



ПРАВО

в Вооруженных Силах

**ВОЕННО-ПРАВОВОЕ
ОБОЗРЕНИЕ**

(журнал включен в Перечень-2015)

Подписка на 2016 год по каталогу "Роспечать"

Подписные индексы:

1. Журнал "Право в Вооруженных Силах" - 72527
2. Серия книг "Право в Вооруженных Силах - КОНСУЛЬТАНТ" - 79205



надлежащем обеспечении военнослужащих жилыми помещениями, пригодными для постоянного или временного проживания, по месту прохождения военной службы.

В связи с вышеизложенным, по нашему мнению, оснований, предусмотренных п. 17 Инструкции № 235 для прекращения выпла-

ты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим, не обеспеченным жилыми помещениями, пригодными для постоянного или временного проживания в соответствии с Положением № 47, по месту прохождения военной службы, не имеется.

ОТМЕНА (УМАЛЕНИЕ) ПРАВА НА ДОПОЛНИТЕЛЬНУЮ ЖИЛУЮ ПЛОЩАДЬ У НЕКОТОРЫХ КАТЕГОРИЙ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ (БЫВШИХ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ)

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

По законодательству Российской империи начала XX в. командиру роты царской армии вне зависимости от его семейного положения полагалась квартира из двух комнат (каждая комната – по норме не менее 30,5 квадратного метра), старшим офицерам до командира полка – из трех комнат, а полковнику – пятикомнатная квартира, не считая помещения для прислуги и кухни¹.

Советское государство практически с самого начала своего существования, введя в законодательство право своих граждан на жилище, создавая систему распределения жилья, одновременно предусмотрело, что некоторые лица имеют право на получение жилого помещения в большем размере, чем другие, с учетом дополнительной жилой площади.

Так, согласно Декрету Совета Народных Комиссаров (далее – СНК) РСФСР «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения» от 25 мая 1920 г.² на жилищно-земельные отделы и органы жилищно-санитарной инспекции было возложено рассмотрение вопросов по уста-

новлению нормы жилой площади на одного человека, они же имели право принятия решений о выселении граждан из жилища и об уплотнении жилищ. Пунктами 6 и 7 указанного Декрета было установлено, что правом на добавочную жилую площадь и отдельную комнату пользуются: а) по заключению Врачебно-Контрольного Бюро лица, страдающие болезнями, требующими изоляции: активный туберкулез, сифилис в заразной стадии, психическое расстройство и т. п.; б) отдельные лица или категории трудящихся, коим это необходимо для профессиональной деятельности.

Здесь нелишне напомнить, что даже В.И. Ленин, который отнюдь не жаловал интеллигенцию и не скупился отпускать в ее адрес далеко не лестные выражения, говорил, проявляя мягкотелость, что советской власти надо бы предоставлять ученому отдельную комнату для научных занятий³.

Согласно ст. 50 Кодекса законов о льготах и преимуществах для военнослужащих Рабоче-Крестьянской Красной армии и Рабоче-Крестьянского Красного флота Сою-

¹ Гладких И.П. Социальная защита военнослужащих сухопутных войск России: историческое исследование // ОНВ. 2007. № 1-51. С. 61 – 67.

² Декреты советской власти. М., 1957. Т. I. С. 137.

³ Толстой Ю.К. Жилищное право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

за ССР и их семей 1924 г.⁴ всему высшему командному, высшему административному, высшему политическому, высшему медицинскому и высшему ветеринарному составу, а также командирам и комиссарам отдельных строевых войсковых частей, пользующимся правами командира полка, предоставлялось право на дополнительную площадь в размере 20 квадратных аршин с оплатой в одинарном размере.

Схожая норма была внесена и в более новый Кодекс о льготах для военнослужащих и военнообязанных Рабоче-крестьянской Красной армии и их семей 1930 г.⁵ В соответствии с п. 101 указанного Кодекса военнослужащие кадрового начальствующего состава, отнесенные к 9-й и выше категориям⁶, командиры и комиссары отдельных воинских частей, а также преподаватели военно-учебных заведений по специальным военным и военно-политическим предметам имели право на дополнительную комнату или на дополнительную жилую площадь.

Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР (далее – ВЦИК и СНК) «О праве пользования дополнительной жилой площадью» от 28 февраля 1930 г. упорядочило и объединило в одном нормативном акте категории тех лиц, которые имеют право на дополнительную жилую площадь. Здесь принцип определения обладающих правом на дополнительную жилую площадь лиц кардинально не изменился, но был немного расширен: кроме больных и лиц, чья деятельность в значительной мере связана с работой на дому (причем в государственных должностях или в общественных интересах), сюда вошла еще и третья категория – это лица, чьи прошлые заслуги были признаны государством (члены общества старых большевиков, Герои СССР и Герои Труда, персональные пенсионеры и т. д.).

Были указаны в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 28 февраля 1930 г. и военнослужащие, которым также предоставлялось право на дополнительную жилую площадь. В первоначальной редакции названного документа были перечислены следующие категории военнослужащих: военнослужащие кадрового начальствующего состава РККА, отнесенные к 9-й категории и выше, командиры отдельных воинских частей, пользующиеся правами командира полка, лица политического, административного, медицинского и ветеринарного состава РККА, при обязательном условии, что они выполняют на дому служебную работу по своей должности (подп. «в» п. 1 указанного Постановления).

Отметим эту важную деталь: здесь имеющие право на дополнительную жилую площадь военнослужащие не были перечислены полностью. Были перечислены лишь те, кому дополнительная жилая площадь предоставлялась однозначно, – это лица, достигшие высокого должностного положения (командиры воинских частей, должностные лица 9-й и выше категории). Но, кроме них, правом на дополнительную жилую площадь обладали еще и военнослужащие политического, административного и медицинского состава при условии выполнения ими на дому служебной работы по своей должности.

Кроме того, Постановлением ВЦИК и СНК от 1 ноября 1934 г. право на дополнительную жилую площадь получили еще и лица, награжденные орденами СССР или союзных республик.

В последующем в СССР принимались и иные нормативные акты о правах и льготах военнослужащих, в том числе о праве некоторых категорий военнослужащих на дополнительную жилую площадь, где последовательно подтверждалось право полковников и высших офицеров, командиров

⁴ Утвержден Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г.

⁵ Утвержден Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 23 апреля 1930 г.

⁶ К этой категории относились командир и военком полка, помощник командира дивизии, командир эскадрильи и авиапарка, а также военнослужащие, занимающие более высокие должности (приказ РВС СССР от 20 июня 1924 г. № 807).



воинских частей, военных преподавателей и научных работников на дополнительную жилую площадь.

С распадом СССР Российская Федерация, во-первых, выступила правопреемником Союза ССР, а во-вторых, Российская Федерация как суверенное государство стала выстраивать свою систему законодательства, в том числе и о льготах военнослужащим.

Согласно ст. 1 Закона РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» от 24 октября 1990 г. № 263-1 законы и иные акты высших органов государственной власти Союза ССР, акты Совета Министров СССР, министерств и ведомств СССР, принятые в пределах полномочий, переданных Российской Федерацией Союзу ССР, действуют на территории РСФСР непосредственно.

К моменту распада СССР Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О праве пользования дополнительной жилой площадью» от 28 февраля 1930 г. было не отменено и применялось в жилищных правоотношениях. Такой вывод подтверждается и судебной практикой, в том числе и Верховного Суда Российской Федерации, в частности по жилищным спорам военнослужащих⁷.

Кроме того, если бы Правительство Российской Федерации сочло необходимым признать утратившим силу вышеназванное Постановление или признать его не действующим на территории Российской Федерации, то оно могло бы это сделать своим постановлением, как было сделано, например, в 2012 г. в отношении Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 3 мая 1923 г.⁸ Однако до настоящего времени этого не сделано, следовательно, Правительство Российской Федерации не усмотрело каких-либо противоречий указанного выше Постановления ВЦИК и СНК 1930 г. действующему законодательству.

С учетом всех изменений и дополнений данного документа право военнослужащих на дополнительную жилую площадь в нем зафиксировано так:

Правом на дополнительную площадь пользуются лица офицерского состава в звании полковника, ему равном и выше, как состоящие на действительной военной службе, так и уволенные в запас или в отставку, а также командиры отдельных воинских частей и преподаватели военно-учебных заведений по специальным военным и военно-политическим предметам (в редакции Постановления Совета Министров РСФСР от 2 июля 1981 г. № 364).

Практически без изменений категория военнослужащих, которым положена дополнительная жилая площадь, была продублирована в Законе Российской Федерации «О статусе военнослужащих» от 22 января 1993 г. № 4338-1. Пункт 7 ст. 15 данного Закона приведен ниже в левой части таблицы. И со дня вступления в силу данного Закона (с 1 января 1993 г.) военнослужащие, поступая на военную службу по контракту (в том числе и курсанты военных вузов того времени), могли рассчитывать на права и льготы, гарантированные вышеназванным Законом.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ вступил в силу «задним числом» – с 1 января 1998 г., одновременно был признан утратившим силу Закон Российской Федерации «О статусе военнослужащих» 1993 г. В Федеральном законе «О статусе военнослужащих» право на дополнительную жилую площадь было изложено так, как это указано в средней колонке таблицы.

В настоящее время право военнослужащих на дополнительную жилую площадь изложено в ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и звучит так, как указано в правой колонке таблицы.

⁷ См., например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2009 г. № 1н-14/09: при наличии у члена семьи военнослужащего заболевания, дающего право на дополнительную жилую площадь, квартира должна выделяться с учетом этого обстоятельства (URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_41614.htm).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации «О признании не действующими на территории Российской Федерации отдельных нормативных правовых актов СССР и утратившими силу отдельных нормативных правовых актов РСФСР» от 25 октября 2012 г. № 1098.

Пункт 7 ст. 15 Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» от 22 января 1993 г. № 4338-I	Пункт 8 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в редакции от 27 мая 1998 г.	Пункт 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в редакции на 1 января 2016 г.
Командирам воинских частей, офицерам в воинском звании полковника (капитана первого ранга) и выше <i>предоставляется</i> ⁹ сверх установленной нормы <i>дополнительная жилая площадь</i> или <i>дополнительная комната</i> размером не менее 10 квадратных метров. Такое же право предоставляется военнослужащим – преподавателям военных образовательных учреждений профессионального образования, военных кафедр при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, научным работникам, имеющим ученые степени или звания. Право на <i>дополнительную жилую площадь</i> или <i>дополнительную комнату сохраняется за указанными военнослужащими и после увольнения с военной службы</i> по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями ¹⁰	Офицеры в воинских званиях полковник, ему равном и выше, проходящие военную службу либо уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, а также командиры воинских частей, военнослужащие, имеющие почетные звания Российской Федерации, военнослужащие – преподаватели военных образовательных учреждений профессионального образования, военных кафедр при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, военных кафедр при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, военнослужащие – научные работники, имеющие ученые степени и (или) ученые звания, имеют право на <i>дополнительную общую площадь жилого помещения</i> размером не менее 15 квадратных метров и не более 25 квадратных метров	Военнослужащий, имеющий воинское звание полковник, ему равное и выше, проходящий военную службу либо уволенный с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, командир воинской части, военнослужащий, имеющий почетное звание Российской Федерации, военнослужащий – преподаватель военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования, военной кафедры при государственной образовательной организации высшего образования, военнослужащий – научный работник, имеющий ученую степень и (или) ученое звание, <i>при предоставлении им жилого помещения</i> , в том числе служебного жилого помещения, <i>имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения в пределах от 15 до 25 квадратных метров</i>

Итак, что изменилось в праве военнослужащих на дополнительную жилую площадь с момента принятия первого российского Закона «О статусе военнослужащих» 1993 г. по настоящее время?

На первый взгляд, права военнослужащих не изменились – Российское государство по-прежнему гарантирует дополнительную жилую площадь тем же категориям военнослужащих: достигшим в карьер-

⁹ Здесь и далее в таблице курсив автора.

¹⁰ Далее в настоящей статье увольнение с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями будет именоваться увольнением по «льготным» основаниям.



ной лестнице высоких званий (полковники и выше), военным педагогам, военным ученым, т. е. категория лиц, имеющих такое субъективное право, осталась неизменной. Однако если внимательно рассмотреть формулировку действующего закона, можно заметить, что у военнослужащих появились дополнительные трудности при осуществлении ими своего права на жилищное обеспечение с учетом дополнительных метров жилья.

Во-первых, изменилось само построение конструкции нормы закона о праве на дополнительную жилую площадь военнослужащих. В Законе 1993 г. говорилось о предоставлении дополнительной жилой площади определенным лицам, в Законе 1998 г. говорится уже о праве на дополнительную жилую площадь, но только на стадии предоставления жилья, в том числе и служебного.

Во-вторых, согласно последней редакции закона не за всеми из указанной в ней категории военнослужащих, имеющих право на дополнительную жилую площадь, *сохраняется это право и после увольнения с военной службы по «льготным» основаниям*, а лишь за полковниками и высшими офицерами. О том, что военные ученые, педагоги и командиры воинских частей в воинском звании подполковника и ниже при увольнении даже по «льготным» основаниям это право сохраняют, в законе ничего не сказано, хотя ранее такое право им было предоставлено.

Сравнение левого и правого столбцов вышеприведенной таблицы – изначальной и конечной редакции закона о праве на дополнительную жилую площадь военнослужащих – позволяет прийти к выводу о том, что если ранее это право было у определенной категории военнослужащих как в период военной службы, так и после уволь-

нения с нее по «льготным» основаниям, то теперь период действия этого права ограничен сроком с момента занятия соответствующей должности до момента увольнения с военной службы (или освобождения от должности¹¹). Но в любом случае новым законом срок действия права на дополнительную жилую площадь у некоторых граждан был уменьшен.

Неужели новый закон ухудшил правовое положение многих защитников Отечества? В частности, отнял у определенной категории военнослужащих и бывших военнослужащих право на дополнительную жилую площадь, если ранее они таким правом обладали, но не получили полагающееся им жилье опять-таки по вине государства? Эти граждане в полном объеме выполнили условия заключенного ими контракта, но не по своей вине они не смогли реализовать полагающееся им право на жилище. Так существует ли обязанность у государства предоставить этим военнослужащим ту социальную гарантию, которую государство не предоставило им тогда, когда они имели на это право? Или государство вправе отказаться от реализации принятого им ранее на себя обязательства?

Напомним, что в соответствии с ч. 2 ст. 55 Конституции России в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Здесь уместно привести логику Конституционного Суда Российской Федерации, рассматривающего на соответствие Конституции России федеральные законы о федеральном бюджете, приостанавливающие действие жилищных прав увольняемых военнослужащих¹². Полагаю, что нижеприведенную позицию Конституционного Суда Российской Федерации можно как лекало наложить и на правоотношения по

¹¹ Данный вопрос будет рассмотрен автором в следующей статье, которая также будет направлена в журнал «Право в Вооруженных Силах».

¹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» от 23 апреля 2004 г. № 9-П.

изменению жилищных прав увольняемых военнослужащих из категории военных педагогов, ученых, командиров воинских частей в воинском звании подполковника и ниже.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» предусматривает ряд государственных гарантий и компенсаций, в том числе для тех граждан, которые увольняются, прослужив длительное время, с военной службы и не имеют при этом жилища или нуждаются в улучшении жилищных условий. Тем самым государство взяло на себя соответствующие публично-правовые обязательства в отношении граждан, увольняющихся с военной службы и выполнивших условия контракта.

Федеральный законодатель может вносить изменения в ранее установленные правила, касающиеся условий возникновения и порядка реализации права военнослужащих на жилище (в том числе и на дополнительную жилую площадь). Однако при внесении подобных изменений должны соблюдаться предписания ст.ст. 1, 2, 6 (ч. 2), ст.ст. 7, 15 (ч. 4), ст. 17 (ч. 1), ст.ст. 18, 19 и 55 (ч. 1) Конституции России, из которых вытекает, что в Российской Федерации как правовом и социальном государстве осуществление прав и свобод человека и гражданина основано на принципах справедливости и равенства, а также требованиях о том, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ст. 55, ч. 2), а ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом допускается лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55, ч. 3).

Изменение законодателем ранее установленных правил должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предпола-

гает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере, в частности по вопросам социального обеспечения военнослужащих. Это необходимо для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т. е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.

Данная правовая позиция носит общий характер и должна учитываться федеральным законодателем при внесении изменений в условия предоставления жилой площади военнослужащим, увольняющимся с военной службы.

Таким образом, если изменения, вносимые в законодательство, отменяют ранее предусмотренные права граждан без равноценной компенсации и без определения правового механизма соответствующего возмещения, такого рода изменения, по существу, означают, что государство в нарушение ст.ст. 59 и 37 Конституции Российской Федерации в одностороннем порядке отказалось от своих обязательств, возникших в конкретных правоотношениях из ранее действовавшего регулирования и правоприменительных актов, которыми решались вопросы обеспечения вышеуказанной категории граждан жилыми помещениями.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации также констатировал «не совсем честную» позицию нашего государства в отношении изменения жилищных прав своих граждан. В своем докладе за 2012 г. он указал: «Принимая на себя позитивные жилищные обязательства в отношении определенных категорий граждан, государство не должно в односто-



роннем порядке отказаться от их исполнения даже после того, как статус самих этих граждан изменился»¹³. Тем более не должно отказываться государство от своих обязательств в отношении своих граждан, если оно само же изменило статус этих граждан, без их виновных действий и даже инициативы.

Прошу обратить внимание читателей на два момента: во-первых, ухудшение прав бывших командиров воинских частей, военных ученых и педагогов с принятием Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ все же произошло, а во-вторых, в период всех этих пертурбаций по-прежнему продолжал действовать нормативный правовой акт (Постановление ВЦИК и СНК от 28 февраля 1930 г.), гарантирующий уволенным полковникам и высшим офицерам право на дополнительную жилую площадь вне зависимости от основания их увольнения.

Однако корень проблемы даже не в том, что законодатель нарушил положения Конституции России и фактически отменил новым законом социальную гарантию на дополнительную жилую площадь у некоторых категорий уволенных военнослужащих¹⁴. Проблема в том, что в период прохождения военной службы эти полковники, высшие офицеры, командиры воинских частей, военные ученые и педагоги, даже при наличии у них права на постоянное жилье с учетом дополнительных метров, не обеспечиваются государством жилыми помещениями вовсе (ни с дополнительными метрами, ни без них). И не их вина, что они вместе со своими семьями годами и десятилетиями стоят в очереди на жилое помещение и не обеспечиваются жильем даже к моменту своего увольнения с военной службы.

В начале настоящей статьи автор делал акцент на том, что изначально дополнительная жилая площадь предназначалась для работы на дому. Но разве не работают

на дому преподаватели и ученые, разве не разрабатывают они дома учебные документы, не проверяют дипломные и курсовые работы, не пишут научные статьи? Полагаю, что большинство из них занимаются такими мероприятиями не только на службе, но и дома. Получается, что непредоставление военным ученым и педагогам гарантированной законом дополнительной жилой площади в некоторой степени мешает им заниматься в том числе и выполнением должностных обязанностей.

Существует огромная разница между правом на получение жилья в неопределенный срок и тем же самым правом, которое должно быть реализовано сразу или в ближайшей перспективе. Так, Европейский Суд по правам человека, рассматривая спор о праве инвалида вследствие аварии на Чернобыльской АЭС на жилье, установил, что решением суда первой инстанции заявителю присуждено незамедлительное обеспечение его жильем. По прошествии более года это решение было отменено Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, по делу было принято новое решение – о предоставлении заявителю жилья в порядке очередности. Спустя еще почти полтора года Президиум Верховного Суда Российской Федерации отменил постановление Судебной коллегии и оставил в силе решение суда первой инстанции о внеочередном обеспечении заявителя жильем. Европейский Суд отмечает, что существует разница между предоставлением жилья в срочном порядке и на условиях очередности (см. Постановление Европейского Суда от 15 марта 2007 г. по делу «Железняковы против Российской Федерации» (*Zheleznyakovy v. Russia*), жалоба № 3180/03, ECHR). В результате изменения решения суда первой инстанции заявитель утратил веру в это окончательное и обязательное судебное решение и было обмануто его правомерное

¹³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год от 19 февраля 2013 г. // Рос. газ. 2013. 29 марта.

¹⁴ Хотя и это серьезное основание для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации (после проигрыша спора о праве на дополнительную жилую площадь в суде общей юрисдикции).



ожидание получения жилья без промедления¹⁵.

К огромному сожалению, приходится констатировать, что даже удачные идеи и инициативы государства нередко обесцениваются в процессе реализации. Право на дополнительную жилую площадь носит стимулирующий характер, но оно тесно связано со сроком предоставления жилья, производно от него. Однако, гарантируя военнослужащим право на жилищное обеспечение, государство одновременно не установило в законе конкретного срока жилищного обеспечения военнослужащих постоянным жильем. Ни в Жилищном кодексе Российской Федерации, ни в Федеральном законе «О статусе военнослужащих», ни в подзаконных актах не установлены конкретные сроки предоставления военнослужащим постоянного жилья¹⁶, а потому федеральные органы исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, на вполне законных основаниях могут долгое время это жилье военнослужащим не предоставлять¹⁷ и перспектива судебного обжалования такого бездействия, скорее всего, не результативна.

Вернемся к вопросу обеспечения дополнительной жилой площадью отдельных категорий военнослужащих. Многие из них, не получив положенное жилье в период своего пребывания в должности военного педагога, ученого, командира воинской части, ожидают, что государство предоставит им жилое помещение позже. Причем жилье такого размера, который был им положен в период прохождения военной службы и исполнения ими должностных обязанностей. И военные суды примерно до 2010 – 2012 гг. удовлетворяли такие требования уволенных либо освобожденных от должностей офицеров, которыми ранее

право на дополнительную жилую площадь не было реализовано.

Примерно с 2012 г. судебная практика изменилась. В настоящее время государство предоставляет указанным категориям граждан заветное жилье, однако уже без дополнительной жилой площади. Подтверждением тому служит правоприменительная практика последних лет, в том числе и высших судебных инстанций, которая заслуживает отдельной статьи. Ниже приведем только два более-менее свежих существенных для данной темы постановления Верховного Суда Российской Федерации.

Сначала в 2014 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 29 мая 2014 г. № 8 по данному вопросу высказал следующую точку зрения:

«28. Во избежание нарушения прав военнослужащих на дополнительную общую площадь жилого помещения в соответствии с пунктом 2 статьи 15.1 Федерального закона “О статусе военнослужащих” судам следует исходить из того, что такое право сохраняется за офицерами в воинском звании полковника, ему равном и выше, не только проходящими военную службу, но и уволенными с военной службы по “льготным” основаниям. Иные категории военнослужащих (например, командиры воинских частей в воинском звании до подполковника, капитана 2 ранга включительно) имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения только в период прохождения военной службы (выделено автором)».

В какой-то степени данный пункт разъяснения Пленума противоречит п. 13 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Согласно данному пункту За-

¹⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека от 2 сентября 2010 г. «Дело “Таянко (Tayanko) против Российской Федерации”» (жалоба № 4596/02) // Бюл. Европейского Суда по правам человека. Рос. изд. 2011. № 6. С. 8, 64 – 70.

¹⁶ Трехмесячный срок (со дня подачи ими заявления в органы местного самоуправления) обеспечения военнослужащих жилыми помещениями по договорам социального найма был предусмотрен в п. 6 ст. 15 Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» 1993 г. Указанная правовая норма действовала с 1993 по 1998 гг.

¹⁷ Более подробно данная проблема раскрыта в статье: Глухов Е.А., Аникушин С.В. Неопределенный срок предоставления военнослужащим постоянного жилья // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 12. С. 43 – 48.



кона граждане, уволенные с военной службы, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по «льготным» основаниям при общей продолжительности военной службы 10 лет и более, не обеспеченные на момент увольнения жильем, обеспечиваются жилищной субсидией или жилыми помещениями в порядке, предусмотренном данным Законом для военнослужащих. Читая приведенную норму Закона, обычные граждане понимали ее таким образом, что, не получив жилье (с дополнительной жилой площадью) в период военной службы, гражданин получит жилье (с дополнительной жилой площадью) после увольнения со службы.

Однако это еще «полбеды». Через полтора года Верховный Суд Российской Федерации изменил свое мнение, указанное в вышеназванном постановлении, и еще больше сократил число граждан, которым принадлежит право на дополнительную жилую площадь. В Кассационном определении Верховного Суда Российской Федерации от 15 сентября 2015 г. № 202-КГ5-9 приведена следующая логика:

«...Преподаватели военных профессиональных образовательных организаций, – в отличие от офицеров в воинских званиях полковник, ему равном и выше, – при обеспечении жилым помещением имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения *только в период прохождения военной службы в должности преподавателя* (здесь и далее в цитате курсив автора). Поскольку после зачисления в распоряжение подполковник Горбов С.Л. преподавателем быть перестал, а *право на дополнительную жилую площадь реализуется при предоставлении жилого помещения*, вывод суда апелляционной инстанции о наличии у заявителя права на обеспечение жильем с учетом права на дополнительную общую площадь жилого помещения не основан на законе»¹⁸.

Таким образом, сначала Верховный Суд Российской Федерации дал указание нижестоящим судам отказывать в праве на дополнительную жилую площадь уволенным командирам воинских частей, военным ученым и педагогам, а потом – не только уволенным, но и находящимся в распоряжении командиров (начальников). Между тем согласно ст. 13 Положения о порядке прохождения военной службы¹⁹ нахождение в распоряжении – это также один из этапов прохождения военной службы.

Фактически теперь государство в любой момент путем проведения организационно-штатных мероприятий перед предоставлением военнослужащему жилья может лишить его права на дополнительную жилую площадь (если его воинское звание ниже полковника).

Для лучшего понимания сути проблемы рассмотрим два примера лишения права на дополнительную жилую площадь:

1. Командир полка подполковник А. проходит военную службу в сибирской тайге. Он обеспечен служебным жильем по месту военной службы (квартира вдали от цивилизации в военном городке из трех пятиэтажек). В ходе боевой стрельбы он получает серьезную травму, ему ставят диагноз «Не годен к военной службе», он в обязательном порядке подлежит увольнению с военной службы. Но жилье по избранному месту жительства он к моменту своего травмирования не получил. Как совершенно обычный и адекватный человек он не хочет на всю оставшуюся жизнь оставаться в тайге и обрекать на такое проживание свою семью, да и служебная квартира в закрытом военном городке не предназначена для постоянного в ней проживания. Что происходит дальше? Если подполковник А. дает свое согласие на увольнение ранее обеспечения его жильем – то он теряет право на дополнительную жилую площадь, поскольку после увольнения к моменту распределения ему жилья он уже не является

¹⁸ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=439045>

¹⁹ Утверждено Указом Президента Российской Федерации «Вопросы прохождения военной службы» от 16 сентября 1999 г. № 1237.

военнослужащим. Если такого согласия он не дает – то его все равно могут уволить с военной службы²⁰, а дальше по стандартной схеме – он все равно теряет право на дополнительную жилую площадь после увольнения.

2. Должность преподавателя военного вуза подполковника Б. сокращена, в связи с чем его выводят в распоряжение начальника. Выслуга лет на военной службе подполковника Б. – более 20 лет, на учете нуждающихся в жилых помещениях по месту нахождения военного вуза он состоит, но жильем там (ни служебным, ни постоянным) так и не обеспечен. Если подполковник Б. дает свое согласие на увольнение в связи с организационно-штатными мероприятиями без обеспечения жильем с оставлением его в очереди нуждающихся в жилье, он теряет свое право на дополнительную жилую площадь, поскольку после увольнения к моменту распределения ему жилья он уже не является военнослужащим. Если же такого согласия на увольнение он не дает, он все равно теряет право на дополнительную жилую площадь, поскольку к моменту распределения ему жилья он все равно не занимает должность преподавателя военного вуза.

В данном случае гарантия законодателя о запрете увольнения некоторых категорий военнослужащих без жилья, в том числе с учетом дополнительной жилой площади, трансформировалась в гарантию по обеспечению их жильем хоть и в период военной службы, но уже без дополнительной общей площади жилого помещения. Такое положение дел является, по меньшей мере, несправедливым²¹.

Ни в первом, ни во втором из вышеприведенных примеров сам военнослужащий не был инициатором своего увольнения с военной службы. В обоих примерах воен-

нослужащий не совершил каких-либо негативных виновных действий. Однако и в первом, и во втором случае подполковник, который много лет отдал службе Родине и выполнил условия заключенного контракта о прохождении военной службы, который на последней занимаемой должности имел право на получение жилого помещения с учетом дополнительной жилой площади, который ввиду длительного бездействия военного ведомства в период исполнения обязанностей по этой должности так и не был обеспечен жильем, в конечном итоге потерял право на дополнительную жилую площадь.

Причем если бы этот подполковник совершил самоубийство перед выведением его в распоряжение или увольнением, то члены его семьи получили бы право на жилье с учетом полагающейся ему дополнительной площади (п. 1.1 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Но неужели для реализации имеющегося права необходим суицид?

Проиллюстрированная ситуация – «бег ради бега», царство формализма, а не справедливости. Существующую картину в общем виде можно описать так: Государство в законе гарантирует какую-либо льготу гражданину при условии занятия им определенной должности. Гражданин занимает эту должность, его заслуги признаются государством, но гарантированную льготу он не получает, так как срок ее получения законом не установлен и зависит целиком от доброй воли государства. Гражданин годами ждет эту льготу, но в это время государство освобождает гражданина от «льготной должности»... Вуаля, льгота кончилась, государство сэкономило денежные средства. И все как бы по закону...

«Не честно и обидно» – естественные эмоции, возникающие у офицеров, которым

²⁰ В соответствии с п. 17 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы военнослужащий, изъявивший желание получить жилое помещение не по месту увольнения с военной службы, увольняется с военной службы и обеспечивается жилым помещением в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом суды ориентируются при разрешении споров о правомерности увольнения с военной службы таких военнослужащих без обеспечения жильем по избранному месту жительства на наличие или отсутствие нуждаемости в жилье по месту прохождения военной службы.

²¹ Глухов Е.А. Реализация права на дополнительную жилую площадь некоторых категорий военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 10. С. 37 – 43.

сначала государство пообещало жилье с дополнительными метрами, а потом отказалось от своих обещаний. В августе 2015 г. подполковник в отставке Сергей Коновалов после тщетных попыток получить квартиру вернул в Администрацию Президента Российской Федерации орден Мужества и медаль «За отвагу», полученные за участие в войне в Чечне²². Социологические опросы подтверждают, что реакция наученной беспомощности, раздражение, злость в сочетании с ощущением, что сделать ничего нельзя и власть что хочет, то и делает, демонстративно плюя на людей, пренебрегая их чувствами оскорбленной справедливости, нарушения законности, — очень характерно для современной российской действительности²³.

Еще один аргумент в пользу предоставления жилья выведенным в распоряжение или уволенным бывшим командирам воинских частей, военным педагогам и ученым — это необходимость соблюдения принципа равенства прав одной и той же категории граждан. Кому-то из командиров воинских частей, военных ученых и педагогов государство предоставляет постоянное жилье с дополнительной жилой площадью, а кому-то — не предоставляет (и в период длительного исполнения ими своих обязанностей, и после освобождения от них), т. е. имеются, например, два равных субъекта права — два офицера в равной воинской должности и звании, с одинаковой выслугой лет, даже при равном сроке нахождения на учете нуждающихся в жилых помещениях, но один из них получает, будучи в должности, жилье с учетом дополнительной жилой площади, а второй — не получает. У первого это жилье с дополнительной жилой площадью остается и после его увольнения, дополнительную жилую площадь не отбирают у него и после прекра-

щения исполнения должностных обязанностей, а второй получает жилье на 15 – 25 квадратных метров меньше, чем предоставило государство первому... Полагаю, что при таком подходе принципы равенства и справедливости явно нарушены.

Подведем итог настоящей статье. Надеюсь, автору удалось осветить имеющуюся проблему жилищного обеспечения некоторых категорий военнослужащих, показать пример одностороннего отказа государства от своих ранее взятых обязательств. В настоящее время норма закона о предоставлении дополнительной жилой площади некоторым категориям офицеров фактически превратилась в лозунг, в доброе пожелание государства, поскольку это право без указания срока предоставления жилья целиком зависит от усмотрения и произвола чиновников. Полагаю, что необходима политическая воля высшего руководства страны для восстановления прав военнослужащих и бывших военнослужащих, внесения социально-направленных изменений в законодательство о праве военнослужащих на жилище.

Невыполнение военным ведомством в отношении военнослужащего в период прохождения им военной службы требований закона в части обеспечения его надлежащим жильем не освобождает государство от взятых на себя обязательств. Иное толкование закона противоречит действующему жилищному законодательству и закрепленному в ст. 19 Конституции России принципу равенства, поскольку, не реализовав своевременно свое право на жилье по установленным нормам в период военной службы, военнослужащий не может быть лишен права на его получение с учетом дополнительной площади на том основании, что он освобожден от воинской должности по инициативе государства.

²² URL: <http://www.sovsekretno.ru/articles/id/5052/>

²³ Власть пренебрегает чувством общественной справедливости // Новая газ. 2015. 15 дек.