

Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Provision of residential premises for orphans and children, left without parental care

Куцина С.И.

Канд. юрид. наук, доцент
e-mail: k.svetlina@mail.ru

Kutsina S.I.

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
e-mail: k.svetlina@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы обеспечения жильем детей-сирот. Условия, основания и порядок предоставления жилых помещений. Создание специализированного жилищного фонда для детей-сирот. Изменения в законодательстве, предусматривающие дополнительные жилищные гарантии.

Ключевые слова: правовой статус детей-сирот, срок действия специализированного помещения, исключение жилого помещения из числа служебных, заключение договора социального найма.

Abstract

The article deals with the problems of providing housing for orphaned children. Conditions, grounds and procedure for providing residential premises. Creation of a specialized housing Fund for orphaned children. Changes in legislation providing for additional housing guarantees.

Keywords: legal status of orphaned children, validity period of specialized premises, exclusion of residential premises from the list of employees, conclusion of a social employment contract.

В соответствии со ст. 40 Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право на жилище.

Малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилье, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ч. 3 ст. 40 Конституции РФ). Следовательно, другие нуждающиеся в жилье граждане, должны решать свои жилищные проблемы, приобретая жилье за счет собственных средств (в том числе с государственной поддержкой).

Конституция таким образом закрепила принципы рыночной экономики в жилищной сфере.

Эти же принципы развивает и Жилищный кодекс Российской Федерации (ст. 2, п. III гл.7).

Нацпроект «Жилье и городская среда» основное внимание уделяет строительству многоквартирных жилых домов. И здесь, как следует из доклада Общественной палаты, возможны существенные риски, которые могут помешать выполнению нацпроекта.

Среди них указывается низкая покупательная способность граждан и ставка на ипотеку. Фактически приобрести квартиру из расчета 18 м² на члена семьи может лишь 35% населения (на апрель-май 2020 г.). Кроме того, в настоящее время как утверждают

авторы доклада, объем построенного (в 2014–2016 гг.), но не проданного жилья, доходит до 47 млн м².

В особенно трудном положении оказываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей после окончания пребывания в соответствующих детских учреждениях. В отношении этой категории лиц был принят и действует в настоящее время Федеральный закон от 21.12.1996 №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изменениями и дополнениями), который определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки лиц данной категории.

*Условия, основания и порядок предоставления жилых помещений
детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей*

До 01.01.2013 г. детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, жилые помещения предоставлялись по договору социального найма из муниципального жилищного фонда.

По общему правилу гл. 7 ЖК РФ для получения жилого помещения по договору социального найма гражданин должен быть принят на квартирный учет, подав заявление с приложением соответствующих документов в орган местного самоуправления (ч.3 ст.52 ЖК РФ). За детей-сирот, не достигших 18 лет, это делает их законный представитель.

Условиями для принятия на квартирный учет являются: 1) нуждаемость в улучшении жилищных условий и 2) признание гражданина малоимущим (ч.2 ст.49 ЖК РФ).

Для детей-сирот признание их малоимущими в силу ч.3, ч.4 ст.49 ЖК РФ, п.1 ст.8 ФЗ №159-ФЗ, не требуется.

Критерии нуждаемости в жилье, дающие основания для принятия на квартирный учет, можно определить следующим образом: 1. Отсутствие самостоятельного права на жилую площадь (п.1 ч.1 ст.51 ЖК РФ). 2. Недостаточный размер жилой площади (п.2. ч.1 ст. 51 ЖК РФ). 3. Непригодность жилого помещения для проживания (п.3 ч.1 ст.51 ЖК РФ). 4. Недостаточная изолированность жилого помещения (п.4 ч.1 ст. 51 ЖК РФ) [1, 44-45].

Принятым на квартирный учет гражданам, жилые помещения предоставляются в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет (ч. 1 ст. 57 ЖК РФ).

Исключением из этого правила было (до 1 января 2013 г.) внеочередное предоставление жилья по договору социального найма детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей (п. 2.ч. 2 ст. 57 ЖК РФ).

Как неоднократно разъяснял Верховный Суд Российской Федерации право граждан на получение жилого помещения вне очереди не поставлено в зависимость от наличия или отсутствия лиц, также имеющих право на получение жилого помещения вне очереди. Поэтому указанное право должно быть реализовано вне зависимости от наличия или отсутствия других лиц, состоящих на учете по улучшению жилищных условий и времени принятия их на учет [2, 36].

Однако, несмотря на эти разъяснения, как показала практика применения п. 2 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ очередь среди внеочередников существовала всегда. Была она и в советский период, существует и в настоящее время, и хорошо, если сироты обеспечиваются жильем через 10-15 лет после возникновения у них такого права.

Нужно отметить, что муниципалитеты не стремились приобретать (строить) социальное жилье, ссылаясь на отсутствие средств и на то, что такое жилье постоянно выходит из их собственности в связи с его приватизацией нанимателями. Возникали проблемы и с мошенническими сделками в отношении жилых помещений, предоставленных сиротам, в результате чего они лишались своего жилья и оказывались на улице.

С целью пресечения подобных действий в отношении жилищных прав детей-сирот и приравненных к ним лиц, предоставления им дополнительных гарантий, был принят Закон от 22.02.2012 №15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (вступил в силу с 01.01.2013 г., впоследствии дополненный Федеральным законом от 29.07.2018 №267-ФЗ, вступил в силу 01.01.2019 г.).

Этими законами, в частности, были внесены изменения в ст.8 Федерального закона от 21.12.1996 №159-ФЗ и в раздел IV ЖК РФ. Утратил силу п. 2 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ.

Что изменилось в обеспечении жильем лиц рассматриваемой категории

В соответствии с принятыми законами был создан новый вид специализированного жилищного фонда для обеспечения сирот. Обязанность по его созданию возлагалась на субъектов Российской Федерации (относилась к их расходным обязательствам). При этом не исключались субсидии из федерального бюджета. Жилые помещения по договорам найма специализированного жилого помещения предоставляются по месту жительства детей-сирот и приравненных к ним лиц, по достижении ими 18 лет (как правило) по их заявлению в письменной форме (п.1 ст.8 Федерального закона от 21.12.1996 №159-ФЗ).

Очевидно, жилье должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения такого права, так как п. 2 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ о внеочередном предоставлении жилья детям-сиротам утратил силу.

При этом до помещения детей-сирот в детские учреждения они не должны были быть нанимателями жилого помещения, собственниками жилых помещений, так как в этих случаях жилые помещения за ними сохраняются и после выхода из детских учреждений они могут в них вернуться. Но если проживание в этих жилых помещениях уже после окончания детских учреждений, признается невозможным, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязан предоставить благоустроенное жилое помещение из специализированного фонда субъекта Российской Федерации.

Р. обратилась в суд с иском к Комиссии по решению жилищных вопросов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Департаменту городского имущества г. Москвы о признании решения об отказе в предоставлении жилого помещения незаконным, указав, что относился к категории лиц из числа детей-сирот – родители умерли. Распоряжением главы управы района от 02.11.2001 опекуном истца назначена ее бабушка Б. Этим же распоряжением за Р. сохранено жилое помещение, в котором она зарегистрирована с рождения и которое принадлежит на праве собственности Б. Фактически Р. в указанную квартиру не вселялась, проживая у своей прабабушки К. по другому адресу.

Распоряжением Департамента социальной защиты населения г. Москвы от 07.09.2015 г. Р. включена в список детей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями из специализированного жилого фонда для детей-сирот.

10.11.2016 г. Комиссия по решению жилищных вопросов детей-сирот отказала Р. в предоставлении жилого помещения в связи с отсутствием обстоятельств, при которых проживание Р. в занимаемом жилом помещении противоречит ее интересам.

Суд первой инстанции, с которым согласился и апелляционный суд отказал в удовлетворении исковых требований Р., исходя из того, что истец имеет право пользования квартирой, в которой зарегистрирована, а доказательств, свидетельствующих о том, что ее проживание в жилом помещении по указанному адресу невозможно по каким-либо основаниям предоставлено не было.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила судебные постановления и отправила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. При этом Верховный Суд Российской Федерации сослался на ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации; на ч.1 ст.109 ЖК РФ и Федеральный закон от

21.12.1996 №159-ФЗ (в новой редакции), которые следовало учесть судам при рассмотрении данного дела.

В частности, Верховный Суд указал: «Как видно из дела истец ни собственником жилого помещения, ни нанимателем, ни членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма не является, зарегистрирован в квартире своей бабушки Б., принадлежащей ей на праве единоличной собственности».

Однако применительно к указанным выше нормам права, возможность проживания детей-сирот и приравненных к ним лиц в жилом помещении, собственниками которого они не являются, правового значения не имеет. «Суд также не учел, что длительность проживания в квартире опекуна зависит от усмотрения последнего, который вправе по своему усмотрению распорядиться принадлежащим ему на праве собственности имуществом».

При таких обстоятельствах вывод суда об отказе в иске Р. признан незаконным [3, 22-23].

Договор найма специализированного жилого помещения – срочный. Его срок действия установлен на пять лет и может быть продлен на новый пятилетний срок неоднократно (ФЗ от 29.07.2018 №267-ФЗ).

Срочный договор найма специализированного жилого помещения, по мнению законодателей, поможет исключить мошеннические действия в отношении жилья детей-сирот, приводящие к утрате ими прав на жилое помещение.

По окончании срока договора орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление государственным жилищным фондом, обязан принять решение об исключении жилого помещения из специализированного жилого фонда и заключить с нанимателем договор социального найма в отношении этого жилого помещения в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

До принятия Федерального закона №15-ФЗ (2012) граждане из числа детей-сирот, которые имели право на получение жилого помещения вне очереди, но не успели до 23-летнего возраста заявить о нуждаемости в жилье, теряли это право.

Закон от 29.02.2012 №15-ФЗ дает возможность гражданам, имеющим статус детей-сирот и достигшим 23-летнего возраста, сохранить это право до фактического обеспечения их жилыми помещениями (п.9 ст.1).

Срок такого обеспечения, следовательно, может быть любым?

Список детей-сирот формирует орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и в этот список включаются лица, достигшие 14 лет. Предоставление жилых помещений является основанием для исключения из указанного списка. Предоставление жилья по списку осуществляется в порядке очередности из имеющегося специализированного жилищного фонда. А этот фонд, как известно, подвижен, так как через 5 лет (как минимум) передается в жилищный фонд социального использования и субъектам Российской Федерации вновь нужно приобретать специализированное жилье для этой категории граждан. И, как показала практика, субъекты Российской Федерации не всегда справляются с этой своей обязанностью, несмотря на субсидии за счет средств федерального бюджета.

Один из примеров такой организации был опубликован в Российской газете (2020).

Гражданка В., имеющая статус сироты, с тремя малолетними детьми 11 лет ждет квартиру.

В справке администрации одного из районов, которую сироте выдали еще в марте 2010 г. было указано, что в очереди на жилье она на 63 месте.

Окончив техникум, В. через суд с помощью районного прокурора добилась предоставления ей квартиры.

Прошел год, решение суда не исполняется. Хождение по инстанциям привело к тому, что из Облминстроя пришло письмо, что в 2018 г. строительство дома, где она получила квартиру, будет завершено. Оказалось это просто отписка.

В январе 2019 г. В. написала о своей проблеме в соцсетях. И тут же ей позвонили из Минсоцразвития области и пригласили для разговора.

Разговор свелся к тому, что жилья нет, времена тяжелые и предложили ей идти жить в кризисный центр для женщин. Через некоторое время В. узнала, что ее очередь на жилье, где она была 63 передвинулась и за десять прошедших лет она стала уже 83-й.

Почему так произошло корреспонденту Российской газеты, написавшему об этом случае, в Центре поддержки населения объяснить не смогли. Сказали лишь, что оформляют документы на строительство дома, где будет 30 квартир и ей там предоставят квартиру. А может быть выделяют жилье из маневренного фонда, но, когда – неизвестно. Прокурор рекомендовал обратиться в суд, хотя у В. уже есть решение суда, которое не выполняется четыре года.

Детям -сирот – дополнительные жилищные гарантии

Счетная палата предложила в качестве одного из способов решения проблемы граждан, которые имеют статус детей-сирот и которые более десяти лет (после выхода из детского учреждения) стоят в очереди на бесплатное жилье, положенное им по закону предоставлять жилищные сертификаты на приобретение жилого помещения в собственность.

В настоящее время Министерством просвещения подготовлен и опубликован (на федеральном портале проектов нормативных правовых актов) проект Закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"» от 21.12.1996 №159-ФЗ.

Как отмечают разработчики законопроекта, они предлагают расширить формы и механизм обеспечения жильем детей-сирот, а также ввести нормы, направленные на сокращение численности нуждающихся в жилье сирот.

В Законопроекте предлагается выдавать государственный жилищный сертификат – именной документ, удостоверяющий право на однократное получение из средств бюджета региона выплат для приобретения жилого помещения в собственность.

Величину выплаты определили примерно в 1487,3 тыс. руб. Сумма сложилась из средней стоимости по России 1 кв. м. площади жилого помещения на 4-й квартал 2019 г. – 45 тыс. руб. (хотя эта стоимость в разных регионах различна).

А получатель сертификата имеет право на 33 кв. м. общей площади жилья.

К лицам, имеющим право на получение жилищного сертификата, относятся граждане, достигшие возраста 23 лет и имеющие статус детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Речь, вероятно, идет, в том числе и о тех, кто упоминается в Федеральном законе от 29.02.2012 №15-ФЗ (п.9 ст.1).

Приобрести жилье по сертификату, согласно проекту Закона, будет возможно с 01.01.2021 г.

Что касается специализированного жилья, которое должно быть предоставлено сиротам, срок договора предлагается сократить, но не более чем на два года. Сделать это можно по заявлению нанимателя при совокупности условий: достижение возраста 25 лет, наличие постоянного проживания, величина прожиточного минимума по региону, отсутствие задолженности по налогам и сборам и др.

Контролировать и следить за сохранностью жилья сирот будет Минпросвещения.

Выдача жилищных сертификатов, конечно, сократит очередь, но будут ли они использованы по назначению; смогут ли сироты самостоятельно подобрать и купить себе жилье, переехав на другое место жительства (в другой город), чтобы найти работу.

Выводы

Гарантированное Конституцией Российской Федерации право граждан на жилище является основополагающим в жизни каждого человека, поэтому оно должно быть обеспечено всем гражданам государства независимо от уровня их дохода.

Конституция Российской Федерации, закрепив принцип рыночной экономики в жилищной сфере, все-таки гарантирует право на бесплатное получение жилья определенным категориям граждан, тем, кого общество должно социально защитить (ч. 3 ст. 40).

Кроме того, Всенародным голосованием были одобрены важные поправки в Конституцию Российской Федерации, расширяющие социальные гарантии детей, оставшихся без попечения родителей [4].

Признавая, что дети являются приоритетом государственной политики России, государство создает условия, способствующие всестороннему развитию детей, их воспитанию. И главное – «Государство обеспечивает приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» (ч.4 ст. 67¹).

Беря на себя такую обязанность, государство должно реально обеспечить сирот жилыми помещениями.

Семьи с детьми получают от государства жилищный (или семейный) капитал, используя его для приобретения жилья. И дети имеют право на свою долю в этом жилом помещении.

А что же сироты? Они ждут годами, десятилетиями, положенного им по закону жилья. И возможно, могут дожидаться?

Так, в настоящее время, в целях поддержки застройщиков, которые не перешли на проектное финансирование и не смогут воспользоваться программой субсидирования ипотечных ставок для строительных компаний, государство выкупает у таких застройщиков невостребованные пока квартиры, чтобы помочь компаниям.

Предполагается, что выкупленные квартиры будут впоследствии реализованы на рынке и затраты на их реализацию будут возмещены.

А почему бы эти выкупленные государством квартиры не использовать для создания государственного жилищного фонда специально для обеспечения жильем граждан, имеющих статус детей-сирот.

Это было бы решением социальной проблемы.

Доступность жилья гражданам Российской Федерации предполагает не только возможность приобрести его в собственность, но и получить по договору социального найма.

Литература

1. Более подробно см.: Куцина С. И. Жилищное право Российской Федерации. – Москва: РИОР ИНФРА – М., 2017. 146 с.
2. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 2.
3. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 4.
4. Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».