

## СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ СОТРУДНИКАМ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

*В статье рассматриваются понятие и сущность социального государства в современном мире. Изучены правовые основы социальной политики Российской Федерации и основные направления ее реализации, выделяются специальные группы субъектов, в отношении которых применяются дополнительные меры социальной поддержки. Проведен анализ социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, описаны основные проблемы, связанные с их реализацией. Высказаны предложения о совершенствовании механизмов реализации социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел.*

**Ключевые слова:** социальное государство, социальная политика, социальные гарантии, социальная защита, сотрудники органов внутренних дел.

### SOCIAL GUARANTEES OF THE STAFF OF THE INTERIOR OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF STATE SOCIAL POLICY

*The article discusses the concept and essence of the welfare state in the modern world. The author has considered the legal framework for social policy of the Russian Federation and the main directions of its implementation, determined a group of specific subjects which has the right to the additional measures of social support. He analyses a social guarantees of the staff of the Interior of the Russian Federation and describes the main problems, connected with their implementation. Suggestions on improving of the mechanisms of implementation of social guarantees of the staff of the Interior have been proposed.*

**Keywords:** welfare state, social policy, social guarantees, social security, the staff of the Interior.

В теории государства и права принято выделять ряд функций государства, в которых отражаются основные направления его деятельности, вытекающие из сущности, целей и задач данной основной формы организации публичной власти. Среди представителей разных научных школ нет единого понимания о количестве функций государства, их видах, наименованиях. Вместе с тем практически аксиомой для современного государства стало наличие социальной функции. Некоторые авторы выделяют функцию социальной защиты [6, с. 59], которая, исходя из наименования, имеет более ограниченную сферу реализации и предметно очерченную сущность – обеспечение достойных условий жизни человека. В то же время собственно социальная функция может пониматься расширительно и принимать значения, связанные с устройством общества, его организаций, взаимодействием индивидов и т. д. вплоть до противопоставления государства социальному государству либеральному [1, с. 14].

Отраслевые подходы в данном вопросе имеют более очерченные границы и основываются как на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах, так и на национальной конституции и законодательстве.

Российская правовая действительность в вопросах о социальной функции государства формируется на основе Конституции Российской Федерации, Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г., ратифицированной Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ, законодательства и подзаконных нормативных правовых актов.

Согласно ст. 7 Конституции, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Европейская социальная хартия требует от государств, ее подписавших, обеспечивать конкретные принципы социального государства и предоставлять личности права, необходимые для повышения уровня жизни и подъема благосостояния всех слоев населения. Законы и подзаконные акты определяют конкретные механизмы реализации данных положений. Совокупность этих правовых актов является прочным фундаментом, необходимым для реализации социальной функции государства.

Собственно реализация данной функции есть не что иное, как отдельное самостоятельное

направление внутренней политики государства – социальной политики.

Как справедливо отмечает В.И. Майоров, социальная политика – это многомерное понятие, включающее в себя все значимые для жизни людей решения. Она имеет непосредственное отношение к общественному благосостоянию людей, к удовлетворению их материальных, социальных и интеллектуальных потребностей, к формированию уважения к человеческому достоинству и к установлению социальной стабильности, социального партнерства, социального мира в обществе. Это, по мнению ученого, широкое понимание исследуемого понятия [4, с. 62].

В более конкретном значении она рассматривается как часть общей политики государства, которая касается отношений между социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанных с изменениями в социальной структуре, ростом благосостояния граждан, улучшением их жизни, удовлетворением материальных и духовных потребностей, совершенствованием образа жизни [4, с. 62].

Рассматривая социальную политику государства в предложенной интерпретации, на основе анализа ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации можно выделить ее основные направления:

- 1) охрана труда людей;
- 2) охрана здоровья людей;
- 3) установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- 4) обеспечение государственной поддержки: семьи; материнства; отцовства; детства; инвалидов; пожилых граждан;
- 5) развитие системы социальных служб;
- 6) установление: государственных пенсий; пособий; иных гарантий социальной защиты.

Конкретные положения, определяющие порядок реализации конституционно закрепленных направлений государственной социальной политики, развиваются в отраслевом законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах. В частности, можно назвать Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ, в котором содержится отдельный раздел, посвященный регулированию отношений в сфере охраны труда, федеральные законы от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах

охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и от 23 февраля 2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», предмет регулирования которых соответствует названию.

Гарантированный минимальный размер оплаты труда устанавливается Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда».

Государственная поддержка отдельных категорий граждан, перечисленных в Конституции РФ, реализуется в соответствии с федеральными законами:

«О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ);

«О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ);

«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ);

«Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ);

«О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ);

«О государственной социальной помощи» (от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ);

«О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» (от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ).

Наряду с перечисленными федеральными законами, в нормах которых содержатся механизмы реализации положений ст. 7 Конституции РФ, существует большое количество подзаконных нормативных правовых актов, детализирующих соответствующие процедуры.

Социальная политика Российской Федерации не ограничивается приведенным перечнем направлений. Социальный характер нашего государства предполагает развитие и совершенствование институтов государственной защиты лиц, нуждающихся в соответствующей заботе, постоянную актуализацию мер социальной поддержки.

Неоднороден и перечень субъектов, в отношении которых применяются меры социальной защиты. Социальная политика государства не ограничивается только теми категориями граждан, которые попали в затруднительную ситуацию или не способны в силу объективных причин обеспечить себе достойное существование (дети, инвалиды, пенсионеры и т. д.). Среди

получателей специальных мер социальной защиты можно выделить две практически полярные группы субъектов: жертвы техногенных катастроф (например, граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча) и лица, имеющие перед Российской Федерации особые заслуги (например, граждане России, удостоенные званий Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации и являющиеся полными кавалерами ордена Славы).

Если в отношении первой группы государство, будучи косвенно виновным в событии, кардинально изменившем жизнь граждан, несет дополнительные издержки, призванные обеспечить компенсацию понесенных страданий, то вторая категория – лица, имеющие перед Российской Федерации особые заслуги, и дополнительные меры социальной поддержки являются формой благодарности и признания достижений.

Отдельную категорию субъектов социальной защиты представляют лица, выполняющие специфические государственные функции и находящиеся на государственной службе. В данном случае вступает особого вида общественный договор, сущность которого имеет одинаковую природу с коллективным договором – формой, используемой в трудовых отношениях.

С одной стороны, государство возлагает на отдельные категории лиц (судей, прокуроров, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и др.) в сравнении с иными категориями профессий дополнительные обязанности и ограничения, с другой – обеспечивает им более высокий уровень социального обеспечения и защиты.

Установление дополнительных социальных гарантий для данной категории лиц, выполняющих отдельные государственные функции и полномочия, имеет важное значение и для профилактики коррупционных проявлений. С одной стороны, социально защищенный представитель государства не будет испытывать нужду и объективную потребность в совершении коррупционных правонарушений, с другой – будет дорожить своим местом работы (службы).

Самыми многочисленными категориями лиц, в отношении которых предусмотрены подобные дополнительные меры социальной защиты, являются военнослужащие (1 134 800 единиц [9]) и сотрудники органов внутренних дел (914 525 человек [8]). И если первые выполняют такие важнейшие внешние функции государства, как

оборона, обеспечение международного мира и безопасности, то вторая категория стоит на страже охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечения общественной безопасности.

Нельзя не согласиться с В.И. Майоровым в том, что важной задачей любого государства является обеспечение правопорядка, ибо без него исчезает само государство как организация общества. Демократическое государство призвано обеспечивать общественный порядок и общественную безопасность, создавая благоприятные социально-политические условия для существования и развития своих граждан, а также деятельности всех государственных и частных предприятий, учреждений и организаций [5, с. 209].

В целях решения ключевых для развития государства задач на сотрудников органов внутренних дел возложены дополнительные обязанности и ограничения в виде ненормированного служебного дня, привлечения к выполнению служебных обязанностей в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни, большого перечня запретов, дополнительных требований к служебному поведению и т.д. Кроме того, находясь на службе, они рискуют самым дорогим – жизнью и здоровьем.

Законодательное установление социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел призвано компенсировать данные лишения, возникающие в связи с прохождением службы. Нельзя отрицать и тот факт, что социальная защита полицейских самым непосредственным образом связана с престижностью службы, а также эффективным выполнением возложенных на сотрудников задач и функций [2, с. 55].

Как справедливо отмечает В.И. Майоров, на современном этапе развития российского государства вопросам формирования и развития правоохранительной системы уделяется все больше внимания со стороны Президента РФ, Правительства РФ и руководителей федеральных органов государственной власти. Обусловлено это тем, что деятельность правоохранительных органов неразрывно связана с жизнью российского общества, которое стремится к общему процессу развития российской государственности, превращению России в зрелое гражданское общество [5, с. 40].

Это, в частности, подтверждается разработкой и принятием специального нормативного правового акта, положения которого адресно регулируют вопросы социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел – Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов

внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о социальных гарантиях).

Гарантиям социальной защиты сотрудников органов внутренних дел посвящена гл. 9 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Также в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» содержится отдельная глава, регулирующая гарантии социальной защиты сотрудников полиции.

Таким образом, вопросы социальной защиты сотрудников органов внутренних дел адресно регулируются тремя федеральными законами и большим массивом подзаконных нормативных правовых актов. Данная ситуация совершенно объективно видится существенным прорывом в социальном обеспечении сотрудников органов внутренних дел как с позиций правового регулирования, так и в отношении реально принимаемых мер.

Предусмотренные законодательством гарантии сотрудникам органов внутренних дел включают:

- 1) денежное довольствие;
- 2) пособия и другие денежные выплаты в связи с прохождением службы в органах внутренних дел и увольнением со службы в органах внутренних дел;
- 3) единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения;
- 4) предоставление жилого помещения в собственность;
- 5) предоставление жилого помещения жилищного фонда Российской Федерации по договору социального найма;
- 6) предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда;
- 7) денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений;
- 8) предоставление жилых помещений сотрудникам, замещающим должность участкового уполномоченного полиции;
- 9) денежные компенсации расходов на оплату коммунальных и иных услуг;
- 10) медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение;
- 11) меры социальной поддержки членов семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей;

12) страховые гарантии сотруднику органов внутренних дел и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей;

13) гарантии в связи с увольнением со службы в органах внутренних дел;

14)вещевое и продовольственное обеспечение сотрудника органов внутренних дел;

15) пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел и членов их семей.

Кроме того, сотрудникам полиции в связи с прохождением службы в полиции дополнительно предоставляются следующие гарантии:

1) обеспечение в служебных целях проездными документами на все виды транспорта общего пользования (кроме такси) городского, пригородного и местного сообщения;

2) право бронирования и внеочередного получения мест в гостиницах, приобретения проездных документов на все виды транспорта по предъявлении служебного удостоверения и документов, подтверждающих факт следования к новому месту службы или нахождения в служебной командировке;

3) право сотрудников полиции при выполнении служебных обязанностей по обеспечению безопасности граждан и охране общественного порядка на железнодорожном, водном или воздушном транспорте на проезд в поездах, на речных, морских и воздушных судах в пределах обслуживаемого объекта (участка) без приобретения проездных документов;

4) право сотрудника полиции при выполнении служебных обязанностей по пресечению преступления, административного правонарушения, задержанию и доставлению лица (лиц), подозреваемого (подозреваемых) в совершении преступления, административного правонарушения на проезд и провоз задержанного либо доставляемого им лица (лиц) на всех видах транспорта общего пользования (кроме такси) городского, пригородного и местного сообщения а в сельской местности – на попутном транспорте по предъявлении служебного удостоверения.

Дополнительно к перечисленным социальным гарантиям право на первоочередное представление мест в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях по месту жительства и в летних оздоровительных лагерях независимо от формы собственности имеют дети, находящиеся (находившиеся) на иждивении:

сотрудников полиции;

сотрудников полиции, погибших (умерших) вследствиеувечья или иного повреждения здоровья,

полученных в связи с выполнением служебных обязанностей;

сотрудников полиции, умерших вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции;

граждан Российской Федерации, уволенных со службы в полиции вследствиеувечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей и исключивших возможность дальнейшего прохождения службы в полиции;

граждан Российской Федерации, умерших в течение одного года после увольнения со службы в полиции вследствиеувечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции, исключивших возможность дальнейшего прохождения службы в полиции.

Как видно из приведенных перечней, меры социальной поддержки сотрудников органов внутренних дел, членов их семей и лиц, находящихся (находившихся) на их иждивении, охватывают все сферы жизнедеятельности человека и в своей совокупности создают высокий уровень их обеспеченности.

Вместе с тем, как отмечает А.В. Куракин, говорить о том, что механизм социальной защиты сотрудников полиции эффективно работает, а меры социальной защиты в полном объеме достигают своей цели, пока невозможно. В действительности те социальные гарантии, которые закреплены нормативно, сотрудники полиции имеют возможность использовать далеко не в полном объеме [3, с. 53]. И, к сожалению, его наблюдения эмпирически подтверждаются.

У данной проблемы существуют глубокие исторические корни, связанные с национальным менталитетом. Рассматривая эту проблему в контексте российской государственности, А.С. Шабуров отмечает, прежде всего, характерные для русского народа отношения патернализма. Благоговение перед властью имущими вызывало преклонение перед властью, а не перед законом. Отсюда и наличие в государственно-правовых отношениях непродуманных, субъективистских всплесков, обилие лозунгов, проектов, программ, не обеспеченных правовыми средствами [10, с. 7].

Неэффективная реализация законодательных положений, устанавливающих социальные гарантии сотрудникам органов внутренних дел, имеет абсолютно противоположный заданной цели эффект. Невыполнение закона в отношении сотрудника объективно порождает в нем сомнения

в силе права и подрывает веру в сам принцип законности.

Нарушение прав (социальных или иных) сотрудников органов внутренних дел, фактическое неосуществление установленных законом социальных гарантий ведут к деформации правосознания, подрывают моральные устои службы, формируют не только правовой, но и нравственный нигилизм. Нет никаких сомнений, что данные факты должны быть исключены, иначе ни о каком искоренении коррупции, иных нарушений законности, о формировании доброжелательного отношения к гражданам говорить не приходится.

Возможно, в целях обеспечения безусловной реализации всех социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел перечень мер социальной поддержки придется на законодательном уровне корректировать, поскольку только организационно и финансово обеспеченные гарантии позволяют реализовать сущность социального государства. Декларативные гарантии противоречат и даже наносят вред данной концепции, и от нереализуемых мер социальной защиты следует отказываться.

С другой стороны, правовой механизм реализации мер социальной поддержки, осуществления социальных гарантий должен быть защищен от возможных злоупотреблений правом, когда лица, не имеющие оснований, по подложным документам или по иным не предусмотренным законом схемам необоснованно могут пользоваться мерами социальной поддержки.

Реализация социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел должна основываться на единых для данной сферы внутренней политики государства принципах, гарантирующих социальную поддержку граждан, имеющих на то все законные основания. В решении данной задачи незаменимым видится мониторинг правоприменения как специфический вид деятельности, направленный на выявление недостатков в реализации правовых норм [7, с. 4].

Только в процессе реальной правоприметельной деятельности становятся очевидными многие проблемы, оставшиеся без внимания на стадии правотворчества. И в целях корректировки правовых норм всем уполномоченным субъектам правового мониторинга, в том числе в системе МВД России, следует на основе полученных в результате «обратной связи» сведений о наличии правовых коллизий, пробелов, иных дефектов права незамедлительно выступать инициаторами внесения в правовые акты необходимых изменений.

Подводя итоги сказанному, можно сформулировать ряд общих выводов и предложений.

1. Являясь, согласно Конституции, социальным государством, Российской Федерации активно развивает и совершенствует социальную политику как одно из важнейших направлений внутренней политики государства. Созданы необходимые организационно-правовые условия, в бюджетах всех уровней выделяются финансовые средства, осуществляется постоянный мониторинг и совершенствование всех направлений осуществляемой социальной политики.

2. Среди специальных субъектов, на которых распространяются меры социальной защиты, можно выделить, с одной стороны, социально не защищенные категории граждан, объективно нуждающиеся в социальной поддержке, с другой – лиц, выполняющих специфические государственные функции и находящихся на государственной службе, для которых установление дополнительных социальных гарантий является специальной поддержкой со стороны государства как работодателя взамен на установление повышенных требований, обязанностей, ограничений и ответственности, связанных с исполнением возложенных государством задач.

3. Проводимая в последние годы реформа Министерства внутренних дел Российской Федерации осуществлялась в том числе и в контексте социальной политики государства, что позволило существенным образом увеличить объем и уровень социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел. Принятый в 2011 году Закон

о социальных гарантиях стал первым в новой российской истории нормативным правовым актом, в котором были обобщены и систематизированы социальные гарантии сотрудникам органов внутренних дел, что можно считать значительным достижением социальной политики государства в отношении данной категории лиц.

4. Закрепленный в законодательстве перечень социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел представляет собой объемный массив мер социальной защиты как в отношении самих сотрудников, так и членов их семей и лиц, находящихся (находившихся) на их иждивении, и охватывающих практически все сферы жизнедеятельности. Вместе с тем ряд социальных гарантий продолжает носить декларативный характер и фактически не реализуется или осуществляется в ограниченном объеме, не позволяющем говорить об их доступности. С другой стороны, не устранены все пробелы, позволяющие пользоваться мерами социальной поддержки лицами, не имеющими на то основания, порождая злоупотребления социальными правами.

5. Дальнейшее совершенствование социальной политики государства в отношении социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел должно обеспечивать доступность всех установленных мер социальной поддержки, защищенность самого механизма социального обеспечения от злоупотреблений и развитие открытости самой системы социального обеспечения, исключающей возможности злоупотреблений и коррупции.

## Примечания

1. Вишняков В. Г. Конституционные основы социального государства // Журнал российского права. – 2004. – № 8. – С. 11-22.
2. Костенников М. В., Куракин А. В. Полиция и социальное государство // Российская юстиция. – 2012. – № 6. – С. 55-59.
3. Куракин А. В. К вопросу о понятии социальной функции государства и ее реализация в деятельности полиции // Мониторинг правоприменения. – 2013. – № 1. – С. 53-60.
4. Майоров В. И. К вопросу о социальной политике государства: теоретико-правовой аспект // Проблемы права. – 2012. – № 2. – С. 61-64.
5. Майоров В. И. Управление отделом полиции с ориентацией на общественность // Полицейский право. – 2007. – № 1. – С. 209-211.
6. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. – М. : Юристъ, 2001.
7. Мещеряков А. Н. Мониторинг правоприменения в Российской Федерации и основы его осуществления в системе МВД России // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2012. – № 2. – С. 4-7.
8. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 мая 2014 г. № 300 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 19. – Ст. 2396.
9. О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 января 2008 г. № 1 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 1. Ст. 1.

10.Шабуров А.С. Правовые основы социальной государственности России // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2014. – № 1. – С. 3-9.

**МЕЩЕРЯКОВ Александр Николаевич**, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника Уральского юридического института МВД России по научной работе.

E-mail: 12.00.02@mail.ru

**MESHCHERYAKOV Aleksandr**, Candidate of Law, assistant professor, deputy head of the Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

E-mail: 12.00.02@mail.ru