

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ТЕХНОЛОГИИ

Проблема обеспечения жильем сотрудников в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы

А.А. КОЛЬБЕВ – доцент кафедры экономики и управления ВИПЭ ФСИН России, кандидат экономических наук;

М.Н. РАССАДИНА – старший преподаватель кафедры экономики и управления ВИПЭ ФСИН России, кандидат экономических наук

Статья посвящена исследованию проблем обеспечения жильем сотрудников пенитенциарной системы. Предметом исследования выступают правовые основы обеспечения жильем сотрудников УИС и направления улучшения их жилищных условий. Материалы статьи могут быть рекомендованы курсантам, слушателям, адъюнктам, сотрудникам УИС, интересующимся вопросами жилищного обеспечения сотрудников пенитенциарной системы.

Ключевые слова: Правовые основы обеспечения жильем сотрудников УИС, направления улучшения жилищных условий, государственные жилищные сертификаты, приобретение жилья за счет оказания безвозмездной финансовой помощи, строительство жилья за счет инвестиций, ипотечное кредитование, ведение накопительной системы жилья, предоставление служебного жилья.

В настоящее время одной из задач развития УИС является совершенствование системы оплаты труда, социальной защиты и профессиональной подготовки кадров. Это было обозначено в выступлении Президента России Д.А. Медведева на заседании Президиума Госсовета, состоявшегося 11 февраля 2009 г. в Вологде и посвященного вопросам состояния УИС России. Одним из направлений социальной защиты сотрудников УИС является решение их жилищных проблем.

Обеспечение жильем сотрудников органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, пенсионеров УИС и членов их семей на протяжении длительного периода времени остается острой социальной проблемой в Российской Федерации. Успехи и просчеты в деле обустройства достойной жизни десятков тысяч сотрудников прямо влияют на состояние дел в системе, качество выполнения личным составом стоящих перед ним задач. Отсутствие жилья, а также ясных перспектив решения жилищной проблемы оказывает существенное дестабилизирующее воздействие на морально-психологическое состояние, способность сосредоточиться на выполнении своих служебных обязанностей, отношения в семьях.

В недалеком прошлом уровень бюджетного финансирования уголовно-исполнительной системы по статьям, связанным с развитием социальной сферы, был крайне низким и не превышал 10–15% от потребности¹. И сейчас, несмотря на предпринимаемые меры, ситуация ухудшается крайне медленно (табл. 1).

Таблица 1
Обеспечение жильем сотрудников УИС РФ

Год	2005	2006	2007
Количество семей сотрудников УИС, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий, тыс.	45,3	43,7	40,5
– в том числе не имеющих жилья для постоянного проживания, тыс.	15,1	16,5	15,1

Так, по состоянию на 1 января 2005 г. 45 тыс. семей сотрудников УИС стояли в очереди на улучшение жилищных условий. Третья часть из них не имели квартир для постоянного проживания, причем почти половина нуждающихся являлись пенсионерами УИС. В начале 2006 г. 43,7 тыс. семей испытывали потребность в улучшении жилищных условий, из них 16,5 тыс. не

имели жилья для постоянного проживания. На 1 января 2007 г. эти показатели несколько снизились и составили соответственно 40,5 тыс. и 15,1 тыс. семей.

Жилищная проблема является достаточно острой и для территориальных органов ФСИН России. Так, в учреждениях УФСИН по Вологодской области в 2007 г. 417 семей сотрудников нуждались в улучшении жилищных условий (табл. 2).

Таблица 2

Количество семей сотрудников, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в учреждениях УФСИН России по Вологодской области

Год	2003	2004	2005	2006	2007	2007 г. (в % к 2003)
УФСИН по Вологодской области	53	58	62	22	23	43,4
ИК-2	32	32	34	34	31	96,88
ВВК	47	49	51	49	46	97,87
ИК-3	25	22	23	19	5	20,00
ИК-4	22	21	22	6	5	22,73
ИК-5	30	20	20	23	31	103,33
КП-6	55	51	50	32	1	1,82
КП-7	46	47	22	28	18	39,13
МБ-10	24	26	29	31	20	83,33
ИК-12	51	53	53	47	44	86,27
ИК-17	74	76	76	75	43	58,11
ИК-20	30	31	31	35	16	53,33
СИ-2	96	98	105	93	82	85,42
СИ-3	22	28	33	31	26	118,18
УК	29	32	34	26	25	86,21
Итого	636	644	645	551	416	65,41

Правовой основой обеспечения жильем вставших на учет по месту службы сотрудников УИС и членов их семей являются следующие законодательные акты и нормативные правовые документы:

1. Жилищный кодекс Российской Федерации, вступивший в действие 1 марта 2005 г. Он предусматривает постановку на учет граждан, нуждающихся в получении жилых помещений, только по месту жительства органами местного самоуправления, если законодательством не предусмотрено иное. В связи с этим с 1 марта 2005 г. во всех органах и учреждениях УИС постановка граждан на жилищный учет прекращена².

2. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации». В соответствии со ст. 6 данного закона работники и пенсионеры, принятые на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в учреждениях и органах УИС, сохраняют право состоять на данном учете до решения вопроса улучшения жилищных условий (получения жилого поме-

щения). Таким образом, Федеральная служба исполнения наказаний на протяжении уже двух лет решает жилищные проблемы только тех работников и пенсионеров, которые встали на жилищный учет в учреждениях и органах УИС до 1 марта 2005 г.³

3. Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний», которым утверждено Положение о Федеральной службе исполнения наказаний. В соответствии с п. 7 этого положения ФСИН России осуществляет функции государственного заказчика по капитальному строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов уголовно-исполнительной системы, а также по жилищному строительству.

4. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, распространяющееся на сотрудников УИС Федеральным законом от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ. Статьей 54 данного положения определено, что в случае гибели сотрудника в связи с осуществлением законной деятельности за семьей погибшего сохраняется право на получение жилой площади на тех основаниях, которые имелись при постановке на учет. При этом жилая площадь предоставляется не позднее одного года со дня гибели сотрудника. Кроме того, установлено, что сотрудники в звании полковника внутренней службы и выше, а также уволенные со службы в этом звании имеют право на дополнительную жилую площадь или дополнительную комнату. Таким правом обладают также сотрудники, имеющие ученые степени или ученые звания⁴.

В настоящее время подготовлены предложения о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», а также в иные нормативные акты, касающиеся вопросов жилищного обеспечения сотрудников, пенсионеров УИС и членов их семей. Коррективы позволят значительно повысить уровень социальной защищенности граждан указанных категорий. Данный законопроект в настоящее время дорабатывается совместно с Департаментом социального и гражданского законодательства Минюста России для последующего внесения его на рассмотрение Правительства Российской Федерации.

Обеспечение жильем сотрудников УИС и членов их семей, признанных в установленном порядке нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий по месту службы, осуществляется в настоящее время по следующим направлениям:

1. Приобретение жилья за счет государственных жилищных сертификатов по подпрограмме «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг.

2. Оказание безвозмездной финансовой помощи для строительства и приобретения жилья в соответствии с Приказом Минюста России от 29 ноября 2002 г. № 322 «О порядке оказания безвозмездной финансовой помощи членам жилищно-строительных (жилищных) кооперативов и индивидуальным застройщикам»⁵.

3. Осуществление ФСИН России функций государственного заказчика по жилищному строительству⁶.

Рассмотрим эти направления более подробно.

Приобретение жилья за счет государственных жилищных сертификатов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 де-

кабря 2005 г. № 865 «О дополнительных мерах по реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг.» утверждена подпрограмма «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» (далее – Подпрограмма).

За счет реализации государственных жилищных сертификатов в 2006 г. приобретено 139 квартир общей площадью 6,5 тыс. кв. м. На их покупку были направлены инвестиции в объеме 125,3 млн руб., в том числе в виде безвозмездных субсидий – 119,8 млн руб. (табл. 3).

Таблица 3

Приобретение квартир по подпрограмме «Государственные жилищные сертификаты» для граждан, уволенных с военной службы и из органов внутренних дел

Год	Число приобретенных квартир / комнат	Общая площадь квартир, кв. м	Использовано инвестиций на приобретение квартир, млн руб.	В том числе за счет безвозмездных субсидий, млн руб.
2000	94	5306	19,2	18,6
2001	142	7316	33,7	18,6
2002	213	11 918	81,7	79,1
2003	89	4807	44,5	43,3
2004	41	2108	27,5	25
2005	25/3	1220	17,3	16,8
2006	139	6539	125,3	119,8

В соответствии с Подпрограммой ФСИН России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами под руководством Департамента жилищной инфраструктуры и строительства Правительства Российской Федерации принята участие в разработке Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов (далее – Правила).

Результатом работы стало Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг.», утвердившее новые правила выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов.

Подпрограмма реализуется и в территориальных органах ФСИН России. Так, УФСИН России по Вологодской области за три года был выделен 41 сертификат на общую сумму 37 130 037 руб. (табл. 4).

В настоящее время подготовлен и внесен в Минюст России проект приказа об утверждении инструкции о порядке формирования списков, выдачи и реализации государственных жилищных сертификатов гражданам-участникам Подпрограммы, в которой будет установлен единый порядок формирования в учреждениях и органах УИС списков граждан, уволенных (увольняемых) со службы из указанных учреждений и органов, а также граждан, подлежащих переселению из поселков учреждений с особыми условия-

ми хозяйственной деятельности и изъявивших желание участвовать в Подпрограмме.

Таблица 4

Результаты реализации федеральной подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты»

Год	2005	2006	2007
Количество предоставленных государственных жилищных сертификатов, шт.	17	12	12
Сумма (руб.)	10 544 004	10 638 006	15 947 073

Подпрограммой определено, что перечень поселков, из которых переселение граждан осуществляется с использованием субсидии, удостоверяемой сертификатом, утверждается Правительством Российской Федерации по представлению Минюста России. Такой перечень утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2004 г. № 1291-р (с изменениями, внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 397-р). В него включены 120 поселков учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации⁷.

После выхода Подпрограммы и Правил у граждан, подлежащих переселению из указанных в перечне поселков, появилась такая же возможность получения ГЖС, как и у сотрудников (граждан), содержащихся за счет средств федерального бюджета и увольняемых (уволен-

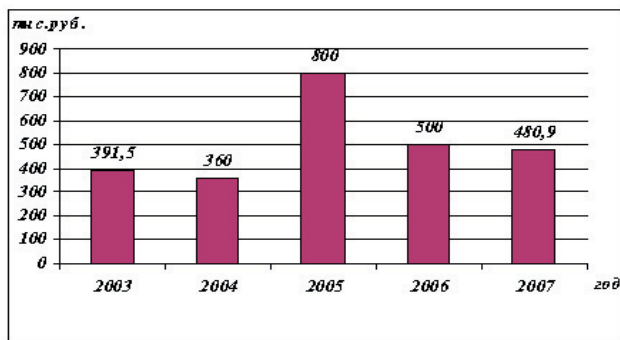
ных) по достижении ими предельного возраста пребывания на службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность службы которых в календарном исчислении составляет 10 лет и более, состоящих в подразделениях УИС в списках очередников на получение жилых помещений.

Приобретение жилья за счет оказания безвозмездной финансовой помощи. Оказание безвозмездной финансовой помощи (субсидии) в приобретении жилья сотрудникам УИС, нуждающимся в улучшении жилищных условий, осуществляется на основании указов Президента Российской Федерации от 21 июля 1992 г. № 796 «О дополнительных мерах по финансированию строительства и приобретения жилья для военнослужащих», от 2 октября 1992 г. № 1153 «О мерах по усилению социальной защиты военнослужащих внутренних войск, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и членов их семей» и от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании УИС Министерства внутренних дел Российской Федерации», а также в соответствии с Приказом Минюста России от 29 ноября 2002 г. № 322 «О порядке оказания безвозмездной финансовой помощи членам жилищно-строительных (жилищных) кооперативов и индивидуальным застройщикам» (документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минюста России от 5 сентября 2006 г. № 281)⁸.

К сожалению, объемы финансирования на оказание безвозмездной финансовой помощи (далее – БФП) сотрудникам УИС, нуждающимся в улучшении жилищных условий, в 2006 и 2007 гг. сохранялись на уровне 2005 г. и составили 120 млн руб.

За последние пять лет в Вологодской области количество сотрудников УИС, нуждающихся в улучшении жилищных условий, сократилось на 34,5%. Этому способствовало выделение безвозмездной финансовой помощи в соответствии с приказами Минюста России от 29 ноября 2002 г. № 322 и от 5 сентября 2006 г. № 281 (диаграмма 1).

Диаграмма 1
Безвозмездная финансовая помощь работникам УИС Вологодской области



При этом ежегодная потребность в БФП для решения жилищной проблемы сотрудников УИС

составляет около 800 млн руб. В соответствии с указами Президента России и ведомственным приказом БФП оказывается сотрудникам в размере 75% стоимости кооперативного жилья или кредита банка, полученного на строительство индивидуального жилого дома, с процентами за пользование этим кредитом. При этом 50% указанного размера финансовой помощи возмещается за счет бюджетных средств, предусмотренных на эти цели в смете на содержание уголовно-исполнительной системы, 25% – за счет внебюджетных средств, а также экономии бюджетных средств по смете на содержание уголовно-исполнительной системы. Оставшиеся 25% стоимости жилья или кредита банка, полученного на строительство индивидуального жилого дома, с процентами за пользование этим кредитом оплачиваются самим сотрудником. Кроме того, помощь оказывается сотрудникам УИС, имеющим стаж безупречной и непрерывной службы 10 лет и более в календарном исчислении.

Строительство жилья за счет инвестиций. Обеспечение сотрудников (пенсионеров) и членов их семей путем предоставления жилья, построенного посредством участия в долевом строительстве, осуществляется на основании Уложения о ФСИН России, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314, где определено, что ФСИН России выполняет функции государственного заказчика по жилищному строительству⁹.

Строительство жилья для сотрудников и пенсионеров УИС, нуждающихся в улучшении жилищных условий, ведется в рамках федеральной адресной инвестиционной программы (табл. 5).

Таблица 5
Федеральная инвестиционная программа по строительству жилья для сотрудников и пенсионеров УИС

Разделы программы	Общая жилая площадь, кв.м	Количество квартир
2005 год		
Федеральная целевая программа «Реформирование УИС на 2002-2006 гг.»	28 128	451
Федеральная целевая программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики на 2002 г. и последующие годы»	990	10
Непрограммная часть	20 279	355
2006 год		
Федеральная целевая программа «Реформирование УИС на 2002-2006 гг.»	50 750	767

Федеральная целевая программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики на 2002 г. и последующие годы»	990	н/д
Непрограммная часть	54 643	919

Для обеспечения работников и пенсионеров жилыми помещениями территориальным органам УИС необходимо также проводить работу по привлечению средств бюджетов других уровней (кроме федерального) и внебюджетных источников.

Известно, что одной из проблемных в уголовно-исполнительной системе является кадровое обеспечение. Ряд управлений успешно его решают благодаря тому, что умело используют для закрепления сотрудников на службе такие стимулы, как обустройство их быта и обеспечение жильем. Среди них ГУФСИН, УФСИН России по Республике Коми, Красноярскому краю, Оренбургской, Брянской, Владимирской, Волгоградской, Иркутской, Калининградской, Ростовской, Рязанской, Саратовской областям и др.

Следует отметить, что приведенный перечень путей решения жилищной проблемы сотрудников УИС не является исчерпывающим, а соответствующая деятельность носит ввиду дефицита бюджетных средств ограниченный характер. В последнее время все активнее выдвигаются и обсуждаются различные новаторские предложения, направленные на изменение форм и порядка обеспечения граждан жильем. В средствах массовой информации были освещены три основных перспективных направления решения жилищной проблемы сотрудников УИС, военнослужащих, сотрудников ОВД и приравненных к ним граждан:

- ипотечное кредитование;
- ведение накопительной системы жилья;
- предоставление служебного жилья¹⁰.

Определение сущности и особенностей ипотечного кредитования требует проведения дальнейших научных изысканий. Предоставление служебного жилья как способ решения «квартирного вопроса» сотрудников ограничено возможностями соответствующих ведомств и министерств. В настоящее время наиболее активно пропагандируется идея о введении различных схем так называемой накопительной системы жилья.

Как предполагается, при ее реализации с момента начала службы для каждого сотрудника, военнослужащего будет открываться специальный накопительный счет, на который регулярно будут перечисляться определенные суммы федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрено прохождение службы. Прогнозируется, что скопившаяся таким образом сумма, размер которой будет зависеть от выслуги лет и отношения к исполнению служебных обязанностей, будет достаточной для приобретения жилья в любом избранном сотрудником месте. Действие накопительной системы жилья первоначально предполагается распространить

на служащих, заключивших первые контракты о прохождении военной службы после 1 января 2004 г., которым на весь период ее прохождения в соответствии с законодательством будут предоставляться служебные жилые помещения.

По мнению экспертов, активное внедрение накопительной системы жилья позволит решить жилищную проблему военнослужащих через 10–15 лет¹¹. Однако даже приблизительные подсчеты не подтверждают этот оптимистический прогноз. В частности, к 2015 г. планируется обеспечить жильем с использованием накопительной системы только около 20 тыс. офицеров, то есть незначительную часть от общего числа нуждающихся служащих. Очевидны и другие минусы накопительной системы. Так, отсутствие необходимого финансирования федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты» позволяет допустить возможность дефицита денежных средств и на реализацию накопительной системы жилья.

Очевидно, что вопросы правового обеспечения мер по реализации права военнослужащих и сотрудников УИС на жилище, в том числе и по внедрению накопительной системы жилья и других новых форм, требуют тщательной предварительной проработки, правовой регламентации, определения достаточных и конкретных источников финансирования.

В условиях дефицита государственных средств большинству сотрудников УИС придется решать жилищную проблему самостоятельно. Выходом из сложившейся ситуации может стать развивающаяся в последнее время система ипотечного кредитования либо схема ссудо-сберегательных касс, не получившая распространения на практике в силу отсутствия нормативно-правовой базы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Барков В. Каждому сотруднику – достойное жилье // Преступление и наказание. 2003. № 10. С. 2–6.

² См.: Гвозденко И. Решение жилищных вопросов сотрудников и пенсионеров УИС в рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг. // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2008. № 1. С. 20–24.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Заиченко А. Обеспечение жильем сотрудников УИС в условиях действия нового Жилищного кодекса Российской Федерации // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 9. С. 17–22.

⁵ Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минюста России от 5 сентября 2006 г. № 281, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования.

⁶ См.: Заиченко А. Обеспечение жильем сотрудников УИС в условиях действия нового Жилищного кодекса Российской Федерации. С. 17–22.

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ См.: Пчелинцева Л.М. Новые способы решения жилищной проблемы военнослужащих // Жилищное строительство. 2003. № 9. С. 26–27.

¹¹ См.: Пчелинцева П. Обеспечение жильем военнослужащих // Законность. 2003. № 11. С. 45–47.