утверждении Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений судьям судов общей юрисдикции : приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 07.06.2012 № 124 (ред. от 07.11.2018) // Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 12.
13. О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Рос. газ. 2003. № 104.
14. Об оперативно-розыскной деятельности : федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Рос. газ. 1995. № 160.

### Topical Issues of Paying Compensation for Residential Tenancy to Penitentiary System Personnel

*Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*, 2019, no. 14, pp. 96–99. DOI 10.17223/23088451/14/20

Sergey I. Pakanich, Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia (Novokuznetsk, Russian). E-mail: sergeipakanich@mail.ru

**Keywords:** personnel, penitentiary system personnel, penitentiary system employees, social guarantee, compensation, compensation for residential tenancy at place of duty.

The improvement of social and legal guarantees for the penitentiary system employees requires a number of changes to the Decree No. 894 of the Government of the Russian Federation of September 9, 2016. It seems necessary to abandon the declarative nature of the provided social guarantees, as is done in a number of foreign countries. In particular, the initial work to obtain appropriate compensation should be carried out by personnel departments. When an employee enters the service (or transferred from another division), the personnel officer is to find out from whether the employee has any housing at the place of service. If no, the personnel officer is to

report to the housing commission, whose officer is to assist the employee in writing the application (since there is no sample in the corresponding law), to request a household composition certificate from the personnel department, and inquires the operational units to verify the accuracy of the information provided by the employee. Upon receipt of the relevant information from the operational unit, the housing commission gathers to decide upon payment to the employee. These changes are meant to improve the quality of work of penal system personnel, which will help achieve the goals of the law to correct convicts and prevent new crimes, by both convicts and other persons.

### References

1. Shinkarev, A.I. (2006) *Sotsial'nyy kontrol' v sisteme obespecheniya pravoporyadka organami vnutrennikh del* [Social control in the system of law enforcement by internal affairs bodies]. Abstract of Law Cand. Diss. Nizhny Novgorod.
2. The Federal Penal Service of the Russian Federation. (2019) *Osnovnye pokazateli deyatel'nosti ugovolno-ispolnitel'noy sistemy yanvar' – dekabr' 2018 g.* [Key performance indicators of the penal system in January – December 2018]. Tver: The Federal Penal Service of the Russian Federation.
3. The Russian Federation. (2010) *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 14.10.2010 № 1772-r "O Kontseptsii razvitiya ugovolno-ispolnitel'noy sistemy Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda"* (red. ot 23.09.2015) [Decree No. 1772-r of the Government of the Russian Federation of October 14, 2010, "On the Concepts for the Development of the Penal System of the Russian Federation until 2020" (as amended on September 23, 2015)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 43.
4. Maslow, A. (1997) *Dal'nie predely chelovecheskoy psikhiki* [The Farther Reaches of Human Nature]. Translated from English. Moscow: Evraziya.
5. Vorobiev, E.G. & Pechenev, I.V. (2015) *Mekhanizm ustanovleniya razmera kompensatsii beskvartirnym voennosluzhashchim raskhodov za naem (podnaem) zhilykh pomeshcheniy: po-voennomu prost, po-grazhdanski primitiven* [The mechanism for determining the amount of compensation for the costs of hiring (renting) living quarters: soldierly simple, primitive in the civil style]. *Pravo v Vooruzhennykh silakh*. 7(217). pp. 43–63.
6. The Russian Federation. (2013) *Federal'nyy zakon ot 30.12.2012 № 283-FZ (red. ot 19.12.2016) "O sotsial'nykh garantiyakh sotrudnikam nekotorykh federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti i vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii"* [Federal Law No. 283-FZ of December 30, 2012, (as amended on December 19, 2016) "On Social Guarantees for Employees of Some Federal Executive Bodies and Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation"]. *Rossiyskaya gazeta*. 3.
7. Polidi, T.D. (2018) *Primenenie instrumentov gradostroitel'noy i zhilishchnoy politiki dlya uvelicheniya predlozheniya dostupnogo zhil'ya: rossiyskaya i zarubezhnaya praktika povysheniya dostupnosti zhil'ya* [The urban planning and housing policy tools to increase the supply of affordable housing: Russian and foreign practice of increasing housing affordability]. Moscow: Fond "Institut ekonomiki goroda".
8. The Russian Federation. (2016) *Decree No. 894 of the Government of the Russian Federation of September 9, 2016, "On the procedure and amount of payment of monetary compensation for the rental (lease) of premises to employees of institutions and bodies of the penal system, federal fire service of the State Fire Service and customs authorities of the Russian Federation, as well as their family members in case the employee dies (deceases) as a result of injury or other health damage received in connection with the performance of official duties, or as a result of illness in the period of service in these institutions and bodies"*. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 38. Art. 5544. (In Russian).
9. The Russian Federation. (2011) *Decree No. 482 of the Government of the Russian Federation of June 20, 2011 (as amended on June 9, 2016) "On the Procedure and Amounts of Payment of Monetary Compensation for the Hiring (Lease) of Housing to Employees of the Investigative Committee of the Russian Federation"*. *Rossiyskaya gazeta*. 135. (In Russian).
10. The Russian Federation. (2005) *Decree No. 909 of the Government of the Russian Federation of December 31, 2004 (as amended on December 29, 2016) "On the procedure for the payment of monetary compensation for the rental (lease) of living quarters for servicemen — citizens of the Russian Federation undergoing military service under a contract, citizens of the Russian Federation dismissed from military service, and members of their families"*. *Rossiyskaya gazeta*. 8. (In Russian).
11. The Russian Federation. (2005) *Decree No. 771 of the Government of the Russian Federation of June 30, 2018, "On the procedure and amount of payment of monetary compensation for the rental (lease) of residential premises to prosecutors, as well as employees replacing posts in scientific and educational organizations of the Prosecutor's Office of the Russian Federation for which class assignments are provided"*. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 28. Art. 4233. (In Russian).
12. The Supreme Court of the Russian Federation. (2017) *Order No. 124 of the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation of July 7, 2012 (as amended on November 7, 2018) "On the approval of the Regulation on the payment of monetary compensation for the rent (lease) of premises to judges of courts of general jurisdiction"*. *Byulleten' aktov po sudebnoy sisteme*. 12. (In Russian).
13. The Russian Federation. (2003) *Federal Law No. 58-FZ of May 27, 2003 (as amended on May 23, 2016) "On the system of public service of the Russian Federation"*. *Rossiyskaya gazeta*. 104. (In Russian).
14. The Russian Federation. (1995) *Federal Law No. 144-FZ of August 12, 1995 (as amended on July 6, 2016) "On operational-search activity"*. *Rossiyskaya gazeta*. 160. (In Russian).