

УДК 364.01

Т.С. Еремеева, С.А. Безбородова

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Данная статья посвящена изучению проблемы реформирования социальной практики и социального законодательства. В качестве объекта исследования выступают сотрудники органов внутренних дел.

The given to a studying of a problem of reforming of social practice and the social legislation. As object of research is law enforcement officers.

Современная Россия переживает сложный период своей истории. Продолжающиеся процессы реформирования государства и общества обусловили коренные изменения в общественно-политической, социально-экономической, духовно-нравственной и других сферах жизни страны. Эти изменения сопровождаются нарастанием кризисных тенденций, ростом коррупции и преступности, резким осложнением криминогенной ситуации в стране. Произошло резкое имущественное расслоение и поляризация российского общества, что вызывает социальное напряжение, сопряженное нередко с жестокими преступлениями против личности, рост имущественных и финансово-экономических преступлений.

Развитие России как демократического правового государства связано с реформированием системы ее правоохранительных органов, прежде всего органов внутренних дел. По их практической работе можно оценить степень признания государством незыблемости прав человека, а также определить серьезность его обеспокоенности проблемой личной безопасности граждан. Государственная защита личности, ее прав и свобод гарантирована Конституцией Российской Федерации. Сотрудники правоохранительных органов государства ежедневно вступают в противодействие с криминально активной, агрессивной частью населения.

В составе правоохранительных органов именно органы внутренних дел несут наибольшую нагрузку в борьбе с преступностью, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Вызывает тревогу рост количества противоправных деяний, совершаемых в отношении сотрудников, фактов сопротивления им. В этой ситуации значительно усложняется правоохранительная деятельность органов внутренних дел, возрастают требования к организации службы, к сотрудникам, ведущим борьбу с негативными явлениями.

Задачи, решаемые сотрудниками органов внутренних дел в мирное время, сопряжены с риском для жизни и здоровья. Специфика деятельности сотрудников органов внутренних дел заключается в том, что, обладая широким кругом полномочий в сфере обеспечения прав и свобод граждан от преступных и иных посягательств, сотрудники этих органов нередко сами остаются незащищенными. Кроме того, служба в органах внутренних дел налагает ряд существенных ограничений на правовой статус сотрудников. Особенно важно отметить, что в условиях рыночной экономики сотрудник органов внутренних дел не имеет права заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью по извлечению доходов, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности.

Анализ кадровой ситуации в органах внутренних дел свидетельствует о высокой текучести кадров: доля сотрудников, проходящих службу в органах внутренних дел Амурской области менее трех лет, составила в 2010 году 26%. Наиболее серьезная обстановка сложилась в основных службах: в уголовном розыске сотрудники, проходящие службу менее трех лет, составляют 33%, в следственных аппаратах – 34%, в службе

участковых инспекторов – 52%, в подразделениях БЭП – 30%. Отток наиболее квалифицированных кадров приводит к осязаемому размыванию профессионального кадрового ядра, ухудшению морально-психологического состояния кадров, снижению престижа службы в органах внутренних дел и их боеготовности в целом. Такое положение можно объяснить многими причинами, в частности недостаточной социальной защитой личного состава, крайне неэффективной реализацией социальных гарантий, что, в свою очередь, обусловлено отсутствием четкого механизма защиты данной категории граждан и несовершенством законодательства, закрепляющего гарантии социальной защиты сотрудников органов внутренних дел.

Существуют различные подходы к трактовке содержания понятия «социальная защита сотрудников органов внутренних дел».

Во-первых, она рассматривается как составная часть реализации социальной политики Российской Федерации, призванной обеспечить один из основных принципов демократического правового государства – социальную справедливость. В содержательном плане социальная защита сотрудников органов внутренних дел представляет собой систему социальных гарантий конституционных прав и свобод, обеспечивающих удовлетворенность материальными и духовными потребностями в соответствии с тем правовым статусом, который они занимают в обществе.

Во-вторых, социальная защита сотрудников органов внутренних дел рассматривается как совокупность правовых норм, определяющих виды социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел, механизм их реализации. В данной совокупности правовых норм, образующих комплексный правовой институт, основное место занимают нормы административного права.

Соответственно, социальная защищенность сотрудников органов внутренних дел – это интегрированный показатель наличия объективно созданных институтом социальной защиты условий для реализации в отношении конкретного сотрудника гарантий соблюдения его прав, поддержания высокого уровня жизни и престижности его службы в сочетании с компетентностью данного сотрудника относительно защиты своих прав и личного достоинства.

Социальная защищенность сотрудников органов внутренних дел, конституционно и законодательно обеспечивая весь комплекс их прав и свобод, является результатом социальной защиты и определяется как достижение такого уровня благоденствия гражданина, который дает ему возможность для благоприятного индивидуального развития и выражается в устойчивом благополучии личности, обеспечивающем реализацию ее творческих возможностей.

Социальная защита сотрудников органов внутренних дел – один из существенных факторов эффективного функционирования этой правоохранительной структуры. Установлено (Н.Д. Кочеткова, А.П. Шергин и др.), что недостаточный уровень социальной защиты сотрудников органов внутренних дел приводит к их пассивности при выполнении возложенных на них функций, снижает наступательность их действий по охране правопорядка и заинтересованность в результатах служебной деятельности, является одной из основных причин оттока профессиональных кадров.

О низком уровне социальной защиты свидетельствуют и данные социологического опроса сотрудников, проведенного автором. Из 189 респондентов 67% сотрудников оценили реальное состояние своей социальной защиты как неудовлетворительное, 26% – как удовлетворительное и лишь 7% – как высокое.

Следует констатировать, что право сотрудников органов внутренних дел на обеспечение жильем практически не реализуется. В целом по стране на учете в качестве нуждающихся в получении жилья состоят более 20 тыс. сотрудников органов внутренних дел, из них более 10 тыс. сотрудников, имеющих безусловное преимущественное право на получение жилья: участковые уполномоченные милиции, инвалиды и участники боевых действий в регионах Северного Кавказа, заслуженные работники МВД России. В среднем по России

не удовлетворены своими жилищными условиями 84% сотрудников, при этом не удовлетворены полностью 58%, удовлетворены частично – 26%. В Амурской области за последние три года сотрудникам ОВД было предоставлено всего 15 квартир при очереди на предоставление жилья более 2 тыс. человек.

Данная ситуация объясняется обстоятельствами как правового, так и социально-экономического характера. В связи с этим приоритетной задачей в настоящее время является совершенствование социальной защищенности сотрудников органов внутренних дел как составной части социальной защиты населения в Российской Федерации. В результате вышеперечисленных обстоятельств комплексное исследование проблем социальной защиты сотрудников органов внутренних дел представляется актуальным.

Вопросы социальной защиты личности и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел рассматривались в работах: Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Г.В. Мальцева, А.В. Стремоухова И.И. Веремеенко, И.Н. Зубова, В.Я. Кикотя, Л.М. Колодкина, Б.П. Кондрашова, А.П. Коренева, Р.У. Концелидзе, В.В. Корицкой, А.В. Коровникова, С.М. Крупно, Ю.П. Соловья, В.Д. Малкова, А.А. Магомедова, Г.А. Туманова, И.И. Шубиной, В.М. Шамарова, П.П. Сергуна, В.С. Чернявского, А.В. Стремоухова, С.Д. Порошука, В.И. Федорова, А.Х. Миндагулова, Г.М. Мякишева, С.Ф. Зыбина, О.М. Хатюшенко, В.В. Черникова и др. Проблемы обеспечения социальной защиты сотрудников органов внутренних дел рассмотрены в литературе в различных аспектах: историческом, правовом, социальном, социологическом, организационном.

Вместе с тем комплексных исследований проблем обеспечения данного института пока недостаточно, современной научной концепции социальной защиты сотрудников органов внутренних дел не создано.

В связи с этим Президентом РФ на рассмотрение в Госдуму был внесен законопроект о социальных гарантиях сотрудникам ОВД. Данный документ предусматривает увеличение пенсии правоохранителей в 2,3 раза и повышение их зарплат. Вместе с тем урезается большая часть существующих льгот – они заменяются на фиксированные надбавки к заработной плате. В частности, отменяется бесплатный проезд к месту отдыха в отпуск, урезается возможность получения ссуды на квартиру и другие традиционные «бонусы» правоохранителей. В то же время достаточно подробно прописаны меры социальной поддержки для членов семьи погибшего сотрудника, чего не было в ранее действующем законодательстве.

В случае гибели сотрудника при выполнении служебных обязанностей единовременное пособие его семье составит до 3 млн. рублей, а при получении увечья – до 2 млн. рублей. Сейчас размер пособий исчисляется исходя из окладов по занимаемой должности и по званию, в первом случае – 120 окладов, во втором – 60.

Сегодня основные деньги в зарплате милиционера приходятся на надбавки – за сложность, секретность, компенсацию жилья и др. Такой порядок позволяет МВД экономить на пенсионерах, поскольку надбавки не влияют на размер пенсии. Законопроектом предлагается сократить количество допвыплат. Остаться должны четыре стимулирующие надбавки (за выслугу лет, за квалификационное звание, за ученую степень, ученое звание) и четыре компенсационные (за особые условия службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, материальная помощь, районные коэффициенты).

В соответствии с президентским законопроектом с 2012 г. сотрудники станут получать зарплату, основная часть которой будет состоять из оклада по должности и по званию. В новом законе остаются только 8 надбавок из 40 ныне существующих. Прибавку к зарплате за выслугу лет (от 10 до 40% к окладу денежного содержания) станут получать все сотрудники. Надбавка за квалификационное звание составит еще от 5 до 30% оклада. Эта мера призвана повысить пенсии бывшим милиционерам – ранее они рассчитывались без учета надбавок. С 1 января 2012 г. пенсии будут исчисляться исходя из 54% окладов по должности, специальному званию и процентной надбавки за выслугу лет, ежегодно

индексируясь на 2% до достижения 100% оклада. Предполагается, что в 2012 г. средний размер милицейских пенсий приблизится к уровню, превышающему общегражданские пенсии на 30%.

За три года на новые выплаты сотрудникам органов внутренних дел потребуется 608,21 млрд. рублей, следует из финансово-экономического обоснования к законопроекту. 75,29 млрд. рублей потребуется в 2012 г. на дополнительные расходы на пенсии сотрудникам МВД. Ожидается, что к началу 2012 г. пенсию по выслуге лет будут получать 686 100 человек, по инвалидности – 56500 человек, а по потере кормильца – 64600 человек. Текущий размер пенсий просто ничтожный и без его увеличения пенсионеры МВД – а это высокоорганизованный электорат – не поймут, почему зарплаты полицейским вырастут, а их пенсии так и останутся нищенскими, считают в руководстве ведомства.

Общая сумма дополнительных расходов на МВД исходя из нового закона составит в 2012 г. 368 млрд. рублей. Это достаточно большая сумма, эквивалентная примерно 8% всех расходов на государственные пенсии.

При увольнении со службы сотрудник в зависимости от основания увольнения может получить в качестве единовременного пособия до пяти окладов денежного содержания. Но его получают только те, кто был уволен не по компрометирующим обстоятельствам, а например, по достижении предельного возраста пребывания на службе или на основании заключения военно-врачебной комиссии о негодности к службе. Пособия лишатся те, кто нарушил условия контракта, служебную дисциплину, опорочил честь сотрудника или был осужден за какое-либо преступление.

К изменениям, обусловленным негативными событиями последнего времени, можно отнести норму о приостановлении выплаты денежного довольствия сотруднику, обвиняемому или подозреваемому в совершении преступления. Зарплата таким полицейским «светит» только при вынесении оправдательного приговора или прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям. А пока подследственные сотрудники продолжают получать зарплату вплоть до момента увольнения из органов. Правда, часто оказывается, что милиционеры совершают преступления, заблаговременно уволившись из «органов».

Отметим, что сами будущие полицейские оказались далеко не в восторге от будущих бонусов. Обсуждение президентского законопроекта на форуме police-russia.ru оказалось бурным и пессимистичным: 54,26% его участников посчитали, что будущий закон «не гарантирует соцпакет полицейскому»; 42,47% поставили «крестик» под мнением «а мне фиолетово, все равно обманут». И только 3,27% сотрудников МВД уверены в том, что закон гарантирует им полный комплекс социальных гарантий.

С целью изучения мнения сотрудников ОВД о новых законодательных инициативах в сфере предоставления социальных гарантий нами было проведено исследование, направленное на анализ соответствующих ценностных установок и представлений сотрудников, работающих в УВД г. Благовещенска и УВД Амурской области. В качестве методов исследования определен экспресс-опрос (в форме интервью).

Исследование показало, что мнения респондентов о новом законопроекте разделились: примерно треть опрошенных видят положительные перспективы в принятии нового закона («будет меньше незначительных доплат», «наконец будет надежда на решение жилищной проблемы», «новое всегда лучше старого»), еще столько же ничего позитивного от новшеств в законодательстве не ожидают («социальные гарантии нормально прописаны и в сегодняшнем законодательстве», «то, что предлагается, списано с закона о военных, а результат – вряд ли будет такой же, как в оборонном ведомстве, так как нет такой финансовой подпитки», «то, что власть предлагает, всегда на пользу власти, а не граждан», «говорят, что станет лучше, а сами отменили льготный выход на пенсию»). Остальные опрошенные затруднились обозначить свою позицию, сославшись или на незнание нововведений (14%) либо на невозможность их однозначной оценки (18%).

Значительная часть опрошенных (67%) хотели бы видеть в новом законе или подзаконных актах, на которые ссылается новый закон, больше конкретики. В частности, они предпочли бы иметь возможность познакомиться с конкретными формулами, процедурами, механизмами расчета стоимостного размера нового социального пакета, гарантируемого сотрудникам ОВД, и предполагаемого размера надбавок к пенсиям бывшим сотрудникам: «Если сотрудник милиции не будет иметь четких гарантий обеспеченного и достойного положения после увольнения, то стимула работать полноценно до окончания срока службы у него не будет», «Сотрудник должен знать, что прослужив достойно, уйдет на пенсию социально защищенным».

Таким образом, можно сделать вывод, что в условиях реформирования нормативно-правовой базы и структуры МВД перед должностными лицами кадровых служб и подразделений ОВД стоит первостепенная задача информирования о произошедших изменениях, разработки новых методических материалов и иного документального обеспечения работы с получателями социальных выплат и услуг, повышения собственной квалификации в области реализации социальных гарантий и обеспечения социальной защищенности сотрудников ОВД.

1. Кочеткова Н.Д. Правовое обеспечение социальной защиты сотрудников органов внутренних дел // Наука и практика. Актуальные проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в современной России: Материалы региональной научно-практ. конф. 28 октября 2004. – Орел: ОрЮИ МВД России, 2004. – № 7 (23).
2. Курбатов В.И. Сто десять вопросов и ответов по теории и практике социальной работы. – М.: КНОРУС, 2010.
3. Кочеткова Н.Д. Современные проблемы социальной защиты сотрудников органов внутренних дел // Труды ВИПК МВД России. Актуальные проблемы кадрового обеспечения и управления персоналом ОВД: Материалы научно-практ. конф. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2006.
4. Проект Федерального закона «О социальных гарантиях».
5. Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2010 год. – М.: ДКО МВД РФ, 2011.
6. Федеральный закон РФ от 07.02.11 № 3-ФЗ «О полиции».
7. Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.11 № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О полиции”».