



О ПРОБЛЕМАХ В ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ И НЕОБХОДИМОСТИ ИХ РЕШЕНИЯ

*Е.А. Глухов, старший преподаватель СПВИ ВВ МВД России,
кандидат юридических наук, подполковник юстиции;
А.Е. Шныров, адъюнкт СПВИ ВВ МВД России, капитан юстиции*

Бюрократизм – действия
правильные формально
и издевательские по существу.

В.И. Ленин

С чего бы начать настоящее повествование? С очередного описания фактов бюрократизма в нашей стране? С проблем при реализации военнослужащими своего права на жилище? С ситуации, в которой одни чиновники не могут или не желают наладить взаимодействие с другими чиновниками? Или начать с различного правового положения военнослужащих различных силовых ведомств в сфере жилищного обеспечения? А возможно – с противоречия между декларированием государством бесплатности получения жилья для военнослужащих¹ и реальной необходимостью тратить деньги на получение различных справок в процессе предоставления военнослужащему заветного жилья?

Все вышеперечисленные мысли будут приведены в представленной на суд читателя статье.

Итак, поводом для написания настоящей статьи послужила очередная бюрократическая проволочка, участником которой и стал один из авторов. Суть ее сводится к получению платных документов из государственных и муниципальных учреждений

при постановке на жилищный учет. А спорный вопрос здесь заключается в следующем: должен ли эти документы получать сам военнослужащий, терять при этом на поездки за справками свои деньги и время, отрывать от привычных занятий себя и членов своей семьи или эту работу должна выполнять военная организация, осуществляющая постановку на жилищный учет? При всем этом такого рода справки (из учреждений Росреестра России, Бюро технической инвентаризации, Департамента жилищной политики г. Москвы и т. п.) самому военнослужащему не нужны – он и так знает, имеется ли у него жилье. Такие справки нужны военному ведомству для выполнения возложенной на него функции по жилищному обеспечению и ведения учета лиц, нуждающихся в получении жилья от военного ведомства.

Поясним подробнее.

Перспектива получения жилья от государства – один из главных стимулов для поступления на военную службу и удержания на военной службе многих тысяч наших сограждан. Причем ввиду большой социальной значимости жилища для человека и высокой его стоимости в денежном выражении жилье от военного ведомства пытаются получить как лица, действительно подпадающие под установленные законом

¹ Здесь и далее в настоящей статье под военнослужащими будут пониматься только военнослужащие – граждане Российской Федерации, проходящие военную службу по контракту.



критерии жилищного обеспечения, так и те, которые права на обеспечение жильем не имеют, однако либо непреднамеренно заблуждаются, полагая, что и им такое право положено, либо пытаются обмануть военное ведомство и незаконно получить жилье.

Российское законодательство гарантирует предоставление жилых помещений лишь: а) малоимущим и иным указанным в законе категориям; б) только тем из них, которые компетентными органами признаны нуждающимися в жилых помещениях (ст. 40 Конституции России).

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (редакции от 13 июля 2015 г.) в п. 1 ст. 15 также подтверждает данное конституционное положение и конкретизирует его. В нем указано, что жилищной субсидией, жилыми помещениями по договору социального найма или передаваемыми в собственность (это так называемое постоянное жилье) военнослужащие обеспечиваются при условии их признания нуждающимися в жилых помещениях в соответствии со ст. 51 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ). В свою очередь, в ст. 51 ЖК РФ перечислены те основания, которые дают право гражданину быть признанным нуждающимся в жилых помещениях; и все указанные основания связаны с проверкой вопроса о наличии у гражданина либо членов его семьи иного жилья.

Российский законодатель установил, что независимо от количества членов семьи, продолжительности военной службы, воинского звания, должности, наград и иных заслуг жилье от военного ведомства предоставляется только тем военнослужащим, которые не имеют другого жилья либо имеют жилье, площадь которого менее учетной нормы, либо не производили в недавнем прошлом действий по ухудшению своих жилищных условий.

В самом общем виде здесь действует следующее правило: при нахождении у военнослужащего или совместно с ним проживающего члена его семьи жилого помещения (на праве собственности или по договору социального найма площадью более учетной нормы в данной местности) либо при намеренном ухудшении ими жилищных условий, совершенном до пяти лет назад, такой военнослужащий не признается нуждающимся в жилых помещениях. Следовательно, он не может претендовать на получение постоянного жилья. А значит, на него не распространяются льготы и социальные гарантии, установленные для военнослужащих, признанных нуждающимися в жилых помещениях (например, запрет на увольнение таких военнослужащих без их желания с военной службы по определенным «льготным» основаниям, отсутствие права на выплату компенсации за наем жилых помещений после увольнения).

Как видно, ключевым условием получения права на жилищное обеспечение от государства является приобретение военнослужащим и членами его семьи статуса нуждающихся в жилых помещениях.

Согласно абз. 13 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие признаются нуждающимися в жилых помещениях в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации. И действительно, 29 июня 2011 г. Правительство Российской Федерации издало Постановление № 512², в приложении № 1 к которому регламентирован данный вопрос. Однако здесь следует заметить, что только с 9 сентября 2015 г.³ данный нормативный правовой акт стал распространяться на всех военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. До указанной даты (до 9 сентября 2015 г.) под его действие попадали только военнослужащие, обеспечиваемые на весь период службы слу-

² Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих – граждан Российской Федерации и предоставления им жилых помещений в собственность бесплатно» от 29 июня 2011 г. № 512 (в редакции от 28 августа 2015 г.).

³ Дата вступления в силу Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512» от 28 августа 2015 г. № 900.

жебными жилыми помещениями: заключившие первый контракт после 1998 г. и выпускники военных вузов 1998 и последующих годов выпуска⁴. Ну и во-вторых, изначально данное Постановление было издано для регламентации вопроса обеспечения военнослужащих жилыми помещениями в собственность не касалось вопросов обеспечения их жильем по договору социального найма. В приложении № 2 к данному Постановлению приведены Правила предоставления военнослужащим жилых помещений в собственность бесплатно, Правила же предоставления военным ведомством жилых помещений по договорам социального найма Правительство Российской Федерации до настоящего времени не издавало.

Поскольку изменения в указанный выше документ только недавно вступили в силу и до сентября 2015 г. не существовало нормативного правового акта Правительства Российской Федерации о признании военнослужащих нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма, то по данному вопросу было необходимо руководствоваться непосредственно ЖК РФ и приказами руководителей силовых министерств и ведомств.

Государство, гарантируя предоставление военнослужащим жилья, осуществляет указанную деятельность опосредованно, через свои органы. Так, например, на Главное командование внутренних войск МВД России возложена обязанность осуществлять меры по обеспечению конституционных прав, гарантий социальной защиты военнослужащих, организовывать их расквартирование, принимать меры по улучшению обеспечения жилой площадью военнослужащих⁵. Приказами руководителей военных ведомств функция по жилищному обеспечению военнослужащих делегирована подчиненным органам военного управления.

Таким образом, вся ответственность в вопросе принятия решений об обеспечении военнослужащих жильем в конечном итоге лежит на определенных должностных лицах военного ведомства. В целях принятия объективных решений по вопросам жилищного обеспечения и недопущения ущерба государству от предоставления жилья военнослужащим, не имеющим на него права, созданы специальные органы, которые занимаются именно постановкой на жилищный учет, ведением и контролем данного учета, распределением жилья. Но поскольку порядок предоставления военнослужащим жилых помещений устанавливается федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба (абз. 18 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»), и, естественно, приказы руководителей силовых ведомств по данному вопросу различаются между собой, то в различных силовых ведомствах вопросах жилищного обеспечения военнослужащих занимаются разные организационные структуры и должностные лица с различными полномочиями и обязанностями. Обратим внимание на этот важный фактор, опосредованно влияющий и на права претендующих на жилье военнослужащих, которые фактически также различаются в зависимости от принадлежности к различным силовым министерствам и службам.

Начнем с первой стадии жилищных правоотношений военнослужащих – изъявление желания получить жилье, постановка на жилищный учет. Право на жилище носит заявительный характер, осуществляется по заявлениям граждан, которые желают получить жилое помещение от государства.

В различных силовых ведомствах заявление (рапорт) о постановке на жилищный учет (о признании нуждающимся в жилых

⁴ Более подробно анализ данного документа см.: Глухов Е.А., Корякин В.М. Определен порядок признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях и предоставления жилья в собственность бесплатно // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 8. С. 36 – 40.

⁵ Положение о Главном командовании внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 1999 г. № 281.



помещениях) военнослужащий адресует в различные структуры: в Вооруженных Силах Российской Федерации – в Департамент жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации (ДЖО Минобороны России) и подчиненные ему Региональные управления жилищного обеспечения (РУЖО), в иных силовых ведомствах – в жилищные (жилищно-бытовые) комиссии⁶. И если в Вооруженных Силах Российской Федерации Департамент жилищного обеспечения и РУЖО созданы по территориальному принципу, имеют свой обособленный штат, организационно-правовую структуру юридического лица или его филиала, выполнение функции постановки на жилищный учет и распределение жилья является для них основным видом деятельности, то жилищные комиссии существуют на внештатной основе, их участники выполняют обязанности по ведению жилищного учета сверх обязанностей по занимаемым должностям, практически не отвечают за последствия принимаемых ими решений, решения жилищных комиссий в основном вступают в силу лишь после утверждения их командиром воинской части. Главное же отличие жилищных комиссий от структур жилищного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации состоит в том, что жилищные комиссии во взаимоотношениях со сторонними лицами не обладают правоспособностью. Жилищные комиссии не являются юридическими лицами, не являются они даже структурными подразделениями юридического лица (их просто нет в штатах военных организаций); вместе с тем, решения они принимают большинством голосов коллегиально, то есть нельзя свести их действия и к действиям отдельных членов комиссии или ее председателя.

В ракурсе настоящей статьи здесь важно то, что полномочия по жилищному учету возложены именно на жилищные комиссии, а не на командира воинской части, который сам не вправе принять решение за жи-

лищную комиссию и даже не рассматривает поступившие в жилищную комиссию документы, однако только командир части может вести служебную переписку со сторонними организациями от имени или в интересах жилищной комиссии.

А любым квартирным органам необходимы сведения из сторонних организаций. Во-первых, в целях проверки сведений, представленных самим заявителем-военнослужащим, и выявления оснований для отказа в обеспечении этого военнослужащего жильем. Ведь в условиях большой значимости для любого человека жилья, высокой стоимости жилых помещений, а также естественного желания военнослужащего получить жилье от армии, даже путем обмана государства (обмануть государство в русской культуре не грех), многие военнослужащие представляют в квартирные органы только выгодные для себя документы, только документы, свидетельствующие об их праве на получение жилья, «забывая» представить документы, свидетельствующие в жилищном вопросе не в их пользу. Во-вторых, уже в период нахождения военнослужащего на жилищном учете могут произойти события, влекущие его снятие с такого учета: получение им квартиры по наследству, покупка жилья на собственные деньги, уменьшение состава семьи и т. д. В-третьих, иногда сам военнослужащий может и не знать о такого рода событиях со стороны своих членов семьи либо эти события могут по-разному трактоваться военнослужащим и квартирными органами.

Квартирным органам необходимы, в частности, документы о правах военнослужащих-заявителей и членов их семей на жилые помещения по месту службы военнослужащего (в случае решения вопроса об обеспечении военнослужащего служебным жильем) или на территории всей Российской Федерации (в случае решения вопроса об обеспечении военнослужащего жилым помещением по договору социального найма или в собственность). Указанные

⁶ Далее – квартирные органы.



сведения содержатся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП), полномочиями по предоставлению такого рода сведений обладают учреждения Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии⁷ (далее – учреждения Росреестра России).

Проблемным вопросом здесь как раз и является распределение бремени обязанностей по получению документов из учреждений Росреестра России. Этот вопрос довольно противоречив, вызывает разночтения и добавляет проблемы лицам, претендующим на получение жилья.

Сразу необходимо сделать оговорку, что не все военнослужащие и члены их семей испытывают подобные трудности. Так, военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации при постановке на жилищный учет не должны (но могут самостоятельно) представлять в квартирные органы выписки из ЕГРП в отношении себя и членов своих семей. Приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280⁸ определен перечень тех документов, которые должен представлять сам военнослужащий в квартирные органы, и среди них нет документов из Росреестра. Точнее, в первоначальной редакции указанного приказа это требование содержалось, но ввиду признания его коррупциогенным в части установления в нем трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам, предъявляемых для реализации принадлежащих им прав, по требованию органов военной прокуратуры Министр обороны Российской Федерации внес изменения в свой же приказ 2010 г. № 1280, в том числе об отмене требований представлять справки из Росреестра и БТИ для признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях по договорам социального найма⁹.

Как пояснил 8 июня 2012 г. заместитель директора ДЖО Минобороны России Н. Мельников, «в 2011 году решен целый ряд серьезных проблемных вопросов в области нормативно-правового регулирования жилищного обеспечения военнослужащих. В частности, с внесением изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» военнослужащие освободились от материальных и временных затрат на получение выписок из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Теперь Минобороны России самостоятельно получает информацию о наличии либо отсутствии в собственности у военнослужащих жилых помещений без участия в этом процессе военнослужащих и членов их семей»¹⁰.

Заместитель Министра обороны Российской Федерации Т. Шевцова в своем интервью от 16 сентября 2011 г. также сообщила об очередной инициативе Минобороны России, которая должна облегчить бюрократические препоны для «служивых». К настоящему времени определен четкий и понятный перечень документов, позволяющий военнослужащему не тратить месяцы на их получение. Одним из документов, который ранее было необходимо представить для получения заветного «ключика от квартиры», являлась справка из Росреестра. В документе представлялась информация о жилищной собственности военнослужащего. Получить ее было не просто, да еще и небесплатно. Стоила она около 1 500 руб. на человека. Соответственно если в семье насчитывается, например, четыре человека, 6 тыс. руб. как не бывало. В настоящий момент Минобороны России и Росреестр заключили соглашение, по которому «военные» сами отправляют запрос на эту информацию, полностью исключая из этого

⁷ Пункт 1 приложения к Постановлению Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» от 1 июня 2009 г. № 457.

⁸ Приказ Министра обороны Российской Федерации «О предоставлении военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений» от 30 сентября 2010 г. № 1280.

⁹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 509.

¹⁰ URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=11175449@egNews



неприятного процесса своих подопечных. Эта операция бесплатна, т. е. эту работу организовали в рамках обмена между двумя ведомствами и придали этому официальный статус. Теперь военнослужащему достаточно представить сведения о себе и написать, что ни он, ни члены его семьи не обладают собственностью на территории Российской Федерации. Если же обладают, то следует это указать. Эта информация проверяется в Росреестре. Если информация подтверждается, соответственно с военнослужащим заключается договор социального найма¹¹.

Перечисляя все указанные инициативы, Т. Шевцова выразила уверенность, что они значительно облегчат жизнь военнослужащим¹².

Вместе с тем, данные инициативы в нормативном регулировании процесса жилищного учета коснулись только военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, поскольку изменения в части отмены требования излишних документов были внесены именно в приказ Министра обороны Российской Федерации¹³. Обычные же граждане, слушая выступления должностных лиц Минобороны России в телеэфире, могли подумать, что проблема с получением излишних и платных документов решена во всех силовых структурах.

Однако в некоторых других федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрено прохождение военной службы, бремя получения документов из сторонних организаций *по умолчанию и не всегда законно* возлагается на самого военнослужащего, претендующего на получение жилья.

Так, например, во внутренних войсках МВД России нормативно не конкретизирован исчерпывающий перечень документов, который должен предоставлять сам военнослужащий для признания его нуждаю-

щимся в жилых помещениях. Согласно п. 19 Инструкции об организации работы по обеспечению жилыми помещениями во внутренних войсках МВД России¹⁴ для принятия на учет нуждающихся в жилых помещениях военнослужащими подается в порядке подчиненности рапорт с резолюцией непосредственного начальника. К рапорту прилагаются копия справки о сдаче жилого помещения и другие документы, относящиеся к решению данного вопроса.

Какие именно документы относятся к решению «данного вопроса», ведомственная Инструкция не разъясняет. По сложившейся практике квартирные органы требуют у военнослужащего, кроме справки о сдаче предыдущего жилья, еще:

- копию паспорта самого военнослужащего и всех членов его семьи (свидетельств о рождении);
- копию свидетельства о заключении брака;
- выписки из личного дела о прохождении военной службы;
- копии приказов о зачислении в списки личного состава воинской части;
- справку о составе семьи;
- выписку из домовой книги;
- копию финансового лицевого счета с места жительства военнослужащего;
- выписку из ЕГРП, выдаваемую учреждениями Росреестра России;
- справки из учреждений БТИ и им подобных со всех мест жительства и прохождения военной службы военнослужащего о наличии у него права на жилые помещения;
- иные документы по усмотрению жилищных комиссий.

Причем, с учетом отношений власти-подчинения между заявителем-военнослужащим и его командованием, в том числе и заместителем командира воинской части по тылу (обычно именно это должностное лицо возглавляет жилищную комиссию),

¹¹ Интервью Т. Шевцовой «По закону и справедливости» // Красная звезда. 2011. 22 июня.

¹² URL: <http://www.oboznik.ru/?p=10589>

¹³ По данным автора, Минобороны России заключило соглашение о взаимодействии с Росреестром России 25 мая 2010 г.

¹⁴ Утверждена приказом МВД России «Об организации работы по обеспечению жилыми помещениями во внутренних войсках МВД России» от 12 февраля 2010 г. № 75.

все документы, даже те, которые нужно взять из соседнего кабинета штаба воинской части, все равно должен собрать сам военнослужащий и сам же представить их в квартирный орган. Некоторые справки военнослужащий заказывает, получает, выпрашивает в одном кабинете, чтобы всего лишь передать их в другой кабинет своего же штаба. Бюрократическая военная организация не проявляет никакого интереса к улучшению результатов своей деятельности за счет удовлетворения потребностей обратившегося за реализацией своих прав военнослужащего.

Однако вернемся к рассмотрению вопроса о получении самых дорогих (в прямом смысле этого слова) документов – выписок из ЕГРП, выдаваемых учреждениями Росреестра. Стоимость такой выписки на одного члена семьи военнослужащего – 1 500 руб.

Как было указано выше, такие выписки из ЕГРП в Вооруженных Силах Российской Федерации получают квартирными органами самостоятельно, во внутренних войсках МВД России – за деньги самими военнослужащими¹⁵. В связи с этим возникают вопросы: соответствует ли законодательству требование к военнослужащему платить деньги за бесплатное обеспечение его жильем? И допустима ли такая ситуация, когда равные субъекты (военнослужащие разных военных ведомств) поставлены в неравные условия в вопросе реализации одного и того же социального права?

Для ответа на первый вопрос необходимо обратиться к п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которому Российская Федерация гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета. ЖК РФ закрепляет, что органы государственной власти, обеспечивая в пределах своих полномочий условия для осуществления права на жилище, используют бюджетные средства и иные

не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан (пп. 2 и 3 статьи 2). В п. 4 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» указано, что реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих, в том числе и по вопросам их жилищного обеспечения, возлагается на командиров, органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий. Как было указано выше, полномочия по жилищному обеспечению военнослужащих возложены на квартирные органы военного ведомства.

Кроме того, учитывая многолетнюю практику бесплатного предоставления военнослужащим жилых помещений по установленным нормам и отсутствие новых норм Федерального закона «О статусе военнослужащих», отменяющих данное правило, приходим к выводу, что военнослужащие имеют право именно на бесплатное обеспечение их жильем. И поскольку стадия постановления в очередь нуждающихся в жилых помещениях также входит в процесс жилищного обеспечения, то и на этой стадии должен соблюдаться принцип бесплатности реализации своего права на жилище для военнослужащего.

Более того, обращение гражданина, в том числе и военнослужащего, в государственный орган власти в целях реализации принадлежащего ему права является основанием для оказания ему государственной услуги. Согласно абз. 2 ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в редакции от 13 июля 2015 г.) под государственной услугой понимается, в частности, деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти при осуществлении отдельных государственных полномочий, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных норматив-

¹⁵ Из этого общего правила есть исключения. Так, например, для военнослужащих, проходящих военную службу непосредственно в Главном командовании внутренних войск МВД России, такие документы запрашиваются и получаются квартирными органами. Учреждения Росреестра России представляют их без особых проблем, поскольку запрос осуществляется непосредственно подразделением федерального министерства.



ными правовыми актами полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

С вступлением в силу названного Закона государственные услуги должны предоставляться на бесплатной основе. В соответствии со ст. 7 указанного Закона публичные органы власти (в том числе и квартирные органы военных ведомств) более не вправе требовать от заявителя:

1) представления документов и информации или осуществления действий, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в связи с предоставлением государственных услуг;

2) представления документов и информации, в том числе подтверждающих внесение заявителем платы за предоставление услуг, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов либо подведомственных им организаций (за исключением, оговоренным в самом Законе);

3) осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных услуг и связанных с обращением в иные организации (за исключением случаев, оговоренных в самом Законе).

Рассмотрение заявления (запроса) военнослужащего по вопросам реализации им своих жилищных прав (в том числе о постановке его на учет нуждающихся в жилых помещениях) по своему характеру является рассмотрением обращения, а эта деятельность безоговорочно признается государственной услугой. Подтверждением тому служит и название услуги «Принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях» в Постановлении Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797¹⁶. Такого рода госу-

дарственные услуги числятся и в Портале государственных услуг Российской Федерации (<http://www.gosuslugi.ru/>) в более чем 100 муниципальных образований. В Общероссийском классификаторе услуг населению ОК 002-93 (утвержден постановлением Госстандарта России от 28 июня 1993 г. № 163) услуга по предоставлению нанимателю жилого помещения приведена под номером 0411012 и располагается в группе жилищно-коммунальных услуг.

Верховный Суд Российской Федерации, в одном из своих дел рассматривая жилищный спор о соответствии федеральному законодательству положений постановления Правительства Москвы по жилищному вопросу, сравнивал оспариваемую норму постановления именно с законом о предоставлении государственных и муниципальных услуг и признал ее соответствующей закону¹⁷.

По мнению авторов, деятельность по принятию на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлению военнослужащим жилья осуществляется квартирными органами систематически и является государственной услугой по реализации военнослужащими своего права на жилище.

Согласно ч. 4 ст. 52 ЖК РФ (в редакции, действующей с 1 января 2013 г.) для принятия на жилищный учет должны быть представлены документы, подтверждающие право граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договорам социального найма, кроме документов, получаемых по межведомственным запросам органом, осуществляющим принятие на учет. Органом, осуществляющим принятие на учет, самостоятельно запрашиваются документы (сведения), необходимые для принятия гражданина на учет, в органах государственной власти и местного самоуправления и подведомственных

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» от 27 сентября 2011 г. № 797.

¹⁷ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2014 г. № 5-АПГ13-56 [Электронный ресурс]. URL: http://www.vsrfl.ru/stor_pdf.php?id=578818.

им организациях, если такие документы не были представлены заявителем по собственной инициативе.

Даже если рассматривать заявление о постановке военнослужащего на жилищный учет просто как обычное обращение гражданина в государственный орган, то и тогда деятельность по получению необходимых справочных документов по рассмотрению обращения все равно возлагается на орган, рассматривающий обращение. Как указывалось в определении Верховного Суда Российской Федерации от 5 октября 2011 г. № 56-Г11-16¹⁸, «органы государственной власти, предоставляющие государственные услуги, вправе требовать от заявителя в обязательном порядке представления лишь тех документов, перечень которых прямо предусмотрен ч. 6 ст. 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Иные же документы, в данный перечень не входящие, должны быть получены соответствующими государственными органами самостоятельно. В силу п. 2 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁹ государственный орган или должностное лицо вправе запрашивать необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия».

Таким образом, органы, принимающие граждан на жилищный учет, в том числе и квартирные органы, более не вправе требовать от заявителей представления тех документов, которые они могут получить самостоятельно по межведомственным запросам. Обеспечение социальных прав человека должно быть гарантировано государственной властью вне зависимости от платежеспособности соответствующего

лица. Из этого следует, что коммерциализация деятельности по реализации гарантированных государством прав недопустима. Государство существует, в частности, для реализации социальной политики, а не для зарабатывания денежных средств на этой деятельности.

Однако на практике все не так гладко, как в теории. Даже при согласии командования и жилищной комиссии самостоятельно получить документы по межведомственному запросу здесь возможны проблемы. Поясним на примере ситуации, в которой оказался один из авторов (далее – автор), при попытке встать на жилищный учет.

Представив в жилищную комиссию весь пакет документов, подтверждающих право быть нуждающимся в жилых помещениях, кроме выписок из ЕГРП, автор одновременно просил командование военного института направить запрос в учреждение Росреестра России о предоставлении указанных выписок в отношении его и членов его семьи. Командование пошло навстречу автору и направило такой запрос, однако спустя месяц на него был получен ответ об отказе в предоставлении запрашиваемой информации по трем основаниям:

а) запрос был написан в форме текстового обращения, а не по установленной для таких запросов форме, указанной в приказе Минэкономразвития России от 14 мая 2010 г. № 180²⁰;

б) запрос был подписан председателем жилищной комиссии, а не руководителем военного института;

в) к запросу не был приложен документ, подтверждающий внесение платы за предоставление информации учреждением Росреестра России.

Начальник военного института подписал новый запрос. На сей раз – по установленной форме, с приложением к нему доверенностей от автора и членов его семьи на по-

¹⁸ URL: http://www.vsrfl.ru/stor_pdf.php?id=463546

¹⁹ Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в редакции от 24 ноября 2014 г.).

²⁰ Приказ Минэкономразвития России «Об установлении порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 14 мая 2010 г. № 180 (в редакции от 3 июля 2015 г.).



лучение и обработку персональных данных, запрашиваемых из учреждения Росреестра России. Кроме того, к запросу было приложено обоснование необходимости получения военным институтом такого рода сведений.

На этот раз камнем преткновения остались только платность получения запрашиваемых выписок из ЕГРП и полномочия воинской части запрашивать данные сведения.

По мнению чиновников Росреестра, за получение указанных сведений в любом случае должен был кто-то платить: военнотружущий или его военная организация – не суть важно. По мнению же автора, выдача информации должна быть бесплатной, так как это действие фактически осуществляется в рамках межведомственного взаимодействия в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Следует согласиться с мнением С.А. Белова о том, что услуга не должна становиться юридически обязательной для гражданина, особенно в условиях, когда гражданин эту услугу должен оплачивать. Государство в такой ситуации не должно использовать свои властные полномочия, чтобы заставлять гражданина оплачивать получение услуги именно у государства.

Властные полномочия не должны использоваться для навязывания услуги и путем совмещения контрольно-надзорной деятельности с деятельностью по оказанию услуг. В этом случае может возникать противоречие между интересами всего государства и интересами конкретного ведомства, оказывающего услугу, за которую гражданин обязан заплатить. Оказание государственной услуги не может приносить прибыль и быть выгодно государству, но оно может быть выгодно для конкретного ведомства, получающего в дополнение к бюджетному

дополнительный источник непосредственного финансирования²¹.

Лично автору совсем не нужны были запрашиваемые военным институтом сведения, он и так знал, что не владеет недвижимостью ни в России, ни за рубежом. Поэтому автор и не имел желания платить 6 тыс. руб. (за семью из четырех человек) только лишь за то, чтобы заказать документ, в качестве курьера привезти его из учреждения Росреестра России и отдать в квартирный орган.

За разъяснением ситуации автор обратился с письменными запросами в Росреестр России, Минэкономразвития России, к Уполномоченному по правам человека по г. Санкт-Петербург, в электронное правительство. Все инстанции, кроме Уполномоченного по правам человека в г. Санкт-Петербург, не усмотрели каких-либо нарушений в требовании получения платных документов от военнослужащих.

Анализ судебной практики в различных регионах России позволяет прийти к выводу о том, что проиллюстрированная автором проблема характерна не только для г. Санкт-Петербурга. Во многих регионах нашей Родины суды различного уровня рассматривали споры между командирами воинских частей и чиновниками Росреестра России о предоставлении выписок из ЕГРП на подчиненных военнослужащих. И суды, как правило, удовлетворяют требования командиров воинских частей²². Свою позицию суды мотивировали следующим образом:

Командиры воинских частей, являющихся территориальными органами федерального органа исполнительной власти, представляя интересы войсковой части в организациях и государственных органах, в рамках исполнения возложенных обязанностей по обеспечению социальных гарантий военнослужащих в области прав на жили-

²¹ Белов С.А. Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 76.

²² Апелляционное определение Иркутского областного суда от 25 декабря 2014 г. по делу № 33-10357/2014 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-irkutskij-oblastnoj-sud-irkutskaya-oblast-s/act-467743829/>.

ще имеют право на получение сведений о правах отдельного лица на имеющиеся или имевшиеся у него объекты недвижимости, если соответствующие сведения необходимы для осуществления полномочий в установленной сфере деятельности. Тем более если сам подчиненный военнослужащий дал согласие на обработку и получение командованием своих персональных данных.

В п. 3 Правил признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих – граждан Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512, приведен список документов, предоставляемых военнослужащим для постановки на жилищный учет, в котором отсутствует уведомление из ЕГРП в связи с тем, что данная выписка запрашивается органом, осуществляющим принятие на учет самостоятельно.

Схожее требование содержится и в ч. 4 ст. 52 ЖК РФ. Именно органом, осуществляющим принятие на жилищный учет, самостоятельно запрашиваются документы (их копии или содержащиеся в них сведения), необходимые для принятия граждани- на на учет, в органах государственной власти, органах местного самоуправления и подведомственных им организациях, в распоряжении которых находятся данные документы (их копии или содержащиеся в них сведения), если такие документы не были представлены заявителем по собственной инициативе.

Отказ регистрационной службы в предоставлении сведений о правах отдельных лиц на имеющиеся (имевшиеся) у них объекты недвижимости препятствует заявителям в осуществлении полномочий по решению вопроса о принятии на учет военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставлении им жилых помещений.

Согласно абз. 5 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (в редак-

ции от 13 июля 2015 г.) сведения о содержании правоустанавливающих документов, обобщенные сведения о правах отдельного лица на имеющиеся или имевшиеся у него объекты недвижимости предоставляются должностным лицам федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, если соответствующие сведения необходимы для осуществления полномочий данных органов в установленной сфере деятельности, в том числе для предоставления государственных или муниципальных услуг.

Из анализа приведенных положений названного Закона, которые подлежат применению в их системном единстве, следует, что действующее законодательство, предоставляя военнослужащим гарантии обеспечения жилыми помещениями, возлагает на государство в лице уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, обязанность по учету нуждающихся в жилье военнослужащих в соответствии с требованиями, в частности, жилищного законодательства.

Кроме того, в соответствии с п. 12.1 Временного порядка оформления и предоставления во внутренних войсках МВД России служебных жилых помещений или жилых помещений в общежитии, утвержденного приказом главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 8 октября 2014 г. № 412, военнослужащие и члены их семей вправе по собственной инициативе представлять в жилищную комиссию выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах военнослужащего и членов его семьи на жилые помещения в населенном пункте по месту расположения воинской части, в которой военнослужащий проходит военную службу, и в близлежащих населенных пунктах.

При этом согласно п. 12.3 названного Временного порядка жилищной комиссией самостоятельно запрашиваются документы, указанные в пп. 12.1 и 12.2 данного по-



рядка, в органах государственной власти, органах местного самоуправления и подведомственных им организациях, в распоряжении которых находятся данные документы (их копии или содержащиеся в них сведения), если такие документы не были представлены военнослужащими и членами их семей по собственной инициативе.

В силу п. 36.6 Общего положения о соединении и воинской части внутренних войск МВД России, утвержденного приказом МВД России от 15 ноября 2003 г. № 884²³, командир воинской части представляет интересы воинской части в организациях и государственных органах.

Таким образом, выполнение жилищной комиссией воинской части функции по постановке на учет лиц, нуждающихся в жилых помещениях по месту прохождения военной службы, предполагает наличие у командира воинской части права самостоятельно запрашивать документы, необходимые для реализации мер социальной защиты военнослужащих в сфере жилищных отношений, в том числе и выписки из ЕГРП.

После продолжительной и упорной переписки автора со многими должностными лицами, после совещаний и переговоров Управление Росреестра по Санкт-Петербургу письмом от 24 июля 2015 г. № 2-104083-15 выразило свою позицию о возможности предоставления выписок из

ЕГРП по запросам воинских частей бесплатно. Автор не заплатил за справки из Росреестра ни копейки денег, но потерял три месяца на ожидание получения справок, переписку и жалобы.

Итак, в настоящей статье показана пусть небольшая, но победа над бюрократической машиной, здравый смысл одержал победу над казуистикой и нестыковкой законодательства. Хотелось бы, чтобы подобный подход применялся и в других аналогичных ситуациях. Если законодательство можно трактовать по-разному, то решение в споре граждан и государственного органа должно приниматься в пользу граждан.

А чтобы предупредить конфликтные ситуации в данных отношениях необходимо, по мнению автора, конкретизировать законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и законодательство о полномочиях квартирных органов. В этих целях необходимо прописать в законе право командования военных организаций получать сведения о недвижимом имуществе своих подчиненных в целях ведения жилищного учета. Ведь, как не раз подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, обязанности публичной власти по обеспечению реализации гражданами, относящимися к каждой определенной законодательством категории, права на жилище должны быть также четко определены законом²⁴.

Информация

В Камчатском крае задержан военнослужащий, самовольно оставивший место службы

ВСУ по ТОФ задержан военнослужащий матрос Д., подозреваемый в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 337 УК РФ (самовольное оставление части).

Следствием установлено, что в июле 2004 года во время хозяйственных работ матрос Д., желая уклониться от прохождения военной службы, самовольно оставил воинскую часть и в течение 11 лет скрывался от правоохранительных органов, проживая в лесном массиве недалеко от г. Петропавловска-Камчатского. В результате мероприятий, проведенных сотрудниками уголовного розыска УМВД России по Камчатскому краю и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, указанный военнослужащий 30 ноября 2015 года задержан.

В настоящее время по уголовному делу проводятся следственные и иные процессуальные действия, направленные на установление всех обстоятельств произошедшего, решается вопрос об избрании в отношении Д. меры пресечения.

²³ Приказ МВД России «Об утверждении Общего положения о соединении и воинской части внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 15 ноября 2003 г. № 884.

²⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности статей 4, 5 и пункта 5 статьи 14 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» в связи с запросами Правительства Волгоградской области и Правительства Сахалинской области» от 24 декабря 2013 г. № 30-П.