

Проблемы формирования специализированного (социального) жилищного фонда для детей-сирот

Problems of formation of the fund of specialized (social) housing for orphans

Тарасова А.Е.

канд. юрид. наук, доцент, заведующая кафедрой международного права, ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»
e-mail: interlaw-kafedra@mail.ru

Tarasova A.E.

Ph.D. in Law, Associate Professor, Head of the Department of International Law, South Federal University
e-mail: interlaw-kafedra@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы формирования специализированного жилищного фонда для детей-сирот, направления совершенствования государственной жилищной политики и предложения по созданию жилищного фонда социального назначения в публичной собственности.

Ключевые слова: жилищный фонд социального использования, специализированный жилищный фонд.

Abstract

The article deals with the problems of forming a specialized housing fund for orphans, the direction of improving the state housing policy and proposals for the creation of public housing fund

Keywords: social housing, specialized housing.

Статья подготовлена в рамках государственного задания ФГБНУ «Центр защиты прав и интересов детей» на 2018 год № 25.12608.2018/12.1

В РФ предусмотрена гарантия жилищного обеспечения такой льготной категории граждан, как дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа. Гражданам указанной категории жилые помещения предоставляются на постоянной основе. До 1.01.2013 г. жилищное законодательство устанавливало внеочередной порядок предоставления жилых помещений из государственного и муниципального жилищного фонда социального использования по бессрочным договорам социального найма. С 1.01.2013 г. действует новый порядок[1], предусматривающий формирование на уровне субъектов РФ специализированного государственного жилищного фонда для предоставления лицам из числа детей-сирот по достижении ими 18-летнего возраста жилых помещений на пятилетний срок по договорам специализированного найма, и после окончания срока договора – на бессрочной основе по договору социального найма. По окончании срока специализированного найма жилые помещения для детей-сирот исключаются из специализированного жилищного фонда и переходят в фонд социального использования (абз. 3 ч. 6 ст. 8 ФЗ № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

Специализированный (становящийся социальным) жилищный фонд для детей-сирот должен формироваться как государственный жилищный фонд субъекта РФ (ч. 3 ст. 8 ФЗ № 159-ФЗ, ст. 98.1 ЖК РФ), что предопределяется и обязанностью субъекта РФ формировать список указанных лиц на уровне субъекта РФ (региональный список), и отнесением жилищного обеспечения детей-сирот к обязательствам субъектов РФ.

На момент введения в действие нового порядка жилищного обеспечения детей-сирот, предусматривающего с 1.01.2013 г. немедленное предоставление жилого помещения лицу по достижении им 18-летнего возраста (общее правило), сформировалась «очередь» внеочередников из указанной категории лиц, которым жилые помещения не были предоставлены по договорам социального найма в связи с отсутствием жилых помещений в достаточном количестве. На практике это привело к тому, что в субъектах РФ был реализован подход одновременно – ликвидации существующей задолженности и планового обеспечения жильем лиц указанной категории по новому порядку. Единственным способом решения данной задачи уполномоченные органы власти субъектов РФ видели строительство специализированных многоквартирных домов, жилые помещения в которых предназначены для вселения только лиц из числа детей-сирот. При этом в целях экономии строительства подобные многоквартирные дома планировались по минимальной площади на одиноко проживающего гражданина, т.е. представляли собой однокомнатные квартиры и многоквартирные дома, состоящие исключительно из однокомнатных квартир, а также возводимые в тех территориях населенных пунктов, где недостаточно развита инфраструктура. Такой подход обеспечивал быстрое и дешевое строительство специализированного жилищного фонда, однако требованиям к социальному жилью и тем более к категории «достаточного жилища», как она понимается в международном праве прав человека [2], эти жилые объекты не соответствовали.

Таким образом, формирование специализированного жилищного фонда, рассчитанного на немедленное предоставление жилых помещений, оказалось исключенным из общей государственной политики регионов и муниципальных образований. Это привело к целевому (точечному) формированию специализированного жилищного фонда только для отдельной категории граждан в виде специализированных жилых многоквартирных домов, в которых проживают исключительно граждане из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. В то время как указанный жилищный фонд должен отвечать всем требованиям к социальному жилищному фонду, поскольку по окончании срока договора найма предоставленных специализированных жилых помещений, жилищный фонд юридически приобретает статус социального. Более того, требования к специализированному (социальному) жилищному фонду для детей-сирот должны быть повышенными, обеспечивающими социализацию нанимателей и возможность их сопровождения с целью оказания поддержки в преодолении трудной жизненной ситуации, что должно исключать использование жилого помещения не по назначению, формирование задолженности по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги. Однако на практике ситуация с формированием специализированного жилищного фонда для детей-сирот складывается непростая, часто из-за недостаточного понимания публичными образованиями самого статуса и вида указанного жилищного фонда. На уровне субъектов РФ имеется заблуждение, что указанный фонд является специализированным, временным, и уступает по характеристикам социальному жилищному фонду. В то время как режим специализированного найма на срочной основе был применен лишь с целью защиты прав нанимателей таких жилых помещений на период их социальной адаптации и исключения рисков утраты жилых помещений, поскольку специализированное жилое помещение нельзя обменять, вселить в него поднанимателей, приватизировать и продать. Напротив, качественные характеристики жилых помещений, назначение жилищного фонда, условия его предоставления (норма площади) не должны уступать фонду социальному, поскольку

жилищный фонд для детей-сирот предназначен для постоянного проживания и имеет целью решение жилищного вопроса указанной категории граждан.

Точечное решение жилищного вопроса отдельной категории граждан (детей-сирот, лиц из их числа) вне общей жилищной политики регионов связано, безусловно, с кризисом социального жилья и общими проблемами формирования государственных и муниципальных жилищных фондов в РФ. Предполагалось, что такой проблемы - целенаправленного строительства специализированных жилых домов для детей-сирот, преимущественно однокомнатных многоквартирных домов с анклавным типом поселения в них лиц указанной категории, не должно возникнуть, поскольку у каждого субъекта РФ должны быть свои планы развития территорий населенных пунктов, включая комплексное решение жилищного вопроса для разных льготных категорий граждан.

В действительности, публичные функции по обеспечению граждан отдельных категорий жилыми помещениями по-разному распределены на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Например, предоставление жилых помещений малоимущим гражданам передано муниципальным образованиям (ст. 49 ЖК РФ) и жилые помещения им должны предоставляться из муниципальных жилищных фондов.

Жилищный фонд для детей-сирот, напротив, создается на уровне субъектов РФ, хотя на практике имеют место две тенденции:

- формирование специализированного фонда субъекта в виде однокомнатных многоквартирных домов исключительно для детей-сирот (общее правило);
- передача полномочия по жилищному обеспечению на уровень муниципальных образований (в то время как у муниципальных образований имеются сложности в решении жилищного вопроса малоимущих и иных категорий граждан, и общая очередь нуждающихся в предоставлении жилья в рамках общего порядка обеспечения жильем).

Передача государственного полномочия субъекта РФ по жилищному обеспечению детей-сирот на муниципальный уровень часто не сопровождается соответствующим и достаточным финансированием, либо полномочия передаются в муниципальные образования, в которых не планируется строительство нового жилищного фонда, а в имеющемся муниципальном жилищном фонде, свободные жилые помещения отсутствуют.

Указанная тенденция привела также к тому, что фактически полномочие субъекта РФ в конкретном муниципальном образовании ограничивало граждан территорией и обязательствами этого муниципального образования по предоставлению жилья. В то время как, например, на территории других муниципальных образований жилые помещения строились (приобретались) или были в наличии, но претендовать на них дети-сироты, находящиеся в региональном списке, не могли. Таким образом, передача полномочия и его реализации на местный уровень осуществляется неэффективно и нецелесообразно, продолжая формировать задолженность по предоставлению жилых помещений. Какого-либо контроля за законностью и эффективностью передачи полномочия субъекта РФ по жилищному обеспечению детей-сирот, формированию и строительству специализированного (социального) жилищного фонда на уровень органов местного самоуправления, не осуществляется.

К проблемам законодательного регулирования также относится и отсутствие четко регламентированной и понятной процедуры передачи в специализированный жилищный фонд свободных жилых помещений из каких-либо иных государственных или муниципальных жилищных фондов, например, фонда социального использования, учитывая и конкуренцию указанных фондов в решении жилищной проблемы разных категорий граждан, и существующую задолженность перед гражданами РФ, в частности, малоимущими и иными категориями по предоставлению им жилых помещений по договорам социального найма (очередь нуждающихся).

Таким образом, в специализированный жилищный фонд могут быть приобретены жилые помещения либо у собственников жилья, либо построены (созданы новые жилые помещения в достаточном количестве).

До недавнего времени приобретение жилых помещений у единственного продавца физического лица было невозможно ввиду особого порядка приобретения имущества для государственных нужд. Федеральным законом от 29.07.2018 N 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» с 1.01.2019 г. введены в действие положения об упрощении закупки жилых помещений в специализированный фонд для детей-сирот у собственников. Так внесены изменения в ст. ст. 83 и 83.1. Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», упрощающие закупку жилых помещений в указанный фонд у физических лиц (посредством запроса предложений, в том числе в электронной форме).

Кроме того, до настоящего времени отсутствуют законодательно закреплённые условия отнесения жилых помещений к стандартному жилью, и до их установления под стандартным понимается жилье экономического класса[3] (в этом случае закупки жилья у единственного поставщика – подрядчика, исполнителя допускаются законом).

Строительство жилых помещений для детей-сирот в субъектах РФ преимущественно развивалось по типу анклавного поселения только лиц указанной категории в одном доме, группе домов. Это вступало в противоречие с самой концепцией нового порядка жилищного обеспечения детей указанной категории, направленной на их социализацию в обществе, предоставление жилых помещений по месту жительства, с учетом возможности трудоустройства, оказания социального сопровождения по преодолению трудной жизненной ситуации с тем, чтобы наниматели не нарушали свои обязанности и не утрачивали жилые помещения по иным обстоятельствам.

На устранение указанной негативной практики направлены изменения, вступившие в силу с 1.01.2019 г. (ч. 7 ст. 8 ФЗ № 159-ФЗ), согласно которым введено ограничение на предоставление в одном многоквартирном доме жилых помещений лицам из числа детей-сирот. Так, установлено, что общее количество жилых помещений в виде квартир, предоставляемых лицам из числа детей-сирот, в одном многоквартирном доме, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации и при этом не может превышать 25% от общего количества квартир в этом многоквартирном доме, за исключением населенных пунктов с численностью жителей менее 10 тыс. чел., а также многоквартирных домов, количество квартир в которых составляет менее десяти[4]. Указанная мера является вынужденной и логично бы следовала из разумной политики жилищного обеспечения детей-сирот в субъектах РФ, однако законодателю понадобилось устанавливать подобные нормативы с тем, чтобы обозначить, на наш взгляд, вполне очевидные направления решения жилищного вопроса лиц определенной категории, которые субъекты РФ самостоятельно выработать не смогли.

Введение отмеченных ограничений является, на наш взгляд, разумной и своевременной мерой, однако она еще более обнаруживает системные проблемы, существующие в субъектах РФ и муниципальных образованиях в сфере жилищного обеспечения отдельных категорий граждан из государственных и муниципальных жилищных фондов, отсутствие в регионах сбалансированной политики по формированию жилищного фонда социального назначения. Очевидно, что стремления субъектов РФ в короткие сроки сформировать целевой специализированный жилищный фонд только для детей-сирот, оказались непродуманными и продемонстрировали односторонний и зачастую дискриминационный подход к правам такой категории граждан, как лица из числа детей-сирот, обостряя социальные проблемы их общежития, предлагая неэффективные экономические подходы к самим объектам жилищных прав

(малогабаритный фонд, который не имеет перспектив рыночной оборотоспособности после его приватизации, не продумана система управления таким фондом и отсутствует развитие инфраструктуры и т.п.).

С учетом анализа практики жилищного обеспечения детей-сирот и формирования специализированного жилищного фонда для этих целей в субъектах РФ, а также прогнозирования эффекта от применения новых нормативов, ограничивающих долю специализированных жилых помещений для детей-сирот в многоквартирных домах, можно сделать ряд предложений по формированию специализированного (социального) жилищного фонда для детей-сирот:

1) включение вопросов жилищного обеспечения детей-сирот в общую жилищную политику субъекта РФ и муниципальных образований, предусматривающую комплексное решение для различных категорий граждан за счет формирования социального, включая специализированного (социального) жилищного фонда – отдельные помещения для детей-сирот в домах социального фонда;

2) комплексное решение вопроса формирования социального и социального (специализированного) жилищного фонда в государственной и муниципальной собственности на уровне субъектов РФ для разных категорий граждан, что позволит избежать сегрегационного подхода к решению жилищного вопроса особых категорий граждан;

3) формирование смешанного по форме собственности жилищного фонда, наличие в многоквартирных жилых домах жилых помещений разных собственников: частных, государственных и муниципальных;

4) разработка условий отнесения жилья к стандартному, определение места жилых помещений для детей-сирот в системе стандартного жилья и жилья экономического класса, с учетом недопустимости сегрегационных подходов к формированию жилищного фонда по категориям граждан и качественным характеристикам жилых помещений;

5) определение на уровне субъектов РФ порядка отнесения к специализированному жилищному фонду освобождающегося социального жилищного фонда, учитывая их одинаковое назначение и юридический статус;

6) закрепление вопросов формирования жилищного фонда для детей-сирот (строительство, закупка) и предоставления жилых помещений в компетенции уполномоченных органов власти субъектов РФ по вопросам жилищной политики, управления имуществом и жилищным фондом (т.е. имеющим общую компетенцию жилищного обеспечения по всем категориям граждан) и недопустимость отнесения указанных вопросов к компетенции органов опеки и попечительства, социальных органов либо каких-либо специализированных органов власти только по вопросам жилищного обеспечения детей-сирот;

7) установление контроля за порядком и условиями передачи субъектами РФ полномочий по формированию жилищного фонда и жилищному обеспечению детей-сирот на муниципальный уровень, формирование практики такого контроля и оспаривания решений о передаче полномочий;

8) установление возможности предоставления жилых помещений на территории всего субъекта РФ тем лицам из числа детей-сирот, которые закреплены за конкретным муниципальным образованием при отсутствии строительства или закупки жилых помещений в указанных муниципальных образованиях и при наличии согласия гражданина (данная мера может быть применена как временная ввиду того, что проблемы равномерного развития населенных пунктов должны разрешаться и регулироваться в субъектах РФ наиболее эффективным образом, включая вопросы строительства жилья, развития инфраструктуры, поддержания жизнеспособности муниципальных образований и благоприятных социальных условий для граждан).

В недавнем прошлом, в период применения ЖК РСФСР 1983 г. была практика установления нормативов в соотношении предоставляемого государственного жилищного

фонда при его недостаточности, 50% внеочередникам, 50% общеочередникам. С принятием ЖК РФ проблемы формирования социальных фондов сохранились, однако практика квот была признана неправомерной, так ВС РФ неоднократно давал разъяснение о необходимости немедленного предоставления жилых помещений как внеочередникам, так и лицам из числа детей-сирот независимо от наличия иных аналогичных льготников, срок реализации прав которых уже наступили[5].

В настоящее время целесообразным представляется установление в региональных актах определенных квот на строительство (приобретение) социального жилья с учетом планирования публичных обязательств в отношении отдельных категорий граждан по их жилищному обеспечению и комплексному решению жилищного вопроса, в противном случае указанные вопросы будут продолжаться хаотично, без понятной концепции жилищной политики и развития населенных пунктов, а также с сохранением тенденций формирования изначально непригодного жилищного фонда, не представляющего ценность для экономического оборота, с непонятными перспективами его обслуживания и содержания. Важно также субъектам РФ обеспечивать консолидированные решения при строительстве жилищного фонда экономического класса или стандартного жилья, учитывая такие гарантии жилищного обеспечения как жилищные субсидии для одних лиц (поскольку ряд категорий имеют право на получение денежных субсидий, а не жилых помещений) и прямые публичные обязательства по предоставлению жилых помещений в отношении других лиц, с тем чтобы в достаточном количестве жилищный фонд создавался в субъектах РФ и муниципальных образований для дифференцированного спроса льготников.

Литература

1. Федеральный закон от 29.02.2012 N 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПС Консультант Плюс
2. Право на достаточное жилище. Изложение фактов № 21/Rev.1/ ООН. Управление Верховного комиссара по правам человека // https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_ru.pdf
3. Приказ Минстроя России от 14.11.2016 N 800/пр «Об утверждении условий отнесения жилых помещений к жилью экономического класса» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.01.2017 N 45129) – ст. 15 Федерального закона от 31.12.2017 N 506-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О содействии развитию жилищного строительства" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС Консультант плюс
4. Федеральный закон от 29.07.2018 N 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПС Консультант плюс
5. Обзор судебной практики за 4 квартал 2008 г. Верховного суда РФ (вопрос 5), в котором ВС РФ сделал следующее разъяснение «реализация гражданином права на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма предполагает незамедлительное обеспечение его соответствующим жильем. Норма ч. 2 ст. 57 ЖК РФ не ставит право на внеочередное предоставление жилья в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, имеющих право на получение жилой площади вне очереди, от обеспечения жильем других очередников» // СПС Консультант Плюс