

УДК 340

DOI 10.36511/2078-5356-2020-4-13-18

Чечельницкий Илья Валентинович
Ilya V. Chechelnitky

кандидат юридических наук, первый заместитель руководителя
Рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (119121, Москва, Смоленский бульвар, 19, стр. 2)

candidate of sciences (law), first deputy head
Working staff of the Commissioner for human rights in the Russian Federation (build. 2, 19 Smolensky av., Moscow, Russian Federation, 119121)

E-mail: iv89261863056@gmail.com

Обеспечение принципа справедливости в контексте защиты прав сотрудников органов внутренних дел

Ensuring the principle of justice in the context of protecting the rights of employees of internal affairs bodies

Об актуальности проблем обеспечения справедливости говорят результаты новейших социологических исследований, которые указывают на резкое увеличение запроса на справедливость и наметившуюся тенденцию к пониманию гражданами справедливости в контексте защиты прав человека. На примере деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по защите прав сотрудников органов внутренних дел раскрываются подходы к пониманию категорий справедливости в практической деятельности. По результатам анализа правоприменительной практики и эмпирических данных обосновываются предложения о необходимости совершенствования законодательства в части защиты прав сотрудников органов внутренних дел.

Ключевые слова: справедливость, права человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, право на жилище, социальные гарантии, сотрудники органов внутренних дел, правоохранительная служба.

The relevance of the problems of ensuring justice is indicated by the results of the latest sociological research, which indicate a sharp increase in the demand for justice and the emerging tendency for citizens to understand justice in the context of the protection of human rights. On the example of the activities of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation to protect the rights of employees of internal affairs bodies, approaches to understanding the categories of justice in practice are revealed. Based on the results of the analysis of law enforcement practice and empirical data, proposals are justified on the need to improve legislation in terms of protecting the rights of employees of internal affairs bodies.

Keywords: justice, human rights, the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, right to housing, social guarantees, employees of internal affairs bodies, law enforcement.

Важнейшими критериями, определяющими уровень развития общества по пути прогресса, являются соответствие его социальных институтов требованиям справедливости, а законодательства — общепризнанным принципам и нормам международного права в части гарантий прав и свобод человека и гражданина. Вопросы прав человека россияне традиционно связывают с уровнем обеспечения справедливости. Последние социологические исследова-

ния показывают, что 46% россиян в 2020 году сталкивались с социальной несправедливостью [1]. Самые яркие примеры несправедливости — низкие выплаты, невозможность получить медицинскую и социальную помощь.

В качестве позитивной тенденции можно отметить некоторое снижение числа граждан, которые считают, что современное российское общество в целом устроено несправедливо (с 65% в 2018 году до 61% респондентов в 2020

© Чечельницкий И.В., 2020

году). Напротив, число респондентов, полагающих, что современное российское общество в целом устроено справедливо, выросло с 22% в 2018 году до 24% в 2020 году.

Важно также отметить, что с 32% в 2018 году до 42% в 2020 году увеличилось количество граждан, полагающих, что российское общество сегодня устроено более справедливо, чем в странах Западной Европы. Повышение уровня справедливости российского общества респонденты связывают в основном с возросшей социальной помощью, в том числе при эпидемии коронавируса (6%); хорошей работой властных структур (3%); улучшением социального климата (2%).

Очевидно, что сегодня обеспечение справедливости социального устройства выступает главным условием силы, стабильности и благосостояния государства. Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию отметил, что решать масштабные задачи, выстроить модель социального, экономического развития, которая позволит обеспечить наилучшие условия для самореализации человека, а значит, дать достойные ответы на вызовы стремительно меняющегося мира, сохранить Россию как цивилизацию, основанную на собственной идентичности, на многовековых традициях, на культуре наших народов, наших ценностях, можно только когда есть справедливость и широкое пространство для свободы и равных возможностей [2].

Правовым выражением справедливости являются права человека, закрепляющие основные принципы, гарантии и механизмы справедливого распределения в обществе материальных и нематериальных благ. Индикатором справедливости права и общественного устройства выступают права и свободы человека, качество их закрепления в законодательстве, а главное — степень их реализации и защищенности. Обеспечение принципа справедливости напрямую связано с существованием в обществе реальных гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Дефицит законодательных гарантий соблюдения прав человека и дефекты правоприменительной практики приводят к снижению уровня справедливости в обществе.

Это подтверждается результатами социологических исследований фонда «Общественное мнение», проводимых в последние годы по инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный), которые говорят о том, что на

фоне снижения уровня социальной справедливости в последние годы растет число респондентов, считающих, что уровень соблюдения прав человека в стране можно оценить скорее негативно [3].

При этом лидирующие позиции в рейтинге значимости прав и свобод занимают такие социальные права, как право на бесплатную медицинскую помощь (2018 — 78%, 2017 — 81%, 2016 — 78%), право на бесплатное образование (2018 — 62%, 2017 — 60%, 2016 — 60%), право на жилище и его справедливую оплату (2018 — 53%, 2017 — 55%, 2015 — 53%) [3]. Это говорит о высоком общественном запросе именно на социальную справедливость, связанном с соразмерным распределением в обществе основных социальных благ.

Несмотря на значительные результаты в области защиты прав человека, которых удалось добиться за последние годы, социологические исследования и результаты анализа обращений граждан, поступающих к Уполномоченному, показывают, что сегодня сохраняются значительные резервы для совершенствования законодательства и правоприменительной практики на пути к обеспечению справедливости, верховенству права и защите прав человека.

Важным индикатором социальной справедливости в обществе выступает то, как государство заботится об отдельных группах населения. При этом в особой защите государства нуждаются не только социально незащищенные группы, но и те граждане, которые своим ежедневным трудом вносят неоценимый вклад в дело защиты прав и свобод наших граждан, подвергаются особому риску в ходе профессиональной деятельности. К ним, в первую очередь, относятся сотрудники правоохранительных органов Российской Федерации, чей самоотверженный труд позволяет обеспечить должный уровень защищенности прав человека, гарантирует сохранение конституционного строя, суверенитета, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Сотрудники правоохранительных органов обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными законодательством. На них возлагаются также обязанности по защите национальных интересов, обеспечения безопасности личности, общества и государства в любых условиях, в том числе с риском для жизни. В связи с особым характером этих обязанностей людям

в погонах предоставляются льготы, гарантии и компенсации.

Государство последовательно проводит политику, направленную на предоставление военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов, гражданам, уволенным со службы, и членам их семей дополнительных мер правовой и социальной защиты, совершенствование правового обеспечения их службы [4]. Вопросы защиты прав и свобод сотрудников органов внутренних дел традиционно находятся и в центре внимания научного сообщества [5—9]. Указанные проблемы стали предметом широкой научной дискуссии в ходе Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Защита прав сотрудников органов внутренних дел: доктрина, практика, техника», которая состоялась 27 июня 2019 года в Нижегородской академии МВД России с участием Уполномоченного.

Вместе с тем, обращения граждан, поступающие к Уполномоченному от сотрудников правоохранительных органов, показывают, что сегодня действующее законодательство и правоприменительная практика в части защиты прав и свобод данной категории граждан далеко не всегда соответствует требованиям справедливости.

Несмотря на то что обращения от сотрудников органов внутренних дел, членов их семей, ветеранов по вопросам соблюдения и защиты их прав и гарантий к Уполномоченному составляют небольшую часть от всего массива ежегодно поступающих обращений, за многими из них стоят системные проблемы, требующие мер реагирования со стороны государства.

Больше всего обращений от сотрудников органов внутренних дел поступает по вопросам обеспечения их жилищных прав, прохождения службы (поступление на службу, продвижение по службе, перевод на другое место службы, увольнение со службы), а также социального обеспечения (пенсионного обеспечения, страховых выплат, предоставления льгот и компенсаций сотрудникам и пенсионерам МВД России, медицинского обеспечения).

Как показывает практика работы Уполномоченного, наиболее острой, к сожалению, является проблема жилищного обеспечения сотрудников правоохранительных органов. Этот вопрос традиционно поднимается в ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного за 2016—2019 годы.

Необходимо отметить, что жилищные проблемы актуальны для граждан страны в целом.

Более половины опрошенных в 2020 году граждан (57%) указала, что у их семей есть потребность в улучшении жилищных условий. При этом большинство отметило, что финансовые возможности для такого улучшения у них отсутствуют (80%) [10]. В числе актуальных проблем жилищной сферы наиболее часто граждане называют высокие цены на услуги ЖКХ: о наличии такой проблемы в регионах своего проживания сообщили 45% респондентов, наиболее часто ее отмечали жители Уральского (51%), Дальневосточного (49%) и Приволжского (48%) федеральных округов [11]. Не являются исключением и сотрудники правоохранительных органов.

Серьезная социальная несправедливость складывается из-за того, что тысячи семей сотрудников органов внутренних дел, стоящих на учете в качестве нуждающихся в получении жилых помещений, вынуждены десятилетиями ждать получения жилья или субсидии из-за недофинансирования государством данного важнейшего направления социального обеспечения.

На финансирование мероприятий по обеспечению жилыми помещениями сотрудников правоохранительных органов и пенсионеров в 2019 году было предусмотрено финансирование в размере 4,9 млрд руб. (в 2018 году МВД России было выделено на указанные цели 7,1 млрд руб., в 2017 году — 2,3 млрд руб., в 2016 году — 1,28 млрд руб.).

Однако средств федерального бюджета, выделяемых на решение жилищных проблем сотрудников правоохранительных органов, явно недостаточно, очередь движется медленно. Так, по состоянию на 1 января 2019 года, по данным МВД России, на учете для предоставления единовременной социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения состоят 94,1 тысячи семей сотрудников и пенсионеров, на учете для получения жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма, — 34,7 тысячи семей. Потребность в федеральных бюджетных ассигнованиях на финансирование мероприятий по предоставлению единовременной социальной выплаты и обеспечению жилыми помещениями по договору социального найма составляет более 25,4 млрд руб. [12]. К сожалению, сохранение подобного объема финансирования для решения жилищного вопроса приведет к тому, что проблема сохранится на протяжении многих лет.

Соблюдение принципа социальной справедливости по отношению к гражданам, посвятившим жизнь защите прав и свобод граждан,

поддержанию безопасности и стабильности государства, со всей очевидностью требует повышения эффективности выполнения государством своих обязательств по обеспечению сотрудников органов внутренних дел жилыми помещениями в разумные сроки. В этой связи совершенно обоснованно со стороны института государственной правозащиты России в адрес Правительства Российской Федерации ежегодно звучат рекомендации об изыскании дополнительных возможностей и средств для финансирования мероприятий по обеспечению жильем названной категории граждан. Необходимо отметить, что Правительство Российской Федерации учитывает данные рекомендации и в 2018—2019 годах объем финансирования значительно возрос.

Более частный, но не менее острый вопрос защиты жилищных прав сотрудников органов внутренних дел связан с проблемой длительного необеспечения жильем ветеранов боевых действий, вставших на учет нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 года. Сотни обращений от данной категории граждан ежегодно поступают в адрес Уполномоченного и к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации.

По данным Минстроя России, по состоянию на 1 января 2019 года на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий состоят 16 952 ветерана боевых действий, ожидающих решения своего жилищного вопроса более 14 лет, в том числе около четверти их них составляют сотрудники правоохранительных органов.

Необходимо отметить, что государство принимает значительные усилия для решения данной проблемы и устранения сложившейся социальной несправедливости. Так, в 2019—2021 годах на обеспечение жильем ветеранов боевых действий предусмотрено выделение бюджетам субъектов Российской Федерации по 2 млрд руб.

Вместе с тем, несмотря на положительную динамику в этом вопросе, при сохранении даже такого уровня финансирования решение жилищной проблемы ветеранов все равно растянется еще на многие годы, поскольку потребность в средствах на обеспечение жильем всех состоящих на жилищном учете ветеранов указанной категории составляет 13,5 млрд рублей.

С учетом изложенного в целях реализации прав граждан, выполнявших с риском для жизни боевые задачи в мирное время, Уполномоченный в 2019 году обратилась к Президенту Российской Федерации с просьбой поручить Пра-

вительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о дополнительном выделении бюджетных ассигнований субъектам Российской Федерации для окончательного разрешения жилищной проблемы ветеранов боевых действий. В настоящее время вопрос рассматривается Правительством Российской Федерации. Остается надеяться, что общими усилиями при поддержке Президента Российской Федерации удастся обеспечить положенными по закону жилыми помещениями сотрудников, которые рисковали жизнью ради обеспечения безопасности общества и государства.

Другой острый вопрос связан с выселением из служебного жилья бывших сотрудников правоохранительных органов, которые стоят на очереди на получение положенной им по закону субсидии годами, но из-за недостаточного государственного финансирования не могут ее получить. После увольнения из правоохранительных органов они лишаются права на проживание в служебном жилье и, продолжая оставаться на очереди, оказываются с семьями на улице. Подобное отношение к людям, отдававшим годы жизни службе Отечеству, обеспечению безопасности государства, защите прав и свобод граждан, противоречит требованиям социальной справедливости, порождает недовольство людей и напряженность в обществе.

В этой связи представляется обоснованным внесение изменений в действующее законодательство в части закрепления за нуждающимися в жилом помещении ветеранами правоохранительной службы права на проживание в занимаемом ими служебном помещении вплоть до получения полагающихся по закону субсидий на приобретение жилья. Второй вариант решения проблемы может заключаться в наделении данной категории граждан правом на получение ежемесячной денежной выплаты на наем жилья вплоть до получения субсидии (по аналогии с порядком, установленным для бывших военнослужащих) [13]. Уполномоченный в 2020 году обратилась с соответствующей инициативой к Президенту Российской Федерации, в данное время она прорабатывается компетентными государственными органами.

Подводя итог, необходимо отметить, что уровень социальной справедливости в государстве определяется степенью сбалансированности существующей в обществе системы распределения материальных и иных благ между членами данного социума в зависимости от их вклада в общее дело государственного строительства

и поддержания жизнеспособности общества и государства.

К сожалению, в современном российском обществе в этом секторе общественных отношений наблюдается некоторый дисбаланс, становится нормой, когда люди, избравшие делом своей жизни служение государству и обществу, живут более чем скромно и порою даже не в состоянии реализовать свои базовые человеческие потребности в крове над головой и сытой жизни для своих семей.

Очевидно, что такая ситуация воспринимается значительной частью общества, воспитанного на традиционных морально-нравственных ценностях, как несправедливая и требующая как минимум сбалансированного подхода к обеспечению прав и свобод различных категорий граждан со стороны государства.

На фоне новых внешних и внутренних вызовов и угроз государству, обществу и личности возрастает роль современной, высокопрофессиональной и эффективной правоохранительной системы, которая способна в любых условиях обеспечить безопасность личности, гарантии прав и свобод человека и гражданина, а главное — ни при каких обстоятельствах самой не стать причиной нарушения прав граждан, что в современной России, к сожалению, также не редкость, о чем свидетельствуют происходящие порою резонансные необоснованные задержания граждан. В этой связи представляется, что вопрос об обеспечении социальной справедливости в контексте защиты прав сотрудников органов внутренних дел как ключевого института, обеспечивающего государственность и стабильность в обществе, нуждается в осмыслении и повышенном внимании как со стороны научного сообщества, так и в законодательной плоскости.

Примечания

1. Справедливость и несправедливость. Источник данных: всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации 18 лет и старше 11—13 сентября 2020 г. 1000 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,8%. До 22 марта 2020 г. проводился «ФОМнибус» — еженедельный всероссийский квартирный опрос. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: <https://fom.ru/TSennosti/14469> (дата обращения: 28.10.2020).

2. Послание Президента Федеральному Собранию. 20 февраля 2019 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863#sel=128:6:eZ9,128:44:g> ос (дата обращения: 03.03.2019).

3. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019> (дата обращения: 02.12.2020).

4. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4595.

5. Батрова Т.А., Тимохов В.П., Фрольцова О.В. Актуальные проблемы реализации социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел: монография. Рязань: Рязанский филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019.

6. Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

7. Абызова Е.Р. Правовой статус сотрудников органов внутренних дел: общетеоретические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

8. Цымбалов Д.Н. Обеспечение прав и законных интересов сотрудников органов внутренних дел: конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.

9. Круппо С.М. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

10. Жилье и ипотечный кредит. Всероссийский телефонный опрос граждан Российской Федерации 18 лет и старше 24—26 июля 2020 г. 1000 респондентов // Сайт ФОМ. URL: <https://fom.ru/Rabota-i-dom/14434> (дата обращения: 12.10.2020).

11. Положение дел в регионе и актуальные для людей проблемы. ФОМнибус — опрос граждан Российской Федерации от 18 лет и старше. 2 февраля 2020 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: <https://fom.ru/posts/download/14346> (дата обращения: 13.10.2020).

12. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // Российская газета. 2019. 11 июня.

13. 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 декабря 2004 г. № 909 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 2, ст. 165.

References

1. Fairness and injustice. Source of data: All-Russian telephone survey of citizens of the Russian Federation 18 years of age and older on September 11—13, 2020,

- 1000 respondents. The error stat does not exceed 3,8%. Until March 22, 2020, FOMnibus was conducted — a weekly all-Russian door-to-door survey. 53 constituent entities of the Russian Federation, 104 settlements, 1500 respondents. *FOM website*. URL: <https://fom.ru/TSennosti/14469> (accessed 28.10.2020). (In Russ.)
2. Message from the President to the Federal Assembly. February 20, 2019. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863#sel=128:6:eZ9,128:44:goc> (accessed 03.03.2019). (In Russ.)
3. Report on the activities of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation in 2019. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019> (accessed 02.12.2020). (In Russ.)
4. On social guarantees for employees of the internal affairs bodies of the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: federal law of July 19, 2011 no. 247-FZ. *Collection of legislative acts of the RF*, 2011, no. 30, part 1, art. 4595. (In Russ.)
5. Batrova T.A., Timokhov V.P., Froltsova O.V. Actual problems of implementation of social guarantees for employees of internal affairs bodies: monograph. Ryazan: Ryazan branch of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya Publ., 2019. (In Russ.)
6. Shaganyan A.M. Legal foundations of restrictions on the rights and freedoms of employees of internal affairs bodies (theoretical and legal aspect). Author's abstract... candidate of legal sciences. Moscow, 2012. (In Russ.)
7. Abyzova E.R. Legal status of employees of internal affairs bodies: general theoretical aspects. Dissertation... candidate of legal sciences. Moscow, 2006. (In Russ.)
8. Tsymbalov D.N. Ensuring the rights and legitimate interests of employees of the internal affairs bodies: constitutional and legal aspects. Author's abstract... candidate of legal sciences. St. Petersburg, 2005. (In Russ.)
9. Krupo S.M. Legal and social protection of employees of internal affairs bodies. Dissertation... candidate of legal sciences. Moscow, 2000. (In Russ.)
10. Housing and mortgage loans. All-Russian telephone survey of citizens of the Russian Federation, 18 years old and older, July 24—26, 2020 1000 respondents. *FOM website*. URL: <https://fom.ru/Rabota-i-dom/14434> (accessed 12.10.2020). (In Russ.)
11. State of affairs in the region and urgent problems for people. FOMnibus is a survey of Russian citizens aged 18 and over. February 2, 2020 53 subjects of the Russian Federation, 104 settlements, 1500 respondents. *FOM website*. URL: <https://fom.ru/posts/download/14346> (accessed 13.10.2020). (In Russ.)
12. Report on the activities of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2018. *Rossiyskaya gazeta*, 2019. (In Russ.)
13. On the procedure for payment of monetary compensation for the lease (sublease) of residential premises to military personnel — citizens of the Russian Federation who are doing military service under a contract, citizens of the Russian Federation dismissed from military service, and their families: decree of the Government of the Russian Federation of December 31, 2004 no. 909. *Collection of legislative acts of the RF*, 2005, no. 2, art. 165. (In Russ.)