

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ВОЕННОСЛУЖАЩИХ НА ЖИЛИЩЕ

Основное внимание уделено вопросам специального правового статуса военнослужащих и реализации ими права на жилище. Высказано мнение о необходимости возврата к практике советского законодательства о правах военнослужащих и членов их семей.

Ключевые слова: статус; специальная правоспособность; право на жилище.

В Российской Федерации наряду с реформированием ряда сфер общественной жизни продолжается военная реформа, важнейшим направлением которой наряду с оптимизацией структуры Вооруженных сил РФ является совершенствование правовых отношений, складывающихся в процессе организации и прохождения гражданами военной службы. Проблемы совершенствования правового регулирования этих отношений имеют особое значение, т.к. военнослужащим принадлежит важнейшая роль в решении задач обороны и безопасности государства.

В соответствии с действующим законодательством РФ к военнослужащим относятся офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, сержанты и старшины, проходящие военную службу как по контракту, так и по призыву [1]. Правовое положение указанных категорий военнослужащих в области реализации общих прав граждан РФ в условиях Вооруженных сил РФ дифференцировано.

В отечественной науке предложены различные конструкции правового статуса личности как сложного многовидового образования с выделением таких его разновидностей, как общий, специальный и индивидуальный правовые статусы.

Общий правовой статус личности включает в себя общие права и обязанности, принадлежащие всем гражданам Российской Федерации.

Специальные правовые статусы личности – права и обязанности, конкретизирующие и дополняющие общие права и обязанности с учетом специфики социального, служебного и иного положения личности.

Понятие «специальный правовой статус» является сравнительно новым. Учеными было предложено для обозначения особого правового состояния личности понятие правового модуса как самостоятельного явления, позволяющего определить специальный правовой статус таких субъектов, которым посвящены нормы нескольких отраслей права, например статус военнослужащего [2. С. 10]. Данные категории, базируясь на общем статусе гражданина, могут иметь свою специфику, дополнительные права, обязанности, социальные гарантии, предусмотренные действующим законодательством, т.е. содержание общего правового статуса гражданина конкретизируется в особом правовом статусе отдельных категорий граждан, объединенных не только принадлежностью к гражданству, но и другими специальными признаками.

Статус военнослужащего определяется Конституцией РФ, Федеральным законом «О статусе военнослужащего», Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», другими федеральными конституционными и федеральными законами, а также Указами Президента РФ, постановлениями Правитель-

ства РФ, воинскими уставами, наставлениями и другими нормативно-правовыми актами.

Статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных законодательством [3], т.е. объем и реальное содержание специального правового статуса военнослужащего зависит от многих факторов, среди которых можно выделить два главных:

1) обладание военнослужащим общим правовым статусом личности, включающим в себя основные свободы, права и обязанности, принадлежащие всем гражданам и соответственно общей правоспособностью;

2) выполнение военнослужащим обязанностей в сфере обороны и безопасности государства, имеющих ряд особенностей, обуславливающих наличие специальной правоспособности – общих военнослужебных, должностных и специальных прав и обязанностей военнослужащих, конкретизирующих, дополняющих, а в случаях, предусмотренных действующим законодательством, ограничивающих общие права и обязанности гражданина РФ.

Специальная правоспособность военнослужащего возникает с момента поступления на военную службу. Общая и специальная правоспособность взаимосвязаны: специальная правоспособность предполагает наличие общей и является от нее производной.

Содержание общей правоспособности граждан образуют те имущественные и личные неимущественные права и обязанности, которыми может обладать гражданин в соответствии с гражданским законодательством. Нормам гражданского права принадлежит особая роль в правовом регулировании и защите имущественных и личных неимущественных прав граждан. Наиболее значимые гражданские права, которыми могут обладать российские граждане, закреплены в 18 ГК РФ. Данные права, являющиеся составной частью общего правового статуса личности, распространяются на военнослужащих Российской армии с учетом возможностей их реализации в условиях Вооруженных сил, что влечет за собой их некоторые ограничения, и в основном носят разрешительный характер, а в некоторых случаях и прямой запрет. Возможность реализации гражданских прав военнослужащими необходимо производить на основе признания двухсоставной структуры статуса военнослужащих. Такая структура правового статуса военнослужащих заключается в том, что военнослужащий, с одной стороны, как гражданин РФ имеет общегражданский статус и наделяется правами, несет обязанности и ответственность, которые распространяются на всех граждан РФ. С другой стороны, поскольку военнослужащий выполняет обязанности по вооруженной защите государства, связанные с необходимостью беспрекословного выполнения задач в лю-

бых условиях, в том числе и с риском для жизни, возникают некоторые объективные противоречия между конкретным содержанием, порядком реализации общегосударственных прав и интересами военной службы. Гражданские права военнослужащих отграничиваются от должностных и специальных прав, предусмотренных нормами военного законодательства исключительно в служебных целях.

Одним из основополагающих социально-экономических прав гражданина является право на жилище, которое имеет многоаспектный характер и может быть сведено к нескольким основным юридическим возможностям: 1) возможность стабильного пользования занимаемым жилым помещением независимо от вида жилищного фонда; 2) возможность улучшения жилищных условий, получения другого жилого помещения разными способами: малоимущими лицами, иными, указанными в законе гражданами, нуждающимися в жилище, – путем получения жилья бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального или иного жилищного фонда в соответствии с установленными законом нормами; другими лицами – путем строительства или приобретения жилых помещений за счет собственных денежных средств с привлечением денежных субсидий государства; 3) возможность использования жилого помещения не только для проживания гражданина и членов его семьи, но и путем передачи жилого помещения для проживания другим гражданам на основании договора (поднайма, коммерческого найма и др.) [4. С. 22].

В советское время действовала система правового регулирования социальной защиты и социального обеспечения военнослужащих и членов их семей, позволяющая успешно решать проблему обеспечения жильем военнослужащих, лиц, подлежащих увольнению и уволенных с военной службы. Правовой основой этой системы являлось «Положение о льготах для военнослужащих, военнообязанных, лиц, уволенных с воинской службы в отставку, и их семей», утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 17 февраля 1981 г. № 193 [5]. Вопросы обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей решались в приоритетном порядке, с использованием жилищного фонда всех министерств и ведомств СССР.

Реализация права военнослужащих и членов их семей на жилище в период прохождения действительной военной службы осуществлялась в основном в форме предоставления жилья по месту службы военнослужащего из специально формируемого ведомственного жилищного фонда (жилого фонда Министерства обороны) или из жилищного фонда местных Советов народных депутатов. При увольнении в запас или отставку реализация права военнослужащих и членов их семей на жилище осуществлялась в форме предоставления жилья из жилищного фонда местных Советов народных депутатов, военнослужащие имели право на получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства и на кредитование индивидуального жилищного строительства. Существовала система жилищных льгот для военнослужащих и членов их семей (сохранение права на жилую площадь, занимаемую до поступления на военную службу, бро-

нирование жилья, право на дополнительную комнату или на дополнительную жилую площадь в размерах, устанавливаемых действующим законодательством, оплата занимаемой жилой площади по льготным ставкам и т.д.).

Гарантии государства на обеспечение военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, жилыми помещениями как возможность иметь жилище, пользоваться и распоряжаться им на установленных условиях, случаях и порядке, закреплены в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», что относит военнослужащих к категории лиц, имеющих право на бесплатное или за доступную цену получение жилья по нормам и в порядке, установленном действующим законодательством и выделяет военнослужащих как специальных субъектов права в жилищных правоотношениях.

К членам семьи военнослужащего, на которых распространяются жилищные гарантии, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» относит супруга (супругу), несовершеннолетних детей, детей-инвалидов старше 18 лет, ставшими инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, обучающихся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, детей в возрасте до 23 лет, находящихся на иждивении военнослужащего лица, записанных в качестве таковых в личное дело военнослужащего.

До 1997 г. реализация права военнослужащих и членов их семей на жилище осуществлялась в рамках государственных программ строительства государственного и муниципального жилья за счет средств федерального бюджета, путем предоставления государственного и муниципального жилья по договору социального найма, а также предоставлением безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья в собственность. Однако эта форма реализации права военнослужащих на жилище не получила развития из-за недостаточного бюджетного финансирования и неэффективности использования выделяемых бюджетных средств, в связи с чем появилась обладающая более высокой эффективностью форма обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей путем выдачи им государственных жилищных сертификатов, выпускаемых и погашаемых за счет федерального бюджета.

Действующая система обеспечения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, жилыми помещениями включает в себя следующие способы и порядок реализации права военнослужащих на жилище:

- для всех категорий военнослужащих в период прохождения службы предоставляются только служебные помещения в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии такой возможности в других близлежащих населенных пунктах по договору найма служебного жилого помещения. В случае непредоставления служебного жилого помещения военнослужащим могут компенсироваться денежные расходы за наем (поднаем) жилых помещений [6];

- военнослужащие, уволенные с военной службы до 1 января 2005 г., обеспечиваются жильем за счет федерального бюджета путем выдачи им государственных

жилищных сертификатов органами исполнительной власти субъектов РФ по месту постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Государственный жилищный сертификат является именным свидетельством, удостоверяющим право гражданина – участника Подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на получение субсидии за счет федерального бюджета для приобретения жилого помещения. Право на улучшение жилищных условий с использованием субсидии, удостоверяемой сертификатом, предоставляется только один раз. Участие в Подпрограмме является добровольным. Право на получение безвозмездных субсидий имеют признанные в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий отдельные категории военнослужащих и членов их семей. Военнослужащие, подлежащие увольнению или увольняемые с военной службы для участия в Подпрограмме, подают в соответствующие воинские части рапорт по определенной форме на участие в Подпрограмме с приложением к нему установленного законом комплекта документов. Предоставленные документы и содержащиеся в них сведения подлежат проверке. Решение о включении либо об отказе во включение заявителя в число участников Подпрограммы, принятое по результатам проверки, сообщается заявителю.

Участники Подпрограммы могут приобретать жилье на первичном или вторичном рынках за счет средств безвозмездной субсидии или дополнительно привлекать собственные или кредитные ресурсы. Субсидия предоставляется владельцу сертификата в безналичном порядке, с этой целью открывается банковский счет на имя владельца сертификата в кредитной организации, участвующей в Подпрограмме. Приобретаемое жилье должно соответствовать установленным санитарным и техническим требованиям к жилым помещениям для постоянного проживания, их благоустройству и требованиям к размеру приобретаемого жилого помещения в зависимости от количества членов семьи владельца сертификата и социальной нормы жилья. Военнослужащим, подлежащим увольнению после 1 января 2005 г., предоставляются жилые помещения по договору социального найма или предоставляется жилье в собственность за счет средств федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти;

– обязательное или добровольное участие военнослужащих с 1 января 2005 г. в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих [7].

Накопительно-ипотечная система (НИС) жилищного обеспечения военнослужащих при наличии недостатков является новой, более прогрессивной формой реализации права военнослужащих на жилище, позволяющей приобретать жилье в собственность по истечении трех лет участия в НИС, а также выбирать место расположения, качество и размер жилья.

Главными особенностями НИС является то, что государство свои обязательства перед военнослужащими в жилищной сфере из формы непосредственного предоставления квартиры перевело в денежную форму, и впервые проблема обеспечения военнослужащих жильем решается без учета интересов членов их семей. Субъектами НИС являются военнослужащие как от-

дельная категория лиц, подлежащих защите в жилищной сфере. НИС жилищного обеспечения военнослужащих представляет собой совокупность правовых, экономических и организационных отношений, направленных на реализацию прав военнослужащих на жилищное обеспечение.

Жилищное обеспечение военнослужащих – участников НИС предусматривается за счет постепенного накопления выделяемых из бюджета на приобретение жилья средств на именном счете военнослужащего. Реализация права на жилище военнослужащими участниками НИС может осуществляться посредством формирования накоплений на именных накопительных счетах и последующего использования этих накоплений для приобретения жилья:

– предоставление целевого жилищного займа на возвратной и в установленных законом о НИС случаях безвозмездной (беспроцентной) или возмездной основе при заключении договора целевого жилищного займа;

– предоставление целевого жилищного займа для участия в долевом строительстве в случае представления участником НИС договора участия в долевом строительстве, а в случае использования кредитных средств – также кредитного договора [8];

– выплата за счет средств федерального бюджета в установленном размере и порядке денежных средств, дополняющих накопления на именном накопительном счете участника НИС до расчетного размера денежных средств, которые он мог бы накопить в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы в календарном исчислении могла бы составить 20 лет.

Основанием возникновения права на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника НИС, является: общая продолжительность службы 20 лет и более; общая продолжительность военной службы увольняемого военнослужащего 10 лет и более; исключение участника НИС из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявления его умершим. Право на получение целевого жилищного кредита возникает по истечении трех лет после включения военнослужащего в реестр участников НИС жилищного обеспечения военнослужащих и только на период прохождения участником НИС военной службы.

Для участия в НИС военнослужащий, проходящий службу по контракту, должен быть включен в реестр участников НИС, формируемый федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. Категории военнослужащих, которые могут быть участниками НИС, и основания для их включения в реестр участников НИС определены законом о НИС.

Право на жилище военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в настоящее время может быть реализовано в форме государственных жилищных сертификатов, учитывающих интересы семьи военнослужащего или накопительно-ипотечного обеспечения военнослужащих без учета интересов его семьи.

Пунктом 3 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» определено, что социальная защита

военнослужащих и членов их семей является функцией государства, включающей в себя реализацию их прав, социальных гарантий и компенсаций, совершенствование механизмов и институтов социальной защиты этих лиц, иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующие характеру военной службы и ее роли в обществе.

В случае реализации права военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в форме накопительно-ипотечного обеспечения военнослужащих, государство, не учитывая интересы членов семей этих военнослужащих, отказывается от части своих соци-

альных функций в жилищной сфере, перекладывая их на плечи военнослужащих. В связи с этим необходима дальнейшая разработка жилищно-правового статуса не только военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, но и жилищно-правового статуса членов их семей, совершенствование механизмов и институтов их социальной защиты и социального обеспечения, в том числе разработка и принятие кодифицированного законодательного акта о социальном обеспечении военнослужащих и членов их семей, возврата к практике положений советского законодательства о правах военнослужащих и членов их семей.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»* от 06.03.1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 53. Ст. 1475.
2. *Мананкова Р.П.* Правовой статус члена семьи по советскому законодательству. Томск, 1991. 232 с.
3. *Федеральный закон «О статусе военнослужащих»* от 06.03.1998 г. // СЗ РФ. № 22. Ст. 2331.
4. *Кудашкин А.В., Фатеев К.В.* Жилищные права военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. 2-е изд., доп. и перераб. М.: За права военнослужащих, 2000. 231 с.
5. СП СССР. 1981. № 11. Ст. 64.
6. *Постановление Правительства РФ* от 31.12.2004 г. № 909 «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим-гражданам РФ, проходящим военную службу по контракту, гражданам РФ, уволенным с военной службы, и членам их семей» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 165.
7. *Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»* от 20.08.2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 3400.
8. *Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)»* от 16.07.1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 сентября 2010 г.