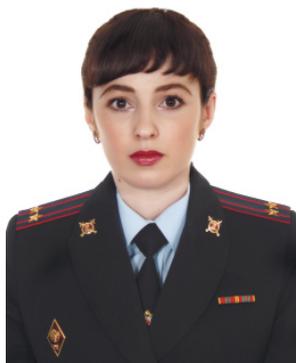


УДК 351.74:365

DOI: 10.24420/KUI.2018.71.27.001

Р.Н. Данелян



**СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ (МИЛИЦИИ) РОССИИ
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

**ESTABLISHMENT OF THE SYSTEM OF HOUSING
OF POLICE OFFICERS (MILIZIA OFFICERS) OF RUSSIA
(HISTORICAL AND LEGAL ASPECT)**

Введение: актуальность темы исследования заключается в недостаточной изученности вопроса о праве на жилище в его историческом аспекте. Приводятся официальные данные о ситуации в сфере обеспечения жильем сотрудников органов внутренних дел на современном этапе, рассматриваются вопросы влияния жилищного обеспечения сотрудников правоохранительных органов на осуществление ими профессиональной деятельности.

Материалы и методы: в ходе исследования теоретических и практических вопросов реализации права на жилище сотрудников органов внутренних дел применялись методы анализа, синтеза, а также системный и историко-правовой (проблемно-хронологический) методы.

Результаты исследования: в результирующей части работы исследуются теоретические и практические вопросы реализации права на жилище. Рассмотрен исторический аспект развития и становления права на жилище сотрудников полиции (милиции), его законодательное закрепление в различные периоды исторического развития государства и общества.

Обсуждение и заключения: в заключительной части статьи сформулированы выводы о том, что в различные периоды эволюции общества и государства обеспечение жильем лиц, выполняющих полицейские функции, осуществлялось по-разному и зависело от политических, экономических и иных факторов. Под влиянием указанных обстоятельств развивалось и законодательное закрепление права на жилище сотрудников полиции (милиции) России.

Ключевые слова: право на жилище, жилищное законодательство, органы внутренних дел, социальные гарантии, жилищное обеспечение сотрудников органов внутренних дел, полиция, милиция, полиция Российской империи

Для цитирования: Данелян Р.Н. Становление системы жилищного обеспечения сотрудников полиции (милиции) России (историко-правовой аспект) // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. Т. 9, № 3. С. 306-313. DOI: 10.24420/KUI.2018.71.27.001

Introduction: the relevance of the research topic is insufficient study of the right to housing in historical perspective. The current official figure of providing housing for employees of the internal affairs agency are given, the importance and influence of housing provision for law enforcement officers in the course of their professional activities are highlighted.

Materials and Methods: methods for analysis and synthesis, system, historic and legal (chronological) methods as well were used during the study on theoretical and practical issues of right to housing of police officers.

Results: theoretical and practical issues of right to housing of police officers are studied. Historical aspect of development and establishment of its right to housing of police officers (milizia officers), its legislative enshrinement in different periods of historical development of the country and society are studied.

Discussion and Conclusions: the final part of the article presents conclusions on the fact that provision of housing to police officers was carried out differently and depended on social, economic, political and human rights and other factors in different periods of development of the country and society. Under the influence of mentioned circumstances, legislative enshrinement of the right to housing of police officers (milizia officers) of Russia.

Key words: right to housing, housing legislation, internal affairs agency, social guarantees, housing provision for employees of the internal affairs agency, police, militia, police of the Russian Empire

For citation: Danelyan R.N. Establishment of the System of Housing of Police Officers (Militia Officers) of Russia (Historical and Legal Aspect) // Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. V. 9, N 3. P. 306-313. DOI: 10.24420/KUI.2018.71.27.001

Введение

Обеспечение жильем является актуальной проблемой для каждого человека, живущего на земле. Потребность в жилье возникла с появлением самого человечества и не прекращается на протяжении его существования. Наличие у человека жилища удовлетворяет его потребность в укрытии и защите от внешних факторов. Особую актуальность исследуемая проблема обретает в случаях необходимости обеспечения человека жильем для его семьи (детей (несовершеннолетних, инвалидов), престарелых родителей, нетрудоспособных иждивенцев и др.). Вряд ли глава семьи или мать-одиночка, являющиеся родителями, смогут качественно выполнять свои профессиональные и иные значимые функции, будучи не защищенными в вопросах реализации жилищных прав и социального обеспечения. Как отмечали Л.И. Моравский и В.С. Малченко, «только уверенность в твердом обладании жилищем может обеспечить человеку продуктивность его работы» [1, с. 5]. Такой же позиции придерживался И.Г. Кобленц: «Путем жилища человек создает себе внутренне более ровный климат; жилище служит как бы дополнением одежды человека. Вопрос об обеспечении нормальным жилищем не есть вопрос только удобства жизни, а условие существования человека, почти в такой же степени необходимое, как еда, воздух, сон и т.п.» [2, с. 7].

Жилищный вопрос для граждан, состоящих на службе в правоохранительных органах, всегда был существенным условием и важным стимулом для обеспечения их результативной деятельности. Но не всегда в процессе исторического развития общества государству удавалось обеспечить указанную категорию граждан жильем в достаточной мере.

Как отмечено в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год¹, ситуация в сфере обеспечения жильем сотрудников органов внутренних дел за истекший год не изменилась. По состоянию на 1 января 2018 года в жилых помещениях нуждаются 37 609 сотрудников органов внутренних дел², а средств из федерального бюджета на указанные потребности ежегодно выделяется недостаточно³.

В современной юридической литературе уделяется пристальное внимание исследованию во-

просов, касающихся социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, предоставления жилья либо единовременной социальной выплаты для его приобретения, предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда, постановки на жилищный учет и др. Однако до настоящего времени отсутствует комплексное фундаментальное исследование в области историко-правового анализа отечественного законодательства о праве сотрудников органов внутренних дел на жилище.

Отсутствие работ, посвященных рассмотрению зарубежного и отечественного исторического опыта, является существенным пробелом в изучении права сотрудников органов внутренних дел на жилище, что, в свою очередь, влияет на состояние законодательства о жилищном обеспечении сотрудников правоохранительных органов в целом.

Обзор литературы

Исследование подготовлено на основе изучения работ отечественных ученых-цивилистов, современной юридической литературы, архивных и нормативных документов, а также интернет-ресурсов, в том числе официальных статистических данных.

Общим вопросам организации и деятельности полиции Российской империи, развития отечественных правоохранительных органов посвящены труды А.В. Борисова, А.Я. Малыгина, Р.С. Мулукаева (Полиция Российской империи, 2014), В.В. Рыбникова, Г.В. Алексушина (История правоохранительных органов Отечества, 2008) [3, 4].

Актуальные вопросы, касающиеся проблем практической реализации права на жилище сотрудников органов внутренних дел, рассмотрены в работах Р.Н. Данелян, Ю.В. Быковской, Л.В. Чернышовой, М.С. Арутюнян, О.Ю. Хисматулина и др. [5, 6, 7, 8, 9].

Материалы и методы

В настоящей статье на основе собранного эмпирического материала исследование теоретических и практических вопросов реализации права на жилище сотрудников органов внутренних дел проводилось с использованием методов анализа, синтеза, системного и историко-правового (проблемно-хронологического) методов. Проведен анализ законодательного закрепления права на

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2017> (дата обращения: 18.06.2018).

² АППГ – 41 046 человек. В настоящее время первыми на получение жилого помещения состоят сотрудники, принятые на учет в МВД России в 1986 году. На 1 января 2018 г. в очереди на получение единовременной социальной выплаты состояло 94 917 сотрудников органов внутренних дел (АППГ – 91 474 человека).

³ На финансирование мероприятий по обеспечению жильем сотрудников правоохранительных органов и пенсионеров на 2017 год в бюджет МВД России было выделено 1,29 млрд руб. (в 2016 году – 1,28 млрд руб.), на обеспечение единовременной социальной выплатой для приобретения или строительства жилого помещения – 2,09 млрд руб. (в 2016 году – 2,47 млрд руб.). Данные статистики позволяют сделать вывод, что при таком положении дел очередь может растянуться на долгие годы, а некоторые очередники могут и вовсе не дождаться своей очереди.

жилище сотрудников органов внутренних дел в его историческом аспекте, выявлены положительные и отрицательные моменты в процессе исторического становления системы жилищного обеспечения сотрудников полиции (милиции).

Результаты исследования

Одно из первых письменных упоминаний о жилье для «служилых людей»¹ датируется концом XVII века – в наказе Разрядного приказа² князю Волконскому, назначенному воеводой в Чернигов, говорилось, что размещение стрельцов³ возможно в обывательских домах⁴ и казенных избах [10, с. 43].

Такой способ жилищного обеспечения войск, как размещение в местах их постоянного расположения или временных остановок, в домах населения именовался «постоянной повинностью» и просуществовал довольно долго. Подобное решение вопроса об обеспечении жильем служивых людей в дореволюционной России имело немало негативных моментов и было обременительным как для самого населения, ввиду ее неуравновешенности в разных местностях⁵, так и неудобным для войск. Гораздо реже служивые люди размещались в казенных зданиях [12, с. 12].

В процессе исторического развития государства полицейские функции осуществлялись различными государственными органами и должностными лицами, в том числе возлагались на армию⁶. С XV по XVI века упоминаются особые обыщики⁷, городчики⁸, городовые приказчики⁹ и др. К середине XVI века начинается губная реформа¹⁰, создаются губные избы¹¹. Вводится так

называемая «полицейская повинность» населения, которая включает в себя постройку и починку губной избы, расходы на ее содержание (дрова, свечи, бумага, чернила, перья и др.), а также выдачу крестьян местными феодалами в качестве помощников губных старост (целовальников)¹². Основная часть служащих губного управления (так же, как и военнослужащих) состояла из представителей дворянского сословия и «детей боярских» [11, с. 114], что дает основание полагать о наличии у них собственного жилья.

По окончании Смутного времени¹³ в стране значительно возрос уровень преступности. Жилищный вопрос на фоне глобальных потрясений, раздирающих страну, отошел на второй план. Российскому государству требовались существенные преобразования в системе органов государственной власти и управления, которые и были в последующем осуществлены. Основными реформаторами, положившими начало становлению органов полиции, принято считать российских монархов – Петра I¹⁴ и Екатерину II¹⁵. Большое внимание было уделено развитию полицейских органов, превращению их в систему, определению компетенции и порядку обеспечения их необходимым довольствием, в том числе и обеспечения жилищем.

С учреждением должности Генерал-полицмейстера возникает профессиональная (регулярная) полиция. На начальном этапе ее возникновения персонал Полицмейстерской канцелярии состоял из 41 человека, и лишь в 1732 году с назначени-

¹ В России XIV-XVIII веков общее название лиц, обязанных нести военную или административную службу в пользу государства.

² Государственное учреждение (орган военного управления) в России XVI-XVII веков, ведавшее служилыми людьми, военным управлением, а также южными и восточными «окраинными» (пограничными) городами Русского царства.

³ В конце XVII века Земский приказ (центральное государственное учреждение XVI-XVII веков, ведавшее управлением Московской, охраной порядка в столице – Москве и некоторыми другими городами) был объединен со Стрелецким (центральный орган военного управления стрелецким войском и городскими казаками), который стал осуществлять полицейские функции в Москве.

⁴ Обывателями в Российской империи называли горожан (жителей определенной местности). К обывателям фактически относились представители различных классов: буржуазии, мелкой буржуазии, пролетариата.

⁵ При расквартировании войск плотность населения и экономическое развитие региона не были решающими факторами. Размещение большинства отрядов полностью зависело от решения военных властей, что делало солдат зависимыми от местных условий, которые очень сильно отличались по всей Российской империи в экономическом, географическом и культурном плане. В результате было глубокое расхождение между местными возможностями и потребностями армии.

⁶ Например, в результате объединения Земского и Стрелецкого приказов стрельцы направлялись «на поимку татей, разбойников и грабителей», чем фактически выполняли полицейские функции.

⁷ В XV веке разыскные органы, занимающиеся уголовным сыском.

⁸ В XV-XVI веках выборный из среды уездных служилых людей правитель города и уезда, подчиняющийся наместнику (в компетенцию входили вопросы строительства, сбора податей и др., а также исполнение функций военного коменданта).

⁹ С начала XVI века городчиков стали называть городскими приказчиками.

¹⁰ Реформа в Русском государстве в части местного управления, произведенная в XVI веке (1530-1550-е годы во время правления матери Ивана IV Елены Глинской). Дворяне должны были избирать в каждом уезде, где было введено губное управление, из своей среды губных старост. Им поручали борьбу с наиболее опасными для государства преступлениями – «разбоями».

¹¹ Помещение присутствия губного старосты в уездном городе, в котором сосредоточивалось все губное управление.

¹² Помощники губных старост. Перед началом службы человек, избранный в целовальники, клялся честно исполнять свои обязанности и в подтверждение клятвы целовал крест, что и послужило основанием для названия должности.

¹³ Период в истории России с 1598 по 1613 гг., ознаменованный стихийными бедствиями, гражданской войной, русско-польской и русско-шведской войнами, тяжелейшим государственно-политическим и социально-экономическим кризисом.

¹⁴ 25 мая (5 июня) 1718 года Петр I учредил в Санкт-Петербурге Главную полицию. Генерал-полицмейстером был назначен генерал-адъютант Антон Мануилович Девиер.

¹⁵ 8 (19) апреля 1782 года Екатериной II был утвержден «Устав благочиния или полицейский», согласно которому создавался новый городской административно-полицейский орган – Управа благочиния или полицейская, вводились специальные должности служащих городской полиции, уточнялись ее функции и компетенция.

ем на должность генерал-майора В.Ф. Салтыкова значительно увеличена ее штатная численность. Учреждается должность квартиргера, лица, ответственного за расположение и размещение служащих Полицмейстерской канцелярии. А в 1746 году именным указом императрицы Елизаветы Петровны Генерал-полицмейстер переходит в ее непосредственное подчинение, что повышает статус полиции. Теперь в его компетенцию входит расквартирование армейских частей в городе, обеспечение казенным жильем придворных служителей, гвардейцев, право на выселение из казенных квартир.

В организационном аспекте полиция с момента ее возникновения была неразрывно связана с армией Российской империи, в том числе в вопросах материального обеспечения. Осуществление жилищного обеспечения войск по-прежнему было возложено на квартирмейстеров, задачей которых являлось размещение военнослужащих в обывательских домах или казенных избах [12, с. 11]¹.

Начало правления Александра I ознаменовалось крупными реформами в области государственного управления. 8 сентября 1802 года, наряду с семью другими, было образовано Министерство внутренних дел². К числу первоочередных задач, стоящих перед министерством, были и вопросы материального обеспечения. Однако в сметы городских расходов на содержание полиции были включены только статьи на содержание жалования по штату, на провиант и обмундирование, на фураж, содержание пожарного инвентаря, на дрова и свечи [3, с. 89].

Следует отметить, что вопросы жилищного обеспечения органов, осуществляющих полицейские функции, не являлись предметом научного рассмотрения в России в дореволюционный период. В связи с этим представляется целесообразным более детальное рассмотрение данного вопроса, начиная с 1917 года. Подобный выбор основан на таком критерии, как прямое закрепление в законодательстве права сотрудников полиции (милиции) на жилище, что является наиболее удобным способом с точки зрения доступности источников для проведения исследования.

Период Гражданской войны ознаменовался хозяйственной разрухой в стране, катастрофическим состоянием жилищного фонда, в особенности принадлежащего такой категории граждан, как рабочие, низкооплачиваемые служащие и семьи фронтовиков.

Принятие постановления Народного комиссариата внутренних дел СССР (НКВД) от 28 октября (10 ноября) 1917 г. «О рабочей милиции»³ положило начало деятельности советской милиции. В первые годы существования Советской власти общественная значимость работников милиции недооценивалась, что не могло не отразиться на социальном и жилищном обеспечении указанной категории работников. Меры социального обеспечения ограничивались поддержанием их в работоспособном состоянии, удовлетворением минимальных естественных потребностей в питании, обмундировании, предоставлением места в общежитии, минимальным денежным содержанием.

Как отмечает В.М. Шамаров, этому периоду «соответствует больше термин государственное обеспечение сотрудников милиции и уголовного розыска, а не социальная и правовая защита личного состава, так как в содержание первого включаются только меры социальных гарантий, которые работники милиции, как граждане России, получили с принятием первой Конституции Российской Федерации (1918 г.)» [13, с. 15].

Социальные права работников милиции, в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 года⁴, были такими же, как и у любого гражданина. Сложившаяся ситуация объяснялась отсутствием правового акта, регулирующего порядок прохождения службы работников милиции.

Вместе с тем деятельность советской милиции в годы Гражданской войны имела тенденцию к военизации, что, в свою очередь, послужило основанием для издания 3 апреля 1919 г. декрета СНК РСФСР «О советской рабоче-крестьянской милиции»⁵, в соответствии с которым на милицию распространялось действие уставов Красной Армии. Как следствие, содержание всех видов милиции обеспечивалось за счет средств из государственного бюджета с обеспечением всеми видами довольствия, в том числе и обеспечение жилищем.

Политика Российской коммунистической партии большевиков (РКП(б)) по разрешению проблемы жилищного обеспечения в послереволюционный период заключалась в «уплотнении» граждан в занимаемых ими жилых помещениях путем подселения к ним других лиц. Государством была предпринята попытка закрепления в правовых актах права граждан на приобретение жилых помещений в частную собственность, что

¹ Периодически обязанности по расквартированию войск возлагались на местные власти, это было связано с переводом войск из города в сельскую местность и наоборот.

² Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. 1802. № 20406.

³ Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 2.

⁴ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

⁵ СУ РСФСР. 1919. № 75. Ст. 133.

было отражено в принятых в 1922 г. Гражданском¹ и Земельном² кодексах РСФСР. Однако существующие при этом ограничения делали реализацию указанных прав практически невозможной.

Продолжаемая государством политика по «уплотнению» граждан и очевидность ее неэффективности дали толчок для принятия 17 ноября 1921 г. постановления СНК³, в соответствии с которым военнослужащие как «приравненные к работникам физического труда» не подлежали выселению из занимаемых ими жилых помещений. Впоследствии было издано два циркуляра Главного управления коммунального хозяйства НКВД⁴, значение которых состояло в выделении из общего числа граждан такой категории лиц, как военнослужащие и милиционеры, и необходимости удовлетворения их жилищных потребностей в первоочередном порядке.

Принятое 25 мая 1931 году постановление СНК СССР № 390, утвердившее «Положение о рабоче-крестьянской милиции»⁵, впервые в отдельном нормативном правовом акте закрепило права работников милиции⁶ и членов их семей на получение жилищных и иных льгот от государства в объеме, предусмотренном для военнослужащих⁷.

Отдельными пунктами предусматривалось получение скидок на оплату жилья и выделение не менее 5 % из состоящего в ведении местных властей жилищного фонда для нуждающихся в жилье семейных милиционеров и начальствующего состава.

В послевоенные годы состояние политико-экономических процессов в стране, развитие

законодательной базы по типу «вмешательства государства в частные дела граждан» повлияло на дальнейшее становление системы жилищного обеспечения работников милиции.

Гражданский кодекс РСФСР (далее ГК РСФСР 1964 г.)⁸ закрепил принцип жесткого нормирования жилищных отношений⁹, а постановление Совмина СССР от 23 октября 1973 № 778 «Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел»¹⁰ предусматривало право работников милиции на жилище наравне с остальными гражданами Советского Союза.

Такое положение дел в сфере реализации жилищных прав сотрудниками органов внутренних дел сохранялось до принятия Конституции СССР 1977 г.¹¹, а затем и Конституции РСФСР 1978 г.¹², закрепляющих право на жилище, обеспеченное поддержкой государства и низкой платой за квартиру и коммунальные услуги.

Принятие в дальнейшем Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик от 24 июня 1981 г. (далее – Основы)¹³ и Жилищного кодекса РСФСР от 24 июня 1983 г. (далее – ЖК РСФСР 1983 г.)¹⁴ закрепило основные вопросы правового регулирования обеспечения жилищных прав граждан (был определен состав жилищного фонда, вопросы разграничения компетенций Союза ССР и союзных республик в области регулирования жилищных отношений, порядок предоставления жилья гражданам из различных фондов и др.).

Дальнейшее развитие законодательства о праве на жилище произошло после принятия Декла-

¹ СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

² СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

³ О предоставлении командному составу Красной Армии и Флота, их семьям, семьям красноармейцев и ответственным лицам административных учреждений права невыселения из рабочих домов-коммун: постановление СНК // СУ РСФСР. 1921. № 76. Ст. 629.

⁴ От 24 декабря 1921 года № 552 «Об улучшении жилищных условий военнослужащих», в пункте 2 которого была закреплена норма, согласно которой «в случае нужды в помещении для военнослужащих жилищный отдел обязан удовлетворить их таковыми в первую очередь» и от 4 апреля 1922 года № 100, согласно которому это положение было также распространено на войска Главного политического управления и милицию.

⁵ СЗ СССР. 1931. № 33. Ст. 247

⁶ Положения постановления распространялись на работников оперативно-строевого и административно-хозяйственного состава милиции и членов их семей. Позже было принято постановление СНК СССР от 02.12.1932 № 1779 «О государственном обеспечении рядового состава рабоче-крестьянской милиции», предусматривающее для работников рядового состава рабоче-крестьянской милиции и их семей государственное обеспечение наравне с лицами рядового состава сверхсрочной службы Рабоче-крестьянской красной армии и их семьями.

⁷ П. 49 содержал следующее положение: «На работников оперативно-строевого и административно-хозяйственного состава милиции и членов их семей распространяются все льготы в области народного образования, землепользования, сельского хозяйства, налогов и жилищ, предусмотренные законами для военнослужащих Рабоче-крестьянской красной армии и членов их семей».

⁸ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24, ст. 406; 1966. № 32, ст. 771; 1969, № 23, ст. 783; 1970, № 26, ст. 511; 1972, № 33, ст. 825; 1973. № 51, ст. 1114; 1974, № 51, ст. 1346; 1977, № 6, ст. 129; 1985, № 9, ст. 305; 1986. № 23, ст. 638; 1987, № 9, ст. 250; 1988, № 1, ст. 1; № 16, ст. 476; 1990, № 3, ст. 78; 1991, № 15, ст. 494.

⁹ Государство регулировало частные дела граждан в сфере найма жилого помещения и личной собственности граждан на жилой дом (гл. 11, 28). Нормы, закрепленные в законодательстве, позволяли государству изымать часть жилплощади у нанимателя (более 9 кв. м сверх установленной нормы на одного члена семьи) и у собственника жилого дома (квартиры), если общая площадь находящегося в частной собственности жилья превышала 60 кв. м.

¹⁰ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2018).

¹¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

¹² Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

¹³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 26. Ст. 834.

¹⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 26. Ст. 883.

рации прав и свобод человека и гражданина 1991 г.¹ закона Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»² и Конституции Российской Федерации 1993 г.³, которые фактически привели законодательство о праве советских граждан на жилище в соответствие с общепризнанными нормами и принципами международного права.

Принятый 18 апреля 1991 г. закон Российской Федерации № 1026-1 «О милиции»⁴ в ст. 30 закрепил право сотрудников милиции на получение отдельной комнаты или дома в первоочередном порядке и ряд иных льгот. Поэтапно принимались правовые акты, предусматривающие дополнительные гарантии в сфере жилищного обеспечения сотрудников милиции. Подобная ситуация создавала благоприятные условия для реализации жилищных прав сотрудниками органов внутренних дел.

Однако дальнейшее реформирование жилищного законодательства, ориентирование его на самостоятельное решение гражданами вопросов жилищного обеспечения отразилось в содержании принятого в 2005 г. Жилищного кодекса (далее – ЖК РФ)⁵, коренным образом изменившего существующий порядок предоставления жилья гражданам. Основной новеллой ЖК РФ стала отмена существовавшего ранее порядка внеочередного и первоочередного предоставления жилья и упразднение ордера на занятие жилого помещения, а также предоставление жилых помещений по договору социального найма только малоимущим и иным определенным законодательством категориям граждан. В результате указанных преобразований сотрудники милиции лишились ряда ранее им предоставляемых жилищных льгот.

Началом реформирования законодательства о праве сотрудников органов внутренних дел на жилище на современном этапе стало принятие в 2011 г. Федеральных законов «О полиции»⁶, «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации»⁷, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸ [9].

Часть норм, ранее регулирующих обеспечение жильем сотрудников органов внутренних дел, получила свое закрепление в новом законодательстве (предоставление жилого помещения на основании договора социального найма (сотрудникам, принятым на учет до 1 марта 2005 г.)⁹; получение государственного жилищного сертификата¹⁰; предоставление служебных жилых помещений сотрудникам полиции, замещающим должность участкового уполномоченного¹¹) [9].

Сохранение вышеперечисленных норм не усовершенствовало способы их реализации. В некоторых случаях вновь принятые нормы о жилищном обеспечении сотрудников полиции даже ограничили их права¹² [9].

Новеллой законодательства о жилищном обеспечении сотрудников органов внутренних дел стало принятие постановления Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1223 «О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации»¹³ [9].

Предпринятая попытка улучшить жилищные условия сотрудников полиции после очередного реформирования системы органов внутренних дел, как показывает практика, проблему не разрешила. Детальному рассмотрению отдельных вопросов жилищного обеспечения правоохранителей посвящено большое количество публикаций последних лет [5, 6, 7, 8].

Краткий исторический экскурс не позволяет в полной мере раскрыть содержание права на жилище сотрудников полиции (милиции) и является лишь основой для дальнейшего исследования рассматриваемой проблематики. Однако проведенное исследование дает возможность сделать выводы о

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 99.

³ Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 22 апреля 1991. № 16. Ст. 503. (утратил силу).

⁵ Собрание законодательства РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 14.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (часть 1). Ст. 4595.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (часть 1). Ст. 7020.

⁹ О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ. Ст.6. Ч.2 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

¹⁰ В рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015 - 2020», утвержденной постановлением Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015 - 2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 5. Ст. 739.

¹¹ Ч. 3 ст. 44 Федерального закона «О полиции».

¹² Например, ст. 44 Федерального закона «О полиции» предусматривает обеспечение сотрудника полиции «жилым помещением», тогда как в соответствии со ст. 30 закона «О милиции» сотрудникам милиции предоставлялась жилая площадь в виде отдельной квартиры или дома.

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 3. Ст. 430.

состоянии законодательства о праве сотрудников органов внутренних дел на жилище в различные исторические периоды, осмысление которых поможет устранить трудности в процессе его дальнейшего совершенствования.

Обсуждение и заключения

В различные периоды эволюции общества и государства обеспечение жильем лиц, выполняющих полицейские функции, осуществлялось по-разному и зависело от политических, экономических и иных факторов. Развитие полицейских органов было тесно связано с армией Российской империи, что повлияло на вопросы жилищного обеспечения. В XVIII- XIX веках начался процесс формирования правового института «квартирного обеспечения», реализуемого в основном в форме «постоянной повинности».

В течение всего периода существования СССР активно развивалась нормативная правовая база обеспечения жильем сотрудников милиции, ха-

рактеризующаяся политикой признания их особой категорией граждан, имеющих преимущество в обеспечении жильем перед другими.

С принятием 18 апреля 1991 г. закона Российской Федерации № 1026-1 «О милиции» впервые было закреплено за сотрудниками милиции право на жилищное обеспечение, гарантированное государством. Дальнейшее реформирование системы МВД обусловило изменения в законодательстве о социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел, в том числе и жилищном обеспечении, нормы и практика применения которого ранее уже исследовались автором [5, 9].

Историко-правовой анализ обеспечения жильем лиц, осуществляющих полицейские функции, позволяет извлечь из исторического наследия ценные знания, имеющие значение для развития законодательства о праве сотрудников органов внутренних дел на жилище на современном этапе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жилищное право / под ред. В.С. Малченко. М., 1923.
2. Кобленц И.Г. Жилищное право / под общ. ред. А. Г. Гойхбарга. М., 1924.
3. Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Полиция Российской империи: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2014.
4. Рыбников В.В., Алексушин Г.В. История правоохранительных органов Отечества: учебное пособие. М.: Щит-М. 2008.
5. Данелян Р.Н. Проблемы реализации права сотрудников органов внутренних дел на жилище в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2017. № 12 (115).
6. Быковская Ю.В. Жилищное обеспечение сотрудников органов внутренних дел и членов их семей: современное состояние и направления развития // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2.
7. Чернышова Л.В. Вопросы жилищного обеспечения сотрудников органов внутренних дел // Евразийская адвокатура. 2016. № 5 (24).
8. Арутюнян М.С., Хисматулин О.Ю. Механизм предоставления единовременных социальных выплат для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации нуждается в дальнейшем совершенствовании // Евразийский юридический журнал. 2017. № 12 (115).
9. Данелян Р.Н. Развитие учения о праве сотрудников органов внутренних дел на жилище в отечественной юридической науке // Алтайский юридический вестник. Барнаул. 2018. № 2 (22).
10. Илющенко Р.А. Жилье для служивых // Вопросы материально-технического и медицинского обеспечения. 2016. № 1 (70).
11. Котошихин Г.О. Россия в царствование Алексея Михайловича. СПб., 1840.
12. Пчелинцева Л.М. Право военнослужащих на жилище: Теоретические аспекты и проблемы реализации. М., Норма. 2004.
13. Шамаров В.М. Становление системы государственного обеспечения сотрудников милиции России (историко-правовой аспект) // Вестник Екатеринбургского института. 2010. № 1.

REFERENCES

1. ZHilishchnoe pravo / pod red. V.S. Malchenko. M., 1923.
2. Koblenc I.G. ZHilishchnoe pravo / pod obshch. red. A. G. Gojhbarga. M., 1924.
3. Borisov A.V., Malygin A.YA., Mulukaev R.S. Policiya Rossijskoj imperii: monografiya. M.: YUNITI-DANA: Zakon i pravo. 2014.
4. Rybnikov V.V., Aleksushin G.V. Istoriya pravoohranitel'nyh organov Otechestva: uchebnoe posobie. M.: SHCHit-M. 2008.
5. Danelyan R.N. Problemy realizacii prava sotrudnikov organov vnutrennih del na zhilishche v Rossijskoj Federacii // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2017. № 12 (115).
6. Bykovskaya YU.V. ZHilishchnoe obespechenie sotrudnikov organov vnutrennih del i chlenov ih semej: sovremennoe sostoyanie i napravleniya razvitiya. // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2015. № 2.

7. Chernyshova L.V. Voprosy zhlischchnogo obespecheniya sotrudnikov organov vnutrennih del // Evrazijskaya advokatura. 2016. № 5 (24).
8. Arutyunyan M.S., Hismatulin O.YU. Mekhanizm predostavleniya edinovremennyh social'nyh vyplat dlya pribretneniya ili stroitel'stva zhilogo pomeshcheniya sotrudnikam organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii nu-zhdaetsya v dal'nejshem sovershenstvovanii // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2017. № 12 (115).
9. Danelyan R.N. Razvitie ucheniya o prave sotrudnikov organov vnutrennih del na zhlischche v otechestvennoj yuridicheskoy nauke // Altajskij yuridicheskij vestnik. Barnaul. 2018. № 2 (22).
10. Plyushchenko R.A. ZHil'e dlya sluzhivyyh // Voprosy material'no-tekhnicheskogo i medicinskogo obespecheniya. 2016. № 1 (70).
11. Kotoshihin G.O. Rossiya v carstvovanie Alekseya Mihajlovicha. SPb., 1840.
12. Pchelinceva L.M. Pravo voennosluzhashchih na zhlischche: Teoreticheskie aspekty i problemy realizacii. M., Norma. 2004.
13. SHamarov V.M. Stanovlenie sistemy gosudarstvennogo obespecheniya sotrudnikov milicii Rossii (istoriko-pravovoj aspekt) // Vestnik Ekaterininskogo instituta. 2010. № 1.



Об авторе: Данелян Рузанна Нориковна, кандидат юридических наук, доцент, старший преподаватель кафедры правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации

e-mail: ruzka@yandex.ru

© Данелян Р.Н., 2018

Статья получена: 20.06.2018. Статья принята к публикации: 19.09.2018.

Статья опубликована онлайн: 26.09.2018.

About the author: Danelyan Ruzanna N., Candidate of Legal Sciences (Research Doctorate), Associate Professor, Senior Lecturer of the Department of Legal Training of Law Enforcement Officers of Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

e-mail: ruzka@yandex.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The author has read and approved the final manuscript.

НОВЫЕ ИЗДАНИЯ КАЗАНСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА МВД РОССИИ



Шевко Н.Р., Казанцев С.Я.

Правовая статистика: учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – Казань: КЮИ МВД России, 2018. – 170 с.

В учебном пособии рассматриваются предмет и метод правовой статистики как общественной науки, формы, виды и приемы статистического наблюдения, методы сводки и анализа статистических данных, виды средних величин, методы статистического анализа правовых процессов и явлений, способы изучения вариации признаков, правила применения выборочного наблюдения, методы статистического исследования корреляционной и регрессивной зависимости между переменными величинами, статистический анализ рядов динамики, виды индексов и методы их применения в юридической науке и практике.

Учебное пособие соответствует требованиям примерной учебной программы высшего образования по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность», «Правовое обеспечение национальной безопасности».

Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации в качестве учебного пособия для курсантов и слушателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России.