

**ПРАВО НЕКОТОРЫХ КАТЕГОРИЙ ДЕТЕЙ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ
ИМ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ: НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Автор анализирует новый порядок реализации детьми-сиротами права на жилое помещение с учетом изменений законодательства. Исследованы проблемы определения оснований постановки на учет таких граждан для предоставления жилого помещения, порядок постановки на учет для предоставления жилого помещения, проблемы адаптации детей-сирот к самостоятельной жизни, проблемы реализации механизма защиты жилищных прав детей-сирот.

Ключевые слова: жилое помещение, дети-сироты.

К сожалению, количество детей-сирот в России по-прежнему велико. Так, в Новосибирской области по состоянию на 01.01.2012 г. на учете состояло 1 961 чел. (14,2 % среди всех детей-сирот) детей-сирот, физически утративших кровных родителей, и 11 880 чел. (85,8 %) являлись социальными сиротами. По-прежнему актуальны вопросы защиты прав и законных интересов таких граждан. Так, в 2011 г. численность детей, в защиту которых предъявлены иски или предоставлены в суд заключения, составила 2 825 чел. (в 2010 г. – 2 250), из них 14,6 % – о защите прав детей на жилое помещение¹.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на внеочередное предоставление жилого помещения по договорам социального найма (с 01.01.2013 г. – право на предоставление жилого помещения в пользование по договору найма специализированного жилого помещения).

Это право они приобретают по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах РФ или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы (п. 2 ЖК РФ, ст. 8 ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 г. в ред. от 21.11.2011 г., далее – ФЗ о дополнительных гарантиях)². Так, в Новосибирской области, по состоянию на 01.01.2011 г. более 50 % граждан (6 534 чел.), относящихся к рассматриваемым категориям, нуждалось в обеспечении жилыми помещениями, из них в возрасте от 18 до 23 лет – 1 894 чел., 602 чел. было обеспечено жильем.

На 1 января 2012 г. количество нуждающихся в обеспечении жильем в возрасте от

¹ Статистические данные. URL: <http://www.nso.ru/citizens/children/r-strategy/Pages/Механизм-реализации.aspx>. (дата обращения 20.12.2012).

² Данное право принадлежит только гражданам РФ, поскольку только могут быть нанимателями по договору социального найма, а именно такой договор должен послужить основанием возникновения права пользования жилым помещением для рассматриваемой категории граждан. Однако данное ограничение не применимо к нанимателям по договору специализированного найма.

Показатель	Год						Итого
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Квартиры	27	42	113	137	154	272	705
Дома	11	45	51	30	35	16	188
Комнаты в квартирах	8	69	189	9	171	345	812
Часть дома	29	13	21	221	189	9	461
Итого	75	169	374	397	549	602	2166

18 лет и старше составило 1 630 чел. Большая часть – это граждане, поставленные на учет в период с 1996 по 2005 г. Основные причины создавшейся ситуации: недостаточность финансовых средств на обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 90-е гг.; увеличение числа детей-сирот, не имеющих закрепленного или собственного жилья (например, из вновь выявленных детей в 2005 г. не имели жилья – 22 %, в 2009 г. – 38 %, в 2010 г. – 41 %, в 2011 – 50,4 %); невозможность возвращения детей-сирот в жилые помещения, закрепленные в отдаленных, неперспективных населенных пунктах, в жилые помещения, не пригодные для проживания по вине родителей, лишенных родительских прав и оставшихся проживать в жилье, закрепленном за детьми, пришедшем в ветхое состояние, и др.³

В таблице приведены данные об обеспечении жилыми помещениями.

Что же послужило поводом для принципиального изменения порядка обеспечения жилыми помещениями рассматриваемых категорий граждан? По-видимому – необходимость предотвращения нарушения их прав. Предоставление помещений именно по договорам социального найма неоднократно подвергалось критике, так как эта категория нанимателей действительно попадала в группу риска.

Представляются возможными две ситуации, при которых может иметь место нарушение прав граждан рассматриваемых категорий. Первая: незаконное изъятие у гражданина жилого помещения, предоставленного на основании договора социального найма, а затем перешедшего в его собственность в результате приватизации. После приватизации жилое помещение часто ста-

новилося объектом сделок на невыгодных для продавца условиях. Вторая: обмен не приватизированного жилого помещения, ухудшающий положение гражданина.

В первой ситуации дееспособный гражданин волен самостоятельно распоряжаться жилым помещением, и, если учитывать проблемы социальной адаптации такого гражданина, действительно могли иметь место сделки, совершенные под влиянием обмана, заблуждения и т. д. (ст. 179 ГК РФ). Следует признать, что постановка вопроса о недействительности таких сделок, а тем более, о применении последствий их недействительности, не всегда эффективна. Кроме того, инициатором судебной защиты может выступить сторона в сделке, т. е. сам обманутый гражданин. Из-за трудностей его адаптации в обществе также возникали проблемы. В целях предотвращения нарушения прав рассматриваемой категории пользователей предлагалось запретить приватизацию предоставленных по договору социального найма жилых помещений в течение определенного периода времени и т. п. Однако с 01.03.2013 г. в случае прекращения приватизации жилых помещений данная проблема потеряла бы свою актуальность, теперь, очевидно, это вопрос времени. Во второй ситуации также сложно предусмотреть возможность контроля соблюдения интересов такого гражданина. Напомним, что обмен жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, возможен лишь с согласия наймодателя, однако отказ допускается только по основаниям, предусмотренным ст. 73 ЖК РФ.

Статистические данные о том, какое количество жилых помещений, предоставленных рассматриваемым категориям граждан, выбыло из их владения помимо их воли, отсутствуют, можно эти ситуации лишь иллюстрировать отдельными примерами. Является ли причиной нарушения прав этих граждан только несовершенство действующего законодательства, и устранены ли проблемы сейчас, с изменением механизма обес-

³ Статистические данные. URL: <http://www.nso.ru/citizens/children/r-strategy/Pages/Механизм-реализации.aspx>. (дата обращения 20.12.2012).

печения названных лиц жилыми помещениями? Или основной причиной выявленных нарушений является их непригодность к самостоятельной жизни, сложность социальной адаптации?

По мнению ряда авторов, затруднения профессионального самоопределения и трудоустройства, а также правовая некомпетентность являются наиболее характерными для детей-сирот. Умения, которые приобретаются воспитанниками в детских домах и школах-интернатах, не осознаются ими как жизненно необходимые, поэтому не становятся значимыми. Это приводит к тому, что выпускник часто психологически не готов к самостоятельной жизни [1].

В 2008–2009 гг. педагогами-воспитателями, социальным педагогом детского дома были обследованы условия постинтернатной адаптации 64 выпускников детских домов Петропавловска-Камчатского. Анализ полученных данных показал, что выпускники-сироты и лица, оставшиеся без попечения родителей, испытывают, в частности, следующие проблемы в жилищной сфере: постановка в очередь на получение жилья...; ликвидация задолженности по оплате за жилье, оформление субсидии и т. п. [2. С. 18–19]. Повидимому, аналогичные результаты могли быть получены при исследованиях, проведенных и в других населенных пунктах РФ.

Очевидно, что проблемы с реализацией рассматриваемыми категориями граждан своего права на жилое помещение связаны не только с состоянием законодательства, но и с осознанием значимости наличия жилого помещения в жизни гражданина, с осознанием необходимости исполнения своих жилищных обязанностей и т. д., с формированием «жизненных навыков», а это уже комплексная проблема.

Для устранения проблем адаптации в обществе в регионах стало применяться так называемое постинтернатное сопровождение. Данное направление представляется перспективным. Например, в Новосибирской области действует долгосрочная целевая программа «Семья и дети»⁴. Для эффективного осуществления процесса социальной

⁴ Постановление Правительства Новосибирской области от 29.08.2011 № 374-п (ред. от 06.08.2012) «Об утверждении долгосрочной целевой программы “Семья и дети” на 2012–2015 годы». Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в нее отдельным разделом включены мероприятия, направленные на создание единой региональной системы социальной адаптации и постинтернатного сопровождения выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Созданы службы постинтернатного сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Новосибирске и нескольких районах Новосибирской области. К 2015 г. предполагается создание подобных служб во всех районах Новосибирской области. В настоящее время с выпускниками учреждений заключено 390 договоров постинтернатного сопровождения.

В ряде субъектов РФ приняты нормативные акты, регламентирующие отношения постинтернатного сопровождения⁵. Постинтернатное сопровождение лиц из числа выпускников является формой социальной помощи и осуществляется по заявлению этих лиц, безвозмездно для них, на основании договора между органами исполнительной власти субъекта РФ, постинтернатным помощником (воспитателем) и лицом из числа выпускников.

Получая в пользование жилые помещения на основании договора социального найма, гражданин становился бессрочным пользователем жилого помещения, при изменении состава семьи или при иных жизненных обстоятельствах приобретал право решать вопрос своего жилищного обеспечения путем обмена этого жилого помещения на другое жилое помещение, право на приватизацию жилого помещения, не менее «прочным» являлось и право пользования жилым помещением у членов семьи такого нанимателя, в частности, в случае его смерти они не могли быть выселены из помещения и т. д. В свое время данное право характеризовалось исследователями как самостоятельное (Ю. Г. Басин, П. И. Седугин, Ю. К. Толстой, В. М. Чернов, В. Ф. Чигир).

⁵ См., например: Закон Камчатского края от 19.12.2011 № 730 «О постинтернатном сопровождении в Камчатском крае»; Постановление Правительства Оренбургской области от 03.11.2011 г. № 1077-п «О порядке постинтернатного сопровождения в Оренбургской области выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет».

Однако законодатель решил применить другой подход, существенно изменив порядок предоставления таким гражданам жилых помещений. Если дети, оставшиеся без попечения родителей, не реализовали принадлежащее им право на обеспечение жилыми помещениями до 1 января 2013 г., в дальнейшем жилое помещение должно им предоставляться по договору найма специализированного жилого помещения. Изменилась и классификация специализированных жилищных фондов, предполагается отдельный учет такой категории специализированных жилищных фондов, как «жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁶.

Появился ли механизм предотвращения нарушения жилищных прав граждан? Если учесть, что возможности нанимателя по распоряжению жилым помещением, предоставленным на основании договора найма специализированного жилого помещения, сведены к нулю, то да.

Однако вопрос представляется более сложным. Правовое положение нанимателя по договору найма специализированного жилого помещения существенно отличается от правового положения нанимателя по договору социального найма. Полагаем, что эти отличия известны и нет необходимости подробно в данной работе останавливаться на них. Обратим внимание лишь на некоторые моменты.

Предполагается заключать договоры найма специализированного жилого помещения с пользователями на пять лет. По окончании срока действия договора возможны два варианта.

Во-первых, орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий управление государственным жилищным фондом, будет обязан принять решение об исключении жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключить с рассматриваемой категорией граждан договор социального найма в отношении данного жилого

помещения в порядке, установленном законодательством субъекта РФ.

Во-вторых, при выявлении обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания рассматриваемым категориям пользователей содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый пятилетний срок по решению органа исполнительной власти субъекта РФ. Порядок выявления этих обстоятельств устанавливается законодательством субъекта РФ, которое еще предстоит формировать. Договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый пятилетний срок не более чем один раз.

Анализ действующего законодательства субъектов РФ не позволяет выявить ни примерный перечень подобных обстоятельств, ни критерии отнесения их к таковым (конечно, у субъектов РФ есть несколько лет для устранения этих пробелов при формировании законодательства субъекта РФ, учитывая, что срок действия таких договоров, заключаемых с 01.01.2013 г., истечет через пять лет). Попытка найти решение была предпринята Министерством образования и науки РФ, которое разработало Рекомендации по организации работы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей⁷. Разработаны и Модельный Закон субъекта РФ, и Модельное постановление Правительства субъекта РФ, где должен содержаться механизм реализации норм ЖК РФ. Согласно названным Рекомендациям, обстоятельствами, свидетельствующими о необходимости оказания лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, при наличии которых по решению уполномоченного органа субъекта РФ по управлению специализированным жилищным фондом договор найма специализированного жилого помещения с указанными лицами может быть однократно заключен на новый пятилетний срок, являются:

⁶ ФЗ от 29.02.2012 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

⁷ Письмо Министерства образования и науки РФ от 8 октября 2012 г. № ИР-864/07. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

а) неудовлетворительная адаптация нанимателя к самостоятельной жизни, в том числе отсутствие постоянного заработка, иного дохода в связи с незанятостью трудовой деятельностью, наличие отрицательной социальной среды, совершение правонарушений и антиобщественных действий;

б) длительная болезнь, инвалидность, препятствующие добросовестному исполнению обязанностей нанимателя, в том числе в связи с нахождением в лечебном или реабилитационном учреждении.

Очевидно, что при установлении некоторых обстоятельств неизбежно преобладание субъективного подхода. Но важно еще и то, с какой целью эти обстоятельства будут устанавливаться? Предположим, если установлено наличие отрицательной социальной среды – предотвратить возможность изъятия жилого помещения у гражданина. Но с прекращением приватизации жилых помещений это станет невозможным и в случае предоставления жилого помещения по договору социального найма. Проблемы же в реализации жилищных прав, возникающие чаще в силу неприспособленности к самостоятельной жизни, изменения ЖК РФ решить не могут. А вот трудностей детям-сиротам, создавшим уже свои семьи, добавят. В течение пяти лет гражданин оказывается «привязанным» к жилому помещению, он не может использовать его для улучшения жилищных условий, обменять на другое при переезде в иной населенный пункт и т. д.

Кроме того, законодатель не дал ответ, какой орган должен принимать решение о заключении или незаключении договора найма на новый срок, кто должен дать заключение о наличии или отсутствии подобных обстоятельств, отнеся данные вопросы к компетенции исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

По замыслу Министерства образования и науки РФ, региональная модель реализации федеральной гарантии обеспечения жильем граждан указанной категории предполагает взаимодействие двух органов исполнительной власти субъекта РФ.

Во-первых, органа исполнительной власти субъекта РФ, который ведет работу непосредственно с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, их законными представителями, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей, по вопросам обеспечения жилыми помещениями. К его компетенции предлагается отнести решение таких вопросов, как установление оснований для предоставления жилых помещений и формирование списка лиц, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями; контроль сохранности жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей которых либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; *выявление обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации и однократного заключения с нанимателем договора найма специализированного жилого помещения на новый пятилетний срок* (курсив наш. – М. Р.). Данные функции могут быть возложены на орган опеки и попечительства⁸. Если субъекты РФ примут на вооружение указанные Рекомендации, будет иметь место противоречие нормативного акта субъекта РФ и ст. 2, 7, 8, 9 ФЗ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 г. в ред. от 01.07.2011 г. Опека или попечительство устанавливаются лишь над недееспособными, ограниченно или частично дееспособными гражданами. Рассматриваемые категории граждан к таковым не относятся. Выявляя обстоятельства трудной жизненной ситуации и делая вывод о возможности заключения договора социального найма или же повторного заключения договора найма специализированного жилого помещения, орган опеки и попечительства будет реализовывать не свойственные ему задачи (ст. 7 ФЗ «Об опеке и попечительстве»), выйдет за пределы предоставленных ему полномочий (ст. 8 ФЗ «Об опеке и попечительстве»), наконец, подобное можно расценивать как вмешательство в частную жизнь. Идея законодателя по возможности оградить гражданина от негативного влияния недобросовестных участников гражданского оборота понятна, но предлагаемый механизм представляется не удачным.

Во-вторых, орган исполнительной власти субъекта РФ, который, действуя от имени собственника жилищного фонда, формирует специализированный жилищ-

⁸ Письмо Министерства образования и науки РФ...

ный фонд для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принимает решения о предоставлении из этого фонда жилых помещений, заключает с указанными категориями нанимателей договоры найма специализированного жилого помещения и договоры социального найма жилого помещения. Этот же орган должен осуществлять контроль за использованием и сохранностью специализированного жилищного фонда для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данные функции могут быть возложены на орган исполнительной власти субъекта РФ в области жилищно-коммунального хозяйства, жилищного строительства, управления имуществом или специализированный орган по управлению жилищным фондом субъекта РФ⁹. Можно заметить, что предлагаемый вариант распределения функций не отличается четкостью, имеет место их дублирование.

Не дал законодатель ответа и на вопрос, что делать в ситуации, когда данные обстоятельства, предположим, имеют место и после истечения второго пятилетнего срока пользования предоставленным жилым помещением по договору найма специализированного жилого помещения. Данное помещение не переводится в жилищный фонд социального использования, гражданин не может стать нанимателем по договору социального найма. Но по смыслу данной статьи не предусматривается и заключение договора найма специализированного жилого помещения на третий срок. Представляется, что дополнение ст. 103 ЖК РФ положением о том, что «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не могут быть выселены из специализированных жилых помещений без предоставления других благоустроенных жилых помещений, которые должны находиться в границах соответствующего населенного пункта» также не даст ответа на данный вопрос. Во всяком случае, неизбежно придется решить, к какой категории жилищных фондов должно относиться это другое благоустроенное помещение, в которое будет выселен гражданин по окончании срока действия договора найма специализированного жилого помещения (очевидно лишь, что оно должно находиться в преде-

лах этого же населенного пункта и должно быть благоустроенным применительно к условиям данного населенного пункта), какова должна быть норма предоставления нового помещения, какое право возникнет на вновь предоставленное жилое помещение. Наконец, каковы правовые основания расторжения данного договора? По-видимому, руководствоваться нужно ст. 83 ЖК РФ, дополнительные основания расторжения данного договора пользования жилым помещением не предусмотрены, ни о никакой «негативной социальной адаптации» речи не идет.

Учитывая изложенное, представляется, что рассмотренные изменения и дополнения в Жилищный кодекс РФ являются не до конца продуманными, не соотносены с другими действующими нормативными актами, что вызовет сложности при правоприменении. Принимая во внимание возможное окончание приватизации жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма, не исключено снижение и количества случаев злоупотребления в части распоряжения жилыми помещениями, предоставленными сиротам. Возможно, целесообразнее было бы рассмотреть и внедрить механизм более жесткого контроля при обмене такими помещениями, предоставив соответствующие полномочия органам исполнительной власти субъекта РФ и вменив им в обязанности осуществление такого контроля, а также более активно развивать систему постинтернатного сопровождения на договорной основе. Свои плоды должна дать и предусмотренная ФЗ «Об опеке и попечительстве» система мер устройства детей в семьи, что как раз и будет способствовать их социальной адаптации.

Список литературы

1. Рожков М. И., Байбородова Л. В., Сапожникова Т. Н. Взаимодействие субъектов постинтернатного сопровождения детей-сирот: Метод. пособие. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2010. 108 с.
2. Ефименко В. Н. Опыт постинтернатного сопровождения выпускников детского дома // Ярославский педагогический вестник. 2012. № 1. Т. 2 (Психолого-педагогические науки). С. 18–19.

⁹ Письмо Министерства образования и науки РФ...

M. N. Rakhvalova

**THE RIGHT OF SOME CATEGORIES OF CHILDREN
FOR GRANTING PREMISES TO THEM:
NEW IN THE LEGISLATION**

In this article the author analyzes the new order of realization by children-orphans of right to the living quarters taking into account changes in the legislation. In the article the problems of the determination of the bases of setting to the calculation of such citizens for the assignment of living quarters, the order of setting to the calculation for the assignment of living quarters, problem of the adaptation of child – orphans to the independent life, the problems of the realization of the mechanism of the protection of the housing rights of child – orphans are investigated.

Keywords: living quarters; the child-orphan.