

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ
С.Н. СЕМЕНОВОЙ**



**«ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ
В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ»**



Г. ИРКУТСК

2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ОБЩИЙ АНАЛИЗ НУЖДАЕМОСТИ МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН	3
2. ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ	9
3. ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ	16
4. ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ИНЫХ ЛЬГОТНЫХ КАТЕГОРИЙ	26
5. ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ И ЛИЦ ИЗ ИХ ЧИСЛА	31

***Российская Федерация - социальное государство,
политика которого направлена на создание условий,
обеспечивающих достойную жизнь и
свободное развитие человека.***

Статья 7 Конституции Российской Федерации

1. ОБЩИЙ АНАЛИЗ НУЖДАЕМОСТИ МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН

Право на жилище одно из важнейших социально-экономических прав граждан России.

Данное право реализуется посредством возможности иметь жилище, пользоваться им, а также распоряжаться им, в установленных законом случаях и порядке. Оно закреплено в статье 40 Конституции Российской Федерации.

Наличие у гражданина жилого помещения во многом предопределяет его возможности социализироваться, реализовываться профессионально, всесторонне развивать и воспитывать детей. Общеизвестно, что новорожденных под опеку государства в большинстве случаев оставляют родители без определенного места жительства.

Данное право воспринимается многими гражданами как обязанность государства каждому предоставить бесплатно жилое помещение. Однако, это не так.

Часть 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации закрепляет норму, что бесплатно или за доступную плату из муниципального жилищного фонда жилые помещения предоставляются не всем гражданам, не имеющим жилья, либо проживающим в стесненных условиях, а только тем из них, кто в установленном законом порядке признан малоимущим. Иные категории граждан могут получить социальное жилье из государственного жилищного фонда в том случае, если их право будет предусмотрено федеральным законом, указом Президента Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации. Данное конституционное положение нашло свое закрепление в статье 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, вступившим в силу с 1 марта 2005 года.

Предписывая законодателю определять категории граждан, нуждающихся в жилище, а также конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом реальных финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся у государства, Конституция Российской Федерации тем самым предполагает, что в условиях рыночной экономики граждане Российской Федерации осуществляют данное социальное право в основном самостоятельно, используя различные способы. Органы же государственной власти обязаны создавать для этого условия.

В послании Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил три ключевых фактора повышения доступности жилья:

- рост доходов граждан;
- снижение ставок ипотечного кредитования;
- увеличение предложения на жилищном рынке.

Кроме того, в качестве условий, направленных на защиту жилищных прав граждан, Президент Российской Федерации Путин В.В. отметил следующее: «Люди, которые вкладывают свои деньги в строительство жилья, должны быть надежно защищены. От долевого строительства нужно поэтапно переходить на проектное финансирование, когда риски берут на себя застройщики и банки, а не граждане. Предлагаю также вернуться к налогу на имущество физических лиц. Он должен быть справедливым и посильным для граждан».

Таким образом, каждый гражданин в свете ныне действующего законодательства, должен осознавать, что экономические меры государственной поддержки застройщиков также являются мерами, направленными на улучшение жилищных условий граждан. На предоставление же бесплатного (социального) жилья вправе надеяться лишь отдельные категории граждан.

В соответствии со статьей 20 Гражданского кодекса Российской Федерации местом жительства несовершеннолетнего является место жительства его родителей. Согласно части 1 статьи 64 Семейного кодекса Российской Федерации защита прав и интересов детей возлагается на родителей как законных представителей. Поэтому вопрос о соблюдении жилищных прав несовершеннолетних исследован через призму жилищных прав совершеннолетних граждан, их родителей.

Жилищный кодекс Российской Федерации предусматривает институт социального найма жилых помещений, суть которого состоит в предоставлении во владение и пользование для проживания жилых помещений из муниципального жилищного фонда малоимущим гражданам, нуждающимся в жилье.

В соответствии со статьями 14,16 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон №131-ФЗ) обеспечение проживающих в поселении, городских округах и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан, а также организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, относятся к вопросам местного значения городского, сельского поселения, городского округа.

В целях изучения деятельности органов местного самоуправления по реализации статей 14, 16 Закона №131-ФЗ, Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области (далее - Уполномоченный) был проведен мониторинг в части обеспечения жилищных прав граждан. Перед соответствующими муниципальными образованиями был поставлен вопрос о количестве лиц, состоящих на учете нуждающихся в получении жилых помещений на условиях договора социального найма и количестве лиц, получивших жилье за предшествующие три года.

Результаты проведенного статистического анализа свидетельствуют о том, что на учете в качестве нуждающихся в жилье состоит более 1,2% жителей региона. Ежегодно обеспечиваются жильем от 4,2 до 5,2%.

После уточнения полученной информации выяснилось, что ряд муниципальных образований отразили в графе о предоставлении жилых помещений, данные, об исполнении государственной подпрограммы

переселения из ветхого и аварийного жилищного фонда. В ряде северных районов показатели о предоставлении жилья составляют факты переселения уже имеющегося жилищного фонда, освобожденного после выезда граждан из районов Крайнего Севера. Самый существенный показатель, приведенный по Черемховскому району, также не говорит о деятельности муниципального образования по строительству и предоставлению социального жилищного фонда, а складывается из фактов, связанных с приведением в порядок (в соответствие с действующим законодательством) документов на ранее предоставленные гражданам жилые помещения.

О количестве лиц, состоящих на учете нуждающихся в получении жилых помещений на условиях договора социального найма, и количестве лиц, получивших жилье за предшествующие три года

Таблица №1

№ п/п	Наименование МО	Общее число малоимущих нуждающихся, состоящих в списке на 1 января каждого года			Количество жилых помещений, предоставленных на условиях договора социального найма			Из них: многодетным семьям/семьям, воспитывающим детей-инвалидов		
		2015 г.	2016г	2017г	2015г	2016г	2017г	2015г	2016г	2017г
1	Аларский р-он*	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Ангарский городской округ	764	820	833	10	16	24	1/0	0/9	0/11
3	Братск гор.	2324	2437	2449	0	0	0	0	0	0
4	Братский р-он	418	420	426	10	26	12	0	1/0	0
5	г. Бодайбо и Бодайбинский р-он	208	218	258	45	120	188	3/2	3/7	4/7
6	Балаганский р-он	0	0	0	0	1	2	0	1/0	0
7	Боханский р-он	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	Баяндаевский р-он	117	135	169	3	1	1	2/1	1/0	1/0
9	Жигаловский р-он	121	115	120	0	0	0	0	0	0
10	г. Зима	343	492	645	111	126	12	5	2	2
11	Зиминский р-он	16	20	15	128	127	98	1/0	0/1	0/0
12	Заларинский р-он	221	226	251	4	4	3	0	1	0
13	г. Иркутск	8099	8436	8604	373	157	54	Учет не ведется /1	Учет не ведется /0	Учет не ведется /0
14	Иркутский р-он	1806	1776	1881	59	38	28	7	5	4/1
15	Катангский р-он	83	89	60	4	3	6	0	0	0
16	Качугский р-он	14	15	17	0	0	0	0	0	0

17	Казачинско-Ленский р-он	245	248	238	6	50	76	0/1	0/2	3/1
18	Куйтунский р-он	330	333	366	2	5	0	0	1	0
19	Киренский р-он	249	201	152	10	11	14	1	1/1	1
20	Мамско-Чуйский р-он	192	174	150	25	24	29	2/0	2/0	1/0
21	Нижнеудинский р-он	593	607	590	10	8	6	2	0	0
22	Нижнеилимский р-он	934	805	709	46	59	71	1	1	0
23	Нукутский р-он	310	350	401	3	4	18	0	0	6
24	Осинский р-он	17	15	27	14	50	10	3	8	3
25	Ольхонский р-он	674	697	699	1	1	1	1	1	1
26	г. Саянск	225	247	254	11	3	2	0	0/1	0
27	г. Свирск	1445	1505	1528	5	2	2	2/1	1/0	0/0
28	Слюдянский р-он	1656	1866	1899	5	4	7	1	1	1
29	Тайшетский р-он	61	64	56	14	9	7	2	1	2
30	г. Тулун	319	306	292	48	22	16	0	0	0
31	Тулунский р-он	0	0	0	0	0	0	0	0	0
32	г. Усть-Илимск	709	679	671	21	148	46	0	1	1
33	Усть-Илимский р-он	237	224	177	32	40	49	6	6	5
34	Усть-Удинский р-он	291	298	279	6	17	1	0	3/0	0/1
35	Усть-Кутский р-он	1070	1084	1089	38	80	38	1/0	3/1	½
36	г. Усолье-Сибирское	337	380	410	8	14	10	1	3	1
37	Усольский р-он	378	404	395	2	14	24	1/0	2	1/0
38	г. Черемхово	1308	1337	1355	16	71	35	0	0	0
39	Черемховский р-он	147	143	144	381	370	333	10/0	9/1	6/1
40	Чунский р-он	229	236	230	12	19	13	1	3	0/3
41	Шелеховский р-он	664	713	751	4	25	3	0	0	0
42	Эхирит-Булагатский р-он	726	817	818	0	52	4	0	6/0	0
	ИТОГО	27993	29065	29542	1467	1721	1247	54/6	67/23	44/27

*По муниципальным районам сведения представлены суммарно, на основании данных поселений

Эти обстоятельства не имеют отношения к праву на получение жилого помещения в порядке, определенном частью 1 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, т.е. в порядке очереди, исходя из даты постановки на учет. Вопрос о давности формирования очереди в процессе мониторинга перед муниципальными образованиями не ставился. Однако из текущих обращений граждан, поступающих в адрес Уполномоченного, следует, что во многих муниципальных образованиях они состоят в очереди еще с «советского периода».

Между тем, как указано выше, в соответствии со статьями 14,16 Закона №131-ФЗ и организация строительства муниципального жилищного фонда, и обеспечение нуждающихся жильем, относятся к вопросам местного значения. Данная норма к вопросам местного значения относит еще более 30 видов деятельности. Представляется очевидным, что жилищные проблемы граждан, проживающих в городских и сельских поселениях, городских округах из года в год остаются вне поля зрения органов местного самоуправления. Приоритетность в деятельности публичных органов власти отдается иным направлениям.

Возникает вопрос: если право малоимущих граждан, нуждающихся в социальной поддержке, предусмотрено федеральным законом, каким образом привлечь внимание органа местного самоуправления к его реализации?

В данном случае нельзя рекомендовать судебный способ защиты, поскольку в соответствии со статьей 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов.

Поскольку в соответствии с частью 1 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации жилое помещение предоставляется в порядке очередности, то до тех пор, пока не дойдет очередь конкретного гражданина, право считается не нарушенным, основания для обращения в суд не возникли.

Редакция статей 14,16 Закона №131-ФЗ построена таким образом, что содержит лишь перечень видов деятельности, отнесенных к вопросам местного значения, не предписывая при этом, обязан или вправе орган местного самоуправления заниматься всеми видами деятельности. Однако из взаимосвязи указанных норм с частью 2 статьи 1 Закона №131-ФЗ, определяющей местное самоуправление в Российской Федерации как форму осуществления народом своей власти, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций, следует, что приоритетность деятельности органы местного самоуправления должны определять, исходя из интересов народа.

Представляется, что при сложившихся обстоятельствах, привлечь внимание органа местного самоуправления к жилищным проблемам граждан и повлиять на приоритетность вопросов, включенных в деятельность, может собственно население городского, сельского поселения в рамках публичных прав, предоставленных статьей 3 Закона №131-ФЗ как непосредственно, так и через свои выборные органы. Не исключается и влияние прокурорского надзора, присутствующего как при обсуждении целеполаганий, так и при принятии бюджета муниципального образования.

Анализ приведенных в таблице сведений в разрезе муниципальных образований показывает: не смотря на то, что жилые помещения не предоставляются вообще, либо предоставляются в единичных случаях, списки очередников из года в год увеличиваются. Это свидетельствует о том, что жители городских и сельских поселений, городских округов связывают свое будущее с этой территорией, со своей «малой родиной» и надеются на местный орган публичной власти.

Федеральным законом от 21 июля 2014 №217-ФЗ введены дополнительные нормы в Жилищный кодекс Российской Федерации (раздел Ш.1 и раздел Ш.2), позволяющие формировать муниципальный жилищный фонд социального использования и строить наемные дома. Данные способы обеспечения жилищных прав граждан позволяют сочетать интересы населения и эффективность деятельности органа местного самоуправления в условиях недостаточности бюджетных средств, т.к. предусматривают предоставление жилых помещений за плату. Как показывают результаты мониторинга, данные возможности муниципалитетами не рассматривались.



2. ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Учитывая, что нуждаемость граждан в жилье не снижается, а денежных средств в муниципалитетах на строительство жилья, предоставляемого малоимущим гражданам бесплатно, нет, в рамках мониторинга перед муниципальными образованиями был поставлен вопрос о наличии муниципальных целевых жилищных программ, возможно предусматривающих иные условия обеспечения жилищных прав жителей муниципалитета.

Ответы были однотипными: переселение граждан из ветхого и аварийного жилья, участие в подпрограммах «Молодым семьям – доступное жилье» и предоставление жилых помещений по подпрограмме «Устойчивое развитие сельских территорий».

Следует отметить, что ни одна из этих программ не является исключительно муниципальной. Все они исполняются на условиях софинансирования из государственного, областного и муниципального бюджетов.

Подпрограмма «Молодым семьям - доступное жилье» на 2014-2020 годы» принята в рамках государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014-2020 годы. Согласно информации министерства по молодежной политике Иркутской области, подпрограмма исполняется.

Положительным моментом в исполнении данной подпрограммы является ее системность и динамика увеличения бюджетного финансирования за последние три года. Это, безусловно, способствует поддержке молодых семей и существенно повышает их возможности всесторонне воспитывать детей.

Исключительно о наличии муниципальной программы заявили:

- г. Иркутск: Муниципальная программа «Жилище на 2013-2020 годы», подпрограмма «Содействие жилищному строительству», в рамках которой за три предшествующих года социальные выплаты на частичную оплату жилого помещения получили 27, 20 и 13 семей соответственно. При этом финансирование подпрограммы из года в год уменьшается: 2015 год -22 841 тыс. руб.; 2016 год-16 949 тыс. руб.; 2017 год.- 9 837 тыс. руб.

- г. Усть-Илимск: Муниципальная программа «Обеспечение жильем граждан, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» на 2014-2016 годы», в рамках которой в 2015 году было предоставлено 3 жилых помещения, а с 1 января 2016 программа перестала действовать;

- Непское муниципальное образование Катангского района: муниципальная программа по обеспечению социальным жильем малоимущих граждан, в рамках которой в 2017 году было предоставлено 4 жилых помещения.

**Подпрограмма «Молодым семьям - доступное жилье»
на 2014-2020 годы»**

Таблица №2

Объем финансирования в руб.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.*
	242 624 563,78	211 123 885,23	164 192 418,93	198 979 766,72	388 835 149,32
Количество семей, получивших жилые помещения, из них	307	276	209	241	471
Аларский район	4	-	-	1	1
г. Ангарск	57	51	-	16	13
г. Байкальск	1	9	-	-	4
Баяндаевский район	1	-	1	1	2
г. Бодайбо и район	3	2	3	7	7
г. Братск	43	73	68	68	264
Братский район	2	3	2	4	8
г. Железногорск-Илимский	1	1	2	2	1
г. Зима	6	7	7	10	8
г. Иркутск	102	33	38	43	58
Иркутский район	4	5	3	4	15
Качугский район	1	1	-	2	4
Киренский район	1	-	-	-	1
Нижнеилимский район	1	3	3	2	1
г. Нижнеудинск	1	1	1	1	1
Нижнеудинский район	4	4	3	-	-
Нукутский район	-	1	1	1	2
Осинский район	1	1	-	-	-
Ольхонский район	4	2	3	3	4
г. Саянск	4	16	12	16	14
г. Свирск	2	2	1	1	1
г. Слюдянка	5	4	4	4	3
г. Тайшет	7	5	9	7	6
Тайшетский район	7	11	10	10	7
г. Тулун	4	2	1	1	3
г. Усолье-Сибирское	1	1	2	2	2
Усольский район	-	-	1	2	2
г. Усть-Илимск	10	13	15	15	20
г. Усть-Кут	3	2	2	4	3
г. Черемхово	1	-	-	-	2
Черемховский район	1	1	1	1	1
Чунский район	1	1	1	1	1
г. Шелехов	24	21	15	12	10
Эхирит-Булагатский район	-	-	-	-	2

3. ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ

В течение многих лет в аппарат Уполномоченного поступают многочисленные обращения о защите жилищных прав наиболее нуждающихся категорий семей, имеющих в составе трех и более несовершеннолетних детей. На постоянном контроле Уполномоченного меры социальной поддержки, оказываемой многодетным семьям. В этой связи перед муниципальными образованиями был поставлен вопрос об обеспечении жилищных прав этой категории лиц.

Приведенные в таблице статистические данные свидетельствуют, что ни в одном из муниципальных образований области многодетные семьи не признаны льготной категорией. На учете в качестве нуждающихся они состоят в общем порядке, жилье получают по мере продвижения очередности.

Таким образом, за три предшествующих года только 151 многодетная семья улучшила свои жилищные условия за счет муниципального жилищного фонда.

Учитывая, что часть 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации позволяет субъекту Российской Федерации принять решение о предоставлении жилых помещений из государственного жилищного фонда любой, помимо малоимущих, иной категории граждан, в Иркутской области **действуют** меры поддержки, направленные на улучшение жилищных условий многодетных семей.

Наиболее действенной мерой обеспечения жилищных прав, является предоставление многодетным семьям земельных участков для индивидуального жилищного строительства в соответствии с Законом Иркутской области от 28 декабря 2015 г. №146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан».

Согласно информации министерства имущественных отношений Иркутской области, которое с 2013 года проводит мониторинг достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 №600 и обобщает для Минстроя России информацию о предоставлении на безвозмездной основе органами местного самоуправления земельных участков семьям, имеющим трех и более детей, в 2017 году предоставлено (см. рис. №1).

Правительством Иркутской области предоставлено 86 земельных участков, из них:

- на территории г. Иркутска – 4;
- на территории Иркутского района – 22;
- на федеральных землях (Иркутский район, с. Оек) – 60.

Земельные участки не во всех случаях предоставляются с соответствующей инфраструктурой. В этой связи гражданам необходимо учитывать, а муниципальным образованиям принять к исполнению следующее.

Рис. №1



В соответствии с пунктом 2 статьи Закона Иркутской области от 28 декабря 2015 №146-03 при предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, осуществляется органами местного самоуправления. Эта деятельность отнесена к вопросам местного значения и пунктами 4,5 части 1 статьи 14, пунктами 4,5 части 1 статьи 15 Закона №131-ФЗ

и вытекает из требований пункта 5 статьи 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации в рамках реализации генерального плана поселения, генерального плана городского округа.

Министерство имущественных отношений Иркутской области отмечает, что обеспечение социальной, инженерной инфраструктурой начинается с предоставления земельных участков под размещение соответствующих объектов. До начала выделения земельных участков льготным категориям граждан министерство информирует органы местного самоуправления о предстоящем предоставлении участков и просит предусмотреть в программах комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, а также иных муниципальных программах мероприятия и средства на строительство объектов инфраструктуры в границах отводимых территорий.

Вопрос об обеспечении земельных участков, предоставляемых Правительством Иркутской области, рассматривается на заседаниях Земельной комиссии при Губернаторе Иркутской области с участием представителей органов местного самоуправления, при необходимости с участием представителей ОАО «Иркутская электросетевая компания».

По итогам заседаний даются рекомендации органам местного самоуправления муниципальных образований о необходимости выделения в генеральных планах, проектах планировок, правилах землепользования и застройки территорий зон под строительство ЛЭП и подключения земельных участков к электрическим сетям. Кроме того, предусмотреть в муниципальных программах средства на строительство дорог.

Проводились неоднократные совещания с ОАО «Иркутская электросетевая компания», по результатам которых реконструкция ПС 35/10 кВ Оек, а также строительство дополнительных воздушных линий электропередач к земельным участкам, расположенным на федеральных землях, для многодетных семей включены в инвестпрограмму ОАО «ИЭСК» как приоритетные объекты 2017 года.

По заверению министерства имущественных отношений Иркутской области, вопросы обеспечения земельных участков, предоставляемых Правительством Иркутской области льготным категориям граждан, в том числе многодетным семьям, социальной, инженерной и транспортной инфраструктурой стоят на оперативном контроле.

Несмотря на то, что земельные участки предоставлялись на территории 33 муниципальных образований, наблюдается общее снижение итогов этой деятельности в 2017 году:

- 430 участков против 452 в 2016 году, предоставленных муниципальными образованиями;
- 86 против 111 в 2016 году, предоставленных Правительством Иркутской области.

Между тем, нуждаемость в земельных участках для индивидуального жилищного строительства очень высока. Так, только в министерстве имущественных отношений Иркутской области в очереди на получение земли состоит 8 334 семьи, из них 7 320 – многодетные.

Учитывая, что земельные участки предоставляются Правительством Иркутской области по месту жительства заявителей, в разрезе муниципальных образований востребованность следующая:

Потребность в предоставлении земельных участков в разрезе муниципальных образований

Таблица №3

Муниципальное образование	Количество граждан, состоящих на земельном учете	
	Всего	в том числе, многодетные семьи
Усть-Кудинское МО	45	9
Голоустненское МО	14	6
Листвянское МО	67	30
Ширяевское МО	34	21
Усть-Балейское МО	6	6
Большереченское МО	103	28
Оёкское МО	100	47
Смоленское МО	46	29
Дзержинское МО	40	27
Уриковское МО	152	96
Карлукское МО	166	71
Максимовское МО	59	37
Хомутовское МО	299	210
Ушаковское МО	130	93
Молодёжное МО	104	84
Марковское МО	329	215
Мамонское МО	243	146
Гороховское МО	4	2
Никольское МО	35	16
Сосновоборское МО	8	1
Ревякинское МО	16	5
г. Иркутск	3724	3558
на федеральные земли, полномочия по распоряжению которыми переданы Правительству Иркутской области	2610	2610
ИТОГО	8334	7320

Еще одной мерой поддержки многодетных семей со стороны регионального правительства явилась попытка помочь посредством разрешения жилищных проблем в рамках ведомственной целевой программы «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Иркутской области» на 2014-2020 годы, утвержденной приказом министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области от 23 октября 2013 №60-мпр. Данной программой предусмотрена возможность получения социальной выплаты на погашение ипотечного жилищного кредита. Несмотря на то, что программа была изначально запланирована на 7 лет, в 2015 и 2016 годах она не исполнялась из-за отсутствия бюджетного финансирования. В связи с этим, в 2016 году

Уполномоченным, в интересах многодетных семей, уже включенных в число участников программы, в Правительство Иркутской области было направлено письмо о необходимости реанимировать исполнение программы. Действие программы на 2017 год было профинансировано, предусмотрено оно и в бюджете области на 2018 год. Однако, общие итоги за истекшие 5 лет незначительные, социальные выплаты на погашение ипотечного кредита смогли получить только 23 многодетные семьи. В целом, результаты исполнения программы таковы:

Ведомственная целевая программа «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Иркутской области» на 2014-2020 годы

Таблица №4

Объем финансирования	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г. (план)
	30 000 000	0	0	39 000 000	50 000 000
Количество многодетных семей, получивших выплаты	7	0	0	16	15
Количество социальных выплат, предоставленных иным категориям	71	0	0	81	87

Таким образом, поддержка многодетных семей по улучшению их жилищных условий имеет место в Иркутской области. Однако в сравнении с общим числом нуждающихся (только в Правительство Иркутской области о своей нуждаемости в земельных участках под жилищное строительство заявили более 7 тысяч многодетных семей) она явно недостаточна. Реальное удовлетворение нужд 86 семей и социальная выплата на погашение кредита 16 семьям, является значимой для каждой из них, но явно незначительной в масштабе общего числа нуждающихся.

Учитывая необходимость соблюдения разумного баланса между частными и общественными интересами, представляется, что наиболее приемлемой мерой является активизация работы публичных органов власти по предоставлению земельных участков. Это может стимулировать многодетные семьи и на личный вклад в улучшение своих жилищных условий.

4. ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ

Как указывалось выше, второй льготной категорией, имеющей внеочередное право на получение жилого помещения на условиях договора социального найма, является гражданин, страдающий тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации перечне (пункт 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В ходе мониторинга муниципальным образованиям было задано несколько вопросов по порядку предоставления жилых помещений инвалидам и семьям, воспитывающим детей-инвалидов, в частности:

- жилые помещения, где инвалидом является ребенок, предоставляется из расчета нормы предоставления только на ребенка, либо на весь состав семьи;
- жилые помещения инвалидам и семьям, воспитывающим ребенка-инвалида, предоставляются из муниципального либо областного жилищного фонда;

Ответы поступили самые разнообразные. Так, в пользу варианта о предоставлении жилого помещения по норме предоставления на всех членов семьи высказались всего 15 муниципальных образований: г. Тулун, г. Саянск, г. Свирск, г. Усть-Кут, п. Усть-Уда, п. Усть-Ордынский, Мамско-Чуйский, Зиминский, Нижнеилимский, Чунский, Тайшетский, Нижнеудинский, Казачиснко-Ленский, Жигаловский, Осинский районы. Остальные муниципальные образования полагали, что жилое помещение должно предоставляться только площадью, соответствующей норме предоставления на одного ребенка-инвалида.

При этом, на территории Слюдянского района сельские поселения высказались за первый вариант, а городское поселение «г. Слюдянка» - за второй. На территории Иркутского района в пользу всей семьи высказались 8 муниципальных образований, 21 – только в пользу ребенка.

Однако это только правовая позиция муниципалитетов. Данные, приведенные в таблице № 1 настоящего доклада, свидетельствует, что за три предшествующих года лицам данной категории было предоставлено всего 55 жилых помещений: 2015 г. – 6; 2016 г. – 21; 2017 г. – 27. В подавляющем большинстве муниципальных образований отдельный учет инвалидов, как внеочередников, не ведется, жилье не предоставляется.

Из вышеприведенных 15 муниципальных образований, поддержавших интересы семьи, только в 4 жилье предоставлялось инвалидам: Чунский район - 3 (2017г.), Нижнеудинский – 2 (2015 г.), г. Усть-Кут – 1 (2017 г.) и Казачинско-Ленский – 1, 2, 1 (соответственно по годам).

Ответы на второй вопрос мониторинга столь же различны. 15 муниципальных образований полагают, что жилье инвалидам должно предоставляться из муниципального жилищного фонда, 7 муниципальных образований ответили категоричным «нет», остальные от ответа на этот вопрос воздержались. При этом, Братск ответил, что жилье предоставляют из муниципального жилищного фонда, но только по решению суда; Тулун полагает, что из муниципального жилищного фонда жилье должно предоставляться только инвалидам, вставшим на учет после 1 января 2005 г.

Столь разнообразный подход к трактовке жилищных прав инвалидов и семей, воспитывающих детей-инвалидов, характерен не только для публичных органов власти Иркутской области. Различный подход к правоприменению имеет место практически во всех регионах Российской Федерации, в связи с чем, складывается и различная судебная практика.

Это происходит вследствие того, что жилищные права инвалидов регулируются двумя источниками права – Жилищным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон №181-ФЗ).

При этом, по Закону №181-ФЗ право имеют инвалиды и семьи, воспитывающие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий (статья 17), а пункт 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации предусматривает внеочередной порядок предоставления жилья тем инвалидам, которые страдают тяжелыми формами хронических заболеваний, указанными в утвержденном Правительством Российской Федерации перечне.

Закон №181-ФЗ был принят в 1995 году, в период действия Жилищного кодекса РСФСР, по правилам которого для признания гражданина нуждающимся не требовался признак малоимущности. Действующий же с 1 марта 2005 года Жилищный кодекс Российской Федерации для признания любого гражданина нуждающимся в получении жилья устанавливает обязательный признак – гражданин должен относиться к категории малоимущих.

При таких положениях однозначного ответа на вопрос «подлежит ли обеспечению жильем вся семья, либо только ребенок-инвалид», единообразного ответа быть не может. Все зависит от того, в соответствии с каким законом реализуется жилищное право инвалида или семьи, имеющей ребенка-инвалида.

В соответствии с пунктом 4 статьи 19 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 №1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации дает судам разъяснения по вопросам судебной практики.

На разъяснения закона должны ориентироваться не только суды, но и органы исполнительной власти. В связи с этим для прояснения всех спорных вопросов по порядку предоставления жилых помещений инвалидам, уместно обращаться к правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации

Ряд муниципальных образований полагали, что обязательства по обеспечению жильем инвалидов по Закону №181-ФЗ не относятся к вопросам местного значения и предъявляли иски о возмещении понесенных затрат на приобретение квартир из федерального бюджета. В связи с этим порядок действия Закона №181-ФЗ был предметом рассмотрения на Президиуме Верховного Суда Российской Федерации 13 апреля 2016 года, утвердившем Обзор судебной практики №1 (2016 г.).

«...12. Обеспечение жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 1 января 2005 г., подлежит финансированию за счет субъектов Российской Федерации.»

Во исполнение решения районного суда общей юрисдикции администрация муниципального образования предоставила гражданину, имеющему ребенка-

инвалида, во внеочередном порядке благоустроенное жилое помещение по договору социального найма.

Ссылаясь на то, что данная квартира выбыла из собственности муниципального образования, что повлекло причинение имущественных убытков в размере рыночной стоимости имущества, администрация муниципального образования обратилась в суд с иском о взыскании с Российской Федерации убытков, понесенных в связи с исполнением судебного акта.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции и арбитражного суда округа, заявленные требования удовлетворены.

Удовлетворяя иск, суды исходили из того, что действующее законодательство не содержит порядка финансирования полномочий, направленных на обеспечение жилыми помещениями инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет после 1 января 2005 г. Однако указанное обстоятельство не может служить основанием для отказа в выполнении государством взятых на себя публично-правовых обязательств.

Учитывая, что право граждан на получение бесплатного жилья установлено федеральным законом, судами сделан вывод о том, что расходные обязательства по предоставлению жилых помещений нуждающимся возникают именно у Российской Федерации. Понесенные администрацией убытки подлежат компенсации за счет средств федерального бюджета.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила указанные судебные акты и отказала администрации муниципального образования в удовлетворении иска по следующим основаниям.

В соответствии с п. "ж" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной поддержки населения отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу подп. 24 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов, в том числе социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов.

Осуществление указанных полномочий может дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе и в соответствии с федеральными целевыми программами, но исключительно в порядке и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно преамбуле Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее - Закон о социальной защите инвалидов) предусмотренные им меры социальной защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер социальной поддержки и социального обслуживания,

относящихся к полномочиям государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ст. 17 Закона №181-ФЗ предусмотрено, что инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 г., обеспечиваются жилым помещением в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации (часть 3 статьи 17 Закона №181-ФЗ).

Положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. ст. 14, 50) (далее - Закон N 131-ФЗ), а также положениями Жилищного кодекса Российской Федерации (ст. ст. 14, 19) (далее - Жилищного кодекса Российской Федерации) предусмотрено осуществление органами местного самоуправления полномочий по учету граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставление таким гражданам в установленном порядке жилых помещений по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда.

При этом в целях реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения федеральный законодатель предусмотрел, в частности, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) (ст. ст. 135 - 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ, п. 5 ч. 1 ст. 55, ст. 60 и 61 Закона N 131-ФЗ).

Содержащееся в п. 3 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ условие о предоставлении гражданам жилых помещений вне очереди, если такие граждане страдают тяжелыми видами хронических заболеваний (п. 4 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ), закрепляет только особенность реализации жилищных прав и не возлагает какие-либо дополнительные обязанности на органы местного самоуправления.

В силу ч. 3 ст. 52 ЖК РФ принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления.

Гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, жилые помещения по договорам социального найма предоставляются на основании решений органов местного самоуправления (ч. 3 ст. 57 ЖК РФ).

Следовательно, обеспечение жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 1 января 2005 г., подлежит финансированию за счет субъектов Российской Федерации.

Отнесение судами этих расходов к расходным обязательствам Российской Федерации прямо противоречит ст. 84 БК РФ.

Довод судов о не выделении администрации финансирования из федерального бюджета является несостоятельным, поскольку администрация не является непосредственным получателем средств из федерального бюджета.

От субъекта Российской Федерации не поступало претензий относительно недостаточности субвенций из федерального бюджета.

Администрация не обращалась к субъекту Российской Федерации за получением дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования. (Определение N 309-ЭС15-9501)».

На настоящий момент данная правовая позиция уже нашла свое применение. Согласно данным мониторинга, администрация г. Братска получила 5 судебных решений по искам, предъявленным к Иркутской области. Удовлетворение на 29 402 715 руб. получила администрация г. Иркутска по судебным решениям. Администрацией Новосибирска Тайшетского района предъявлен иск о возмещении за счет областной казны стоимости 1 квартиры, предоставленной инвалиду.

Однако следует помнить, что эти ситуации касаются случаев обеспечения лиц, имеющих право на получение жилья по Закону № 181-ФЗ. Органы местного самоуправления при этом никто не освобождал от обязательств предоставлять жилье из муниципального жилищного фонда жителям муниципалитета, являющимся инвалидами, признанными нуждающимися, малоимущими в порядке ст. 49, ст. 51 ЖК РФ.

В соответствии с Законом Иркутской области от 4 апреля 2008 № 6-ОЗ «Об отдельных вопросах предоставления меры социальной поддержки по обеспечению жильем отдельных категорий граждан в Иркутской области» «инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, - в соответствии со статьей 17 Закона №181-ФЗ предоставляется мера социальной поддержки по обеспечению жильем в форме социальных выплат для приобретения или строительства жилых помещений.

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, в соответствии с Законом № 181-ФЗ на учете для получения мер социальной поддержки по обеспечению жильем по состоянию на 1 апреля 2017 года состоит 937 граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 1 января 2005 года в органах местного самоуправления. Из них семей, имеющих детей-инвалидов – 151.

За счет средств федерального бюджета в 2017 году меры социальной поддержки в виде социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения предоставлены 20 семьям, воспитывающим детей-инвалидов, на сумму 16 938, 18 тыс. руб.

Таким образом, субъектом защиты по Закону № 181-ФЗ является семья, воспитывающая ребенка-инвалида, а по пункту 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации – только собственно инвалид, в том числе и ребенок.

Однако, несмотря на сложившуюся судебную практику по предоставлению из муниципального жилищного фонда жилого помещения только по норме предоставления на ребенка-инвалида, всем органам местного самоуправления с 22 января 2018 года следует учитывать правовую позицию, приведенную в

постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2018 года N 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.А. Шакировой, М.М. Шакирова и А.М. Шакировой», которым постановлено:

«1. Признать пункт 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащееся в нем положение по своему конституционно-правовому смыслу:

- предполагает вынесение решения о внеочередном предоставлении жилого помещения по договору социального найма несовершеннолетнему гражданину, страдающему тяжелой формой хронического заболевания, указанного в перечне, предусмотренном пунктом 4 части первой статьи 51 данного Кодекса, с учетом площади, необходимой для проживания в нем также по крайней мере одного взрослого члена семьи, осуществляющего уход за этим несовершеннолетним;

- само по себе не может служить основанием для отказа в предоставлении жилого помещения несовершеннолетнему гражданину, страдающему соответствующим заболеванием, с учетом необходимости проживания в нем также его родителей и других членов семьи, если, исходя из обстоятельств конкретного дела, их совместное проживание является определяющим для состояния здоровья несовершеннолетнего, его развития и интеграции в общество и при наличии у публичного образования фактических возможностей для предоставления жилого помещения соответствующей площади.

2. Конституционно-правовой смысл пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами».

Спорным являлся вопрос о том, является ли наличие заболевания, включенного в Перечень, достаточным основанием для получения жилья в порядке, предусмотренном пунктом 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации из муниципального жилищного фонда. По этому вопросу правовая позиция приведена Верховным Судом в определениях от 14 февраля 2017 №16-КГ16-52 по делу Малиновской (судебные инстанции Волгоградской области), от 18 июля 2017 №59-КН17-7 по делу гр. Шевчик (судебные инстанции Амурской области).

Позиция такова: *«Наличие заболевания, входящего в установленный Правительством Российской Федерации перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, не является достаточным основанием для внеочередного обеспечения жильем помещением по договору социального найма по правилам пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации».*

В обоснование данного вывода приведена следующая мотивировка: *«Обеспечение жилыми помещениями инвалидов осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ (статья 17). До 1 января 2005 г.*

инвалиды, нуждавшиеся в улучшении жилищных условий, принимались на учет и обеспечивались жилыми помещениями с учетом льгот, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, в порядке, закрепленном жилищным законодательством. При этом Жилищный кодекс РСФСР не предусматривал специального порядка обеспечения жилыми помещениями данной категории граждан, а для постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий не требовалось их признания малоимущими.

С 1 января 2005 года федеральный законодатель, действуя в рамках своих дискреционных полномочий, изменил правила обеспечения жилыми помещениями инвалидов.

Согласно статье 17 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 г. N 199-ФЗ) инвалиды, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет до 1 января 2005 г., обеспечиваются жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с положениями статьи 28.2 данного Федерального закона, регулирующими передачу соответствующих полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации вместе со средствами на их реализацию, которые предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, в виде субвенций (часть вторая); в свою очередь, инвалиды, нуждающиеся в улучшении жилищных условий и вставшие на соответствующий учет после 1 января 2005 г., обеспечиваются жилым помещением в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации, а именно Жилищным кодексом РСФСР, действовавшим до 1 марта 2005 г., и Жилищным кодексом Российской Федерации, вступившим в силу с указанной даты (часть третья).

Поскольку Жилищный кодекс Российской Федерации и федеральный закон, действующие на момент обращения истца в орган местного самоуправления с заявлением о постановке Малиновской А.О. на учет в качестве нуждающейся в улучшении жилищных условий и о предоставлении жилого помещения во внеочередном порядке, не предусматривают иного порядка обеспечения инвалидов жилыми помещениями по договору социального найма из муниципального жилищного фонда, то ее право на обеспечение жилой площадью подлежит реализации при условии соблюдения общих требований жилищного законодательства, т.е. в случае признания малоимущей, с учетом права на получение жилого помещения вне очереди по пункту 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации».

Существенным шагом, направленным на улучшение жилищных условий инвалидов, явилось постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов», которым утверждены «Правила обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме». Согласно пункту 6 Правил обследование жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, входящих в состав муниципального жилищного фонда, а также частного

жилищного фонда, осуществляется муниципальными комиссиями по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, в целях их приспособления с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов, создаваемыми органами местного самоуправления.

Спустя год после принятия данного постановления, в адрес Уполномоченного обратилась гр. З, одна воспитывающая двух детей-инвалидов, один из которых инвалид-колясочник. Семья проживает на 3 этаже в комнате 12 кв. м. До обращения к Уполномоченному, гр. З. обратилась в администрацию г. Иркутска с просьбой провести обследование жилищных условий на предмет их несоответствия потребностям инвалидов. Кроме того, она обратилась и в Службу государственного жилищного контроля Иркутской области.

Из ответов межведомственной комиссии при администрации города, Службы государственного жилищного контроля Иркутской области, следовало, что соответствующая муниципальная комиссия в г. Иркутске не создана.

В ходе рассмотрения обращения гр. З. установлено, что муниципальные комиссии во исполнение постановления Правительства Российской Федерации № 649 не созданы ни в одном из муниципальных образований области.

С июля 2017 г. исполнение Постановления получило свое развитие:

- 21 июля 2017 принято постановление Правительства Иркутской области № 486-пп «Об уполномоченных исполнительных органах государственной власти Иркутской области»;

- 31 июля 2017 изданы приказы министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области: № 53-98/17-мпр «О создании региональной межведомственной комиссии по обследованию жилых помещений, входящих в состав жилищного фонда Иркутской области, занимаемых инвалидами и семьями, имеющими детей-инвалидов, и используемых для их постоянного проживания, и общего имущества в многоквартирных домах, в которых расположены указанные жилые помещения, в целях их приспособления с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов»; № 53-97/17-мпр «Об установлении Порядка создания и работы региональной и муниципальных комиссий по обследованию жилых помещений, входящих в состав жилищного фонда Иркутской области, занимаемых инвалидами и семьями, имеющими детей-инвалидов, и используемых для их постоянного проживания, и общего имущества в многоквартирных домах, в которых расположены указанные жилые помещения, в целях их приспособления с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов»;

- 31 июля 2017 издано распоряжение Председателя Правительства Иркутской области № 52-рзп «Об утверждении Плана мероприятий по обследованию жилых помещений, входящих в состав жилищного фонда Иркутской области, занимаемых инвалидами и семьями, имеющими детей-инвалидов, и используемых для их постоянного проживания, и общего имущества в многоквартирных домах, в которых расположены указанные жилые помещения, в целях их приспособления с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов»;

После издания приказа № 53-97/17-мпр стало возможным формирование соответствующих комиссий во всех муниципальных образованиях и составление Плана обследования. Учитывая, что план действий составляется после анализа проблем, к 2018 году муниципальные образования должны были подойти уже подготовленными к этому виду деятельности.

В ходе мониторинга муниципальным образованиям был задан вопрос о том, какие имеются проблемы в реализации постановления Правительства РФ № 649.

6 муниципальных образований ответили, что на территории нет многоквартирных жилых домов (что объяснимо в сельской местности). Города Зима, Ангарск, Киренский, Нукутский, Заларинский, Баяндаевский районы ответили «проблем нет». Большинство из ответивших на этот вопрос ссылались на отсутствие технической возможности переоборудовать дома 50-80-х годов застройки (невозможность расширить дверные проемы, узкие проходы для установки пандусов). Города Черемхово, г. Усолье-Сибирское, Иркутский и Усть-Илимский районы в качестве проблемы указали отсутствие денежных средств. При этом Усольское муниципальное образование обоснованно полагает, что если бы была государственная программа по этому направлению, то на условиях софинансирования возможны были бы и определенные действия по созданию нужных условий.

Первый ответ, свидетельствующий, что орган местного самоуправления действительно приступил к этой деятельности, но встретил серьезную проблему, поступил из администрации г. Тулуна: «В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации №649 при администрации создана муниципальная комиссия по обследованию жилых помещений инвалидов на территории МО «город Тулун». Однако комиссия не может в полном объеме провести обследования жилых помещений, так как в администрации отсутствует полный актуальный список инвалидов, проживающих в многоквартирных домах (в компетенции администрации не входит обязанность по ведению учета инвалидов). В связи с чем, для сбора данной информации администрация обращалась в местные отделения пенсионного фонда, фонда социального страхования и управления социальной защиты. На что были получены отказы со ссылкой на федеральный закон от 27 июня 2006г. №152 «О персональных данных».

В связи с чем, администрацией через СМИ была доведена информация о приеме заявлений от граждан-инвалидов на предмет обследования их жилых помещений. На что в администрацию поступило лишь небольшое количество таких заявлений.

О проделанных мероприятиях сообщило Листвянское муниципальное образование Иркутского района: «Ведется работа с управляющими компаниями ЖКХ по установке пандусов для инвалидов в подведомственных им МКД, где проживают инвалиды. Руководителям организаций социальной направленности указано провести ряд мероприятий по обеспечению доступности их учреждений (Почта России, больница, аптека, ФАП)».

О проведенном анализе и попытке изменить ситуацию в своем муниципальном образовании свидетельствует и ответ г. Саянска: «Инвалиды (особенно инвалиды-колясочники) проживающие в многоквартирных,

пятиэтажных домах, в которых согласно действующему законодательству не предусмотрены лифты, не имеют возможности выхода из квартиры на улицу, и обеспечить доступность среды практически невозможно, так как на установку съемных пандусов жители дома, в котором проживает такой человек, согласия не дают. Резервного или обменного муниципального жилого фонда (на первом этаже) в городе нет.

В городе нет службы, которая смогла бы выносить инвалидов-колясочников и их коляски из квартир на улицу. В областном государственном бюджетном учреждении социального обслуживания «Комплексный центр социального обслуживания населения г. Саянска» таких услуг не предусмотрено».

Аналогичную проблему отмечает и администрация г. Усть-Илимска: «отсутствие механизма получения информации о гражданине, имеющем ограниченные возможности и о необходимом приспособлении жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме с учетом его потребностей;

- определение источника финансирования на приспособление жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов».

Таким образом, только отдельные территории приступили к изучению ситуации, к поиску решений поставленных задач. Между тем, несмотря на ответы «проблем нет», вопросы об источнике финансирования, о возможности получения информации о гражданах, актуальны для всех.

Обобщая все вышеизложенное, можно констатировать, что социальная политика в области обеспечения жилищных прав малоимущих граждан, в том числе и обладающих правом на внеочередное получение жилья, находится в Иркутской области в неудовлетворительном состоянии.

Муниципальные образования максимально ориентированы на выполнение программы переселения из ветхого и аварийного жилья. Однако, это подпрограмма государственная, выполняется в порядке софинансирования с федеральным и областным бюджетом. И немаловажное значение в достижении результатов имеет то обстоятельство, что исполнение подпрограммы находится на контроле Президента Российской Федерации.

К сожалению, механизм контроля со стороны гражданского общества за деятельностью органа, который население муниципального образования избрало для удовлетворения своих социальных потребностей, не сформирован.

Меры социальной поддержки, оказываемые государственными органами исполнительной власти области, в виде социальных выплат на строительство, приобретение жилья, незначительны и ориентированы, прежде всего, на семьи, которые имеют материальную возможность внести большую часть средств в приобретение жилья самостоятельно.

5. ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ИНЫХ ЛЬГОТНЫХ КАТЕГОРИЙ

В отличие от положений Жилищного кодекса РСФСР, действовавшего в советский период, и предусматривавшего три вида очереди нуждающихся (общую, первоочередников и внеочередников), действующий на современном этапе развития общества Жилищный кодекс Российской Федерации предоставляет право на получение жилья на условиях договора социального найма вне очереди только двум категориям лиц:

- гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат (пункт 1 части 2 статьи 57 Жилищный кодекс Российской Федерации)

- гражданину, страдающему тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации перечне (пункт 3 части 2 статьи 57).

Обеспечение жилищных прав этих категорий лиц является обязательствами муниципальных образований.

Данная статистика в совокупности с результатами рассмотрения обращений, поступающих в адрес Уполномоченного от лиц, чьи жилые помещения пострадали или уничтожены вследствие пожаров, свидетельствуют о том, что в подавляющем большинстве муниципальных образований отсутствует муниципальный маневренный жилищный фонд, предназначенный для временного проживания лиц, утративших жилые помещения, до момента обеспечения их иным жильем. Люди вынуждены проживать в оставшихся хозяйственных постройках, у знакомых. При утрате и дома и имущества, арендовать жилье за плату крайне затруднительно.



Деятельность муниципальных образований Иркутской области по обеспечению прав льготников выглядит следующим образом:

Таблица № 5

	Наименование МО	по п.1 ч.2 ст. 57 ЖК РФ			по п. 3 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ		
		2015г.	2016г.	2017г.	2015г.	2016г.	2017г.
1.	Аларский р-он	0	0	0	0	0	0
2.	Ангарский городской округ	6	1	-	4	15	24
3.	г. Братск	-	-	-	-	-	-
4.	Братский р-он	4	15	-	-	-	1
5.	г. Бодайбо и р-он	3	12	48	-	-	-
6.	Балаганский р-он	-	-	-	-	-	-
7.	Боханский р-он	27	28	15	-	-	-
8.	Баяндаевский р-он	-	-	-	-	-	-
9.	Жигаловский р-он	-	-	-	-	-	-
10.	г. Зима	-	-	-	-	-	-
11.	Зиминский р-он	-	-	-	-	-	-
12.	Заларинский р-он	-	-	-	-	-	-
13.	г. Иркутск	352	155	33	19	2	1
14.	Иркутский р-он	13	22	2	-	-	1
15.	Катангский р-он	-	-	-	-	-	-
16.	Качугский р-он	-	-	-	-	-	-
17.	Казачинско-Ленский р-он	-	1	-	1	-	-
18.	Куйтунский р-он	-	-	-	-	-	-
19.	Киренский р-он	-	-	-	-	-	-
20.	Мамско-Чуйский р-он	18	13	11	-	1	1
21.	Нижнеудинский р-он	7	3	6	3	5	-
22.	Нижнеилимский р-он	139	8	13	-	-	-
23.	Нукутский р-он	-	4	18	-	-	-
24.	Осинский р-он	-	35	-	-	-	-
25.	Ольхонский р-он	-	-	-	-	-	-
26.	г. Саянск	-	-	-	-	2	1
27.	г. Свирск	-	-	-	-	-	-
28.	Слюдянский р-он	1	3	1	1	-	1
29.	Тайшетский р-он	-	-	-	-	-	-
30.	г. Тулун	1	-	-	1	1	-
31.	Тулунский р-он	-	-	-	-	-	-
32.	г. Усолье-Сибирское	3	2	4	2	4	3
33.	Усольский р-он	-	3	18	-	-	-
34.	г. Усть-Илимск.	1	129	24	1	4	-
35.	Усть-Илимский р-он	1	1	-	1	-	-
36.	Усть-Удинский р-он	6	17	1	-	-	-
37.	Усть-Кутский р-он	1	14	7	1	4	6
38.	г. Черемхово	145	114	47	-	-	-
39.	Черемховский р-он	-	1	-	2	2	2
40.	Чунский р-он	-	1	-	2	1	1
41.	Шелеховский р-он	-	-	-	1	2	3
42.	Эхирит-Булагатский р-он	-	-	-	-	-	-
	Итого по области:	728	582	248	39	43	45

Отсутствие хотя бы минимального объема маневренного фонда приводит к тому, что власть не может исполнить свои публичные обязательства, даже при наличии на то воли и законных оснований у граждан.

Так, на территории Усть-Кудинского муниципального образования сгорел дом семьи Н., где шестеро несовершеннолетних детей. На территории поселения не нашлось ни одного свободного здания, помещения. Глава поселковой администрации смог договориться с АО «Сосновгеология» о предоставлении вагончика для временного проживания семьи и далее обратился за помощью в Правительство Иркутской области и к Уполномоченному.

Учитывая, что в свете действующего законодательства у субъекта Российской Федерации нет обязательств по обеспечению жильем малоимущих граждан, жилое помещение из жилищного фонда Иркутской области не могло быть предоставлено. Уполномоченный с привлечением компетенции Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка пытались решить вопрос о передаче семье для проживания здание, расположенное на территории поселения, находящее в федеральной собственности, принадлежащее ФГУП «Почта России». Однако, со ссылкой на то, что пустующее здание (ранее используемое как бытовка) не отнесено к жилищному фонду, Минкомсвязи России и ФГУП «Почта России» отказали в просьбе предоставить его для проживания семье погорельцев.

Жилищную проблему данной семьи удалось решить лишь с привлечением спонсорской помощи и волонтеров, оказавших помощь в строительстве нового дома.

Имеют место случаи, когда граждане предъявляют к публичным органам власти требования, не основанные на законе.

Как указывалось выше, в соответствии с частью 1 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, обязательства органов местного самоуправления по обеспечению жилыми помещениями возникают только перед нуждающимися, малоимущими гражданами, признанными таковыми в установленном законом порядке.

Так, 16 апреля 2016 года в п. Гидростроитель г. Братска сгорел многоквартирный дом, пострадали жители 12 квартир, 8 из которых принадлежали гражданам на праве собственности.

Нанимателям квартир, которые были заняты на условиях договора социального найма, были предоставлены иные жилые помещения, что, безусловно, правильно, т.к. эти граждане проживали в муниципальном жилищном фонде, находились с муниципалитетом в договорных отношениях. В этой ситуации орган местного самоуправления должен сразу же позаботиться о предоставлении иного жилого помещения для дальнейшего проживания нанимателей.

С жалобой на незаконный отказ администрации г. Братска предоставить иное жилое помещение, в адрес Уполномоченного обратилась гр. В., одиноко воспитывающая малолетнего ребенка. При проверке доводов первого обращения было установлено, что семья гр. В. в установленном законом порядке не была признана малоимущей, нуждающейся в получении жилого помещения. Квартира принадлежала заявителю на праве собственности. При таких обстоятельствах

отказ администрации со ссылкой на то, что в соответствии со статьей 211 Гражданского кодекса Российской Федерации риск случайной гибели или случайного повреждения имущества несет его собственник, являлся правомерным. Заявителю В. было рекомендовано собрать необходимые документы и обратиться с заявлением о включении в список нуждающихся в получении жилья.

После того, как в сентябре 2016 г. состоялось заключение межведомственной комиссии, согласно которому жилое помещение было признано аварийным и подлежащим сносу, а семья гр. В. в мае 2017 г. была признана малоимущей и поставлена на учет, отказ администрации Братска в предоставлении жилого помещения в связи с отсутствием свободного жилищного фонда перестал быть законным. В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации гражданам (состоящим на учете в качестве нуждающихся), жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту (или реконструкции) не подлежат, жилые помещения предоставляются вне очереди.

При таких обстоятельствах гр. В. было рекомендовано обратиться в суд, поскольку в отличие от лиц, состоящих на учете нуждающихся в общей очереди, у лиц, обладающим в силу закона внеочередным правом, есть основания обратиться за судебной защитой. Согласно ст. 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. С момента получения отказа их внеочередное право считается нарушенным.

К сожалению, Братский городской суд решением от 20 сентября 2017 года отказал гр. В. в удовлетворении исковых требований об обязанности администрации предоставить семье жилое помещение вне очереди. Суд согласился с доводами ответчика, основанными на том, что срок предоставления еще не наступил, т.к. постановлением администрации Братска от 3 октября 2016 года срок расселения граждан из сгоревшего дома установлен до 30 сентября 2019 года.

Между тем, в «Обзоре судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29 апреля 2014 г., приведена иная правовая позиция: «Если при рассмотрении дела будет установлено, что помещение, в котором проживает гражданин, представляет опасность для жизни и здоровья по причине его аварийного состояния или по иным основаниям, то предоставление иного жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, взамен непригодного для проживания не может быть поставлено в зависимость от наличия плана и срока сноса дома. Суд может обязать орган местного самоуправления предоставить истцу другое благоустроенное жилое помещение во внеочередном порядке».

В судах рассматривается большое количество жалоб граждан на решения органов местного самоуправления в части определения сроков расселения многоквартирных жилых домов, признанных аварийными и подлежащими сносу, а также переноса уже установленных сроков.

При рассмотрении таких дел судами, как правило, учитываются разъяснения, данные Верховным Судом Российской Федерации в «Обзоре

законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2009 года». Согласно данным разъяснениям определение срока сноса многоквартирного дома, признанного аварийным и подлежащим сносу, а также срока отселения физических и юридических лиц, является компетенцией органа местного самоуправления. Однако в ситуации, когда дальнейшее проживание в аварийном жилом помещении, предоставленном по договору социального найма, создает угрозу для жизни и здоровья нанимателя и членов его семьи, суд вправе обязать орган местного самоуправления предоставить указанным лицам другое благоустроенное жилое помещение во внеочередном порядке на основании части 2 статьи 57 ЖК РФ, учитывая и то, что помещение, не соответствующее санитарным и техническим правилам и нормам, не может быть отнесено к категории жилых (часть 2 статьи 15 ЖК РФ).

Поскольку у гр. В. не утрачена процессуальная возможность обжаловать судебное решение еще и в кассационную инстанцию Иркутского областного суда и в Верховный Суд Российской Федерации, окончательного ответа о том, кто прав и почему не применяется часть 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации следует ожидать от этих судебных инстанций.



6. ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ И ЛИЦ ИЗ ИХ ЧИСЛА

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 № 159-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства лиц из числа детей-сирот, в порядке, установленном законодательством этого субъекта Российской Федерации, однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений.

Согласно Закону Иркутской области от 28 декабря 2012 № 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» (далее - Закон №164-ОЗ) уполномоченным по предоставлению жилья данной категории лиц является министерство имущественных отношений Иркутской области. И, несмотря на то, что с 2013 года данное министерство осуществляет эту деятельность системно, объем финансирования и количество приобретаемых квартир не сопоставимы с количеством нуждающихся. Проблема из года в год только нарастает.

На фоне снижения общего числа детей-сирот в Иркутской области с 20877 в 2013 году до 17343 в 2017 году, удельный вес числа детей, которым Иркутская область обязана предоставить жилые помещения по достижении ими совершеннолетия, возрос с 52,9% (11053 нуждающихся из 20877 общего числа) до 75,9 % (13158 из 17343).

В 2015 году список лиц, нуждающихся в получении жилья, состоял из 11711 чел.; в 2016 году - 12452 чел.; в 2017 г. - 13158 чел. Ежегодное стабильное и значительное пополнение списка происходит не только за счет того, что увеличивается число детей, принятых под опеку без наличия у них права собственности на жилое помещение (либо права пользования на условиях договора социального найма), но и за счет того, что не обеспечивается надлежащий контроль за сохранностью имеющихся прав в «закрепленных» за ними когда-то жилых помещениях.

В результате все чаще применяются положения ст. 3 Закона № 164-ОЗ, позволяющие устанавливать факт невозможности возвращения в ранее занимаемые жилые помещения по одному из оснований:

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.

Следует отметить, что имеют место объективные основания, по которым лицу из числа детей-сирот невозможно вселиться в ранее занимаемое жилое помещение. Например, проживание в нем на законных основаниях лиц, лишенных родительских прав. Однако заявление по этим основаниям в 2016 году на рассмотрение органов опеки и попечительства не поступали, а в 2017 году их рассмотрено только 7 (все по Нижнеилимскому району). При этом очень востребованным является такое основание как «норма жилого помещения, приходящаяся на 1 человека, менее нормы предоставления, установленной в муниципальном образовании». В 2016 году по этим основаниям 338 лиц были признаны нуждающимися в получении жилого помещения, несмотря на то, что имеющаяся у них в распоряжении норма жилья составляла не менее 10 кв. м.

В 2017 году указанным основанием для постановки на учет нуждающихся в жилом помещении воспользовались 308 заявителей. Практически каждый третий из указанного числа (или 84 чел.) проживали в областном центре. На втором месте по числу принятых решений по указанным основаниям лидирует Ангарский городской округ (45 решений) и на 3 месте Иркутское районное муниципальное образование и г. Братск (22/23 соответственно).

До 2013 года законодательство не предусматривало такой возможности, и каждый из заявителей должны были остаться проживать в жилых помещениях, которые они занимали до определения под опеку. На улучшение жилищных условий они вправе были претендовать на общих условиях по правилам Жилищного кодекса Российской Федерации, а не по специальному закону № 159-ФЗ о дополнительных гарантиях.

Между тем, среди заявителей имеются и такие, кто по достижении совершеннолетия (что позволяет избежать контроля со стороны органа опеки и попечительства) до достижения 23 летнего возраста (возраст, до которого распространяются дополнительные социальные гарантии) намеренно ухудшил свои жилищные условия, произведя отчуждение имеющегося жилого помещения (либо доли). В соответствии со статьей 53 Жилищного кодекса Российской Федерации в качестве последствий намеренного ухудшения жилищных условий действует отказ в признании нуждающимся в получении иного жилого помещения не менее чем в течение пяти лет. Однако положения ст. 53 Жилищного кодекса Российской Федерации не учтены в Федеральном законе № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», и, соответственно, в Законе Иркутской области № 164-ОЗ.

Между тем, учитывая необходимость соблюдения справедливого баланса между частными и общественными интересами, следовало бы дополнить Закон № 159-ФЗ соответствующими ограничениями. Поскольку внести такого рода изменения в Закон Иркутской области № 164-ОЗ возможно лишь после внесения изменений в Федеральный закон № 159-ФЗ, представляется целесообразным рекомендовать Законодательному Собранию Иркутской области, Правительству Иркутской области обсудить возможность внесения законодательной инициативы о распространении действия положений статьи 53 Жилищного кодекса Российской Федерации к обязательствам по предоставлению жилья лицам из числа детей-сирот.

Общая численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, в отношении которых установлен факт невозможности проживания в ранее занимаемых жилых помещениях за 2017 год

Таблица №6

№ п/п	Наименование муниципального образования	в том числе в связи с наличием одного из обстоятельств, перечисленных в			количество детей-сирот, которым отказано в установлении факта
		п. 1 ч.1 ст.3 Закона № 164-ОЗ	п. 2 ч.1 ст.3 Закона № 164-ОЗ	п. 3 ч.1 ст.3 Закона № 164-ОЗ	
1	МО г.Братска	0	3	22	4
2	Зиминское городское МО	0	0	3	1
3	г. Иркутск	0	5	84	5
4	МО г. Саянск	0	0	14	0
5	МО г. Свирск	0	0	5	0
6	МО г. Тулун	0	3	0	2
7	МО г. Усть-Илимск	0	0	9	2
8	МО г. Усолье-Сибирское	0	0	19	4
9	МО г. Черемхово	0	0	11	0
10	МО Ангарский городской округ	0	0	45	2
11	МО г. Бодайбо и Бодайбинский район	0	4	3	0
12	МО Балаганский район	0	0	0	0
13	МО Братский район	0	5	9	0
14	МО Жигаловский район	0	0	0	0
15	МО Заларинский р-н	0	0	2	0
16	Зиминское районное МО	0	1	3	0
17	Иркутское районное МО	0	1	23	0
18	МО Казачинско-Ленский р-н	0	0	1	0

19	МО Катангский район	0	0	0	0
20	МО Качугский район	0	0	0	0
21	МО Киренский район	0	0	3	0
22	МО Куйтунского района	0	1	1	0
23	МО Мамско-Чуйского района	0	3	2	0
24	МО Нижнеилимский район	7	2	10	4
25	МО Нижнеудинский район	0	0	2	0
26	Ольхонское районное МО	0	0	0	0
27	МО Слюдянский район	0	1	4	2
28	МО Тайшетский район	0	0	4	1
29	МО Тулунский район	0	1	0	0
30	Усольское районное МО	0	1	9	2
31	МО Усть-Илимский район	0	0	1	0
32	Усть-Кутское районное МО	0	1	3	0
33	МО Усть-Удинский р-н	0	0	0	0
34	Черемховское районное МО	0	0	1	0
35	Чунское районное МО	0	0	0	0
36	Шелеховское районное МО	0	1	14	4
37	МО Аларский район	0	0	0	0
38	МО Баяндаевский район	0	0	0	0
39	МО Боханский район	0	0	0	1
40	МО Нукутский район	0	0	0	0
41	МО Осинский район	0	0	0	0
42	МО Эхирит-Булагатский район	0	0	1	0
Всего		7	33	308	34

Как видно из приведенной таблицы, самым неблагоприятным показателем являются факты признания невозможности возвращения в ранее занимаемое жилое помещение в связи с тем, что оно разрушилось, пришло в состояние, непригодное для проживания. Эти факты свидетельствуют об отсутствии контроля со стороны органов опеки и попечительства, собственников жилого фонда, за сохранностью жилых помещений, в которых подопечные могли бы реализовать свои жилищные права по достижении совершеннолетия. В «лидерах» по данному показателю остается г. Иркутск, Братский район и г. Бодайбо и Бодайбинский район.

Каждый такой факт на несколько миллионов рублей увеличивает расходные обязательства областного бюджета и является дополнительным источником увеличения общего числа нуждающихся.

Кроме того, помимо применения ст. 3 Закона № 164-03, имеют место факты необоснованной отмены постановлений (распоряжений), вынесенных органами опеки и попечительства в лице органов местного самоуправления, о закреплении за опекаемыми жилых помещений, в которых они проживали до определения под опеку.

Так, на рассмотрении Уполномоченного находилось обращение Марии М. 1995 года рождения. Постановлением Главы администрации Иркутского района

от 9 апреля 2004 за Марией закреплено жилое помещение в с. Смоленщина. Мария передана под опеку гр. С. В течение 10 лет никто не осуществлял контроль за тем, в каком состоянии находится жилое помещение, и к моменту достижения Марией совершеннолетия выяснилось, что жилое помещение разрушено полностью. Решением межведомственной комиссии от 21 августа 2014 г. оно признано непригодным для проживания. При наличии данного документа Мария была включена в список на получение жилья в порядке Закона № 164-ОЗ.

Между тем, закрепленное за ней жилое помещение являлось муниципальным. По правилам Жилищного кодекса Российской Федерации за сохранность своего имущества отвечает собственник и при разрушении муниципального жилищного фонда собственник должен предоставить нанимателю иное жилое помещение. Кроме того, в данном случае отсутствовал контроль со стороны органа опеки и попечительства за тем, каким образом опекун С. обеспечивает сохранность жилищного права опекаемой.

В результате был использован самый легкий путь - включение в список нуждающихся в получении нового жилого помещения, строительство которого финансируется из областного бюджета, в то время как возможно было принять меры к понуждению муниципального образования предоставить Марии жилье взамен разрушенного и снесенного.

При посещении ФКУ «Ангарская воспитательная колония» к Уполномоченному обратился осужденный Илья М., получивший на свое обращение в орган опеки и попечительства Иркутского района ответ о том, что постановление Мамонского муниципального образования от 14 мая 2014 о закреплении за ним права пользования в жилом помещении, расположенном в с. Мамоны, отменено 20 декабря 2016. Илью интересовало, где он будет жить после освобождения из мест лишения свободы.

В ходе разрешения данного обращения было установлено, что постановление о закреплении за Ильей права пользования в вышеуказанном жилом помещении отменено по инициативе заместителя начальника управления министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области № 1. Получив от Ильи письмо с просьбой предоставить ему документы, подтверждающие его право на жилое помещение и, не обнаружив их в личном деле несовершеннолетнего, руководитель рекомендовал администрации Мамонского муниципального образования отменить постановление о закреплении права, мотивировав ее тем, что «жилье находится в муниципальной собственности, договор найма жилого помещения не заключен, соответственно, несовершеннолетний Илья М., 2000 года рождения, не является собственником, нанимателем или членом семьи нанимателя жилого помещения, а также в связи с необходимостью включения несовершеннолетнего в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в получении жилого помещения...».

Выбор такого способа решения вопроса должностным лицом государственного органа исполнительной власти не допустим. Вместо того, чтобы принять меры к оформлению документов, закрепляющих право Ильи М., был избран способ, обременяющий областной бюджет, как минимум на полтора миллиона рублей и длительным ожиданием новой квартиры со стороны Ильи.

После вмешательства Уполномоченного администрацией Мамоновского муниципального образования с Ильей М. был заключен договор социального найма, на основе которого началась работа по передаче жилого дома в собственность нанимателя.

В ежегодных докладах Уполномоченного неоднократно отмечалась необходимость принятия нормативного правового акта субъекта, обеспечивающего реальные и конкретные меры по контролю за сохранностью жилых помещений. Они состоят не только в проверке наличия объекта недвижимости на прежнем месте, но и в контроле законности проживающих в нем лиц, своевременности реагирования на факты незаконного проживания, на факты приведения помещения в непригодное для проживания состояние, нецелевого использования, контроле за проведением текущего и капитального ремонтов. Сюда же следует отнести региональное правовое регулирование по освобождению детей-сирот от оплаты за коммунальные услуги в период государственной опеки. В рамках данного контроля законными представителями опекаемых и воспитанников государственных учреждений под контролем органа опеки и попечительства должны приниматься максимально возможные меры по закреплению прав детей на ранее занимаемые жилые помещения, по своевременному оформлению правоустанавливающих документов, вплоть до обращения в суд за признанием права.

Утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 31 января 2014 №40-пп Положение об отдельных вопросах защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области, и распоряжение министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области «О проведении мониторинга деятельности территориальных подразделений (управлений) министерства», предполагают лишь фиксацию факта наличия или отсутствия жилого помещения, закрепленного за несовершеннолетним до 2013 года. Это не отвечает собственно целям контроля за сохранностью права ребенка, обеспечивающее ему дальнейшее проживание.

Оба вышеприведенных примера наглядно демонстрируют, как должностные лица органов опеки и попечительства понимают свои функции по контролю за сохранностью жилых помещений и прав детей.

Поскольку ситуация в действительности, не меняется, а число фактов, когда ребенку по достижении совершеннолетия, некуда вернуться, возрастает, полагаю необходимым Правительству Иркутской области вновь вернуться к предложению принять нормативный правовой акт, обеспечивающий контроль субъекта Российской Федерации за сохранностью жилых помещений, в которых сохраняется законное право детей-сирот.

Законом Иркутской области от 17 декабря 2008 № 107-03 «Об отдельных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон №107-03), лицам данной категории в возрасте до 19 лет, являющихся единственными собственниками жилых помещений, гарантирована компенсация расходов, понесенных в связи с ремонтом жилых помещений.

По сообщению министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в 2017 году за получением такого рода

компенсации обратилось 14 человек. Им выплачена компенсация в сумме 1 158 768,08 рублей.

В адрес Уполномоченного обратилась гр. Н, бабушка опекаемого внука, в собственности которого имеется комната в трехкомнатной коммунальной квартире. В удовлетворении заявления о выплате компенсации за ремонт жилого помещения отказано, т.к. в соответствии с договором купли-продажи внук является собственником 1/3 доли всей 3-х комнатной квартиры. Бабушка просила помощи в получении компенсации.

В данной ситуации отказ в выплате компенсации является законным, т.к. в соответствии с Законом № 107-ОЗ ее выплачивают только в том случае, если жилое помещение принадлежит единолично ребенку-сироте. Однако этот пример приводится с целью обратить внимание министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области на то, что отказывая в выплате компенсации при представлении правоустанавливающих документов, подтверждающих идеальную долю в праве собственности, управление социальной защиты населения, в чьей компетенции находится разрешение данного вопроса, должно было не только рассмотреть заявление по существу, но и оказать заявителю бесплатную правовую помощь. Следует учитывать, что в соответствии с Законом Иркутской области от 6 ноября 2012 № 105-ОЗ «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области» государственные органы исполнительной власти Иркутской области являются участниками государственной системы оказания бесплатной правовой помощи. В связи с этим заявителю следовало разъяснить условия, при которых он может получить компенсацию, а именно: выделить свою долю в натуре по правилам статьи 252 Гражданского кодекса РФ.

Такая правовая помощь опекуну была оказана в аппарате Уполномоченного. Возможность получения компенсации у заявителя не утрачена.

В докладах Уполномоченного за 2015 и 2016 годы внимание Правительства Иркутской области было обращено на крайне недостаточное финансирование в обеспечении жилищных обязательств перед лицами из числа детей-сирот. Однако этот вопрос так и не нашел своего выражения в том объеме, который бы позволил установить тенденцию на снижение количества ожидающих.

В 2017 году финансирование за счет средств областного бюджета составило 499 056 700 рублей, за счет средств федерального бюджета – 370 462 800 рублей, общий объем финансирования – 869 519 500 рублей, что позволило приобрести и построить 756 жилых помещений.

Динамика предоставления жилья такова: 2013 г. – 17 квартир; 2014 г. – 1000; 2015 г. – 745; 2016 г. – 662; 2017 г. – 756. Таким образом, за 5 лет жилые помещения предоставлены 3 180 лицам (в среднем, 636 квартир в год). На начало 2017 года число нуждающихся, достигших 18-летнего возраста, состояло из 8581 граждан. Согласно данным министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, на конец 2017 года (несмотря на то, что 756 квартир предоставлено) общее число лиц, чье право на получение жилья уже наступило и нарушается уже более пяти лет, составляет 9205 человек. Из них

5372 находятся в возрасте от 18 до 23 лет, а 3 833 уже достигли возраста 23 лет (на начало года их было 3574 чел.).

По сообщению министерства имущественных отношений Иркутской области в список на предоставление включено 6 088 человек, обратившихся в министерство с личными заявлениями.

Таким образом, планируемый из года в год объем финансирования на эти цели не соразмерим с темпами увеличения списка нуждающихся.

Отраженная в таблице №7 география свидетельствует о том, что строительство жилых помещений специализированного жилищного фонда осуществлялось в 2017 году только на территории 21 муниципального образования уровня город (район). По сравнению с предыдущим годом она несколько расширилась (в 2016 г. строительство велось в 16 территориях).

Однако, признать эту деятельность надлежащей, в полном объеме обеспечивающей интересы нуждающихся, нет оснований, поскольку в соответствии с Законом № 164-03 обеспечение жильем гарантировано по месту жительства в 42-х муниципальных образованиях уровня район (город).



Предоставление жилых помещений в 2017 г.

Таблица №7

Муниципальное образование	1 кв. 2017	2 кв. 2017	3 кв. 2017	4 кв. 2017	2017
Аларский район					0
Ангарский городской округ		48	2	45	95
Балаганский район					0
Баяндаевский район					0
Боханский район					0
город Братск	31			19	50
город Зима		3		69	72
город Иркутск		1	1		2
город Саянск				53	53
город Свирск					0
город Тулун				29	29
город Усолье-Сибирское				40	40
город Усть-Илимск				21	21
город Черемхово				14	14
МО города Бодайбо и района					0
Жигаловский район					0
Заларинский район				43	43
Зиминский район					0
Иркутский район					0
Качугский район				1	1
Куйтунский район					0
Нижнеилимский район					0
Нижнеудинский район	4				4
Нукутский район				13	13
Ольхонский район					0
Осинский район					0
Слюдянский район	1		1		2
Усольский район				24	24
Усть-Удинский район				16	16
Усть-Кутский район	5			56	61
Эхирит-Булагатский район			20	4	24
город Тайшет		3		2	5
город Шелехов	10	7	133	37	187
Общий итог	51	62	157	486	756

В ходе проведенного мониторинга, муниципальным образованиям был задан вопрос о наличии земельных участков, обеспеченных инфраструктурой, и готовности предоставить их под строительство специализированного жилищного фонда для лиц из числа детей-сирот. Положительные ответы поступили из 23 муниципальных образований, а именно: Качугского, Зиминского, Мамско-Чуйского, Нижнеилимского, Баяндаевского, Усть-Удинского,

Чунского, Ольхонского, Тайшетского, Нижнеудинского, Казачинско-Ленского, Куйтунского, Заларинского, Жигаловского, Осинского районов, Тулуна, Саянска, Братска, Свирска, Бодайбо, Зимы, Усть-Илимска, п. Усть-Ордынский. При этом администрацией Усть-Илимска было отмечено, что, несмотря на наличие земельных участков, строительство нецелесообразно по экономическим соображениям. А вот мэром Усть-Удинского района С.Н. Чемезовым, напротив, была проявлена инициатива о расширении строительства специализированного жилищного фонда для лиц из числа детей-сирот на территории этого района. Данная инициатива Уполномоченным поддержана, и соответствующее ходатайство направлено в министерство имущественных отношений Иркутской области.

Представляется, что строительство жилья, незначительно удаленного от областного центра, позволит обеспечить жилищные потребности не только лиц, ожидающих получения жилых помещений в Усть-Удинском районе, но и заинтересует ряд лиц, документально ожидающих получения жилья в районах, где оно не строится годами и в период ожидания фактически проживающих в разных районах области.

Сравнивая результаты мониторинга с данными, приведенными в таблице, возникают вопросы о причинах отсутствия строительства в Качугском, Баяндаевском, Бодайбинском, Жигаловском, Зиминском, Иркутском, Качугском, Куйтунском, Нижнеилимском, Ольхонском, Осинском районах, Свирске.

По-прежнему, острой остается ситуация по обеспечению жильем лиц в территориях, приравненных к районам Крайнего Севера, где жилые помещения не строились с 2013 года и предоставление 61 квартиры в Усть-Кутском районе пока не снимают этой остроты. Следовательно, напрашивается вывод о необходимости поиска иных способов предоставления жилья в Бодайбинском, Мамско-Чуйском, Киренском, Казачинско-Ленском районах, с учетом сложившихся у граждан социальных, семейных связей, где их связывают трудовые отношения. Нельзя допустить, чтобы предоставленное частью 3 статьи 2 Закона № 164-ОЗ, право гражданина дать согласие на получение жилого помещения в другом населенном пункте, превратилось для него в вынужденную и единственную возможность когда-либо получить жилье.

В докладе Уполномоченного за 2016 год отмечалась необходимость обсуждения, поиска и нормативного закрепления дополнительных механизмов обеспечения жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот, как то: возможность приобретения жилых помещений на вторичном рынке, возможность оформления жилищных сертификатов с реализацией под контролем уполномоченного органа. Вместе с тем, истекший год не показал результатов применения иных форм обеспечения граждан жилыми помещениями в проблемных районах.

Большую социальную напряженность среди лиц из числа детей-сирот вызвала деятельность регионального министерства имущественных отношений по изменению порядка учета лиц, обратившихся с заявлениями о предоставлении жилых помещений. Начиная с 2013 года, нуждающиеся включались в список по конкретному муниципальному образованию, где впоследствии и получали жилье в хронологическом порядке по отношению к лицам, ожидающим получения в этом же муниципальном образовании. В 2017

году учет по муниципальным образованиям утратил свою силу и был сформирован единый список по области, исходя из даты обращения гражданина с заявлением о предоставлении. Вследствие этого лица, состоящие, например, под №15 в муниципальном образовании «Иркутский район», оказались под №1289 по единому областному списку.

На первый взгляд, такой учет справедлив по отношению к тем лицам, которые включены в список с 2013 года по тем муниципальным образованиям, где жилье не строится и не приобретается. Поэтому при новом порядке учета им предлагаются жилые помещения в тех районах, где построили. Тем самым решаются интересы Иркутской области, не имеющей по финансовым, организационным обстоятельствам возможности приобретения жилья во всех районах. Однако при таком порядке предоставления жилья не достигается цель Закона № 164-ОЗ - обеспечить гражданина жильем по месту жительства. Необходимость каждый раз предлагать любое построенное жилье, в любом муниципальном образовании (по мере их сдачи в эксплуатацию) одним и тем же лицам, исходя их общего списка в хронологической последовательности, практически парализовало деятельность жилищного отдела Министерства имущественных отношений.

Обращает на себя внимание тот факт, что порядок предложения, получения согласия либо отказа, предельные сроки ожидания волеизъявления и т.п. действия, вытекающие из использования единого списка, нормативно не урегулированы ни законом, ни подзаконным актом, что можно трактовать как произвольные действия должностных лиц.

В этой связи назрела законодательная инициатива по внесению изменений в Закон №164-ОЗ в части конкретизации места предоставления жилого помещения и четкого определения порядка учета нуждающихся в целях предоставления.

Согласно данным министерства имущественных отношений Иркутской области в список на предоставление жилых помещений включено 74 лица, по искам которых вынесены судебные решения. Подробный анализ списка показывает, что, несмотря на наличие судебных решений, кто-то включен под №12, а кто-то под №4694, т.е. во всяком случае, исходя из даты обращения в министерство, судебное решение во внимание не принимается. Данный учет правомерен, если в судебном решении нет возложенного на ответчика обязательства, предоставить жилое помещение вне очереди. Однако жалоб от лиц этой категории не поступало.

Наибольшую озабоченность вызывает вопрос исполнения обязательств перед лицами, имеющими право на получение жилых помещений на условиях договора не специализированного, а социального найма. В 2013 году на принудительное исполнение было предъявлено 1183 судебных решения о немедленном предоставлении жилых помещений, право которых наступило до 2013 года, т.е. до введения правового режима специализированного жилищного фонда.

По сообщению Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, в течение 2017 года было исполнено 14 судебных решений о предоставлении жилых помещений лицам из числа детей-сирот на условиях договора социального найма, из них:

- 10 исполнительных производств в отношении администрации г. Иркутска;
- 2 исполнительных производства в отношении администрации Иркутского районного муниципального образования;
- 1 исполнительное производство в отношении администрации МО Эхирит-Булагатского района;
- 1 исполнительное производство в отношении администрации муниципального образования «Заларинский район»;

Остаток исполнительных производств данной категории составляет 10 исполнительных производств, из них:

- 5 в отношении администрации г. Иркутска;
- 3 в отношении администрации Иркутского районного муниципального образования;
- 2 в отношении администрации Чунского районного муниципального образования.

Таким образом, 1173 судебных решения о немедленном предоставлении жилых помещений исполнялись в течение 5 лет. И то обстоятельство, что областной бюджет не понес в связи с этим дополнительных расходов в связи с несвоевременным исполнением, следует отнести исключительно к терпеливости самих граждан.

Между тем, нетерпение высказывают лица, обратившиеся с заявлениями о предоставлении жилья из специализированного жилищного фонда. Не видя перспективы продвижения очереди, они обратились в суд.

Всего за 2017 год на исполнении в структурных подразделениях Управления ФССП находилось 101 исполнительное производство о предоставлении жилых помещений лицам из числа детей-сирот на условиях договора найма специализированного жилого помещения в отношении министерства имущественных отношений Иркутской области. Из них:

- 51 по состоянию на 1 января 2018 г. окончено фактическим исполнением, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 47 Федерального закона от 2 октября 2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;
- 50 исполнительных производств остаются неисполненными.

Таким образом, общий остаток неисполненных обязательств о принудительном предоставлении жилых помещений лицам из числа детей-сирот на конец 2017 г. составляет 60. Несмотря на то, что эта цифра существенно снизилась по сравнению с предыдущими периодами (2015 г – 186; 2016 – 85), Правительству Иркутской области следует учитывать, что в случае длительного неисполнения обязательств в связи с отсутствием денежных средств, на областной бюджет могут быть возложены дополнительные финансовые расходы в виде компенсации за нарушение права на исполнение судебного решения в разумный срок (в соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ от 30 апреля 2010).

В соответствии с пунктом 6 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 № 159-ФЗ и пункта 7 статьи 6 Закона №164-ОЗ 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, договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый пятилетний срок. Во всех иных случаях с нанимателем заключается договор социального найма.

Таким образом, для дальнейшего оформления правоотношений с нанимателями областного специализированного жилищного фонда, серьезное правовое значение имеет проверка и оценка жизненной ситуации каждого нанимателя. Учитывая, что специализированный жилфонд предоставляется с 2013 года, в 2018 году предстоят первые процедуры переоформления правоотношений, проводить которые должно региональное министерство имущественных отношений, как наймодатель. При этом предстоит решить вопрос и о судьбе областного жилищного фонда, переведенного из специализированного в социальный.

В процессе мониторинга муниципальным образованиям были заданы два вопроса:

- готовность принять в муниципальный жилищный фонд областной спецфонд;
- поддерживается ли концепция о наделении муниципальных образований государственными полномочиями по предоставлению спецжилья лицам из числа детей-сирот.

Одновременно положительно на оба вопроса ответили только 6 муниципальных образований: Бодайбинский, Казачинско-Ленский, Нижнеилимский, Заларинский районы, г. Свирск и г. Черемхово.

Согласны принять жилищный фонд в муниципальный, но при этом не поддерживают концепцию о передаче государственных полномочий муниципалитетам: Мамско-Чуйский, Усть-Ордынский, Чунский, Ольхонский, Тайшетский, Куйтунский районы, г. Свирск.

Таким образом, только 13 муниципальных образований выразили согласие на участие в деятельности по обеспечению жилищных проблем лиц из числа детей-сирот. Остальные ответили двойным «нет».

В статье 7 Закона № 164-ОЗ указано, что понятие трудной жизненной ситуации, используемое в настоящем Законе, применяется в значении, установленном федеральным законодательством.

В российском законодательстве понятие «трудная жизненная ситуация» употребляется в Федеральном законе от 24 июля 1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Согласно определению, приведенному в статье 1 данного Закона, это в том числе дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи, либо дети-жертвы насилия или катастроф.

В данное определение никак не вписываются фактические обстоятельства, имеющие место в Иркутской области.

Так, результаты инспекционных проверок Уполномоченного, обращения, поступающие в его адрес, выявляют массовые нарушения, как то:

- отсутствие управляющих компаний, влекущее проблемы с подачей коммунальных услуг, своевременным ремонтом коммуникационных систем и

вывозом бытовых отходов, вследствие чего развивается антисанитарная обстановка, собственно дома разрушаются;

- значительное количество должников по оплате жилищно-коммунальных услуг;

- квартиры не используются нанимателями для проживания, стоят пустые, либо сдаются внаем.

Обстоятельства, как видно, зависят как от нанимателя, так и наймодателя. Их совокупность в целом свидетельствует об отсутствии контроля за эксплуатацией и сохранностью областного специализированного жилищного фонда. Это происходит потому, что в области нет уполномоченного на этот вид деятельности государственного органа исполнительной власти. Закон №164-ОЗ, положение о министерстве, штатная численность сотрудников жилищного отдела и отсутствие представительств на территориях, где построен спецжилфонд, не предполагают деятельность министерства имущественных отношений Иркутской области по осуществлению последующего контроля за сохранностью. Однако эти полномочия министерства, как наймодателя, заключившего договор с гражданином, вытекают непосредственно из норм Жилищного кодекса Российской Федерации.

В этой связи Уполномоченным в адрес Председателя Правительства Иркутской области было направлено предложение о создании учреждения, наделенного полномочиями на обеспечение контроля за сохранностью и эксплуатацией областного жилищного фонда, которое, к сожалению, не было поддержано. Однако нуждаемость в учреждении такого подразделения не отпала, поскольку с расширением спецжилфонда недобросовестным поведением нанимателей проблемы только увеличиваются.

Никто не проводил мониторинг пустующих и сданных внаем квартир, однако эти факты выявляются при каждой проверке условий проживания лиц из числа детей-сирот. Законом № 164-ОЗ сдача внаем запрещена, следовательно, должна наступать ответственность наймодателя. Между тем, эти обстоятельства остаются без оценки.

Так, в адрес Уполномоченного обратилась гр. А, в 2017 году зарегистрировавшая брак с гр. С. являющимся с 2013 года нанимателем жилого помещения спецжилфонда в п. М. Топка. С момента получения квартиры гр. С. в квартире не проживает, а передал ее гр. Х. в счет денежного долга. Заявитель А., объясняя обращение интересами своего ребенка, просила помощи в выселении гр. Х. Ею был подан иск в суд, который невозможно рассмотреть из-за того, что место нахождения нанимателя С. неизвестно. Ответчик Х. заявляет, что выселяться не намерен, т.к. квартиру купил. Из доводов обращения усматривается, что и брак с гр. А также является способом расчета за долги уже с другим кредитором.

В ходе мониторинга муниципальным образованиям был задан вопрос, каким образом они участвуют в контроле за эксплуатацией спецжилфонда области. Ответ «обеспечиваем управляющей компанией» поступил только от 9 муниципальных образований: Нижнеудинского, Иркутского, Боханского, Шелеховского районов, Зимы, Тулуна, Свирска, Саянска, п. Усть-Ордынский. Остальные муниципальные образования ответили: либо «на территории нет спецжилфонда», либо «не наши полномочия». При этом администрация Тулуна указала: «Администрацией на постоянной основе проводится только работа по

выбору управляющей компании для домов, относящихся к специализированному фонду для детей-сирот (проведение открытого конкурса по выбору управляющей компании для управления данных многоквартирных домов). При этом надо отметить, что проживающими гражданами своевременно не вносятся платежи за жилищно-коммунальные услуги, числится большая задолженность. Вследствие чего, имеющиеся управляющие компании (их всего две на территории МО «город Тулун») не изъявляют желания участвовать в конкурсах и брать на себя обслуживание данного фонда. Так до настоящего времени управляющие компании не выбраны».

Две территории как форму участия отметили контроль за внесением платы и направление информации в министерство имущественных отношений - Свирск, Зима.

Привлекает внимание откровенный ответ администрации Иркутского района: «Согласно поступившей информации, только 2 МО ИРМО осуществляют контроль над содержанием и эксплуатацией специализированного жилищного фонда для лиц из числа детей-сирот. В частности, одно из муниципальных образований осуществляет контроль с помощью заключения договоров субаренды на период отсутствия несовершеннолетних».

Таким образом, массовое нарушение законодательства в плане сдачи жилых помещений внаем общеизвестно.

Все вышеизложенные факты в совокупности свидетельствуют о том, что имеется необходимость не только в учреждении, осуществляющем контроль за эксплуатацией спецжилфонда, обеспечивающем присутствие управляющей компании, соблюдение нанимателями своих обязательств. Необходима также выработка правовых критериев для определения оснований при переоформлении договора найма специализированного жилого помещения, и определения, является ли виновное поведение нанимателя (наличие задолженности, отсутствие собственного интереса для проживания и т.п.) обстоятельствами, свидетельствующими о трудной жизненной ситуации.

В целом, проблем в деятельности Иркутской области по исполнению жилищных обязательств перед лицами из числа детей-сирот много. Их преодоление требует не только управленческих решений, но и законодательных инициатив на уровне регионального и федерального законодательства.

Министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области поддерживается законодательная инициатива Вологодской области и Республики Ингушетия, которые внесли на рассмотрение Государственной Думы РФ законопроект, позволяющий сокращать 5 летний срок режима специализированного жилья для лиц, проявивших себя добросовестными нанимателями, полностью социализировавшимися, что позволит им улучшать свои жилищные условия, в том числе и с использованием материнского капитала.

В плане совершенствования регионального законодательства министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области разрабатывает изменения в Закон № 164-03, позволяющий освободить лиц из числа детей-сирот, родившихся после 17 августа 1998 года, от представления документа из органа технической инвентаризации об отсутствии жилых помещений в собственности.

Данные инициативы действительно направлены на соблюдение прав граждан. Однако, как указывалось выше, первоочередной задачей регионального законодателя является нормативное урегулирование ведения порядка учета лиц, нуждающихся в получении жилья, прозрачного для всех заявителей, а также законодательное определение места предоставления жилого помещения.

Практика применения новых положений статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» показывает, что данная статья требует дальнейшего совершенствования, исходя из следующего.

1. В соответствии с подпунктом 1 пункта 4 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» основаниями для установления факта невозможности проживания в ранее занимаемом помещении является проживание на законном основании двух категорий лиц:

- лишенных родительских прав в отношении ребенка, которому предстоит возвращаться в жилое помещение;
- лиц, страдающих тяжелой формой заболевания, при котором невозможно совместное проживание иных лиц.

Однако в первом случае перед установлением факта лицу из числа детей-сирот необходимо предпринять попытку размена жилого помещения, вплоть до судебного разбирательства, а при наличии второго основания - не требуется.

Такой порядок ставит заинтересованных лиц в неравные условия. На практике может сложиться ситуация, при которой квартиру в 70 или 90 кв. м. можно будет разменять с матерью, лишенной родительских прав, но не требуется такой попытки, если в квартире проживает, например, старший брат, страдающий открытой формой туберкулеза. В то же время, не исключена ситуация, когда лишение родительских прав вызвано наличием психического заболевания у одного из родителей (единственного родителя). При наличии одновременно двух оснований возникает вопрос: требуется ли предварительная процедура размена жилого помещения.

2. В соответствии с подпунктом 3 пункта 4 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» основанием для установления факта является размер общей площади, приходящийся на вселяемого (менее учетной нормы). При этом не имеет юридического значения, в каком правовом режиме лицо владеет и пользуется частью жилого помещения: на праве собственности, либо на праве пользования на условиях договора социального найма.

Представляется, что такое «уравнивание» не отвечает общей концепции жилищного законодательства Российской Федерации. Так, в соответствии с частью 7 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, при определении общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма гражданину, имеющему

в собственности жилое помещение, учитывается площадь жилого помещения, находящегося у него в собственности.

Представляется справедливым, если такое правило действовало бы и при предоставлении жилых помещений детям-сиротам. В противном случае не соблюдается баланс частных и общественных интересов.

Как показывает практика, средний размер учетной нормы – 15 кв. м. общей площади.

У одного лица может быть право пользования жилым помещением по договору социального найма, в котором приходющийся на него размер площади с учетом иных проживающих составляет 6 кв. м. У второго – право собственности на долю в праве, равной 14 кв. м. В обоих случаях государство в лице субъекта Российской Федерации обязано предоставить жилое помещение одинаковой площади – 33 кв.м. При этом право собственности на имеющийся объект недвижимости не прекращается, собственник распоряжается им по своему усмотрению.

3. Согласно подпункта 2 пункта 4 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» основанием для установления факта является непригодность жилого помещения для постоянного проживания, его несоответствие СНИП и иным требованиям законодательства.

Такая формулировка предоставляет должностному лицу неограниченные возможности при оценке соответствия. В целях упрощения правоприменительной практики, формирования ее единообразия и исключения произвольной оценки обстоятельств со стороны должностных лиц органов исполнительной власти коррупциогенных факторов, представляется целесообразным данный пункт конкретизировать указанием на то, каким документом, либо каким органом может быть подтверждена непригодность жилого помещения для проживания.

4. Статья 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривает только один способ обеспечения жилищных прав - путем формирования специализированного жилищного фонда, что ограничивает права субъектов РФ в выборе таких способов обеспечения прав, как выдача сертификатов, предоставление земельных участков, предоставление ссуды на льготных условиях и т.д.

Усматривается необходимость расширения полномочий субъектов Российской Федерации по выборам способов обеспечения жилищных прав (хотя бы для семейных лиц, которых уже можно не контролировать).

5. Обращает на себя внимание несоответствие наименования статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», с ее содержанием.

Данная статья поименована как «дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение». Между тем, содержание статьи не регулирует вопросы предоставления имущества, а полностью посвящено

вопросам предоставления жилого помещения. Таким образом, наименование статьи не соотносится с предметом регулирования.

6. Предлагается предусмотреть снятие ребенка-сироты с регистрационного учета только с предварительного разрешения органа опеки и попечительства.

При отсутствии федерального правового регулирования обязанности государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществлять контроль за оформлением регистрации детей-сирот в сохраняемых за ними жилых помещениях и возможности снятия их с регистрационного учета только с предварительного разрешения органа опеки и попечительства, списки лиц из числа детей-сирот, нуждающихся в получении жилых помещений пополняются, поскольку им некуда возвратиться.

7. После заключения договоров найма жилых помещений специализированного жилищного фонда (в свете изменений статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» с 1 января 2013 г.), выявились следующие проблемы:

Наниматели (лица из числа детей-сирот) приводят жилое помещение в состояние, непригодное для проживания, разрушая и уничтожая сантехническое, электрическое оборудование и т.п.

Возникает необходимость нормативного и организационного регулирования вопросов по контролю за надлежащим использованием объекта недвижимости. Кроме того, позволение, в такого рода случаях, выселять только с предоставлением иного жилого помещения (часть 5 статьи 103 Жилищного кодекса Российской Федерации) ставит перед субъектами задачу формирования жилищного фонда, в который можно будет переселять нарушителей. Часть 5 статьи 103 Жилищного кодекса Российской Федерации содержит указание, что иное жилое помещение должно отвечать таким признакам как: быть благоустроенным и находиться в черте данного населенного пункта. Вместе с тем, не урегулирован вопрос, в каком правовом режиме должно или может быть предоставлено иное жилое помещение и его минимальный размер по общей площади.

8. В соответствии со статьей 53 Жилищного кодекса Российской Федерации в качестве последствий намеренного ухудшения жилищных условий действует отказ в признании нуждающимся в получении иного жилого помещения не менее чем в течение пяти лет. Однако положения статьи 53 Жилищного кодекса Российской Федерации не учтены в Федеральном законе «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», и, соответственно, в региональных законах.

Между тем, учитывая необходимость соблюдения справедливого баланса между частными и общественными интересами, следовало бы дополнить этот Закон соответствующими ограничениями.

Обобщая проблемные вопросы в соблюдении жилищных прав детей-сирот и лиц из их числа, представляется крайне важным рекомендовать:

1. Законодательному Собранию Иркутской области обсудить возможность законодательной инициативы о распространении действия положений статьи 53 Жилищного кодекса Российской Федерации к обязательствам по предоставлению жилья лицам из числа детей-сирот.

2. Правительству Иркутской области:

- увеличить финансирование на исполнение жилищных обязательств перед лицами из числа детей-сирот. Ежегодные расходы планировать с учетом нарастающей динамики нуждающихся лиц;

- рассмотреть вопрос совершенствования механизмов обеспечения жильем помещениями лиц из числа детей-сирот, в том числе о возможности предоставления им жилых помещений по выбранному ими месту жительства;

- принять меры к обеспечению наличия специализированного жилищного фонда для данной категории лиц на территории всех муниципальных образований уровня город (район), в том числе с использованием возможности приобретения жилья на вторичном рынке;

- создать при первом заместителе Губернатора-Председателя Правительства Иркутской области постоянно действующую межведомственную комиссию для оперативного решения вопросов создания специализированного жилищного фонда на территории всей области, совершенствования законодательства и обеспечения сохранности жилых помещений, в которых дети-сироты имеют законное право пользования, либо собственности;

- разработать нормативный правовой акт, обеспечивающий контроль субъекта Российской Федерации за сохранностью жилых помещений, в которых сохраняется законное право детей-сирот. В этой связи назрела законодательная инициатива по внесению изменений в Закон № 164-03 в части конкретизации места предоставления жилого помещения и четкого определения порядка учета нуждающихся в целях предоставления.

- принять исчерпывающие меры по сохранности специализированного жилищного фонда, в которых в настоящее время проживают лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей;

- изыскать денежные средства для полного исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений лицам из числа детей-сирот, прежде всего, на исполнение судебных решений о предоставлении на условиях договора социального найма.

- вернуться к вопросу о создании учреждения, наделенного компетенцией по контролю за сохранностью и эксплуатацией специализированного жилищного фонда Иркутской области.

- выработать критерии определения «трудной жизненной ситуации» с учетом фактических обстоятельств и виновного поведения нанимателя.

*В подготовке материалов специального доклада приняла участие советник
Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области С.В. Бурдукова*

**Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области
664011, г. Иркутск, ул. Горького, 31
т. 34-19-17, 24-21-45, 24-18-45
Эл. почта: rebenok.irk@mail.ru
Сайт: irdeti.ru**