

Проблемные вопросы обеспечения жильем сотрудников уголовно-исполнительной системы в условиях ее реформирования

А.А. ПОПОВ – старший юрист-консульт юридической службы ВИПЭ ФСИН России, адъюнкт кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России

В статье анализируются основные проблемные вопросы обеспечения жильем сотрудников уголовно-исполнительной системы в условиях ее реформирования, в том числе отдельные моменты, связанные с осуществлением единовременной социальной выплаты, участием сотрудников в процедуре ипотечного кредитования, а также аспекты, касающиеся механизма возмещения сотрудникам, вступившим в ипотечное кредитование, денежной суммы, заимствованной у кредитных организаций для разрешения жилищной проблемы.

Ключевые слова: единовременная социальная выплата; сотрудник уголовно-исполнительной системы; ипотечное кредитование; социальная защита; жилое помещение.

Problem questions of housing for employees of the penal system under its reforming

A.A. POPOV – Senior Legal Adviser of the Legal Department of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, adjunct of the Department for Administrative Law of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article analyzes the basic questions of housing for employees of the penal system under its reforming including some moments that are connected with social Lump sum, participation of employees in the procedure of mortgage lending, and some aspects related to the mechanism of compensation the amount of money borrowed from credit institutions to resolve the housing problem to employees, which entered into mortgage lending.

Key words: social Lump sum; an employee of the penal system; mortgage lending; social security; dwelling.

Обеспечение жилыми помещениями сотрудников, пенсионеров уголовно-исполнительной системы и членов их семей на протяжении длительного периода времени являлось одной из наиболее значимых и наиболее проблемных. Отсутствие жилых помещений для постоянного проживания, а также ясных перспектив решения жилищных вопросов оказывает существенное дестабилизирующее воздействие на морально-психологическое состояние сотрудников, их способность сосредоточиться на выполнении своих должностных обязанностей, отношения на работе и в семье.

Большинство социальных гарантий в сфере обеспечения жильем сотрудников уголовно-исполнительной системы, действовавших до принятия Федерального закона от 30.12.2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной вла-

сти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, на сегодняшний день сохранены. В их число входят гарантии, касающиеся предоставления жилого помещения по договору социального найма сотрудникам, принятым на жилищный учет до 01.03.2005 г., а также получения за счет средств федерального бюджета социальной выплаты для приобретения жилого помещения, удостоверяемой государственным жилищным сертификатом, в рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 гг.²

В период с 2000 по 2013 гг. за счет реализации государственных жилищных сертификатов было обеспечено жильем более 15,1 тыс. семей. На начало 2014 г. право

на получение сертификатов имели более 2,5 тыс. семей, состоящих в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы на учете как нуждающиеся в жилых помещениях. Кроме того, в рамках подпрограммы переселения ожидали 26,3 тыс. семей, проживающих в поселках учреждений УИС с особыми условиями хозяйственной деятельности. Отведенные на реализацию подпрограммы в 2013 г. средства позволили обеспечить жильем более 3,7 тыс. семей сотрудников и пенсионеров уголовно-исполнительной системы³.

По состоянию на 01.07.2014 г. на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в ВИПЭ ФСИН России состояло 20 чел. В 2010 г. в ВИПЭ ФСИН России было выдано 5 сертификатов, в 2012 г. – 2, в 2013 г. – 6.

С принятием федерального закона от 30.12.2012 г. № 283-ФЗ впервые на законодательном уровне были регламентированы отношения, связанные с предоставлением единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения действующим сотрудникам уголовно-исполнительной системы с учетом совместно проживающих с ними членов семьи, а также гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в учреждениях и органах с правом на пенсию и принятым в период прохождения службы на учет в качестве имеющих право на получение единовременной социальной выплаты.

Стоит отметить, что само понятие «единовременная социальная выплата» в федеральном законе от 30.12.2012 г. № 283-ФЗ раскрыто не было. Однозначного его толкования в действующем законодательстве не имеется, несмотря на то что оно довольно часто используется в различных нормативных правовых актах, жизненных ситуациях и применительно к различным категориям граждан.

По мнению Т.К. Мироновой, социальные выплаты – это меры социальной защиты, направленные на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств, а также на сохранение приемлемого уровня материального и социального благополучия⁴.

Как считает Д.А. Смирнов, под социальными выплатами в трудовом праве понимаются выплаты, имеющие целью возмещение работнику последствий наступления социальных рисков (материальная помощь, выплаты по случаю рож-

дения ребенка, компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту проведения отпуска и обратно и др.)⁵.

Приняв во внимание имеющиеся точки зрения, можно прийти к выводу, что социальные выплаты – это меры государственной социальной защиты, направленные на устранение опасности нарушения прав и законных интересов граждан, целью которых является обеспечение социального благополучия населения.

Порядок и условия предоставления единовременной социальной выплаты более детально определяются Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.04.2013 г. № 369 «О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации»⁶.

Установленное законодателем требование о наличии не менее 10 календарных лет общей продолжительности службы недвусмысленно дает понять, что сотрудник прежде, чем рассчитывать на получение единовременной социальной выплаты, должен как минимум 10 календарных лет отработать в уголовно-исполнительной системе, вооруженных силах и иных правоохранительных органах с учетом особенностей определения непрерывного стажа службы, установленного действующим законодательством Российской Федерации.

Из этого следует вывод о том, что государство, выступая гарантом предоставления единовременной социальной выплаты как меры социальной защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы, устанавливает определенные ограничения, целью которых является исключение случаев несанкционированного расходования бюджетных средств, повышение мотивации самих сотрудников, заинтересованных в обеспечении жильем, отслужить не менее 10 календарных лет, а не рассчитывать на получение единовременной социальной выплаты через несколько месяцев исполнения своих служебных обязанностей. На начальном этапе службы сотрудники могут претендовать лишь на получение денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, предоставление жилых помеще-

ний специализированного жилищного фонда для решения своих жилищных проблем (опять же с учетом требований, предъявляемых законодательством Российской Федерации к сотрудникам, не имеющим жилого помещения по месту службы).

Стоит отметить, что не каждый сотрудник согласится ждать с целью получения единовременной социальной выплаты момента, когда общий стаж продолжительности службы достигнет 10 лет, при том что на всем протяжении службы он не будет иметь своего жилого помещения. Несложно представить себе семью молодого сотрудника, только что окончившего учебное заведение и не имеющего в собственности жилого помещения для постоянного проживания, соответствующего установленным жилищным нормам, который в течение как минимум 10 лет должен либо временно снимать квартиру по договору найма, либо проживать в общежитии, коммунальной квартире и т.д. Получается, что данная категория сотрудников фактически остается социально не защищенной. А ведь, как подчеркивает Н.Н. Макарова, защита – это деятельность определенных субъектов, направленная на обеспечение осуществления права, исполнение юридической обязанности, восстановление нарушенного права, устранение опасности нарушения права конкретного лица, проводимая в определенной процессуальной форме⁷. В рассматриваемом случае исполнение юридической обязанности по социальной защите своих сотрудников в виде реализации единовременной социальной выплаты со стороны учреждений и органов уголовно-исполнительной системы фактически происходит только при наличии у этих сотрудников не менее 10 календарных лет общей продолжительности службы.

В силу всего вышесказанного приходится признать, что одним из оптимальных способов решения жилищной проблемы сотрудников УИС по-прежнему является ипотечное кредитование, так как либо они не могут рассчитывать на получение единовременной социальной выплаты ввиду наличия в собственности жилого помещения, находящегося в залоге у кредитной организации до момента полного возмещения суммы кредита, либо у них просто не хватает терпения жить в ожидании ее на съемных квартирах и в общежитиях.

Главным преимуществом ипотеки является то, что вместо многолетнего накопления необходимой для покупки жилья суммы (применительно к рассматриваемой ситуа-

ции – достижения не менее 10 календарных лет общей продолжительности службы) сотрудник получает возможность уже сейчас жить в новой квартире либо доме. При этом жилье, приобретенное по ипотеке, сразу становится собственностью заемщика ипотечного кредита, то есть сотрудника, а длительный срок кредитования делает платежи по ипотеке не очень большими и, следовательно, не слишком обременительными.

Самым существенным недостатком ипотеки является так называемая переплата за квартиру, которая может достигать 100% и более. Переплата эта включает в себя проценты по ипотечному кредиту и ежегодные суммы обязательного страхования. Еще один минус представляет собой большое количество требований ипотечных банков к заемщикам (документальное подтверждение доходов, наличие регистрации и российского гражданства, определенный стаж работы на одном месте, поручители по кредиту и т.д.). Также недостатком ипотечного кредитования являются высокие процентные ставки по кредиту и наличие обременения со стороны банка. Поэтому сотрудникам, вступившим в ипотеку, ежемесячно приходится осуществлять выплаты, отдавая из своей заработной платы определенную денежную сумму, и дополнительно нести расходы по оплате коммунальных услуг.

Пока сотрудник осуществляет трудовую деятельность, получая за это заработную плату, он вполне способен удовлетворять требования банка по погашению суммы ипотечного кредита. В случае же прекращения таковой (предположим, по выходе на пенсию) эта возможность может свестись к минимуму, так как размер пенсии заметно ниже, нежели размер заработной платы (и то при условии увольнения со службы именно по указанному основанию, а ведь кто-то увольняется и по другим основаниям, при определенных обстоятельствах, не дающих право на получение пенсии).

Получается, что сотрудник, взявший кредит с целью улучшения своих жилищных условий до вступления в законную силу федерального закона от 30.12.2012 г. № 283-ФЗ и имеющий за плечами не менее 10 календарных лет общей продолжительности службы, практически теряет право на получение единовременной социальной выплаты, за исключением ряда случаев (к примеру, случая обеспечения общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее 15 кв. м, и то при условии несовершения

сотрудником действий, повлекших ухудшение жилищных условий).

Таким образом, с принятием федерального закона от 30.12.2012 г. № 283-ФЗ, затрагивающего в том числе и правовые отношения, связанные с осуществлением единовременной социальной выплаты сотрудникам уголовно-исполнительной системы, до настоящего момента неразрешенным остается вопрос, касающийся механизма возмещения государством сотрудникам, вступившим в ипотечное кредитование, денежной суммы, заимствованной у кредитных организаций. Необходимо понимать, что, добровольно вступая в ипотеку по своему внутреннему убеждению, сотрудник пытается в первую очередь

создать для себя и своей семьи надлежащие жилищные условия, позволяющие хоть в какой-то степени чувствовать себя защищенным.

Обозначенная в статье проблема является актуальной и требует дополнительных исследований и целенаправленных действий по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты, ведь формирование в Российской Федерации правового и социально ориентированного государства предполагает не только создание условий для беспрепятственного осуществления прав и личных свобод граждан, в том числе сотрудников уголовно-исполнительной системы, но и обеспечение их всесторонней социальной защиты.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7608.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы» // СЗ РФ. 2006. № 13. Ст. 1405.

³ См.: Информационное письмо ФСИН России от 21.03.2014 г. № исх-04-11443 «Об итогах реализации в 2013 году в учреждениях и органах УИС федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы».

⁴ См.: Миронова Т.К. Право социального обеспечения: Учеб. пособие. М., 2013. С. 312.

⁵ См.: Смирнов Д.А. Социальные выплаты как меры социальной защиты работника // Социальное и пенсионное право. М., 2010. № 4. С. 21.

⁶ См.: СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2269.

⁷ См.: Макарова Н.Н. Организация деятельности уголовно-исполнительной системы по социальной и правовой защите персонала: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006. С. 319.

¹ Sm.: SZ RF. 2012. № 53 (Ch. 1). St. 7608.

² Sm.: Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 21.03.2006 g. № 153 «O nekotoryh voprosah realizacii podprogrammy «Vypolnenie gosudarstvennyh objazatel'stv po obespečeniju zhil'em kategorij grazhdan, ustanovlennyh federal'nym zakonodatel'stvom» federal'noj celevoj programmy «Zhilishhe» na 2011–2015 gody» // SZ RF. 2006. № 13. St. 1405.

³ Sm.: Informacionnoe pis'mo FSIN Rossii ot 21.03.2014 g. № ish-04-11443 «Ob itogah realizacii v 2013 godu v uchrezhdenijah i organah UIS federal'noj celevoj programmy «Zhilishhe» na 2011–2015 gody».

⁴ Sm.: Mironova T.K. Pravo social'nogo obespečenija: Ucheb. posobie. M., 2013. S. 312.

⁵ Sm.: Smirnov D.A. Social'nye vyplaty kak mery social'noj zashhity rabotnika // Social'noe i pensionnoe pravo. M., 2010. № 4. S. 21.

⁶ Sm.: SZ RF. 2013. № 18. St. 2269.

⁷ Sm.: Makarova N.N. Organizacija dejatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noj sistemy po social'noj i pravovoj zashhite personala: Dis. ... kand. jurid. nauk. Rjazan', 2006. S. 319.