

№3 2013

ВЕСТНИК

ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПРИ УПОЛНОМОЧЕННОМ
ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ



ТЕМА НОМЕРА

ДЕТИ И ЖИЛЬЁ

Жилищные права
несовершеннолетних

Благотворительный фонд
«Семьи-детям»

Жилье для сироты

Обеспечение сохранности
жилых помещений

Образцы заявлений



СОДЕРЖАНИЕ

КОЛОНКА РЕДАКТОРА

Жилье — это больше, чем просто стены...

3

УПОЛНОМОЧЕН ЗАЯВИТЬ

Государство и сирота: как обеспечить право на жилое помещение?

4

СВЕТЛАНА СУСЛОВА

Жилищные права детей: российское законодательство и судебная практика

9

ПЕРСОНАЛИИ

Анна Садовская — директор Благотворительного фонда «Семьи — детям»

14

АННА БЫЧКОВА

Жилье для сироты: особенности его получения в свете нового законодательства и правоприменительной практики

20

КОНТЕКСТ

43

СВЕТЛАНА БУРДУКОВА

Обеспечение сохранности жилых помещений

47

ПОЛЕЗНЫЙ РЕСУРС

uspeshnye-siroty.ru

55



ЖИЛЬЁ — ЭТО БОЛЬШЕ, ЧЕМ ПРОСТО СТЕНЫ...



С нашими жилищами — постоянными или временными пристанищами — связаны мы эмоционально.

Какие они — те дома, в которых мы, а потом и наши дети — ползали по полу и вставали на ноги — сначала в прямом, а затем — и в переносном смысле?

Делая свои первые шаги, мы не задумываемся о «правовом статусе» того жилья, в котором волею судьбы оказались.

Это потом, со временем, взрослея, начинаем понимать важность обладания «крышей над головой».

И страшно себе представить пропасть, разделяющую ребенка, о месте жительства которого позаботились его родные, и ребенка, чей дом — детский. Общий. И — ничей.

Что чувствуют они — стоящие на выходе из «учреждения», в буквальном смысле - «открытые всем ветрам»?

Об их будущем жилище должно позаботиться абстрактное государство и конкретные взрослые.

Счастье, если такие взрослые — осознающие всю важность наличия этих стен для ребенка-сироты — оказались рядом в нужный момент.

Катастрофа, если со всех сторон такого ребенка окружают только стены равнодушия.

В этом номере мы поговорим о жилищных правах тех детей, которые растут в окружении родных, и тех, кто остался без попечения родителей.

Этот номер — как обычно — для тех, кто хочет помочь.

Анна Бычкова

УПОЛНОМОЧЕН ЗАЯВИТЬ



ГОСУДАРСТВО И СИРОТА: КАК ОБЕСПЕЧИТЬ ПРАВО НА ЖИЛОЕ ПОМЕЩЕНИЕ?

Светлана Николаевна Семенова,
Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области

Светлана Николаевна, наш номер посвящен важнейшей проблеме — защите жилищных прав несовершеннолетних. Какие шаги в этом направлении предпринимаются на уровне Российской Федерации и в Иркутской области?

2013 год был значимым в плане реформирования государственных жилищных обязательств перед детьми-сиротами. В марте 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 29 февраля 2012 г. №15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», возлагающий на субъекты РФ обязанность по созданию специализированного жилищного фонда и законодательного урегулирования порядка его предоставления.

Изменения начали действовать с 1 января 2013 года, Закон Иркутской области №164-оз «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области», принятый во исполнение данной нормы, вступил в законную силу 26 января 2013 г.

Положительным результатом принятия данного областного Закона является отказ от используемой ранее процедуры наделяния государственными полномочиями органов местного самоуправления и определение Министерства

имущественных отношений Иркутской области в качестве органа, уполномоченного на предоставление жилых помещений. Передача полномочий по формированию и распределению специализированного жилищного фонда в компетенцию органа исполнительной власти субъекта в полной мере отвечает требованиям федерального законодательства и позволяет повысить ответственность субъекта РФ, делает процедуру исполнения обязательств более четкой, прозрачной и понятной для лиц из числа детей-сирот.

Это решение улучшило динамику обеспечения детей-сирот жилыми помещениями?

Не совсем так. Дело в том, что промедление в принятии закона Иркутской области и определение такой концепции на последней стадии разработки законопроекта поставило Министерство имущественных отношений, не имеющего опыта в такого рода деятельности, в положение, перед необходимостью принятия серьезных организационных решений для реализации возложенных на него обязанностей.

Первый квартал 2013 г. ушел на разработку долгосрочной целевой программы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 2013-2015 годы», утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области

УПОЛНОМОЧЕН ЗАЯВИТЬ

от 2 апреля 2013 № 132-пп. После утверждения целевой программы было заключено соглашение между Правительством Иркутской области и Департаментом межбюджетных отношений Министерства финансов России о предоставлении в 2013 году субсидии из федерального бюджета, подготовлена заявка на перечисление субсидии бюджету субъекта РФ и отчет об исполнении условий ее предоставления.

В результате, Министерство имущественных отношений получило в распоряжение для выполнения вновь возложенных функций 507 млн 058 тысяч рублей из областного бюджета и 420 млн 112 тысяч рублей — из федерального. Рациональное распоряжение денежными средствами предполагало изучение рынка жилья по муниципальным образованиям, с учетом востребованности среди лиц, ожидающих получения жилых помещений.

Министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области продолжает участие в этом процессе?

Безусловно. Закон №164-оз наделил Министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области полномочиями по ведению Единого списка детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями. Первую половину 2013 года данный орган исполнительной власти через свои территориальные управления осуществлял процедуру принятия учетных дел от органов местного самоуправления, формирование списка и разработку, издание приказов, регулирующих новые функциональные обязанности.

Таким образом, оба уполномоченных органа исполнительной власти субъекта РФ не бездействовали, но практически весь 2013 год был посвящен нормотворческим и организационным мероприятиям?

Да, и в итоге, несмотря на значительное увеличение денежных средств, предусмотренных на эти цели (с 239 миллионов в 2011 году до 927 миллионов в 2013 году) реально было приобретено только 18 жилых помещений, в то время как в 2010 году — 253, в 2011 г. — 304, в 2012 г. — 348.

Освоение оставшихся денежных средств производится Министерством имущественных отно-

шений посредством участия в долевом строительстве и заключения госконтрактов (на 636 жилых помещений). Однако, обращает на себя внимание тот факт, что по состоянию на октябрь 2013 г. эта работа находилась лишь в стадии опубликования извещений о проведении открытых аукционов по заключению соответствующих договоров, а результат в виде получения готовых квартир ожидается только в 2014 году.

Это позволит сдвинуть ситуацию с «мертвой точки»?

Здесь есть свои нюансы. Конечно, хотелось бы надеяться, что все организационные мероприятия будут завершены в 2013 году и с 2014 года будет налажен процесс, обеспечивающий строительство и приобретение жилья в минимально короткие сроки. Однако имеются обстоятельства, которые ставят под сомнение своевременность исполнения обязательств перед всеми лицами, чье право на получение жилых помещений нарушается уже длительное время. Так, по данным Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, по состоянию на октябрь 2013 года, численность детей-сирот, включенных в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями, составляет 10 789 человек. По сообщению же Министерства имущественных отношений Иркутской области, с заявлениями о предоставлении жилого помещения обратилось только 732 человека.

И какова судьба остальных более чем 10 000 нуждающихся, включенных в этот Список?

Это предстоит выяснить. Учитывая, что жилье для данной категории лиц предусмотрено в качестве государственной социальной гарантии, необходимо также поставить вопрос о том, кто отвечает за информирование лиц, состоящих в Списке несколько лет, о необходимости обращения с заявлением в Министерство имущественных отношений, как обязательном условии для дальнейшего учета права на получение жилья. Учитывается ли весь объем нуждающихся при долгосрочном планировании мероприятий по исполнению государственных жилищных обязательств Правительством Иркутской области и Министерством имущественных отношений?

УПОЛНОМОЧЕН ЗАЯВИТЬ

Планируемые целевые индикаторы и показатели результативности реализации вышеупомянутой долгосрочной целевой программы отвечают отрицательно на все поставленные выше вопросы, поскольку в 2013 году по данной программе планируется обеспечить 831 лицо, в 2014 году — 626, в 2015 году — 607, с ежегодным снижением объема финансирования. Не эти ли показатели предрешают бездействие и решения Министерства имущественных отношений при рассмотрении каждого конкретного заявления?

К Вам, как к Уполномоченному, поступают конкретные жалобы?

Да, конечно. В 2013 году в наш адрес стали поступать обращения с жалобами на то, что Министерство имущественных отношений не отвечает на поданное заявление по нескольку месяцев, в том числе и на телефонные звонки при попытке узнать судьбу направленных документов. Первоначально такого рода обращения разрешались рекомендациями не ограничиваться устными звонками, а вступить в переписку с подтверждением вручения отправления, в ответ на которое в обязательном порядке адресату будет направлен ответ министерством. Однако, когда такие обращения перешли в систему, я, как Уполномоченный по правам ребенка, вмешалась и запросила информацию в отношении судьбы заявления Дарьи У., направленного ею в уполномоченный орган в мае 2013 года. Из содержания полученной информации стало понятно, на чем основано беспокойство заявителей. Министерство в ответ на подачу заявления о предоставлении жилого помещения направляет заявителю уведомление о том, что заявление принято и соответствующее лицо включено в Список. При этом ни дата постановки на учет, ни номер учета не сообщаются. Эти обстоятельства создают непрозрачность процедуры, в то время как всё вышеизложенное порождает для заявителя юридические последствия.

То есть проблема — в несоблюдении определенных «процедурных моментов»? И в какой мере планируемые долгосрочные мероприятия способны обеспечить надлежащее исполнение Иркутской областью своих обязательств перед детьми-сиротами?

Помимо «процедурных моментов», связанных с конкретными обращениями, существует еще проблема отсутствия стратегического взаимодействия между двумя уполномоченными органами исполнительной власти субъекта РФ, в связи с чем деятельность по формированию специализированного жилищного фонда субъекта РФ проводится без учета реального объема нуждающихся.

Из этого вытекает необходимость законодательно урегулировать сроки и порядок рассмотрения заявлений о предоставлении жилого помещения, направляемых в Министерство имущественных отношений.

При такой ситуации сложно прогнозировать не только положительную динамику, но и стабилизацию (вхождение в рабочий, текущий) режим обеспечения жилищных прав детей-сирот. При этом учтем, что с каждым годом число выпускников государственных воспитательных, образовательных учреждений, не имеющих жилья, возрастает: в 2014 году их ожидается 8 157, в 2015 году — 8 923.

Те заявления, с которыми дети-сироты все же обращаются в компетентные органы — удовлетворяются?

Как я уже отметила, согласно документации, принятой от органов местного самоуправления, в Список лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, включено 10789 человек. За 9 месяцев 2013 года самостоятельно с заявлениями о включении в список обратилось еще 348 лиц, из них 294 заявления было удовлетворено, что также пополнило список нуждающихся.

В 54 случаях во включении в Список отказано. По результатам рассмотрения такого рода заявлений обращают на себя внимание следующие обстоятельства: 26 отказов мотивировано тем, что заявители достигли 23-летнего возраста. За каждым из этих отказов стоит бездействие публичных органов власти, поскольку за весь период нахождения ребенка под опекой государства, о своевременной постановке на учет никто не позаботился. 8 отказов мотивированы тем, что у заявителей отсутствует регистрация по месту жительства.

Каким образом сирота, не имеющий «места жительства», может удовлетворять такому требованию?

УПОЛНОМОЧЕН ЗАЯВИТЬ

Да, это не совсем ясно. К сожалению, наши доводы о том, что у сироты, обращающегося с заявлением о предоставлении жилого помещения, априори может не быть регистрации по месту жительства, поскольку нет собственного места жительства, не были поддержаны, и в Закон Иркутской области № 164-03 внесена норма, обязывающая представлять



документ о регистрации по месту жительства. Несмотря на заверения Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области принимать во внимание в том числе и иные обстоятельства, подтверждающие место проживания, отказы имеют место быть, что обрекает категорию лиц, подлежащую социальной защите со стороны государства, на судебные разбирательства.

Насколько я понимаю, имеется и такая категория детей, у которых существует право на ранее занимаемое жилое помещение? Ведь не все же дети были изъяты с улиц, подвалов и чердаков?

Разумеется. Но нетрудно догадаться, что далеко не всех ждет на выходе из детского учреждения благоустроенный уютный дом. За 9 месяцев 2013 года с заявлениями об установлении факта невозможности проживания в ранее занимаемом жилом помещении уже обратились 96 человек, просьбы

90 из которых удовлетворены, что также пополнило список нуждающихся в получении жилого помещения.

При такой масштабности проблемы обеспечения детей-сирот жилыми помещениями в Иркутской области, которая не может быть снята в ближайшее время, вопрос их возвращения в жилые помещения, которые они занимали ранее, приобретает особую актуальность.

Статья 8 Федерального Закона № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» обязывает органы исполнительной власти субъектов РФ осуществлять контроль за использованием и распоряжением жилыми помещениями, нанимателями которых являются дети-сироты. В связи с этим, уже с 2012 года следовало разработать и принять нормативный правовой акт, определяющий порядок такого контроля и орган, уполномоченный на его ведение. Однако, при разработке Закона Иркутской области №164-оз были урегулированы только вопросы предоставления жилья специализированного жилищного фонда, а наши предложения о внесении нормы, касающейся осуществления контроля за жилыми помещениями, в которых дети-сироты сохраняют право собственности или право проживания, так и остался без внимания. И только после нашего обращения к Губернатору Иркутской области С.В. Ерощенко в феврале 2013 г. Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области было дано поручение разработать соответствующий нормативный акт, который, к сожалению, по состоянию на 1 декабря 2013 г. так и не принят.

Планируется ли внесение каких-либо изменений в действующий областной Закон №164-оз?

Такие инициативы имеют место быть. Несмотря на принятие Закона № 164-03, ситуация в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот кардинально не изменилась. К нам продолжают поступать обращения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, в связи с нарушением их жилищных прав. При рассмотрении указанных обращений были выявлены серьезные проблемы в правовом и организационном механизмах Закона № 164-03, в связи с чем мной внесены поправки в рассматриваемый

УПОЛНОМОЧЕН ЗАЯВИТЬ

в настоящее время в Законодательном Собрании Иркутской области проект закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области №164-оз. Внесение поправок к проекту закона обосновано необходимостью повышения государственных гарантий защиты прав сирот. Так, поправками предлагается устранить существующие коррупциогенные факторы при формировании списков на предоставление жилых помещений детям-сиротам, путем детальной регламентации указанного порядка в нормативном правовом акте Правительства Иркутской области. Представляется важным, чтобы списки не только формировались в хронологической последовательности исходя из даты обращения лица, как это предусмотрено действующим Законом № 164-03, но и брошюровались, нумеровались, утверждались и актуализировались в установленном порядке.

Кроме того, поправками предлагается решение о предоставлении жилого помещения принимать после включения такого жилого помещения в специализированный жилищный фонд Иркутской области, так как данное решение является правоустанавливающим документом и должно содержать обязательную информацию об объекте,

с указанием адреса. Из сложившейся судебной практики следует, что если договор найма не основан на решении собственника о предоставлении конкретного жилого помещения, он признается недействительным. В настоящее время, согласно действующему Закону, решение о предоставлении жилого помещения принимается уполномоченным органом без указания на объект. Поэтому заключаемый на основании такого решения договор найма специализированного жилого помещения впоследствии может быть признан недействительным. Теперь, в соответствии с предлагаемыми поправками, уполномоченный орган должен будет принимать и выдавать заинтересованным лицам два документа. Первый — о включении либо об отказе во включении ребенка-сироты в список на предоставление жилого помещения, второй — собственно решение о предоставлении жилого помещения не виртуального, как сейчас, а реального, уже построенного и внесенного в специализированный фонд жилого помещения. Надеемся, что законодательная власть пойдет нам навстречу.

*Беседовала Анна Бычкова
Фото Марина Чукмасова, Анна Бычкова*



ЖИЛИЩНЫЕ ПРАВА ДЕТЕЙ: РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Светлана Суслова,

к.ю.н., доцент, заведующая кафедрой гражданского права и процесса Иркутского юридического института (филиал) ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», член Экспертного Совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области



В действующем жилищном и гражданском законодательстве нет специальных разделов, которые были бы посвящены тем правам, которые имеют дети в жилищной сфере. Эти нормы «разбросаны» по различным нормативным правовым актам, положения которых корректируются позициями судебной практики. Многие ожидали, что в Жилищном кодексе РФ такие нормы появятся, однако законодатель посчитал это излишним.

Именно поэтому дети обладают тем общим объемом прав, которые есть у иных категорий лиц, в зависимости от вида конкретного субъективного права. Так, известно, что права детей в жилищной сфере могут быть различными и зависят от того, какое право на жилое помещение есть у них самих или у их родителей. Если называть самые распространенные варианты принадлежности жилого помещения детям, то они следующие:

а) право собственности (быть приватизированным, приобретенным на основании договоров купли-продажи, дарения, мены, а также в порядке наследования и др.). При этом дети могут быть единственными собственниками, а могут иметь долю в праве собственности (ст. 30 Жилищного кодекса РФ);

б) право члена семьи собственника (когда дети живут в жилом помещении собственника (мамы, папы и других родственников), не имея при этом доли в праве собственности на это помещение (ст. 292 Гражданского кодекса РФ, ст. 31 Жилищного кодекса РФ);

в) на условиях договора социального найма (квартира неприватизирована), выступая в качестве члена семьи нанимателя (ст. 69, 70, 71, 72 Жилищного кодекса РФ);

г) на условиях договора специализированного найма (в общежитии, служебном помещении и т.п.), выступая членом семьи нанимателя (ст. 100 Жилищного кодекса РФ);

д) на условиях договора коммерческого найма (при проживании в «съемной» квартире за плату по рыночным ценам), выступая лицом, постоянно проживающим с нанимателем (ст. 679 Гражданского кодекса РФ).

Приведенный перечень прав детей на жилое помещение не является полным. В основном права детей на жилое помещение зависят (производны) от прав их законных представителей, а в действующем законодательстве существует порядка 20 различных субъективных прав на жилые помещения, которые могут принадлежать гражданину. Из неуказанных выше можно отметить право безвозмездного пользования имуществом (ссуда), право члена кооператива (жилищный кооператив, жилищно-строительный кооператив), право поднанимателя, право временного жильца, право отказополучателя и др.

Вывод из сказанного таков: в отношении жилого помещения дети не наделены никакими особыми правами по сравнению со взрослыми и могут проживать в жилом помещении на основании различных субъективных прав, которые являются, как пра-



вило, следствием наличия прав на эти помещения их законных представителей.

Важно понимать и то правовое значение, которое на данный момент имеет регистрация (прописка) ребенка в жилом помещении или отсутствие таковой. В независимости от того, о каком праве ребенка на жилое помещение идет речь, нужно знать, что проживание вызывает необходимость осуществить регистрацию ребенка. Проживание в квартире без регистрации может явиться основанием для привлечения к административной ответственности по статье 19.15. Кодекса об административных правонарушениях («Проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации»). Причем к такой ответственности могут быть привлечены как должностные лица, не осуществившие регистрационный учет ребенка, так и собственник, допустивший проживание в своем жилом помещении ребенка без его государственной регистрации.

Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации¹. Проживание по месту жительства или по месту пребывания гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства—влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей.

2. Допущение лицом, ответственным за соблюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а равно допущение гражданином проживания в занимаемом им или в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении лиц без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства—вле-

чет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей.

По общему правилу статьи 20 Гражданского кодекса РФ «местом жительства несовершеннолетних, не достигших 14-ти лет, или граждан, находящихся под опекой, признается место жительства их законных представителей—родителей, усыновителей или опекунов».

Регистрационный учет является одним из доказательств проживания ребенка в жилом помещении. Однако его отсутствие не является препятствием в случае возникновения спора для подтверждения фактического проживания в жилом помещении использовать иные доказательства. При этом факт наличия или отсутствия регистрации по месту жительства не порождает (не прекращает) права на жилое помещение.

Нельзя не обратить внимания и на вопрос о необходимости испрашивать согласие третьих лиц, проживающих в жилом помещении, при вселении несовершеннолетнего ребенка. В настоящее время во многих нормах гражданского и жилищного законодательства четко зафиксировано, что на вселение несовершеннолетних детей к их родителям не требуется согласие иных лиц. Например, в ст. 70 ЖК РФ закреплено, что «на вселение к родителям их несовершеннолетних детей не требуется согласие остальных членов семьи и согласие наймодателя». Аналогичная норма содержится в ст. 679 Гражданского Кодекса РФ применительно к вселению детей в жилое помещение, снимаемое по договору коммерческого найма жилого помещения.

По своему содержанию данные нормы лишь уточняют общее положение ст. 20 Гражданского кодекса РФ. Право детей на проживание с родителями определено законом и не требует дополнительных разрешений от иных лиц, имеющих права на то помещение, в которое вселяется ребенок.

Вместе с тем, данное положение применимо лишь к малолетним, то есть детям, не достигшим 14-летнего возраста. Буквальное толкование законодательства позволяет утверждать, что во всех других случаях, не указанных выше (ст. 70 ЖК РФ, ст. 679 ГК РФ) во вселении ребенка с 15 до 18 лет (несовершеннолетнего, но уже и не малолетнего) родителю может быть отказано собственником или

иным обладателем субъективного права. В частности, поднаиматель может получить отказ на вселение своего несовершеннолетнего ребенка по стороны нанимателя и собственника, временный жилец — со стороны нанимателей и собственника, член семьи собственника — со стороны собственника жилья. Очевидна необходимость корректировки законодательства в данном вопросе, иначе права детей остаются незащищенными.

Ребенок — собственник или член семьи собственника жилого помещения

Если ребенок является собственником всего жилого помещения или доли в праве собственности, то можно констатировать, что данная ситуация в настоящее время является наиболее приемлемой с точки зрения правовой защиты его жилищных прав. В первую очередь, это связано с сохранением процедуры согласования сделок по отчуждению жилых помещений с органами опеки и попечительства. Напомним, что если ребенок проживает в жилом помещении на любом правовом основании и не является сособственником отчуждаемого жилого помещения, то согласие органов опеки и попечительства получать не нужно. Исключения закреплены в п. 4 ст. 292 Гражданского кодекса РФ.

Статья 292 Гражданского кодекса Российской Федерации (извлечение). Права членов семьи собственников жилого помещения

4. Отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

Данная норма существенно сузила полномочия органов опеки и попечительства по контролю за свободой гражданско-правовых сделок с участием

детей. До ее введения согласие на отчуждение жилого помещения давалось и в том случае, если дети просто проживали (а не являлись собственниками) в жилом помещении.

Если ребенок имеет долю в праве собственности, которую он получил в силу различных оснований (при приватизации, при наследовании, при использовании средств материнского капитала, при дарении и др.), то согласие органов опеки и попечительства требуется в силу ст. 37 Гражданского кодекса РФ. И хотя законные представители (родители ребенка) не являются его попечителями в строго юридическом смысле слова, тем не менее, согласие органа опеки и попечительства требуется в силу того, что в данном случае может возникнуть конфликт интересов детей и родителей. Семейный кодекс Российской Федерации устанавливает требования о том, что родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами

детей, обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей (п. 1 ст. 65). Поскольку несовершеннолетний ребенок не в состоянии в полной мере осознать и защитить свои жилищные права в этом случае, то государство возложило осуществление контроля за данными действиями на органы опеки и попечительства.

Вместе с тем, законодательные положения и судебная практика в том случае, если ребенок имеет статус члена семьи собственника жилого помещения, представляются во многом непоследовательными и противоречивыми.

Среди положительных моментов следует указать на разрешение вопроса об отнесении ребенка к членам семьи собственника жилого помещения. Согласно ст. 31 Жилищного кодекса РФ к членам семьи собственника жилого помещения относятся проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника.

Такая формулировка закона вызвала вопросы в судебной практике с точки зрения оценки правового значения того обстоятельства, что ребенок был зарегистрирован (прописан) в жилом помещении, но никогда туда не вселялся. Судебная практика дает отрицательный ответ на вопрос о возможности в дальнейшем признать ребенка неприобретшим права пользования. Суды признают, что для приобретения несовершеннолетними права пользования жилыми помещениями, в которых они были зарегистрированы по месту жительства своими родителями или одним из родителей, фактического вселения не требуется. При этом суды исходят из следующих положений Конституции РФ и Семейного кодекса РФ: «В соответствии с частью 2 статьи 38 Конституции РФ забота о детях, их воспитание является не только правом, но и обязанностью родителей. Каждый имеет право на жилище, которого не может быть лишен произвольно (часть 1 статьи 40 Конституции РФ)». Согласно статье 65 Семейного кодекса РФ обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей. Имея право на проживание в жилом помещении, дети, будучи несовершеннолетними, в силу своего возраста, самостоятельно реализовать свои права пользования жилыми помещениями не могут. Поэтому их невселение в жилое помещение предопределено позицией родителей, которая не может



быть определяющей для возникновения права на жилое помещение».

Среди отрицательных моментов следует обратить внимание на два обстоятельства. Первое – это прекращение права проживания ребенка в случае смены собственника (продажи, дарения, мены жилья, перехода по наследству и др.). Второе — это защита жилищных прав ребенка в случае развода родителей.

На вопрос о том, прекратит ли ребенок право пользования (как член семьи собственника), если жилое помещение будет отчуждено одним или обоими родителями, следует дать категоричный ответ—да. Согласно ч. 3 ст. 292 Гражданского кодекса РФ переход права собственности на квартиру или жилой дом другому лицу является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника. Таким образом, при продаже (или иной передаче) жилого помещения в собственность третьего лица, ребенок не сохранит права пользования.

Большие надежды связывались в данном вопросе с позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 8 июня 2010 года по делу о проверке конституционности пункта 4 ст. 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой. Собственники-родители не должны злоупотреблять своими правами и действовать во вред своим детям, оставляя их без какого-либо права на жилое помещение. Если жилое помещение, где проживал ребенок, было продано с явным намерением лишить ребенка права на жилое помещение, не соблюдался баланс прав и интересов родителей и детей, то возможна судебная защита его прав. Суд в каждом конкретном случае будет выяснять факт злоупотребления своими правами родителем (родителями) в ущерб правам ребенка и может использовать различные механизмы для восстановления права ребенка на проживание.

Однако доказать злоупотребление родителями правами детей практически невозможно, а отсутствие в рамках гражданского законодательства адекватных данной ситуации способов защиты приводит к тому, что ребенок не может защитить свои права и интересы в большинстве случаев принятия родителем (родителями) решения о продаже (дарении, мене, ренте и др.) жилого помещения.

Еще более непонятная ситуация сложилась по вопросу о жилищных правах ребенка (как члена семьи собственника) в случае развода родителей и выезда одного из них из жилого помещения.

Общее правило, установленное в ст. 31 Жилищного кодекса РФ, применительно к детям, интерпретируется в настоящее время судебной практикой следующим образом. Ребенок сохраняет статус члена семьи собственника, а значит, может проживать в жилом помещении в любом случае и его право сохраняется независимо от того, что его родители развелись (и перестали быть членами семьи).

Однако, если ребенок фактически покидает жилое помещение с тем из родителей, который прекратил право пользования в силу расторжения брака и относимости к категории бывшего члена семьи собственника, то реализовать данное право ребенка очень сложно. В судебной практике есть положительные примеры, когда мама (как бывший член семьи собственника) вселялась в жилое помещение своего бывшего супруга как законный представитель своего ребенка (при наличии решения суда об определении места жительства ребенка с мамой).

Если же место жительства ребенка не было определено и ребенок выехал из жилого помещения собственника (одного из родителей), то в последующем суды часто отказывают во вселении в жилое помещение, поскольку ребенок приобрел право пользования иным жилым помещением (ребенку определено иное место жительства, по месту проживания и регистрации того из родителей, который выбыл из ранее занимаемого жилого помещения).

Другими словами, ребенок, независимо от того, выехал ли он из жилого помещения, в котором раньше проживал, или не выехал, все равно сохраняет статус члена семьи собственника жилого помещения и не может быть признан БЫВШИМ членом семьи собственника, что дает ему право (до тех пор, пока он имеет статус ребенка) вернуться и жить в данном жилом помещении.

Напомним, что позиция судебной практики не всегда была такой. В 2005 году, после вступления в силу Жилищного Кодекса РФ, высшая судебная инстанция признала возможность отнесения ребенка к категории бывших членов семьи собственника жилого помещения (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий

квартал 2005 года от 23 ноября 2005 г.), а в 2007 году пересмотрела свое мнение (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года, утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 7 ноября 2007 г.).

Оставим при этом за рамками подробного комментария сам недопустимый, на наш взгляд, подход—при неизменявшемся законодательстве высший судебный орган сначала решает так, а потом «передумывает», отменяя свое предыдущее решение, что, мягко говоря, не придает авторитета судебной власти и ее разъяснениям, от которых так легко можно впоследствии отказаться. Представляется, что данное решение нельзя признать положительным в русле защиты прав ребенка на жилое помещение. Поясним, почему.

Во-первых, ребенок с точки зрения последнего разъяснения Верховного Суда (2007 года) признается членом семьи собственника независимо от того, выбыл он из жилого помещения или нет. В приведенном выше примере о том, что ребенок принудительно вселяется в жилое помещение, а следом за ним вселяется его мама (место жительства ребенка определено с ней), имеет на практике, как правило, негативное продолжение. Папа (собственник) осуществляет продажу данного жилого помещения и ребенок, и мама теряют право проживания в жилом помещении на основании ст. 292 Гражданского Кодекса РФ. Именно поэтому, если в семье есть конфликт и собственник жилья настроен лишить права проживания в квартире членов своей семьи (которые стали для него бывшими), то законодательство предоставляет для этого простой способ—реализацию жилья (смена собственника).

Во-вторых, защита прав ребенка и мамы в данном случае наиболее эффективна в рамках ч. 4 ст. 31 Жилищного кодекса РФ.

Статья 31 Жилищного кодекса Российской Федерации (извлечение). Права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении

4. В случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за

бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. Если у бывшего члена семьи собственника жилого помещения отсутствуют основания приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением, а также если имущественное положение бывшего члена семьи собственника жилого помещения и другие заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением, право пользования жилым помещением, принадлежащим указанному собственнику, может быть сохранено за бывшим членом его семьи на определенный срок на основании решения суда. При этом суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства, по их требованию.

Эта норма объясняет, почему ребенок, согласно первому разъяснению Верховного Суда, относился к категории бывшего члена семьи. Дословно Верховный Суд указал следующее: «Таким образом, если ребенок по соглашению родителей остается проживать с родителем, у которого в собственности жилья не имеется, он является бывшим членом семьи собственника жилого помещения и подлежит выселению вместе с бывшим супругом на основании и в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 31 ЖК РФ».

Именно поэтому на вопрос о том, можно ли потребовать от собственника (например, от папы) по требованию другого родителя (мамы) обеспечить ребенка другим жилым помещением, в настоящее время ответ может быть лишь таким. Применение ч. 4 ст. 31 Жилищного кодекса РФ к детям в настоящее время невозможно, поскольку ребенок не признается БЫВШИМ членом семьи собственника, а норма ч. 4 ст. 31 распространяется (является гарантией) только на (для) бывших членов семьи.

Несмотря на то, что судебной практике известны примеры того, что суды удовлетворяют иски об обеспечении ребенка другим жилым помещением, если у него и у его родителя (с кем определено его

место проживания) отсутствует место проживания и в отношении такого ребенка исполняются алиментные обязательства, очевидно, что суды отступают в этом случае и от норм законодательства, и от разъяснений высших судебных инстанций.

В завершение данного вопроса отметим, что использование термина «бывший член семьи» применительно к ребенку «режет слух» специалистам семейного права, однако, абсолютно приемлемо с точки зрения права жилищного. Возвращение к первоначальному варианту и признание возможным отнесения ребенка к категории «бывший член семьи собственника жилого помещения» (безусловно, что с точки зрения семейного права он останется членом семьи папы или мамы) позволит наиболее эффективно защитить его жилищные права.

Ребенок — член семьи нанимателя по договору социального найма

В рамках данного субъективного права ребенка на жилое помещение позиция судебной практики давно сформировалась и не вызывает негативных оценок.

Абсолютно справедливым и законным выглядит разрешение вопроса о вселении ребенка в жилое помещение для возникновения у него права члена семьи нанимателя по договору социального найма. Несмотря на то, что прямо в законодательстве этот вопрос не разрешен, в судебной практике сформировалась следующая позиция. Имея право на спорную жилую площадь, дети, будучи несовершеннолетними, в силу своего возраста, самостоятельно реализовать свои права пользования жилыми помещениями не могут. Соответственно, если родители своим соглашением определили место жительства ребенка путем регистрации его в соответствующем жилом помещении, то такое соглашение выступает предпосылкой вселения ребенка в конкретное жилое помещение. При этом закон не устанавливает какого-либо срока, по истечении которого то или иное лицо может быть признано вселенным.

Таким образом, если ребенок проживает в другом жилом помещении с одним из родителей, то это нельзя расценивать как основание для признания его неприобретшим право пользования

жилым помещением, в котором имеет право на жилую площадь один из его родителей. Фактического вселения ребенка на спорную жилую площадь в данном случае не требуется.

Аналогичная позиция представлена и по вопросу о возможности прекращения права пользования ребенка как члена семьи нанимателя в случае его выбытия из жилого помещения на другое постоянное место жительства. Суды отказывают в удовлетворении исков об утрате детьми прав пользования жилыми помещениями, в которых они зарегистрированы по месту жительства, но не проживают. При этом суды, анализируя вышеперечисленные нормы семейного законодательства (п. 1 ст. 55, п. 1 ст. 62 Семейного кодекса РФ), делают вывод, что дети, в силу возраста не могут самостоятельно осуществлять свои права на жилье и самостоятельно выбирать место своего жительства, поэтому вынуждены покидать жилье, где они зарегистрированы по месту жительства, следуя за родителями или за одним из родителей. Соответственно, их выбытие на другое место жительства носит вынужденный для них характер. Выразить свою волю на сохранение/несохранение права на данное жилое помещение ребенок сможет только по достижению совершеннолетия.



ПЕРСОНАЛИИ



Садовская Анна Вячеславовна

- Окончила Иркутский политехнический институт по специальности «инженер-геофизик» • Предприниматель
- С 2008 года — директор Благотворительного фонда «Семьи — детям» • Прошла обучение в Ангарской школе бизнеса, права и искусств по специальности «педагог-психолог», курсы повышения квалификации по профилактике социального сиротства в г. Москве
- Автор инновационных образовательно-воспитательных программ, реализуемых фондом на территории Ангарского муниципального образования • Член Общественной Палаты Иркутской области III Созыва

Анна Вячеславовна, люди, которые знакомы с деятельностью Фонда «Семьи - детям», знают, что благотворительность Фонда принципиально отличается по своему содержанию от благотворительности, как многие её понимают: принести игрушки или вещи, провести концерт или организовать праздник с раздачей подарков. Расскажите об этих отличиях.

Дело в том, что я, как предприниматель, изначально занималась именно таким типом благотворительности: привезти подарки, игрушки, сладости... Но в какой-то момент поняла, что так больше продолжаться не может. Пришло осознание, что подобная благотворительность просто развращает детей-сирот, так как они привыкают к подаркам за «просто так», считая, что жизнь — вечный праздник, что всё дадут и всё достаётся бесплатно!

Живя в интернате, ребенок обеспечен всем необходимым: одежда, крыша над головой, еда — все даром, не нужно трудиться, чтоб это получить, не надо ни за что платить. А потом сироте исполняется 18 лет и общество, которое успокоило свою совесть этими «дарамми», уходит из его жизни, разрушая «тепличный» мир сироты. Жизнь в государственном учреждении до 18 лет не учит сироту — в отличие от наших с вами детей — что за все надо платить. Поэтому сознание 18-летнего детдомовца очень отличается от сознания его сверстника, выросшего в семье.

Я постепенно начала перестраивать свое отношение к сиротам, стараясь больше помогать личным участием тому, кто действительно заинтересован в своем росте и развитии, кто реально хочет что-то делать и что-то менять в своей судьбе. Теперь мы — фондовцы-наставники — помогаем сиротам поверить в себя, убеждаем ребят в том, что они достойны нашего доверия. Особенно это важно для тех, кто уже почти на «дне». И уже на этой основе строим процесс адаптации: приобщаем к труду, дисциплине, учим правильно планировать свой бюджет, зарабатывать полезные житейские навыки. Помогаем пережить трудное время молодым бездомным мамам, бездомным семьям, созданным бывшими сиротами. Трех мамам в 2013 г. помогли вернуть детей из приютов, теперь они вместе живут у нас в Центре, ожидая получения жилья.

В июле 2013 г. по решению Думы Ангарского муниципального образования Фонду было выделено отдельное здание. Как вы в нем обустроиваетесь?

Здание в хорошем состоянии, есть все необходимое для жизни, постепенно делаем ремонт своими силами, многое делают сами сироты своими руками. Здесь кухня, душевые, прачечная, комнаты, где выпускники учебных заведений могут обрести приют на время трудной жизненной ситуации. Обзаводимся мебелью, посудой, одеждой за счет гуманитарной помощи граждан, через объявления в газетах. Конечно, есть нерешенные вопросы, на-

ПЕРСОНАЛИИ

пример, оплата услуг ЖКХ. Сами сироты собрали 7 тыс. руб. на оплату этих услуг, но это «капля в море». Обещает помощь город.

Общество и власть приходят на помощь к фондовцам?

Да и мы очень за это благодарны! Большую поддержку оказал наш попечитель В.Ю. Тренченков, который обеспечил оплату трех сменных охранников. Понимает, что ребята к нам приходят трудные, социально запущенные, не из кадетского корпуса. Министерство социального развития, опеки и попечительства выделило три штатные единицы специалистов по социальной работе для оказания помощи сиротам в восстановлении документов, постановки в очередь на получение жилья и т.д. Но главный наш ресурс — энтузиасты-наставники, которые помогают накормить, купить лекарства, пролечить, найти средства на оплату штрафов. То есть помочь сироте «начать жизнь с чистого листа». Конечно, работу Центра необходимо сделать системной, так как начальный этап адаптации сирот требует денежных средств, а сформированный энтузиастами-наставниками «банк мобильной помощи» сиротам крайне ограничен нашими финансовыми возможностями.

Благодаря попечителям Фонда: заместителю министра социального развития, опеки и попечительства Иркутской области Т.И. Плетан, депутату Законодательного собрания И.А. Сенцовой, эксперту Общественной Палаты Иркутской области — главному врачу БСМП Б.Г. Басманову, председателю думы г. Ангарска А.Л. Истомину, депутату Думы Ангарского муниципального образования В.С. Иванцу сложилось то самое межведомственное взаимодействие, о котором так много говорят. Каждый внес свой вклад, а главное — люди поняли, что наша деятельность нужна и эффективна. И вот результат: 70 бездомных сирот получили не только совет, но и реально адаптировались в обществе.

Как Вы сказали, в Фонд обращаются бывшие выпускники детских домов, у которых уже есть свои семьи. Чем помогают им в Фонде?

Вообще, в настоящий момент в Центре живут 26 сирот. Но особая категория это, конечно, молодые бездомные мамы. В Центре их 8 человек, у них на руках дети от 1,5 до 6 лет. У многих уже есть решения суда о предоставлении жилья, но исполнения

решения приходится ждать долго. Регистрации нет, соответственно, нет работы и других социальных гарантий. Поэтому мы решили в Центре оборудовать семейный детский сад, который предоставит этим мамам, пока они работают, возможность присмотра за их малолетними детьми.

Эти девушки трудоустроены?

С работой тоже не просто. Фондовцы постоянно ищут возможности подработки, подходящей для ребят, так как среди них есть инвалиды, молодые мамы, кроме того, значительную часть времени занимает хождение по инстанциям для восстановления утраченных документов. А где найдешь работу на 3-4 часа в день? Да еще в черте города, так как денег на проезд и обед нет. До первой зарплаты эту помощь оказывает Фонд (проезд, питание один раз в день). Наша задача — организовать возможность постоянного самостоятельного заработка



ПЕРСОНАЛИИ



сиротам на территории Фонда. Планируем открыть на территории Центра «социальную автомойку». Навыком мытья машин владеют все и это достаточно простой заработок, которого хватит, чтобы прокормить себя. А через месяц-другой снять в аренду комнату. Для молодой мамы это также очень удобно: работая на территории Центра, рядом со своим малышом, она может прийти и покормить его, поиграть с ним. Кроме того, работа здесь вырабатывает у выпускников интернатов рабочую дисциплину, закрепляет режим труда и отдыха.

18 *В Фонде прививают и другие полезные навыки?*

В первую очередь, в нашем Фонде бывшие воспитанники интернатов учатся элементарному общению, дефицит которого они испытывали в сиротских учреждениях. Конечно, можно сказать, что это парадокс: несмотря на то, что ребенок долгое время находился в контакте с другими воспитанниками и персоналом учреждения, он испытывает серьезные коммуникативные трудности. Однако это так, ведь трудности спровоцированы количеством общения в ущерб его качеству.

Важно найти время, чтобы не просто поговорить с каждым из этих ребят о том, что их волнует, но и построить жизненную стратегию: от маленьких шагов до умения уверенно двигаться к большой цели.

Фонд работает по авторской методике наставничества. Когда у сироты появляется наставник — значимый взрослый, который может принять ребенка таким, какой он есть и поделиться своим опытом, социальными контактами, это приводит к определенному прогрессу в поведении вчерашнего выпускника детского дома. Наставники помогают устроиться на работу, подсказывают, как правильно распорядиться заработком, пенсией, стипендией, отстаивать свои права. Кстати, участник нашего Фонда адвокат Алла Викторовна Иванец абсолютно безвозмездно помогла через суд получить квартиры 20 ребятам.

Вы упомянули «маленькие шаги» к большой цели. Например, «тренажерная квартира»?

«Тренажерная квартира» — это квартира, в которой выпускник интерната порой впервые в жизни проявляет самостоятельность: составляет бюджет, меню, закупает продукты, готовит (на первых порах с нашей помощью, постепенно приучаясь делать это сам). А затем «тренажером» становится городское пространство: подросток знакомится с инфраструктурой города, учится добираться до тех мест, которые ему пригодятся (УФМС, Пенсионный фонд, военкомат и т.д.).

А большая цель?

Большая цель — успешная социальная адаптация сирот, которая зависит от правильного понимания проблем сирот, новых путей их решения. Мы их решаем через реализацию программ Фонда, основная цель которых — пропаганда идеи на-

ПЕРСОНАЛИИ



ставничества, агитация граждан в наставники! Например, в основу программы «Зонтик» положена идея создания журнала для семейного чтения, о семейных ценностях и традициях, о добрых делах и хороших поступках, которые будут представлены в виде коротких семейных историй и иллюстрированы детскими рисунками на тему добра. В журнал войдут истории о сиротах и их буднях, о людях, нуждающихся в помощи, о результатах работы общественных организаций в Иркутской области. Это программа является победителем конкурса Губернского собрания общественности Иркутской области 2013 г. Программа «Семьи-детям» это эффективная программа для привлечения наставников. В ходе реализации этой программы 18 сирот приобрели наставников во время совместного труда на благо озера Байкал. В 2011 г. программа победила в международном конкурсе «Земля женщин».

Таким образом, наш Фонд пытается разбить стереотипы о том, что с детьми-сиротами «опасно иметь дело».

Сейчас происходит реформирование в сфере обеспечения жильем помещениями детей-сирот: вместо жилья, предоставляемого по договорам социального найма будет предоставляться жилье специализированного жилого фонда. Выскажите свое мнение, как человек, который знает реальные проблемы детей-сирот.

Я считаю, что предоставление жилья по договорам социального найма — это звено, оторванное от остальных звеньев системы постинтернатного сопровождения. Во-первых, нельзя вчерашних выпускников детдома «сбивать в одну стаю». Во-

вторых, надо научить выпускника элементарным нормам бытового поведения. В-третьих, чтобы заплатить за это жилье коммунальные платежи детдомовец должен элементарно трудоустроиться и научиться ответственности за своевременные платежи за жилье. Это для них сложно, ведь в детдоме всегда все было бесплатно. Считаю, что эта идея сродни устройству своеобразной резервации!

На мой взгляд, необходимо срочное реформирование в интернатной системе, особенно это касается специальных коррекционных 8 вида. Уровень образования в 9 коррекционном классе равен 5 классу общеобразовательной средней школы. Мир давно ушел вперед, а здесь — «каменный век»! Обязательное условие реформы — обеспечение тотальной занятости детей во вторую половину дня и в выходные. А главное — грамотный тщательный подбор воспитателей и обслуживающего персонала интерланатов, так как от этих людей сироты всему учатся. От морального, нравственного облика сотрудников госучреждений также многое зависит в воспитании сирот. Сирота в интернате — это же не вещь: повоспитывал днем с 14.00 до 18.00, а потом в шкаф положил. Воспитание — процесс непрерывный, сложный, по крупицам складывается. И эти ежедневные и ежеминутные крупинки важнее, чем, например, воспитательские часы о вреде курения, проводимые курящим педагогом. В образовательном процессе необходимо планировать конкретное время на «социум», ведь учебные знания сирота может и в будущем получить, а недочеловеком остаться — это чревато!

Я также убеждена, что в современное время сирот необходимо обеспечивать возможностью проживания по месту работы, а работодателю можно было бы предоставлять субсидии на возмещение затрат, связанных с проживанием сироты. Достаточно комнаты или койко-места но без 2-5 лет ожидания. Кроме того, тех сирот, кто отличился в труде, успешно учится, имеет заслуги перед обществом можно было бы обеспечивать жильем в первую очередь.

Тогда у сирот появится существенный стимул учиться, трудиться и быть дисциплинированными. Надеюсь, моя деятельность в Общественной палате Иркутской области поможет воплотить эти идеи в жизнь.

Беседовала Анна Бычкова



ГОСУДАРСТВО И СИРОТА: КАК ОБЕСПЕЧИТЬ ПРАВО НА ЖИЛОЕ ПОМЕЩЕНИЕ?

Анна Бычкова,

к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права Байкальского государственного университета экономики и права, председатель Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области

Федеральным законом от 29 февраля 2012 г. №15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее — ФЗ №15), вступившим в силу с 1 января 2013 г., существенным образом реформирован механизм предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Статья 8 Закона №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей» (далее — ФЗ №159), озаглавленная «Дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение», изложена в новой редакции.

В целях реализации положений ФЗ №15 в Иркутской области принят Закон «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» от 28 декабря 2012 г. №164-03 (далее — Закон №164-03), вступивший в силу с 26 января 2013 г.

Проанализируем изменения федерального законодательства в сфере обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее — «дети-сироты»), во взаимосвязи с областным законодательством и складывающейся судебной практикой.

Суть изменений

В настоящее время детям-сиротам жилье предоставляется не по договорам социального найма, а по договорам найма специализированных жилых помещений.

Жилые помещения по договорам найма специализированного жилого помещения предоставляются сроком на 5 лет, после чего эти жилые помещения закрепляются за нанимателями на условиях бессрочного договора социального найма.

До 2013 года жилые помещения детям-сиротам предоставлялись по договорам социального найма во внеочередном порядке и могли быть приватизированы нанимателями, то есть приобретены безвозмездно в собственность. Договор специализированного найма исключает приватизацию жилого помещения. Кроме того, в соответствии с частью 3 ст. 92 Жилищного кодекса РФ, специализированное жилое помещение в отличие от жилого помещения по договору социального найма не подлежит отчуждению, передаче в аренду, в наем.

Причиной изменений стало несовершенство предыдущего порядка жилищного обеспечения. Отсутствие постинтернатного сопровождения детей-сирот после окончания пребывания в специализированных учреждениях и получения жилых помещений приводило к передаче детьми своих приватизированных жилых помещений по заниженной стоимости, на невыгодных условиях, обма-

ну детей-сирот в сделках с недвижимостью, мошенническому отъему жилья.

Именно такие характеристики договора найма специализированного жилого помещения, как его срочный характер и ограниченный объем правомочий нанимателя, должны способствовать предотвращению злоупотреблений с жильем детей-сирот.

Новая модель жилищного обеспечения, предусмотренная ФЗ №15-ФЗ, была призвана с 1 января 2013 г. решить указанные проблемы и повысить правовые гарантии жилищного обеспечения детей-сирот:

- установить отдельный от иных льготников порядок обеспечения жильем, чтобы исключить конкуренцию с иными внеочередниками и льготными категориями граждан;

- закрепить на уровне закона единое правило для субъектов РФ о формировании списка детей-сирот, нуждающихся в жилищном обеспечении, основанного на заблаговременном выявлении таких детей и планировании средств для приобретения специализированных жилых помещений в государственный жилищный фонд субъекта РФ с тем, чтобы предоставление жилья детям-сиротам носило немедленный характер без ожидания в очереди;

- конкретизировать на уровне закона основания нуждаемости детей-сирот в предоставлении жилья и критерии признания нуждающимися (установления невозможности проживания в ранее закрепленном жилом помещении) с учетом жизненных обстоятельств, в которых могут оказаться дети-сироты, и видов прав на жилое помещение, закрепленных в гражданском и жилищном законодательстве РФ;

- ликвидировать государственную задолженность по жилищному обеспечению перед лицами из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, которые имеют право на жилое помещение, но не были им обеспечены до 1 января 2013 г., независимо от возраста таких лиц;

- исключить риски утраты права пользования жилым помещением на период социальной адаптации ребенка-сироты во взрослой жизни. Договор специализированного найма жилого помещения — промежуточное звено в решении жилищного вопроса таких граждан. После окончания срока договора наниматель не освобождает жилое помещение, оно сохраняется за гражданином. При

отсутствии оснований для повторного заключения договора специализированного найма (п.6. ст. 8 ФЗ №159-ФЗ в ред. ФЗ №15-ФЗ) занимаемое нанимателем жилое помещение становится объектом заключаемого с этим же гражданином договора социального найма. Согласно ч. 5 ст. 103 ЖК РФ в ред. ФЗ №15-ФЗ дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа не могут быть выселены из специализированных жилых помещений без предоставления других благоустроенных жилых помещений в границах соответствующего населенного пункта.

Договор специализированного найма не допускает выселение нанимателя из жилого помещения по любым основаниям, гарантирует государственное сопровождение нанимателя в течение срока договора специализированного найма. Таким образом, вводится элемент постинтернатного сопровождения детей-сирот, хотя полноценная система постинтернатного сопровождения еще не создана.

Таким образом, специализированный наем жилого помещения — это промежуточная временная гарантия, которая неизбежно трансформируется в социальный наем. Такая комплексная модель жилищного обеспечения, включившая специализированный и социальный наем, преследует цель повысить тот уровень правовых гарантий, который был закреплен ЖК РФ и ФЗ №159 до 1 января 2013 г., но которые не могли быть реализованы в полной мере.

Категории граждан, имеющих право на предоставление жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

По договору найма специализированного жилого помещения жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставляются следующим категориям граждан:

- детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей;

- лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Однако жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений предоставляются не всем, а только тем детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным.

Признание невозможности проживания в ранее занимаемом жилом помещении

В п. 4 ст. 8 ФЗ №159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей» перечислены обстоятельства, при которых проживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, признается невозможным.

В соответствии с п. 5 ст. 8 ФЗ №159, порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации.

В Иркутской области данный порядок закреплен в статье 3 Закона №164-03.

Статья 3. Признание невозможности проживания детей-сирот в ранее занимаемых жилых помещениях

1. Проживание детей-сирот в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, признается невозможным, если это противоречит интересам указанных лиц в связи с наличием одного из следующих обстоятельств:

1) проживание на любом законном основании в таких жилых помещениях лиц:

лишенных родительских прав в отношении этих детей-сирот (при наличии вступившего в законную силу решения суда об отказе в принудительном обмене жилого помещения в соответствии с частью 3 статьи 72 Жилищного кодекса Российской Федерации);

страдающих тяжелой формой хронических заболеваний в соответствии с указанным в пункте 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации перечнем, при которой совместное проживание с ними в одном жилом помещении невозможно;

признанных в установленном законодательством порядке недееспособными, ограниченными в дееспособности;

2) жилые помещения непригодны для постоянного проживания или не отвечают установленным для жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства Российской Федерации;

3) общая площадь жилого помещения, приходящаяся на одно лицо, проживающее в данном жилом помещении, менее учетной нормы площади жилого помещения, в том числе если такое уменьшение произойдет в результате вселения в данное жилое помещение детей-сирот.

2. Для установления факта невозможности проживания детей-сирот в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются (далее — факт невозможности проживания), указанные лица или их представители обращаются в исполнительный орган государственной власти Иркутской области, осуществляющий управление в сфере опеки и попечительства (далее — орган

опеки и попечительства), по месту нахождения жилого помещения с заявлением об установлении факта невозможности проживания.

Установление факта невозможности проживания осуществляется не ранее достижения лицами, указанными в части 1 настоящей статьи, возраста 14 лет.

3. Для установления факта невозможности проживания необходимы следующие документы:

1) документ, удостоверяющий личность лица, указанного в части 1 настоящей статьи;

2) документы, удостоверяющие личность и подтверждающие полномочия представителя лица, указанного в части 1 настоящей статьи (в случае обращения представителя лица, указанного в части 1 настоящей статьи);

3) документ соответствующего органа опеки и попечительства, подтверждающий принадлежность лица, указанного в части 1 настоящей статьи, к категории детей-сирот;

4) документы, подтверждающие право собственности на жилое помещение (справка органа, осуществляющего техническую инвентаризацию; выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним) (в случае если лица, указанные в части 1 настоящей статьи, являются собственниками жилых помещений);

5) документ соответствующего органа опеки и попечительства о сохранении права пользования жилым помещением и документ, подтверждающий право пользования жилым помещением по договору социального найма в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, выданный органом местного самоуправления (в случае если лица, указанные в части 1 настоящей статьи, имеют право пользования жилыми помещениями по договорам социального найма в качестве нанимателей или членов семьи нанимателей);

6) справка с места жительства о составе семьи лица, указанного в части 1 настоящей статьи (в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 3 части 1 настоящей статьи);

7) вступившие в законную силу решение суда о лишении родителя (родителей) родительских прав и решение суда об отказе в принудительном обмене жилого помещения в соответствии с частью 3

статьи 72 Жилищного кодекса Российской Федерации (в случае, предусмотренном абзацем вторым пункта 1 части 1 настоящей статьи);

8) документ, подтверждающий тяжелую форму хронического заболевания, предусмотренного перечнем тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2006 года N 378 (заключение медицинского учреждения, выписка из медицинской карты) (в случае, предусмотренном абзацем третьим пункта 1 части 1 настоящей статьи);

9) вступившее в законную силу решение суда о признании гражданина недееспособным, ограниченным в дееспособности (в случае, предусмотренном абзацем четвертым пункта 1 части 1 настоящей статьи);

10) документ, подтверждающий, что жилое помещение непригодно для постоянного проживания или не соответствует установленным для жилых помещений требованиям (в случае, предусмотренном пунктом 2 части 1 настоящей статьи);

11) технический (кадастровый) паспорт или справка, подтверждающая размер общей площади жилого помещения (жилых помещений), и выписка из домовой книги или договор социального найма (ордер) (в случае, предусмотренном пунктом 3 части 1 настоящей статьи).

Лицо, указанное в части 1 настоящей статьи, или его представитель обязаны приложить к заявлению документы, указанные в пунктах 1, 2, 4 (в части справки органа, осуществляющего техническую инвентаризацию), 6 — 9, 11 (в части технического (кадастрового) паспорта или справки, подтверждающей размер общей площади жилого помещения (жилых помещений), и выписки из домовой книги) настоящей части.

Лицо, указанное в части 1 настоящей статьи, или его представитель вправе представить документы, указанные в пунктах 3, 4 (в части выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним), 5, 10, 11 (в части договора социального найма (ордера)) настоящей части. В случае, если такие документы и (или) информация не были представлены самостоятельно лицом, указанным в части 1 настоящей статьи, или его представителем, то указанные доку-

менты и (или) информация запрашиваются органом опеки и попечительства по месту нахождения жилого помещения в порядке межведомственного информационного взаимодействия в соответствии с законодательством.

4. Заявление об установлении факта невозможности проживания и документы, указанные в части 3 настоящей статьи (далее в настоящей статье — документы), могут быть представлены одним из следующих способов:

1) путем личного обращения. В этом случае копии с подлинников документов снимает должностное лицо органа опеки и попечительства по месту нахождения жилого помещения и удостоверяет их при сверке с подлинниками. Подлинники документов возвращаются представившему их лицу в день обращения;

2) через организации федеральной почтовой связи. В этом случае документы представляются в копиях, заверенных нотариусом или должностным лицом, уполномоченным в соответствии с законодательством на совершение нотариальных действий;

3) в форме электронных документов, порядок оформления которых определяется правовым актом органа опеки и попечительства и которые передаются с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

5. Днем обращения лица, указанного в части 1 настоящей статьи, или его представителя считается дата регистрации поступивших в орган опеки и попечительства по месту нахождения жилого помещения заявления об установлении факта невозможности проживания и документов.

Регистрация заявления об установлении факта невозможности проживания и документов осуществляется в день их поступления в журнале регистрации документов.

6. Орган опеки и попечительства по месту нахождения жилого помещения в течение десяти рабочих дней со дня обращения лица, указанного в части 1 настоящей статьи, или его представителя рассматривает поступившее заявление об установлении факта невозможности проживания и документы и принимает решение об установлении факта невозможности проживания либо об отказе в установлении факта невозможности проживания.

7. Уведомление о принятии решения об установлении факта невозможности проживания либо об отказе в установлении факта невозможности проживания с указанием причин отказа направляется органом опеки и попечительства по месту нахождения жилого помещения лицу, указанному в части 1 настоящей статьи, или его представителю в письменной форме в течение пяти рабочих дней со дня принятия соответствующего решения.

8. Решение об отказе в установлении факта невозможности проживания принимается в случае отсутствия обстоятельств, установленных в части 1 настоящей статьи.

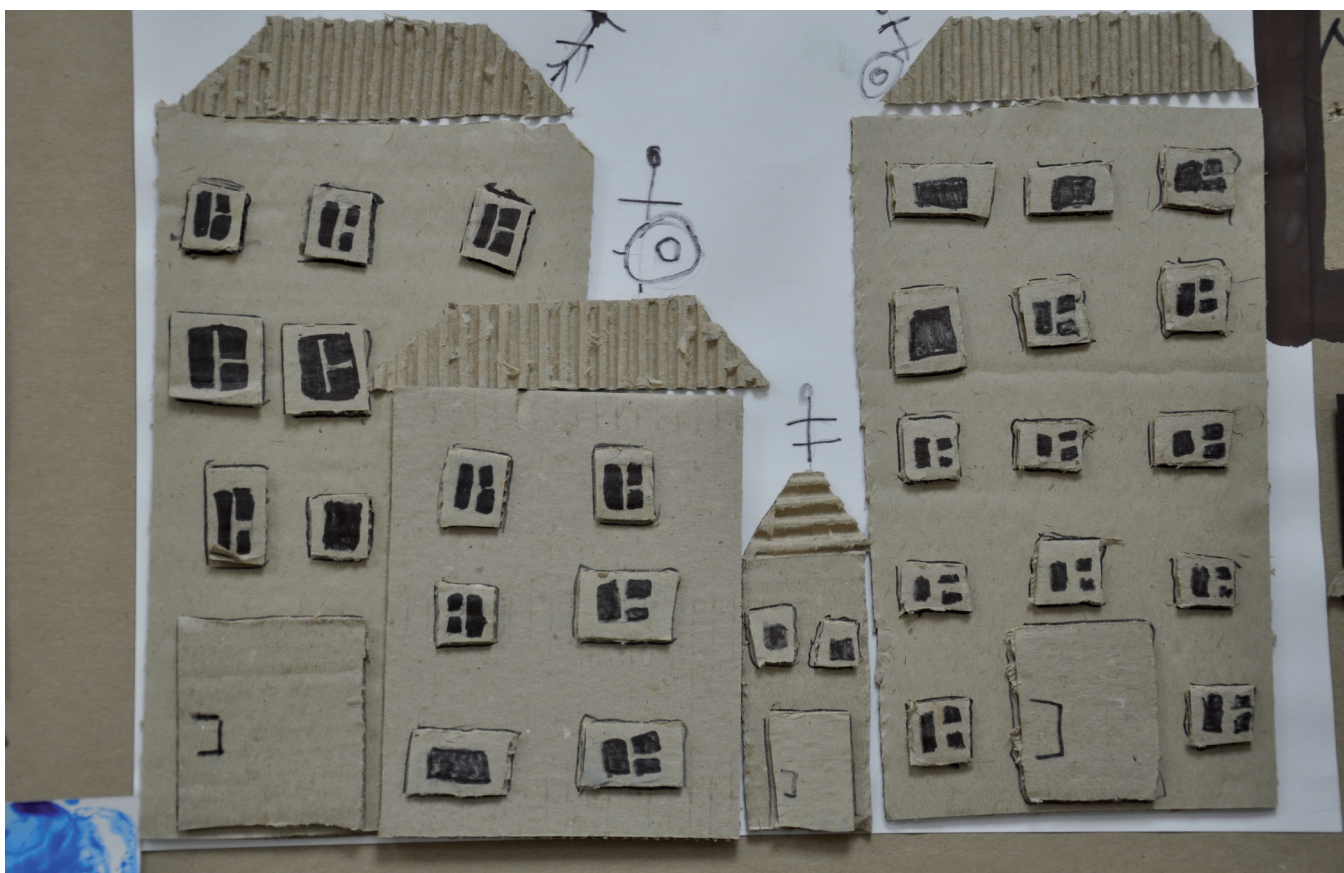
9. Отказ в установлении факта невозможности проживания может быть обжалован лицом, указанным в части 1 настоящей статьи, или его представителем в соответствии с законодательством.

Порядок реализации процедуры установления факта невозможности проживания детально изложен в Административном регламенте предоставления государственной услуги «Установление факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются» (утв. Приказом Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 25 сентября 2013 г. №203-мпр).

Образец заявления об установлении факта невозможности проживания в ранее занимаемом жилом помещении см. на стр. 44 нашего Вестника.

Извлечение из Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, ставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, утвержденное Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 года

Как показало обобщение судебной практики, суды принимали во внимание не только реальное отсутствие у детей-сирот закрепленного жилого помещения, занимаемого ими в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя по договору социального найма либо на основании права собственности (например, в связи с тем, что жилое помещение никогда не закреплялось за детьми-сиротами либо



закрепленное жилое помещение было утрачено по причине сноса, пожара, наводнения и т.п.), но и иные обстоятельства. В частности, суды признавали за детьми-сиротами право на внеочередное обеспечение жилым помещением при наличии закрепленного жилого помещения, если было установлено, что вселение в это жилое помещение невозможно в связи с признанием его в установленном порядке непригодным для проживания.

Так, Краснознаменским районным судом Калининградской области при рассмотрении гражданского дела по заявлению прокурора Краснознаменского района в интересах С. к администрации МО «Краснознаменский муниципальный район» Калининградской области, администрации МО «Весновское сельское поселение» Краснознаменского муниципального района Калининградской области о предоставлении жилого помещения по договору социального найма и возложении обязанности по заключению договора социального найма было установлено, что за С. как за лицом из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, постановлением администрации Краснознаменско-

го района Калининградской области была закреплена жилая площадь по месту постоянной регистрации в пос. Узловое Краснознаменского района Калининградской области. Поскольку в ходе обследования данного жилого помещения межведомственной комиссией администрации МО «Весновское сельское поселение» было установлено, что жилой дом представляет собой довоенную (до 1945 года) постройку и в настоящее время разрушен, заключением указанной комиссии закрепленное за истцом жилое помещение признано непригодным для постоянного проживания. С учетом этого обстоятельства, а также того, что иного жилого помещения для постоянного проживания С. не имеет, суд пришел к выводу о том, что истец фактически не имеет закрепленного жилого помещения и принял решение об удовлетворении заявления прокурора.

Также следует отметить, что если при рассмотрении дела суд приходил к выводу о том, что возвращение детей-сирот в ранее занимаемые и сохраненные за ними жилые помещения противоречит их интересам (например, в связи с тем, что данным жилым помещением проживают лица, лишённые в от-

ношении этих детей родительских прав, либо лица, страдающие алкоголизмом или наркоманией), то суд удовлетворял требования детей-сирот об обеспечении их жилым помещением вне очереди. Такой подход к разрешению дела является правильным.

Например, решением Ардатовского районного суда Нижегородской области был удовлетворен иск М. к администрации Ардатовского муниципального района Нижегородской области о признании нуждающимся в обеспечении жилым помещением и постановке на учет в качестве нуждающегося в обеспечении жильем по категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поскольку в ходе судебного разбирательства было установлено, что в закрепленном за М. жилом помещении проживает его мать, которая лишена в отношении истца родительских прав.

В другом случае Пошехонский районный суд Ярославской области также признал за Ч. право на обеспечение жилой площадью вне очереди в связи с тем, что в закрепленном за Ч. жилым помещении проживают мать и старший брат, страдающие алкоголизмом. Судом было признано, что совместное проживание Ч. в одной комнате с ними невозможно.

Если в законодательстве субъекта Российской Федерации, регулирующем вопросы дополнительных гарантий прав детей-сирот на жилое помещение, содержались нормы, устанавливающие, в каких случаях признается невозможным возвращение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в сохраненное за ними жилое помещение, то суды применяли нормы этого законодательства.

Например, решением Кировского районного суда г. Саратова было удовлетворено заявление К. к Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области об оспаривании решения об отказе в постановке на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. При вынесении решения суд исходил из положений статьи 4 Закона Саратовской области от 2 августа 2007 г. N 150-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области», которой установлен перечень обстоятельств, препятствующих возвращению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в закрепленные жилые помещения для целей предоставления жилого помещения по договору социального найма из государственного жилищного фонда области. В качестве такого обстоятельства, в частности, названо проживание в закрепленном жилом помещении лиц, страдающих тяжелой формой хронических заболеваний, указанных в перечне тяжелых форм хронических заболеваний, при которой совместное проживание граждан в одной квартире невозможно в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации. Как установлено по делу судом, в закрепленном за К. жилым помещении проживают сестра и мать К., которая страдает тяжелым психическим заболеванием и ограничена в родительских правах в отношении сына, что препятствует К. возвращению в закрепленное за ним жилое помещение.

Постановка на учет. Порядок формирования списка

Пункт 3 ст. 8 Закона №159-ФЗ определяет, что «орган исполнительной власти субъекта Российской



Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, формирует список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями» (далее — «список»).

Лица, имеющие право на жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений, включаются в список по достижении возраста 14 лет. Предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений является основанием для исключения указанных лиц из списка.

Итак, регламентация процесса формирования списка отнесена к законодательству субъектов РФ. Практика учета детей-сирот в субъектах РФ до 1 января 2013 г. складывалась неодинаково, а упущения в работе органов опеки и попечительства, иных специализированных органов, ответственных за выявление и учет льготников не всегда учи-

тывались как уважительное основание для восстановления права детей-сирот, лиц из их числа на жилищное обеспечение.

При формировании списка льготников перед субъектами РФ возникают следующие вопросы:

- необходим ли заявительный порядок формирования списка с предоставлением льготникам самостоятельного права обращения с заявлением или только по заявлению уполномоченных органов, осуществляющих защиту прав детей-сирот, например органов опеки и попечительства, и законных представителей;

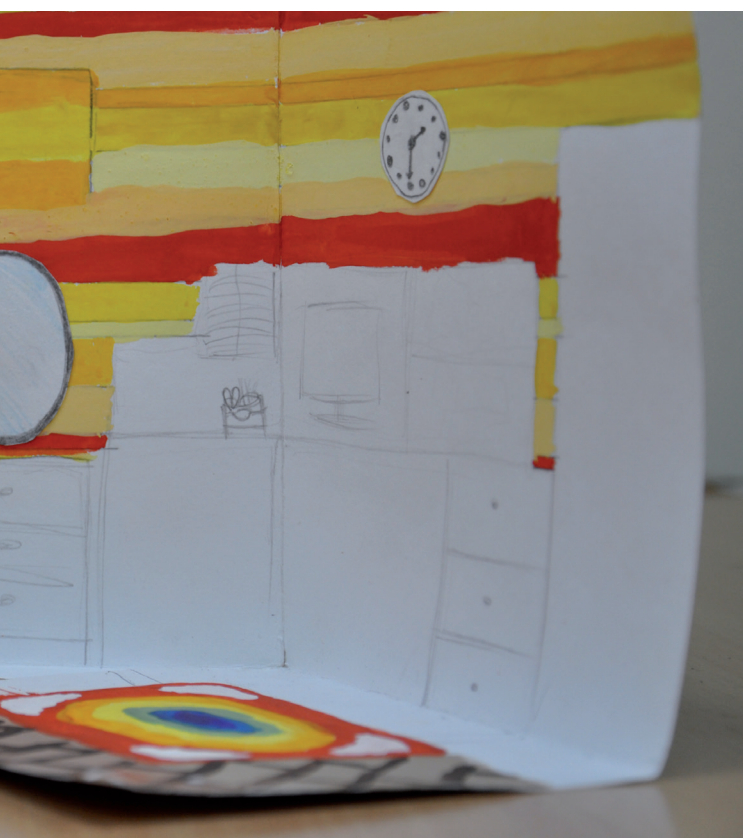
- подлежат ли включению в список лица из числа детей-сирот, достигшие 23 лет, которые не были на учете и не обеспечены жильем до 1 января 2013 г.;

- вправе ли субъекты РФ ограничить обязанность по предоставлению жилья в отношении лиц из числа детей-сирот, достигших 23 лет, только теми гражданами, которые до 1 января 2013 г. состояли на учете нуждающихся в жилых помещениях, или обеспечению подлежат все указанные лица независимо от их учета до 1 января 2013 г.;

- подлежат ли обеспечению жильем лица из числа детей-сирот, достигшие 23 лет, в отношении которых состоялись до 1 января 2013 г. судебные решения об отказе в предоставлении жилья ввиду пропуска возрастного срока обращения за жилым помещением;

- может ли законодательством субъекта РФ устанавливаться внутренняя очередность предоставления жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа с учетом объема финансирования и сроков формирования регионального жилищного фонда для детей-сирот, а также времени принятия на учет (включения в список).

В Рекомендациях по организации работы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, разработанных Минобрнауки России (письмо от 8 декабря 2012 г. №ИР-864/07), предлагается установить смешанный порядок формирования списка. Такой порядок сочетает обязанность законных представителей ребенка по включению его в региональный список и обязанность самого уполномоченного



органа по учету (в частности, органа опеки и попечительства) обеспечить включение ребенка в список, если своевременно ребенок не включен в него.

Ориентиры порядка формирования Списка установлены Федеральным законом №15. Установлено, в частности, что в список включаются лица, достигшие 14 лет. По письменному заявлению лиц указанной категории, достигших возраста 18 лет, жилые помещения предоставляются им по окончании срока пребывания в образовательных учреждениях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по завершении обучения в образовательных организациях профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях.

Порядок формирования списка нуждающихся (учет льготной категории граждан) является предварительным, что позволяет при выявлении детей-сирот и их устройстве одновременно выявлять их нуждаемость в предоставлении жилья, формировать список, планировать бюджетные средства на строительство, приобретение жилых помещений и/или обеспечивать сохранность закрепленного за ребенком жилого помещения. Обязанность и ответственность по включению детей в указанный список преимущественно относится к функциям органов опеки и попечительства, поскольку именно на эти органы Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» возложены обязанности по выявлению и защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, хотя законодательством субъектов РФ может быть определен иной уполномоченный орган исполнительной власти.

В то же время немаловажно закрепить и право несовершеннолетних, достигших 14 лет (учитывая объем их дееспособности по ст. 26 ГК РФ), и уж тем более лиц из числа детей-сирот, достигших 18 лет, обратиться с заявлением о включении в список, если в нарушение прав таких детей они не были по бездействию соответствующего органа включены в список нуждающихся в жилых помещениях. Ис-

ключительно заявительным порядок учета не должен быть, так как дети, особенно оставшиеся без попечения родителей, в силу неполной дееспособности и особой жизненной ситуации требуют содействия в реализации их прав.

В Законе Иркутской области «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» от 28 декабря 2012 г. №164-03 вопросы формирования соответствующего списка урегулированы статьей четвертой.

Статья 4. Порядок формирования списка детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями

1. Орган опеки и попечительства формирует список детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями (далее — список), в разрезе муниципальных образований Иркутской области, исходя из места жительства детей-сирот.

2. В список включаются дети-сироты, указанные в части 1 статьи 2 настоящего Закона и достигшие возраста 14 лет (далее в настоящей статье — лица).

3. Для включения в список лица или их представители обращаются в орган опеки и попечительства по месту жительства лица с заявлением о включении в список.

4. Для включения в список необходимы следующие документы:

- 1) документ, удостоверяющий личность лица;
- 2) документы, удостоверяющие личность и подтверждающие полномочия представителя лица (в случае обращения представителя лица);
- 3) документ, подтверждающий место жительства лица на территории Иркутской области, подтвержденное регистрацией по месту жительства либо судебным решением;
- 4) документ соответствующего органа опеки и попечительства, подтверждающий принадлежность лица к категории детей-сирот;

5) документы, подтверждающие отсутствие жилых помещений в собственности лица (справка органа, осуществляющего техническую инвентаризацию; выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним);

б) документ соответствующего органа опеки и попечительства об отсутствии у лица сохраненного права пользования жилым помещением или документ, подтверждающий отсутствие права лица на пользование жилым помещением по договору социального найма в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, выданный органом местного самоуправления;

7) для лиц, указанных в части 1 статьи 3 настоящего Закона, в отношении которых вынесены решения об установлении факта невозможности проживания, — решение об установлении факта невозможности проживания.

Лица или их представители обязаны представить документы, указанные в пунктах 1 — 3, 5 (в части справки органа, осуществляющего техническую инвентаризацию) настоящей части.

Лица или их представители вправе представить документы, указанные в пунктах 4, 5 (в части выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним), 6, 7 настоящей части. В случае, если такие документы и (или) информация не были представлены самостоятельно лицами или их представителями, то указанные документы и (или) информация запрашиваются органом опеки и попечительства по месту жительства лица в порядке межведомственного информационного взаимодействия в соответствии с законодательством.

5. Орган опеки и попечительства рассматривает поступившие заявление о включении в список и документы, указанные в части 4 настоящей статьи (далее в настоящей статье — документы), и принимает решение о включении лица в список либо об отказе во включении лица в список в течение тридцати календарных дней со дня обращения лица или его представителя.

Подача заявления о включении в список и документов, их регистрация, принятие органом опеки и попечительства решения о включении лица в список либо об отказе во включении лица в список, уведомление лица о принятом решении, его обжалование осуществляются в порядке, установленном частями 4, 5, 7, 9 статьи 3 настоящего Закона.

6. Решение об отказе во включении лица в список принимается в случае несоответствия

лица категории лиц, указанных в части 2 настоящей статьи.

7. Лица, включенные в список, исключаются из списка в случаях:

1) подачи лицом, включенным в список, заявления об исключении из списка;

2) предоставления лицу, включенному в список, жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения;

3) предоставления лицу, включенному в список, жилых помещений по договорам социального найма на основании судебных решений, вынесенных в соответствии с Законом Иркутской области от 22 июня 2010 года №50-03 «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение в Иркутской области»;

4) несоответствия лица, включенного в список, категории лиц, указанных в части 1 статьи 2 настоящего Закона;

5) смерти лица, включенного в список, признания его безвестно отсутствующим, объявления его умершим в установленном порядке;

6) выезда лица, включенного в список, на постоянное место жительства за пределы территории Иркутской области.

8. Порядок организации работы по формированию, ведению и актуализации списка устанавливается Правительством Иркутской области.

Приказом министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 8 апреля 2013 г. N 62-мпр утвержден Административный регламент предоставления государственной услуги «Включение в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Иркутской области».

В указанном Регламенте подробнейшим образом урегулирована процедура детей-сирот в соответствующий список, а также содержится образец заявления о включении в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Иркутской области по договорам

найма специализированных жилых помещений. Образец этого заявления размещен на стр. 45 нашего Вестника.

Необходимость регистрации по «месту жительства» для получения места жительства. камень преткновения в реализации права на жилое помещение

Согласно части 3 ст. 2 Закона 164-03, жилые помещения детям-сиротам предоставляются по месту их жительства в соответствующем населенном пункте Иркутской области. В случае невозможности предоставления жилых помещений по месту их жительства в соответствующем населенном пункте с согласия указанных лиц им предоставляются жилые помещения в другом населенном пункте в границах района, в который входит соответствующий населенный пункт.

Уже на этапе обсуждения проекта областного Закона «О порядке обеспечения детей-сирот и де-

тей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» в 2012 году было ясно, что одной из самых острых проблем в реализации права детей-сирот на получение жилья станет пункт 3 части 4 ст. 4 об обязанности предоставления «документа, подтверждающего место жительства лица на территории Иркутской области, подтвержденного регистрацией по месту жительства либо судебным решением».

Фактически, этим требованием «блокируется» право ребенка-сироты на внесение в список, поскольку сирота, нуждающийся в жилье, естественным образом не имеет «места жительства», которое он может подтвердить «регистрацией по месту жительства». Иными словами, получается «замкнутый круг»: чтобы получить право на включение в список в качестве нуждающегося в жилом помещении, необходимо иметь «место жительства».

Проблема здесь в неопределенности самого понятия «место жительства» в российском законодательстве.



Согласно статье 20 ГК РФ местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Однако Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. N 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» предусмотрены два разных по своему содержанию понятия: место пребывания и место жительства.

Место пребывания — гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, — в которых он проживает временно.

Место жительства — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Разработанный во исполнение этого Закона, а также Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. №713 (ред. от 21 мая 2012 г.) «Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (утв. Приказом ФМС России от 11 сентября 2012 г. №288, в ред. от 15 июля 2013 г.) содержит следующие положения:

- Пункт 119 Регламента: Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, регистрируются по месту пребывания в специализированных учреждениях (образовательных, социального обслуживания населения, системы здравоохранения и других аналогичных учреждениях), а также в

общежитиях и жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, занимаемых семьей опекуна (попечителя) или приемной семьей, в порядке, установленном Регламентом.

При этом к документам о регистрации приобретается письменное обращение администрации данных учреждений в лице их руководителей, а в их отсутствие лиц, исполняющих их обязанности, о регистрации несовершеннолетнего гражданина по месту пребывания.

Регистрация по месту жительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилую площадь, на которой они проживали с родителями, осуществляется самостоятельно в порядке, установленном Регламентом. При этом лицам, не достигшим 14-летнего возраста, к свидетельству о рождении выдается свидетельство о регистрации по месту жительства формы №8 (приложение №15 к Регламенту).

- Пункт 120 Регламента: Несовершеннолетние граждане, находящиеся в специальных учебно-воспитательных, лечебно-профилактических, учебно-образовательных учреждениях, специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, и других аналогичных учреждениях независимо от их принадлежности и формы собственности, регистрируются по месту пребывания в соответствии с Правилами в порядке, установленном Регламентом, на срок, указанный в обращении администрации данных учреждений при представлении документов, подтверждающих направление (нахождение) несовершеннолетних граждан в данные учреждения.

Таким образом, с формальной точки зрения, ребенок, находящийся в детском доме, имеет регистрацию по месту пребывания. Регистрацию же по месту жительства он имеет только в том случае, если существует некая «жилая площадь, на которой он проживал вместе с родителями», однако наличие такой «жилой площади» (за исключением некоторых обстоятельств) не позволяет включить ребенка в список лиц, нуждающихся в предоставлении жилья специализированного жилищного фонда.

В связи с этим полагаем, что пункт 3 части 4 ст. 4 Закона №164-ОЗ существенным образом нарушает права детей-сирот на получение жилого поме-

щения. Сложившаяся терминологическая неопределенность способствует появлению различных толкований закона, создает благоприятную почву для произвола должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Обращение Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области С.Н. Семеновой к депутатам Законодательного Собрания в период обсуждения данного законопроекта с просьбой дополнить данный пункт указанием на документ, подтверждающий не только «место жительства», но и «место пребывания», не нашло поддержки среди депутатского корпуса.

Вместе с тем, указание на то, что реализация права детей-сирот на жилое помещение осуществляется «по месту их жительства» содержится в ч.1 ст. 8 Федерального закона №159 в редакции ФЗ №15. Скорее всего, федеральный законодатель, в данном случае, имел ввиду «привязку» понятия «место жительства» к проживанию сироты в конкретном субъекте Российской Федерации.

Создавшаяся в связи с этим терминологическая неопределенность породила отсутствие единообразного подхода к правовому регулированию данного вопроса в законодательстве субъектов РФ. Согласно абз. 2 п. 2 ст. 2 Закона Иркутской области №164-ФЗ, жилые помещения предоставляются детям-сиротам в случае, «если они являются гражданами Российской Федерации и место их жительства находится на территории Иркутской области».

Нормативные правовые акты других субъектов РФ по-иному регулируют вопрос определения места предоставления детям-сиротам жилого помещения. Например, жилые помещения могут быть предоставлены:

- по месту выявления и первичного устройства (учета) (Республика Коми; г. Москва; Архангельская, Астраханская, Нижегородская, Орловская, Псковская, Саратовская, Тверская, Ульяновская области; Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа);

- по месту окончания пребывания в учреждении для детей-сирот (Республики Коми, Татарстан; г. Москва; Архангельская, Астраханская, Орловская, Псковская, Саратовская, Ульяновская области; Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа);

- по месту трудоустройства (Архангельская, Астраханская, Псковская, Ульяновская области; Ненецкий автономный округ);

- по месту жительства лиц, у которых дети-сироты находились на воспитании (Республика Коми; г. Москва; Архангельская, Саратовская, Тверская, Ульяновская области; Ненецкий автономный округ);

- по месту нахождения ранее занимаемого жилого помещения при наличии обстоятельств, при которых проживание детей-сирот в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным (Архангельская, Псковская, Ульяновская области; Ненецкий автономный округ). В указанных регионах законодательство не предусматривает возможность предоставления жилых помещений детям-сиротам именно по месту жительства.

Извлечение из Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, ставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, утвержденное Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 года

Из содержания абзаца второго пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в редакции, действовавшей до 1 января 2013 года) следовало, что лица указанной категории при наличии предусмотренных законом оснований должны были быть обеспечены вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм органами исполнительной власти по месту жительства.

Таким образом, одним из существенных обстоятельств для разрешения судами споров, связанных с реализацией детьми-сиротами права на обеспечение жилым помещением, являлось правильное разрешение вопроса о месте жительства детей-сирот.

Особенно остро этот вопрос стоял тогда, когда на время обращения в суд указанные лица не состояли на учете в качестве нуждающихся в жилом помещении.

Как показало обобщение судебной практики, в указанных случаях большинство судов, определяя место жительства детей-сирот, исходили из того, что в соответствии с частью 1 статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Так, Подольским городским судом по делу по иску Т. к администрации г. Щербинки Московской

области об обеспечении подопечного жилым помещением как не имеющего жилого помещения, было принято решение об обязанности администрации г. Щербинка обеспечить сироту Я. жилым помещением, так как, хотя он с рождения проживал в ином регионе (в Иркутской области) и был выявлен там как сирота, однако на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении там поставлен не был и закрепленного жилья не имел, не имел он с рождения и регистрации в каком-либо жилом помещении. Сначала ребенок был передан под опеку Т., а затем с ней же был заключен договор о приемной семье. Таким образом, на момент рассмотрения спора несовершеннолетний сирота несколько лет проживал в г. Щербинке Московской области в приемной семье.

Однако в некоторых случаях суды исходили из того, что жилое помещение должно быть предоставлено исключительно по месту выявления и первичного устройства ребенка в детское учреждение, поскольку именно такой порядок был закреплен законодательством ряда субъектов Российской Федерации, регулирующим обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилым помещением.

Между тем данная точка зрения судов является ошибочной, поскольку она противоречит федеральному законодательству. Единственным критерием, по которому следует определять место предоставления жилого помещения детям-сиротам, федеральным законодателем названо место жительства этих лиц.

Отметим важную деталь, которая может реально разрешить эту ситуацию. Закон Иркутской области «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» (п. 3 ч. 4 ст. 4) устанавливает, что для включения в список необходим документ, подтверждающий место жительства лица на территории Иркутской области, подтвержденное регистрацией по месту жительства либо судебным решением. То есть при отсутствии регистрации место жительства можно подтвердить судебным решением, для получения которого выпускнику детского дома необходимо обратиться в суд с заявлением об установлении юридического факта наличия постоянного места жительства. *Образец этого заявления размещен на стр. 46 нашего Вестника.*

23 года: почему это важно?

В отношении жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот, достигших 23 лет, то есть «возрастных» лиц, Федеральным законом №15 с обратной силой распространены положения нового порядка предоставления жилья, если такие лица не получили жилье до 1 января 2013 г. Право на обеспечение жилыми помещениями по основаниям и в порядке, которые предусмотрены статьей 8 ФЗ №159, сохраняется за лицами, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями.

На 1 января 2013 г. (дата вступления в силу ФЗ №15-ФЗ) можно выявить следующие группы граждан из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, достигших 23 лет, которые не реализовали свое право на жилищное обеспечение:

- лица, которые не состоят на учете детей-сирот и не обращались за предоставлением жилья;
- лица, которые не состоят на учете детей-сирот, но обращались в орган учета (либо сами, либо их законные представители или органы опеки и попечительства), получили отказ, устный или письменный, который не обжалован или не оформлен в установленном порядке;
- лица, которые не состоят на учете детей-сирот, обращались в орган учета и в суд, получили решение суда об отказе в предоставлении жилья;
- лица, которые состоят на учете, однако до сих пор не обеспечены жильем.

Сложившаяся правоприменительная практика обнаружила серьезный пробел в регулировании порядка выявления нуждающихся в жилье детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа в возрасте до 23 лет, зависящих в реализации своего права от законных представителей, органов опеки и попечительства, взаимодействия органов учета и органов опеки и попечительства. Многие дети-сироты и лица из их числа не знают о наличии у них права на жилищное обеспечение, не понимают, каков порядок его реализации, не могут самостоятельно защитить свое право и добиться его реализации. Право на бесплатную юридическую помощь для детей-сирот, детей, оставшихся

без попечения родителей, было предоставлено указанным гражданам только с 15 января 2012 г., когда были внесены соответствующие изменения в ст. 10 ФЗ №159-ФЗ, и ФЗ от 21 ноября 2011 г. №324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в РФ».

При всей однозначности нормы п. 9. ст. 8 ФЗ №159 в ред. ФЗ №15 по возрастной категории лиц из числа детей-сирот возникает множество вопросов. В частности, спорным в практике является вопрос, всех ли «возрастных» лиц из числа детей-сирот обеспечивать с 1 января 2013 г. жильем или только тех, которые состояли на учете до 1 января 2013 г.

С 1 января 2013 г. «возрастные» лица из числа детей-сирот напрямую обращаются в суд с исками о предоставлении им жилого помещения, на которое имеют право независимо от того, состояли лица на учете до 1 января 2013 г. или нет и, соответственно, включены они в региональный список с 1 января 2013 г. или нет. В судебной практике, складывающейся уже с 1 января 2013 г., суды опираются на

правовую позицию КС РФ, высказанную в Определении от 5 марта 2009 г. №376-О-П, согласно которой значение имеет объективная нуждаемость детей-сирот в предоставлении жилья.

Извлечение из Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, ставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 года

В большинстве случаев вопрос о праве лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилой площадью вне очереди, если до достижения ими возраста 23 лет они не встали (не были поставлены) на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении, разрешался судами исходя из конкретных обстоятельств, по которым указанные лица не встали на такой учет. При этом суды исходили из следующего.

Согласно части 1 статьи 57 ЖК РФ жилые помещения по договору социального найма предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности, исходя из времени принятия их на учет. Между тем для отдельных категорий граждан законодатель предусмотрел возможность предоставления жилых помещений по договорам социального найма во внеочередном порядке.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 57 ЖК РФ (в редакции, действовавшей до 1 января 2013 года), абзацу четвертому статьи 1 и пункту 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года №159-ФЗ (в редакции, действовавшей до 1 января 2013 года) к таким лицам, в частности, относились дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (то есть лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, умерли оба или единственный родитель, а также которые остались без попечения единственного или обоих родителей), по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по воз-



вращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Таким образом, дополнительные гарантии по социальной поддержке, установленные Федеральным законом от 21 декабря 1996 года №159-ФЗ, в том числе и на внеочередное обеспечение жилым помещением по договору социального найма, распространялись на детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа до достижения ими возраста 23 лет.

Однако предоставление вне очереди жилого помещения по договору социального найма лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, носит заявительный характер и возможно при условии письменного обращения таких лиц в соответствующие органы для принятия их на учет нуждающихся в жилом помещении.

Жилищное законодательство Российской Федерации в части, касающейся предоставления жилых помещений по договору социального найма (как в порядке очередности, так и во внеочередном порядке), также базируется на заявительном характере учета лиц, нуждающихся в обеспечении жильем. Факт такого учета означает констатацию уполномоченным на то органом наличия предусмотренных Жилищным кодексом Российской Федерации, иным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации оснований для признания гражданина нуждающимся в жилом помещении и, как следствие, последующую реализацию права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Следовательно, до достижения возраста 23 лет дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, и лица из их числа в целях реализации своего права на обеспечение вне очереди жилым помещением должны были встать на учет нуждающихся в получении жилых помещений. По достижении возраста 23 лет указанные граждане уже не могут рассматриваться в качестве лиц, имеющих право на предусмотренные Федеральным законом от 21 декабря 1996 года №159-ФЗ меры социальной поддержки, так как они утрачивают одно из установленных законодателем условий получения такой социальной поддержки.

Вместе с тем отсутствие указанных лиц на учете нуждающихся в жилых помещениях без учета кон-

кретных причин, приведших к этому, само по себе не может рассматриваться в качестве безусловного основания для отказа в удовлетворении требования таких лиц о предоставлении им вне очереди жилого помещения, поэтому суды выясняли причины, в силу которых истец своевременно не встал (не был поставлен) на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении. В случае признания таких причин уважительными суды удовлетворяли требование истца об обеспечении его вне очереди жилым помещением по договору социального найма.

Данный подход к разрешению обозначенной проблемы является правильным.

Наиболее распространенными причинами несвоевременной постановки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на учет нуждающихся в жилом помещении, признаваемыми судами уважительными и, как следствие, служащими основанием для защиты в судебном порядке права на внеочередное обеспечение жильем, являлись следующие:

- ненадлежащее выполнение обязанностей по защите прав этих лиц в тот период, когда они были несовершеннолетними, их опекунами, попечителями, органами опеки и попечительства, образовательными и иными учреждениями, в которых обучались и (или) воспитывались истцы;
- незаконный отказ органа местного самоуправления в постановке на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не достигших возраста 23 лет;
- состояние здоровья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, которое объективно не позволяло им встать на учет нуждающихся в жилом помещении;
- установление обстоятельств того, что лицо до достижения возраста 23 лет предпринимало попытки встать на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, но не было поставлено на учет из-за отсутствия всех необходимых документов.

Кроме того, нередки были случаи, когда дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из их числа были приняты на учет нуждающихся в жилом помещении своевременно, однако впоследствии с такого учета были незаконно сняты. В случае установления данного факта суды также удовлетворяли требование ука-

занных лиц о предоставлении им вне очереди жилого помещения.

Следует также отметить, что суды правильно исходили из того, что достижение лицом из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, возраста 23 лет, которое было принято на учет нуждающихся в жилом помещении до 23-летнего возраста, не может служить основанием для отказа в реализации таким лицом права на внеочередное предоставление жилья, которое не было им получено в период до достижения возраста 23 лет.

Отметим также, что сложность в решении отмеченного вопроса добавляет не только та часть «возрастных» лиц из числа детей-сирот, которые не состояли на учете до 1 января 2013 г., но и те граждане, в отношении которых вынесены отказные судебные решения. Для правильного решения вопроса жилищного обеспечения таких лиц следует выяснять, по каким основаниям суд вынес отказное решение. Если основания отказа не связаны с нуждаемостью, а касаются организационных моментов учета/обращения гражданина за предоставлением жилья, право на получение жилого помещения согласно новому порядку, действующему с 1 января 2013 г., должно признаваться при наличии у лица нуждаемости в предоставлении жилого помещения, которая возникла до достижения им возраста 23 лет. Если лицо из числа детей-сирот, достигшее 23 лет, самостоятельно приобрело жилое помещение и не нуждается в его предоставлении, право на реализацию гарантии по ФЗ №159-ФЗ гражданин утрачивает. Такая позиция подтверждается Определением КС РФ от 24 января 2013 г. №120-0.

Передача в компетенцию субъектов РФ регулирования процедурных вопросов как раз призвана ускорить, упростить процесс, адаптировать его к региональной системе исполнительных органов, в том числе органов опеки и попечительства, особенностям бюджетного процесса и т.п., чтобы не ждать жестко регламентированной процедуры по каждому вопросу от федерального законодателя. Поэтому, если в законе субъекта РФ согласно ФЗ №15 с 1 января 2013 г. устанавливается процедура включения таких лиц в список, эта процедура должна создаваться исключительно для реализации гарантированного федераль-

ным законом права таких лиц, а не для создания очередных формальных препятствий, для отказа в реализации права или установления избирательного подхода.

В Законе №164-03 вопросы предоставления жилья детям-сиротам урегулированы в статье шестой.

Статья 6. Предоставление детям-сиротам жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений

1. В соответствии с настоящим Законом лицам, включенным в список, органом по управлению имуществом однократно предоставляются жилые помещения по договорам найма специализированных жилых помещений.

Орган по управлению имуществом формирует списки на предоставление жилых помещений в хронологической последовательности исходя из даты обращения лица с заявлением в указанный орган. Лица, обратившиеся с заявлением в один и тот же день, указываются в списках в алфавитном порядке.

2. Жилые помещения предоставляются по заявлениям лиц, включенных в список, по достижении



ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

По заявлению в письменной форме лиц, включенных в список, достигших возраста 18 лет, жилые помещения предоставляются им по окончании срока пребывания в образовательных учреждениях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот, а также по завершении обучения в образовательных организациях профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях.

3. Для предоставления жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения необходимы следующие документы:

- 1) документ, удостоверяющий личность лица, включенного в список;
- 2) документы, подтверждающие окончание пребывания лиц, включенных в список, в образова-

тельных учреждениях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот, а также завершение обучения в образовательных организациях профессионального образования, либо окончание прохождения военной службы по призыву, либо окончание отбывания наказания в исправительных учреждениях (в случаях, указанных в абзаце втором части 2 настоящей статьи);

3) решение органа опеки и попечительства или решение суда об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным либо свидетельство о заключении брака (в случае приобретения лицом, включенным в список, в установленном порядке полной дееспособности до достижения совершеннолетия);

4) документы, подтверждающие отсутствие жилых помещений в собственности лица, включенного в список (выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним);

5) документ соответствующего органа опеки и попечительства об отсутствии у лица, включенного в список, сохраненного права пользования жилым помещением или документ, подтверждающий отсутствие права лица, включенного в список, на пользование жилым помещением по договору социального найма в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, выданный органом местного самоуправления;

6) документы, указанные в пунктах 3 — 11 части 3 статьи 3 настоящего Закона (для лиц, указанных в части 1 статьи 3 настоящего Закона, в отношении которых вынесены решения об установлении факта невозможности проживания, в случае если со дня принятия данного решения прошло не менее шести месяцев).

Лица, включенные в список, обязаны представить документы, указанные в пунктах 1, 2 (в части документов, подтверждающих окончание пребывания лиц, включенных в список, в образовательных учреждениях, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот, а также завершение обучения в образовательных организациях профессионального образования



либо окончание прохождения военной службы по призыву), 3 настоящей части.

Лица, включенные в список, вправе представить документы, предусмотренные в пунктах 2 (в части документов, подтверждающих окончание пребывания лиц, включенных в список, в учреждениях социального обслуживания населения либо окончание отбывания наказания в исправительных учреждениях), 4, 5 настоящей части. В случае, если такие документы и (или) информация не были представлены самостоятельно лицами, включенными в список, то указанные документы и (или) информация запрашиваются органом по управлению имуществом в порядке межведомственного информационного взаимодействия в соответствии с законодательством.

Документы, указанные в пункте 6 настоящей части, представляются в соответствии с абзацами тринадцатым, четырнадцатым части 3 статьи 3 настоящего Закона.

4. Орган по управлению имуществом рассматривает поступившие заявление о предоставлении жилого помещения и документы, указанные в части 3 настоящей статьи, и принимает решение о предоставлении жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения либо об отказе в его предоставлении в течение тридцати календарных дней со дня обращения лица, включенного в список.

Подача указанных заявления и документов, их регистрация, принятие органом по управлению имуществом решения о предоставлении жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения либо об отказе в его предоставлении, уведомление лица о принятом решении, его обжалование осуществляются в порядке, установленном частями 4, 5, 7, 9 статьи 3 настоящего Закона.

5. Решение об отказе в предоставлении жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения принимается в случае несоответствия лица, включенного в список, категории лиц, указанных в части 1 статьи 2 настоящего Закона.

6. Решение органа по управлению имуществом о предоставлении жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения является основанием для заключения договора

найма специализированного жилого помещения в срок, установленный данным решением.

7. Срок действия договора найма специализированного жилого помещения составляет пять лет.

В случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания детям-сиротам содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, в порядке, установленном статьей 7 настоящего Закона, договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый пятилетний срок. Договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый пятилетний срок не более чем один раз.

Учет членов семьи сироты

Отметим, что ранее действующий порядок обеспечения жилыми помещениями детей-сирот предусматривал предоставление жилого помещения с учетом состава семьи лица, состоявшего на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий; в настоящее время в федеральном жилищном законодательстве подобная норма отсутствует. В данном случае нельзя говорить и об активной позиции регионов. В законодательстве лишь нескольких субъектов РФ предусмотрено, что члены семьи учитываются при предоставлении жилья. В то же время субъекты РФ не лишены возможности предусмотреть в своем законодательстве положение о жилищном обеспечении льготной категории граждан из расчета членов семьи.

Закон Иркутской области №164-03 данное право не предусматривает.

Норма предоставления жилого помещения

Согласно части 2 ст. 2 Закона №164-03 жилое помещение по договору найма специализированного жилого помещения в виде жилого дома, квартиры, благоустроенных применительно к условиям соответствующего населенного пункта, предоставляется детям-сиротам общей площадью 33 квадратных метра.

С учетом конструктивных и технических параметров многоквартирного дома или жилого дома размер общей площади жилого помещения, предоставляемого в соответствии с настоящим Законом,

может быть увеличен (уменьшен) не более чем на 5 квадратных метров.

В случае отсутствия возможности предоставить жилое помещение общей площадью 33 кв. метра, жилое помещение может быть предоставлено детям-сиротам общей площадью более 33 квадратных метров в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим управление в сфере имущественных отношений.

Извлечение из Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, ставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 года

Если за детьми-сиротами было закреплено жилое помещение, однако общая площадь этого жилого помещения, приходящаяся на одно лицо, проживающее в данном жилом помещении, была менее учетной нормы, то вопрос о праве таких детей-сирот на обеспечение жилой площадью во внеочередном порядке разрешался судами следующим образом.

Одни суды полагали, что в этом случае дети-сироты не имеют права на обеспечение жилым помещением во внеочередном порядке, другие признавали за детьми-сиротами такое право, третьи считали, что данного факта недостаточно и для удовлетворения этого требования необходимо, чтобы такие лица были также признаны в установленном порядке малоимущими.

Например, решением Валуйского районного суда Белгородской области было отказано в удовлетворении заявления Валуйского межрайонного прокурора, поданного в интересах У., о возложении на администрацию муниципального района «Город Валуйки и Валуйский район» обязанности по обеспечению У. жилым помещением во внеочередном порядке. Судом было установлено, что истец относится к категории детей, оставшихся без попечения родителей, и за ним сохранено право пользования и проживания в квартире, 1/5 доли которой (или 12,2 кв. м) на праве собственности принадлежит его матери. При этом суд указал, что статья 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ, часть 2 статьи 57 ЖК РФ предусматривают право детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилы-

ми помещениями вне очереди только в том случае, когда они не имеют закрепленного за ними жилого помещения. Законодатель не предусмотрел такого основания для внеочередного предоставления жилья данной категории лиц, как наличие закрепленного за ними жилого помещения по площади ниже учетной нормы.

Судебная коллегия по гражданским делам Белгородского областного суда отменила данное решение и направила дело на новое рассмотрение, указав, что суду надлежит, в частности, установить, признан ли истец в установленном порядке малоимущим и нуждающимся в жилом помещении. Таким образом, как на одно из существенных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, судебная коллегия указала не только на необходимость выяснения нуждаемости У. в жилом помещении, но и на наличие у него статуса малоимущего.

Кроме требований о соблюдении нормы площади предоставляемого жилья, существуют также общие требования соответствия жилого помещения санитарным и техническим нормам.

С какого момента сироте можно предъявлять требование о предоставлении жилого помещения?

Жилищное обеспечение детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа Закон связывает с наступлением конкретных перечисленных в нем обстоятельств (оснований) — достижение возраста, окончание опеки/попечительства, прекращение пребывания в интернатном учреждении, окончание образовательной организации, военной службы и т.д.

Извлечение из Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, ставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 года

Судебная практика свидетельствует о том, что в ряде случаев суды, отказывая в удовлетворении требования детей-сирот о предоставлении им жилого помещения, ошибочно полагали, что на данный момент такое требование является преждевременным.

Например, определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации были отменены решение Ленинского районного суда г. Пензы и определение судебной коллегии по гражданским делам Пензенского областного суда, которыми отказано в удовлетворении иска С. к администрации г. Пензы о понуждении к предоставлению благоустроенного жилого помещения в виде отдельной однокомнатной квартиры общей площадью на одного человека не менее нормы предоставления с последующим заключением договора социального найма, и вынесено новое решение, которым иски удовлетворены.

Отказывая в удовлетворении иска, суды первой и кассационной инстанций исходили, в частности, из того, что поскольку С. обучается в государственном университете, право на предоставление жилого помещения у нее как у лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, возникнет после окончания ее пребывания в учреждении высшего профессионального образования. В связи с этим суд признал требование С. о понуждении ответчика предоставить ей благоустроенное жилое помещение по договору социального найма преждевременным.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в своем определении указала, что в силу пункта 2 части 2 статьи

57 ЖК РФ основаниями возникновения права на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма у детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в жилых помещениях, являются перечисленные в этой норме юридические факты, каждый из которых имеет самостоятельное значение. В частности, к таким юридическим фактам относится прекращение опеки (попечительства) над лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. При вынесении решения судом не принято во внимание, что в 2006 году С. закончила колледж управления и промышленных технологий и получила диплом, то есть закончилось ее пребывание в учреждении профессионального образования. Таким образом, у С. как у нуждающейся в жилом помещении после прекращения над ней попечительства, то есть еще в 2006 году, возникло право на обеспечение жилым помещением по договору социального найма в соответствии с положениями статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ и пункта 2 части 2 статьи 57 ЖК РФ, и она как имеющая право на внеочередное получение жилого помещения по постановлению главы администрации г. Пензы была поставлена в июле 2006 года в льготную очередь на получение жилья. Однако в нарушение закона жилое помещение по договору социального найма ей так и не было предоставлено.



В дополнение к изложенным выше позициям судебной практики, отметим следующее. Учитывая изменения, внесенные в статью 8 ФЗ №159-ФЗ, вступившие в силу с 1 января 2013 г., уполномоченным органам исполнительной власти субъекта следует учитывать, что жилые помещения предоставляются лицам из числа детей-сирот по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

И только по заявлению в письменной форме лиц, достигших возраста 18 лет, жилые помещения предоставляются им по окончании срока пребывания в образовательных организациях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по завершении получения профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях.

Существует ли очерёдность внеочередников?

В связи с тем что Законом №15-ФЗ с 1 января 2013 г. исключена норма о внеочередном предоставлении жилых помещений детям-сиротам, большинством субъектов РФ данные изменения были восприняты как необходимость закрепления очерёдности при предоставлении жилья детям-сиротам.

Например, в соответствии с пунктом 13 Постановления администрации Магаданской области от 11 февраля 2013 г. №99-па «Об отдельных мерах по реализации положений статьи 2 Закона Магаданской области «О социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Магаданской области» предоставление жилого помещения детям-сиротам производится на основании решения органа местного самоуправления в порядке очерёдности, исходя из даты и времени подачи заявления о включении в список. При этом новая редакция статьи 8 Закона №159-ФЗ не предполагает установления очерёдности при предоставлении жилых помещений детям-сиротам. Право детей на получение жилого помещения специализированного жилищного фонда по догово-

рам найма специализированных жилых помещений не поставлено в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, также имеющих право на получение жилого помещения.

Формирование списка льготной категории граждан не означает формирование очерёдности предоставления жилья. Список носит учетный характер, направленный на заблаговременное выявление нуждающихся и планирование создания/приобретения жилья.

Однако же здесь возникают организационные сложности. Так, список начал формироваться в субъектах РФ с 1 января 2013 г., в зависимости от порядка, разработанного субъектом РФ. В него могут быть включены с 1 января 2013 г. все обратившиеся лица из числа детей-сирот, в отношении которых существовала задолженность с периода до 1 января 2013 г. Право на предоставление жилых помещений у них уже возникло, обстоятельства для предоставления наступили, поэтому все сразу одновременно могут претендовать на реализацию жилищного обеспечения. При том, что у детей-сирот в указанный период времени также могут наступить основания для предоставления жилья. При наличии задолженности по жилищному обеспечению детей-сирот, лиц из их числа, которая сформировалась еще до 1 января 2013 г., уйти от необходимости определения какой-то внутренней очерёдности достаточно сложно.

В судебной практике по этому вопросу также сложились разные подходы: учет очерёдности внеочередников обязателен, так же как и для общеочередников; очерёдность внеочередников не имеет значения, так как предоставление жилья должно производиться немедленно по наступлении предусмотренных в законе обстоятельств (достижение определенного возраста, окончание опеки/попечительства, завершение пребывания в специализированном учреждении для детей-сирот и др.).

В разъяснениях Верховного Суда РФ, данных в Обзоре законодательства и судебной практики за III квартал 2007 г. (вопрос №3), указано, что «предоставление жилых помещений вне очереди не предполагает включения гражданина в какую-либо очередь. ЖК РФ право граждан на получение жилого помещения вне очереди не поставлено в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, также имеющих право на получение жилого помещения вне очереди. Поэтому указанное право должно быть



реализовано вне зависимости от наличия или отсутствия других лиц, состоящих на учете по улучшению жилищных условий, и времени принятия их на учет. Следовательно, при удовлетворении требования лица о предоставлении ему в соответствии со ст. 57 ЖК РФ жилого помещения по договору социального найма вне очереди, если срок, в течение которого должно предоставляться жилое помещение, законодательством не определен, суд не должен определять срок, поскольку внеочередное предоставление не предполагает какого-либо срока для предоставления жилого помещения, а решение суда должно быть исполнено в установленные действующим законодательством сроки».

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что с 1 января 2013 г. из-за упразднения п.2 ч.2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ и изменения редакции ст. 8 Федерального закона №159-ФЗ лица данной категории перестали именоваться внеочередниками. В связи с этим, вопрос о том, подлежит ли дальнейшему учету в правоприменительной практике правовая позиция, сформулированная Верховным Судом РФ в 2007 году (задолго до внесения соответствующих изменений в законодательство), остается открытым.

В абз. 2 п.1 ст. 6 Закона Иркутской области №164-03 говорится о том, что «орган по управлению имуществом формирует списки на предоставление жилых помещений в хронологической последовательности исходя из даты обращения лица с заявлением в указанный орган. Лица, обратившиеся с заявлением в один и тот же день, указываются в списках в алфавитном порядке». Однако представляется, что указание на «хронологическую последовательность» преследует здесь лишь цель упорядочения списка и планирования организационно-финансовых мероприятий, а не выстраивания очередности получения жилья.

Невозможно игнорировать проблему объективной недостаточности средств субъектов РФ для своевременного обеспечения сразу всех нуждающихся, у которых уже наступили основания приобретения жилья. Все это свидетельствует об уже явных сложностях правового, финансового, организационного характера в реализации новой модели жилищного обеспечения детей-сирот (приравненных к ним лиц), которая началась с 1 января 2013 г. В связи с этим вызывает тревогу проблема формирования значительной государственной задолженности по жилищному обеспечению детей-сирот.

КОНТЕКСТ

Иркутская область на протяжении нескольких лет продолжает занимать одну из лидирующих позиций среди не только Сибирского федерального округа, но и России в целом по числу детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Сегодня, оно по прежнему близко к критическому — 24 542 ребенка, согласно сведениям федерального статистического наблюдения формы 103-РИК о выявлении и устройстве детей-сирот детей, оставшихся без попечения родителей за 2012 год.

Количество детского населения в регионе по данным Иркутскстата на 1 января 2012 года составило 524 598 человек, при этом доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составляет 4,68 % от общего числа детей, проживающих в регионе. Из 83 субъектов Российской Федерации Иркутская область занимает 4 место после Чукотского автономного округа (5,49 %), Республики Тыва (4,96 %), и Еврейской автономной области (4,8 %) по доле детей данной категории.

Так, количество детей, состоящих на учете в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и подлежащих устройству в семьи граждан по итогам 2012 года, составляет 6 731 человек. За последние несколько лет наблюдаются незначительное снижение данных показателей, вместе с тем, регион занимает 2 место после Кемеровской области по числу детей, требующих устройства в семьи. В 76 регионах России количество детей, состоящих в региональных банках о детях, оставшихся без попечения родителей, не превышает 4000 человек.

На 1 сентября 2013 года в Иркутской области функционирует 78 учреждений, в которых содержатся 6 773 детей-сирот, детей, оставшиеся без попечения родителей, а также 623 ребенка, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В среднем, в Иркутской области ежегодно выявляются около 3 000 детей, лишившихся родительского попечения. В последние годы наблюдается положительная динамика и снижение числа впервые выявленных детей, однако в первую очередь это связано с общей тенденцией уменьшения детского населения. Показатели выявления детей только в 2012 году свидетельствуют о том, что в среднем, в регионе в день без попечения родителей остается 7 несовершеннолетних, заботу о которых — содержание, воспитание, защиту прав и интересов — берет на себя государство.

По данным Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, по состоянию на октябрь 2013 года, численность детей-сирот, включенных в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями, составляет 10789 человек.

По состоянию на 1 января 2013 года, согласно сведениям областного реестра детей-сирот, проживающих на территории Иркутской области либо помещенных в соответствии с законодательством об опеке и попечительстве под надзор в организации, расположенные на территории Иркутской области, не имеющих в собственности жилого помещения либо закрепленного жилого помещения, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, право на обеспечение жилыми помещениями в связи с достижением возраста 18 лет и старше возникает:

в 2013 году — у 7498 граждан из числа детей-сирот;

в 2014 году — у 8157 граждан из числа детей-сирот;

в 2015 году — у 8923 граждан из числа детей-сирот.

В результате реализации долгосрочной целевой программы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 2013-2015 годы», утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 2 апреля 2013 № 132-пп, будет обеспечено достижение следующего показателя:

2064 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, будут обеспечены жилыми помещениями:

в 2013 году — 831 из 7498 граждан из числа детей-сирот;

в 2014 году — 626 из 8157 граждан из числа детей-сирот;

в 2015 году — 607 из 8923 граждан из числа детей-сирот.

Это приведет к увеличению доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями и обеспеченных жилыми помещениями по договорам найма специализированных жилых помещений, к общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями всего лишь **до 23,1 процента**.

**Подготовила С.А. Фатцаева,
советник Уполномоченного по правам ребенка
в Иркутской области**

ОБРАЗЦЫ ЗАЯВЛЕНИЙ

Начальнику управления министерства
социального развития, опеки
и попечительства Иркутской области по _____
от _____,
(фамилия, имя (и если имеется)
отчество, дата, год рождения)
проживающего по адресу: _____
_____,
регистрация по месту жительства по
адресу: _____
(либо указывается судебное решение,
подтверждающее место жительства)
Паспортные данные _____

ЗАЯВЛЕНИЕ

Прошу установить факт невозможности проживания в жилом помещении _____
_____ (место нахождения жилого помещения)
по следующему обстоятельству _____

(указать одно из обстоятельств, обозначенных в части 1 статьи 3 Закона Иркутской области от 28 декабря 2012 года N 164-03 «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области»)
К заявлению прилагаю следующие документы:

Ф.И.О., подпись _____ дата _____

Я, _____, предупрежден(а) об ответственности за недостоверность сведений, содержащихся в представленных документах, влияющих на право получения ежемесячной денежной выплаты.

Даю согласие управлению министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области по _____ на сбор, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), использование и передачу моих персональных данных, хранящихся в моем деле, с даты подписания данного заявления до его письменного отзыва.

Приложение _____ документов.

« ____ » _____ 20 ____ г. _____
(подпись гражданина)

(линия отреза)

РАСПИСКА-УВЕДОМЛЕНИЕ

Документы приняты « ____ » _____ 20 ____ г. под N _____
Порядковый номер записи в журнале регистрации заявлений _____
Подпись должностного лица, принявшего заявление и документы _____

Ф.И.О.

ОБРАЗЦЫ ЗАЯВЛЕНИЙ

Начальнику управления министерства
социального развития, опеки
и попечительства Иркутской области по _____

от _____,
(фамилия, имя (и если имеется)
отчество, дата, год рождения)
проживающего по адресу: _____

_____,
регистрация по месту жительства по
адресу: _____
(либо указывается судебное решение,
подтверждающее место жительства)

Паспортные данные _____

ЗАЯВЛЕНИЕ

Прошу включить меня _____
(фамилия, имя (и если имеется) отчество, дата, год рождения)
в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей,
оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного
жилищного фонда Иркутской области по договорам найма специализированных жилых помещений (далее соответ-
ственно – дети-сироты, список), по муниципальному образованию _____

(наименование муниципального образования)

В настоящее время нахожусь на полном государственном обеспечении/прохожу обучение в _____

(наименование организации, адрес)

К заявлению прилагаю:

1. Копию документа, удостоверяющего личность.
2. Копию документа, удостоверяющего личность и подтверждающего полномочия представителя (в случае обращения представителя).
3. Документ, подтверждающий место жительства на территории Иркутской области, подтвержденное государственной регистрацией по месту жительства либо судебным решением.
4. Документ, подтверждающий принадлежность к категории детей-сирот.
5. Документ, подтверждающий отсутствие жилых помещений в собственности (справка органа, осуществляющего техническую инвентаризацию; выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним).
6. Документ органов опеки и попечительства об отсутствии сохраненного права пользования жилым помещением или документ, подтверждающий отсутствие права на пользование жилым помещением по договору социального найма в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, выданный органом местного самоуправления.
7. Решение об установлении факта невозможности проживания – для лиц, указанных в части 1 статьи 3 Закона Иркутской области от 28 декабря 2012 года N 164-03 «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области».

Ф.И.О.,

подпись дата

В _____ районный (городской) суд

Заявитель: _____

(фамилия, имя, отчество)

Адрес места жительства: _____

Заинтересованное лицо: Управление Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области по району.

Адрес Управления _____

ЗАЯВЛЕНИЕ

Об установлении юридического факта

Я, _____, _____ г.р., являюсь лицом, оставшимся без попечения родителей, что подтверждается постановлением органа опеки и попечительства от ____ . ____ . ____ года. Не имею закрепленного за мной жилого помещения, в связи с чем, согласно ст. 8 Федерального закона № 159 от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», имею право на получение жилого помещения.

____ . ____ . ____ г. я обратился (-лась) в Управление Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области по опеке и попечительству в _____ районе (городе) (далее- Управление) с заявлением о постановке меня на учет для получения жилого помещения. Распоряжением начальника Управления от ____ . ____ . ____ года мне отказано во включении в список детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями в _____ (городе, районе) по тем основаниям, что я не представил (-вила) документ, подтверждающий наличие у меня в городе _____ (районе) места жительства.

Свидетельство о регистрации по месту пребывания, представленное мною, по мнению Управления, не подтверждает место жительства.

Таким образом, от установления такого юридического факта, как наличие у меня места жительства в _____, зависит моя постановка на учет для дальнейшего получения жилого помещения, что соответствует положениям ст. 264, ст. 265 ГПК РФ. Я не могу иным способом получить доказательства постоянного проживания в городе _____ (районе), поскольку я сирота, жилья не имею, посторонние лица, у которых я снимаю жилье, не могут оформить мне постоянную регистрацию. Кроме того, ч.2 ст. 4 Закона Иркутской области № 164-оз от 28 декабря 2013 г. «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» предусматривает, что место жительства я могу подтвердить судебным решением.

(Далее следует изложение обстоятельств и периодов, в течение которых проживал и работал на территории того района, где намерен встать на учет. Подтверждением места жительства могут являться: трудовая книжка, трудовые договоры о работе в этом районе, проживание в общежитии, договоры найма жилья у посторонних лиц, медицинское наблюдение в определенном медучреждении, медицинский страховой полис, получение корреспонденции по определенному адресу, медицинское наблюдение ребенка педиатром на территории этого муниципального образования и т.п.) В соответствии со ст. 20 Гражданского кодекса РФ местом жительства гражданина является место, где он постоянно, или преимущественно проживает.

Таким образом, с ____ . ____ . ____ г. года я постоянно проживаю и работаю (обучался) в городе (районе) _____. Поскольку отсутствие регистрации по месту жительства не исключает возможность установления места жительства на основе других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета, прошу суд:

Установить юридический факт - наличие у меня, (Ф.И.О. заявителя) в г. _____ (районе) постоянного места жительства.

Приложение (в копиях):

1. Заявление.
2. Квитанция об оплате госпошлины (на 1 декабря 2013 г. составляет 200 рублей).
3. Постановление (решение) органа опеки и попечительства об определении под опеку (о направлении в госучреждение)
4. Распоряжение об отказе во включении в список
4. Документы, подтверждающие обучение, работу на территории данного муниципального образования и другие обстоятельства.

Подпись _____

Дата _____

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОХРАННОСТИ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

*Светлана Бурдукова,
начальник группы юридической помощи
и правового сопровождения Аппарата Уполномоченного по правам
ребенка в Иркутской области*



Статья 8 Федерального Закона № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в редакции ФЗ №15 от 29 февраля 2012 г.) обязывает органы исполнительной власти субъектов РФ осуществлять контроль за использованием и распоряжением жилыми помещениями, нанимателями которых являются дети-сироты.

В связи с этим ожидается своего принятия нормативный правовой акт, определяющий как порядок такого контроля, так и орган, уполномоченный на его ведение.

Среди обращений, поступающих в аппарат Уполномоченного немало таких, в которых лица из числа детей-сирот ссылаются на невозможность возвратиться в закрепленное за ними жилое помещение, поскольку оно либо практически «развалилось», т.е. из-за отсутствия контроля пришло в состояние, непригодное для проживания, либо предоставлено для проживания иным лицам.

В настоящее время решение вопроса об установлении факта невозможности проживания в ранее занимаемом жилом помещении находится в компетенции территориальных управлений Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, которыми за 9 месяцев 2013 года 90 заявлений такого рода были признаны обоснованными, в результате чего все заявители были поставлены на учет для получения нового жилья из специализированного жилищного фонда.

Дальнейшая бесконтрольность в отношении того, как и кем используется жилое помещение, право на которое сохраняет ребенок, определенный под опеку государства, будет лишь усугублять положение, увеличивая очередь нуждающихся, а следовательно — объем бюджетных средств для приобретения нового жилья взамен того, которое можно было бы сохранить.

Руководствуясь задачами, определенными Законом Иркутской области № 71 от 12 июля 2010 г. «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» по внесению предложений об устранении причин и условий, способствующих нарушению прав детей, по организации правового просвещения по вопросам прав ребенка, форм и методов их защиты, специалистами аппарата Уполномоченного разработана специальная программа, направленная на организацию контроля за сохранностью жилых помещений.

Цель данной программы — инициировать взаимодействие между государственным органом исполнительной власти субъекта РФ, ответственного за сохранение жилищного права опекаемого и органами местного самоуправления, на которые, в соответствии со ст. 14 Жилищного кодекса РФ, возложен контроль за сохранностью жилищного фонда. Без взаимодействия и сотрудничества двух уровней власти, без обеспечения сохранности объекта, т.е. собственно жилого помещения, невозможно обеспечить сохранение права, что

гарантировано ребенку-сироте статьей 148 Семейного кодекса РФ.

Такие встречи с участием глав поселений, представителей территориального органа опеки и попечительства, государственных опекунов и социальных педагогов проведены в 16 муниципальных городах и районах (Иркутский, Слюдянский, Шелеховский, Ангарский, Усольский, Черемховский район (город), Аларский, Нукутский, Балаганский, Заларинский, Зиминский район (город), Эхирит-Булагатский, Ольхонский, Баяндаевский).

В ходе организации межведомственного взаимодействия сотрудниками аппарата Уполномоченного в целях обеспечения сохранности жилого помещения предлагается использовать комплекс взаимосвязанных законодательных мер, представленный ниже.

1. Компетенция органов опеки и попечительства

Статья 148 СК РФ («Права детей, находящихся под опекой (попечительством)») определяет, что дети, находящиеся под опекой (попечительством), имеют право на сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением, а при отсутствии жилого помещения имеют право на получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством.

Статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. №159-ФЗ (ред. от 29 февраля 2012 г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в п. 2 установлено, что «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны осуществлять контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений».

Таким образом, Семейным Кодексом Российской Федерации ребенку-сироте гарантировано сохранение права на жилое помещение в одном из двух правовых режимов:

- право собственности

- право нанимателя либо члена семьи нанимателя по договору социального найма.

Статьей 8 ФЗ № 159 проведение организационных мероприятий по сохранению вышеуказанных прав в течение всего периода пребывания ребенка под опекой государства возложено на органы исполнительной власти субъекта РФ.

По состоянию на 1 декабря 2013 года нормативный правовой акт, наделяющий соответствующий орган исполнительной власти субъекта полномочиями по обеспечению сохранности жилищных прав ребенка-сироты, устанавливающий порядок сохранения этих прав, в Иркутской области не принят, поэтому следует исходить из задач и полномочий, установленных действующим законодательством для органов опеки и попечительства, а также для органов местного самоуправления.

Компетенция органов опеки и попечительства очерчена Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее — ФЗ №48), а применительно к Иркутской области — Законом Иркутской области от 7 декабря 2009 г. №92/58-оз «Об отдельных вопросах осуществления деятельности по опеке и попечительству в Иркутской области».

Согласно статье четвертой ФЗ №48, задачами государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству являются:

- 1) обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства;
- 2) защита прав и законных интересов подопечных;
- 3) обеспечение достойного уровня жизни подопечных;
- 4) обеспечение исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий;
- 5) обеспечение государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулирование такой деятельности.

В статье 8 ФЗ №48 определены полномочия органов опеки и попечительства, среди которых:

- выдача в соответствии с Федеральным за-

коном «Об опеке и попечительстве» разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных (п.6 ч. 1 ст. 8);

- заключение договоров доверительного управления имуществом подопечных в соответствии со статьей 38 Гражданского кодекса Российской Федерации (п. 7 ч.1 ст. 8);

- оказание содействия опекунам и попечителям, проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также исполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов или попечителей, определяемых в соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (п.11 ч. 1 ст. 8).

Закон Иркутской области от 7 декабря 2009 г. №92/58-оз «Об отдельных вопросах осуществления деятельности по опеке и попечительству в Иркутской области» указывает, что наряду с полномочиями, установленными федеральными законами, к полномочиям органа опеки и попечительства относится решение вопросов закрепления жилых помещений за детьми, оставшимися без попечения родителей, в определенном им порядке (пп. 1 п. 2 ст. 3 Закона).

Таким образом, сохранность права собственности обеспечивается силами органа опеки и попечительства в соответствии со ст. 8 ФЗ №48, а право пользования (нанимателя либо члена семьи нанимателя) — в соответствии со ст. 4 ФЗ №48, исходя из задач, поставленных государством перед органом опеки — защита прав и законных интересов подопечных.



Полномочия органа опеки в виде «решения вопросов о закреплении жилых помещений», определенные Законом Иркутской области № 92/58-оз — лишь один из механизмов сохранения права. Ограничиваться принятием ненормативного правового акта о закреплении за конкретным ребенком жилого помещения нельзя. **Вопрос о наличии права на это жилое помещение первичен.**

Отсюда вывод: **орган опеки должен обеспечить сохранность прав, а не закрепление жилого помещения.**

II. Компетенция органов местного самоуправления

Часть 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

Согласно части 1 ст. 132 Конституции России, «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет».

Гражданский кодекс РФ в статье 288 («Собственность на жилое помещение») определяет, что «собственник осуществляет права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему жилым помещением в соответствии с его назначением».

Статья 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (ред. от 25 ноября 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относит:

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения (п.3 ч.1 ст. 14);
- обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством (п. 6 ч.1 ст. 14).

В свою очередь, Жилищный кодекс РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относит «осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства» (п.9 ч. 1 ст. 14)

Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ и Гражданским кодексом РФ права владения, пользования и распоряжения жилым помещением принадлежат только собственнику, каковым является орган местного самоуправления поселения и который в соответствии со ст. 14 ФЗ №131 и ст. 14 Жилищного кодекса РФ осуществляет муниципальный жилищный контроль за его использованием и сохранностью.

Отсюда следует, что орган опеки и попечительства, являясь органом государственной исполнительной власти субъекта РФ, без взаимодействия с собственником имущества (жилых помещений, предоставляемых по договорам социального найма), не сможет организовать контроль за сохранностью права ребенка-сироты, являющегося нанимателем (членом семьи нанимателя).

Следовательно, необходимо организовать взаимодействие между этими двумя органами в целях повышения уровня защиты жилищных прав детей-сирот.

III. Возможные формы сотрудничества между органом опеки и органом местного самоуправления

Взаимодействие между органом опеки и органом местного самоуправления может быть закреплено в одной из следующих форм:

- Соглашение о сотрудничестве, предусматривающее взаимный обмен информацией, мониторинг сохранности закрепленного жилого фонда.
- Ведение реестра закрепленных жилых помещений (реестр формируется органом опеки, передается в орган местного самоуправления, где обеспечивается его исполнение всеми службами, причастными к распоряжению, пользованию жильем).
- Совместная оценка прав детей на закрепленное жилое помещение, критериями для которой

являются нормы ЖК РФ, а также Приказ Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 15 сентября 2010 г. №299-мпр «Об утверждении положения о порядке закрепления жилых помещений за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей» (в ред. Приказа Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 22 апреля 2011 г. №43-мпр).

Учитывая, что в соответствии со ст. 71, ст. 74, ст. 148 Семейного кодекса РФ, сохраняется только право собственности, либо право пользования жилым помещением (наниматель, член семьи нанимателя по договору социального найма), при установлении фактов, свидетельствующих о том, что закреплено жилье, вышеуказанное право на которое ребенок не имеет, необходимо принимать согласованные и реальные меры к отмене такого закрепления и постановке ребенка на учет по правилам Закона Иркутской области №164-оз от 28 декабря 2012 г. «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области».

Причинами отмены решений о закреплении может быть не только вина органа опеки в момент его принятия (не проверили, есть ли у ребенка права на закрепляемое жилье), но и изменение законодательства. В свете требований Жилищного кодекса РФ, действующего с 1 марта 2005 г. лицу из числа детей-сирот теперь не гарантируется право на возвращение в жилое помещение, ранее имевшего статус общежития, служебного жилого помещения, либо в помещение, принадлежащее на праве собственности его родителям, родственникам. Предпосылки для проведения «ревизии» ранее принятых решений создает новая редакция статьи 8 ФЗ № 159 «О дополнительных социальных гарантиях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которой с 1 января 2013 года на учет должны быть приняты дети с 14-летнего возраста. Поэтому не следует дожидаться достижения ребенком 18-летнего возраста и выпускать его в самостоятельную жизнь с решением о закреплении такого жилого помещения, право на которое он реализовать не сможет.

При оценке жилищных прав детей-сирот по ранее вынесенным решениям следует исходить из главного правового критерия: есть ли у ребенка ПРАВО на это жилое помещение?

Закрепить можно только такое жилое помещение, которое принадлежит ребенку на праве собственности (даже если в праве собственности у ребенка только доля), либо ребенок является членом семьи нанимателя, нанимателем.

В соответствии с ч. 1 ст. 69 ЖК РФ к членам семьи нанимателя относятся только дети, родители, супруг, родители самого нанимателя. Это следует учитывать при оценке правоотношений по линии бабушка — внук, дядя — племянник, отчим — падчерица, свекровь — зять и т.д. Эти лица в силу закона относятся к «иным лицам, которые приобретают равное с нанимателем право только в исключительных случаях» и, как правило, посредством судебного разбирательства. Однако если ребенок не включен в ордер, в договор социального найма, но имеются обстоятельства, свидетельствующие, что и в таком качестве ребенок проживал с нанимателем — бабушкой (дедушкой, дядей, братом и т.д.) в качестве члена его семьи, следует ориентировать законного представителя опекаемого на обращение в суд с иском о признании права пользования жилым помещением по договору социального найма как члена семьи нанимателя. Такое судебное решение будет являться правоустанавливающим документом и позволит на законных основаниях возвратиться в ранее занимаемое жилое помещение.

IV. Правовые возможности по сохранению жилья

Рассмотрим несколько типичных ситуаций.

Ситуация 1. Закреплено жилье муниципального жилищного фонда. Ребенок — в госучреждении, родители продолжают вести аморальный, асоциальный образ жизни и приводят квартиру в состояние, непригодное для проживания.

Решение: по ч.1 ст. 91 ЖК РФ — выселение без предоставления другого жилого помещения.

Эта же норма применима в случаях, когда квартира в пригодном состоянии, но из-за асоци-

ального поведения (постоянные сборища, пьянки, организация притона и т.п.) — страдают соседи.

Следует учитывать, что сначала необходимо соблюсти административную процедуру, направленную на устранение нарушения права — вынести предупреждение, установить разумный срок для устранения нарушений. При продолжающемся нарушении делаем вывод о наличии системы и возникновении оснований для подачи в суд иска о выселении.

Выселение можно и в определенных ситуациях — нужно инициировать до возвращения ребенка. Цель — сохранить квартиру на будущее.

Статья 91. Выселение нанимателя и (или) проживающих совместно с ним членов его семьи из жилого помещения без предоставления другого жилого помещения

1. Если наниматель и (или) проживающие совместно с ним члены его семьи используют жилое помещение не по назначению, систематически нарушают права и законные интересы соседей или бесхозяйственно обращаются с жилым помещением, допуская его разрушение, наймодатель обязан предупредить нанимателя и членов его семьи о необходимости устранить нарушения. Если указанные нарушения влекут за собой разрушение жилого помещения, наймодатель также вправе назначить нанимателю и членам его семьи разумный срок для устранения этих нарушений. Если наниматель жилого помещения и (или) проживающие совместно с ним члены его семьи после предупреждения наймодателя не устранят эти нарушения, виновные граждане по требованию наймодателя или других заинтересованных лиц выселяются в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения.

Ситуация 2. Ребенок вернулся из учреждения, но совместное проживание невозможно, т.к. в этом жилье на законных основаниях продолжают проживать родители, лишённые родительских прав.

Вариант решения 1. Инициировать установление факта невозможности совместного проживания по ст. 3 Закона Иркутской области № 164 и поставить ребенка на учет для получения помещения специализированного жилищного фонда.

Вариант решения 2. Применение части 2 статьи 91 ЖК РФ.

Статья 91. Выселение нанимателя и (или) проживающих совместно с ним членов его семьи из жилого помещения без предоставления другого жилого помещения

2. Без предоставления другого жилого помещения могут быть выселены из жилого помещения граждане, лишённые родительских прав, если совместное проживание этих граждан с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано судом невозможным.

Следует учитывать, что работать с такой семьёй следует по совокупности статей 83 ЖК РФ и 91 ЖК РФ, так как если заявить иск о расторжении договора по ст. 83 ЖК, то не будет выселения, если же только о выселении по ст. 91 ЖК, будет сохранен договор социального найма, в силу которого сохраняется право на проживание.

Статья 83. Расторжение и прекращение договора социального найма жилого помещения

4. Расторжение договора социального найма жилого помещения по требованию наймодателя допускается в судебном порядке в случае:

1) невнесения нанимателем платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение более шести месяцев;

2) разрушения или повреждения жилого помещения нанимателем или другими гражданами, за действия которых он отвечает;

3) систематического нарушения прав и законных интересов соседей, которое делает невозможным совместное проживание в одном жилом помещении;

4) использования жилого помещения не по назначению.

Как мы видим, основания для расторжения договора и выселения в обеих нормах совпадают, но ст. 91 ЖК требует предварительного предупреждения и предоставления разумного срока для устранения.

Ситуация 3. Для того, чтобы не уменьшить долю жилой площади, приходящейся на ребенка, изъятого из семьи, необходимо контролировать вселение иных лиц.

Решение: ребенок обязательно должен быть включен в поквартирную карточку (Ф 17), в которой также должны быть сведения о том, где он находится.



В соответствии со ст. 70 ЖК РФ и пунктом 8 Типового договора социального найма жилого помещения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 21 мая 2005 г №315, при вселении нанимателем иных лиц требуется согласие всех лиц, уже имеющих право на жилое помещение. У ребенка, находящегося под опекой, есть законные представители — опекун, госопекун. Поэтому получение их согласия — обязательно. Единства в этом вопросе можно добиться в порядке межведомственного взаимодействия с территориальными отделами Управления Феде-

ральной миграционной службы, сервисно-регистрационными центрами (паспортными столами), куда обязательно должны быть органом опеки представлены сведения о сохранении права за ребенком, отсутствующим в квартире. Орган местного самоуправления участвует в этом процессе как наймодатель, согласие которого необходимо. Разрешение на вселение можно не давать по основаниям, предусмотренным ст. 70 ЖК, либо, как вариант, можно дать под условием: «без самостоятельного права на жилое помещение».

Статья 70 ЖК РФ. Право нанимателя на вселение в занимаемое им жилое помещение по договору социального найма других граждан в качестве членов своей семьи

1. Наниматель с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих членов своей семьи, вправе вселить в занимаемое им жилое помещение по договору социального найма своего супруга, своих детей и родителей или с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих членов своей семьи, и наймодателя — других граждан в качестве проживающих совместно с ним членов своей семьи. Наймодатель может запретить вселение граждан в качестве проживающих совместно с нанимателем членов его семьи в случае, если после их вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на одного члена семьи составит менее учетной нормы. На вселение к родителям их несовершеннолетних детей не требуется согласие остальных членов семьи нанимателя и согласие наймодателя.

2. Вселение в жилое помещение граждан в качестве членов семьи нанимателя влечет за собой изменение соответствующего договора социального найма жилого помещения в части необходимости указания в данном договоре нового члена семьи нанимателя.

Ситуация 4. Можно обнаружить, что в квартире все умерли, либо выехали на другое место жительства. Предварительно собственнику (органу местного самоуправления) квартиру нужно юридически «освободить»: получить все свидетельства о смерти, а в отношении выехавших — получить судебные решения о расторжении договора найма по ч. 3 ст. 83 ЖК РФ.

После этого наступает обязанность органа опеки в трехмесячный срок оформить передачу квартиры в собственность ребенка в порядке приватизации. Задача органа местного самоуправления — передать квартиру в собственность с соблюдением ограничений, предусмотренных Законом РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ», т.е. не в аварийном состоянии, а пригодном для проживания. Далее квартира переходит в режим собственности опекаемого, из муниципального реестра исключается и далее орган местного самоуправления за нее не отвечает.

Ситуация 5: В квартире многотысячная задолженность по коммунальным платежам. Это обстоятельство в последующем становится препятствием для вселения лица из числа детей-сирот, оформления регистрации, получения необходимых справок и нередко ведет к предъявлению к нему иска о погашении задолженности.

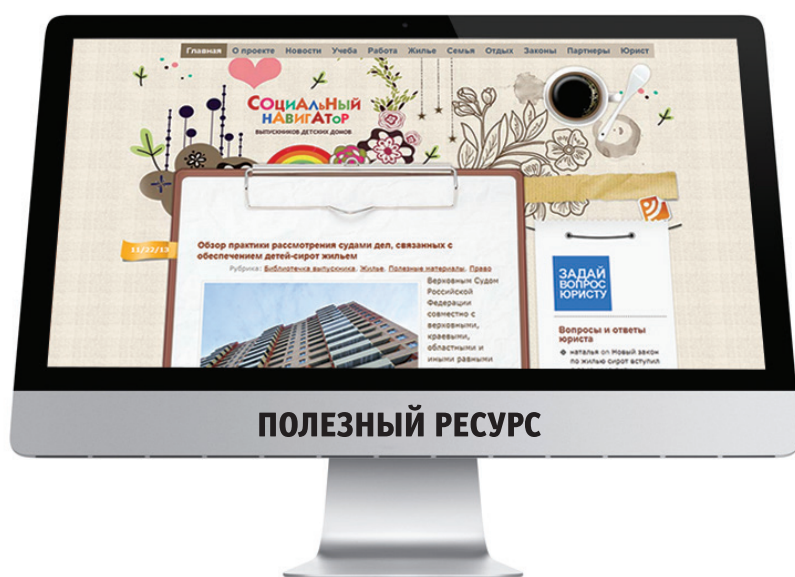
Решение: необходимо поставить в известность все управляющие организации о непроживании ребенка, подтвердив этот факт документом о нахождении ребенка в воспитательном учреждении, под опекой.

Также можно внести в договор социального найма условия по правилам ст.69 части 4 ЖК РФ, чтобы обособить финансовую обязанность ребенка от общих долгов, от обязательств иных проживающих: «Если гражданин перестал быть членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, но продолжает проживать в занимаемом жилом помещении, за ним сохраняются такие же права, какие имеют наниматель и члены его семьи. Указанный гражданин самостоятельно отвечает по своим обязательствам, вытекающим из соответствующего договора социального найма».

Условия договора зависят от воли собственника помещения — муниципалитета и всех проживающих. Если согласия между всеми нет, можно в интересах ребенка, через опекуна или орган опеки — инициировать процедуру судебного разбирательства на принятие решения в интересах ребенка о внесении изменений в договор социального найма о отдельной оплате коммунальных услуг.

Такой способ возможен, если есть перспектива возвращения ребенка в эту квартиру (см. исключение основания в ст. 3 Закона Иркутской области №164 «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области»).

В заключение отметим, что в связи с увеличением числа детей-сирот, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями по договорам социального найма и катастрофической нехваткой средств на реализацию этой социальной гарантии, вопросы обеспечения сохранности жилых помещений, на которые такие дети имеют право, приобретают особое первостепенное значение.



ПОЛЕЗНЫЙ РЕСУРС

Как выпускнику детского дома построить самостоятельную жизнь?

Откуда брать средства к существованию?

Как найти работу?

Как относиться в окружающим и своим родителям?

Где жить?

Куда пойти учиться?

Как создать семью?

У кого спросить совета?

Что делать, если одиноко?

Это лишь немногие вопросы, с которыми сталкиваются выпускники детских домов в 18 лет. «Семейные» дети, как правило, узнают об этих проблемах гораздо позже. Они могут позволить себе еще несколько лет быть беззаботными и не думать о будущем. У сирот нет такой возможности.

Для того, чтобы помочь найти ответы на основные вопросы выпускников детских домов, помочь им сориентироваться, определиться со своим будущим, решить насущные проблемы и просто получить моральную поддержку в интернете создан ресурс

www.uspeshnye-siroty.ru

На главной странице, в верхнем меню, Вы увидите тематические разделы: Образование; Работа; Жилье; Семья; Законодательство; Консультации. Перейдя в эти разделы, Вы сможете получить ответы на интересующие вас вопросы, ознакомиться со свежими новостями, полезными статьями и материалами. Обратите пристальное внимание на раздел «Обращения выпускников детдомов» (на главной странице сайта). Он дает возможность задать конкретные вопросы юристу, психологу, обратиться в Аппарат Уполномоченного по правам человека в России, к специалисту по трудоустройству, священнику и др. Свой вопрос Вы можете задать и администрации проекта.

Контакты:

ICQ : 431868624

Skype : uspeshnye-siroty

E-mail : uspeshnye-siroty@yandex.ru

SMS : +79104703063

В следующем номере:

Дети и образование: что изменилось в связи с принятием нового Закона?

Издатель:

Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области

Главный редактор:

Бычкова Анна Михайловна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Байкальского государственного университета экономики и права, председатель Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области

На обложке фото Марины Свиной

На стр. 4 фото

Марины Чукмасовой

(тел.: 8-914-87-43-5333)

В номере использованы работы учащихся арт-студии архитектуры и дизайна «Табуретка»:

Марии Милорадовой, Полины Бархатовой, Василисы Орличенко, Алины Селиверстовой, Светланы Ваньковой, Натальи Бубновой, Елизаветы Мишкиной и других

Адрес издателя:

664011, г. Иркутск, ул. Горького, 31

Рукописи, присланные в Вестник, не возвращаются. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону. Перепечатка материалов Вестника допускается только по согласованию с издателем.

Полноценная электронная версия Вестника размещена на сайте уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области www.irdeti.ru

Обложка, дизайн, верстка:

ООО «Весь Иркутск»

© Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области, 2013
© Экспертный совет при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области, 2013

