

оригинальная статья

Институт жилищных прав детей-сирот: проблемы юридических гарантий

Николаева Ксения Сергеевна

Пермский национальный исследовательский политехнический университет, Россия, Пермь
2000nks159@mail.ru

Поступила 17.03.2023. Принята после рецензирования 06.04.2023. Принята в печать 10.05.2023.

Аннотация: Задачей Российской Федерации как социального государства является реализация гарантий социальной защиты определенных целевых групп, одной из которых являются дети-сироты. В комплексе социальных прав ключевое место занимают их жилищные права. Но проблема массовой необеспеченности жильем детей-сирот остается нерешенной. Одной из причин является несовершенство правового регулирования института жилищных прав. Объектом исследования является институт жилищных прав детей-сирот, предметом – анализ юридических гарантий обеспечения жилищных прав. Цель – анализ судебной практики реализации юридических гарантий жилищных прав детей-сирот, выявление причин нарушений законодательства со стороны субъектов данных правовых отношений и разработка рекомендаций по его совершенствованию. В статье используется неинституциональный подход, позволяющий проанализировать практику реализации юридических гарантий института жилищных прав детей-сирот и реальные проблемы, с которыми сталкиваются сироты при реализации жилищных прав. В рамках исследования были выявлены наиболее часто встречающиеся нарушения жилищных прав детей-сирот и рассмотрена практика судебных решений, что позволило сформулировать рекомендации по совершенствованию нормативных актов, регулирующих институт жилищных прав детей-сирот. Также в работе предложены методы совершенствования реализации жилищных прав детей-сирот путем компенсации арендных платежей с дальнейшим предоставлением жилищного сертификата на приобретение жилья, что позволит решить проблему нехватки жилых помещений в специализированном жилищном фонде.

Ключевые слова: дети-сироты, социальная политика, жилищные права, юридические гарантии, судебная практика, арендное жилье, нарушения прав, специализированный жилищный фонд, жилищный сертификат

Цитирование: Николаева К. С. Институт жилищных прав детей-сирот: проблемы юридических гарантий. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки.* 2023. Т. 8. № 2. С. 121–130. <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2023-8-2-121-130>

full article

Housing Rights of Orphans: Problems of Legal Guarantees

Ksenia S. Nikolaeva

Perm National Research Polytechnic University, Russia, Perm
2000nks159@mail.ru

Received 17 Mar 2023. Accepted after peer review 6 Apr 2023. Accepted for publication 10 May 2023.

Abstract: The Russian Federation as a welfare state has to guarantee social protection for certain target groups, one of which is orphans. Housing rights of orphans are central in the complex of social rights, but the problem of inability to secure housing for orphans remains unresolved. The purpose of the study is to analyze how the housing rights of orphans are realized in the judicial practice, to identify the causes of violations of legislation and to develop recommendations for its improvement. The article uses a neoinstitutional approach that allows to analyze the practice of implementing housing rights of orphans and the problems faced by orphans in the implementation of their housing rights. The study identifies the most frequent violations of the housing rights of orphans, considers the court decisions, and formulates recommendations for improving the normative acts regulating the housing rights of orphans.

Keywords: orphans, social policy, housing rights, legal guarantees, judicial practice, rental housing, rights violations, specialized housing stock, housing certificate

Citation: Nikolaeva K. S. Housing Rights of Orphans: Problems of Legal Guarantees. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politichesk, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2023, 8(2): 121–130. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2023-8-2-121-130>

Введение

Согласно ст. 7 Конституции РФ, Российская Федерация является социальным государством¹. Это означает, что вся деятельность государства направлена на служение обществу, защиту прав и свобод человека и гражданина, сокращение социальных различий и повышение качества жизни населения [1, с. 22]. В соответствии с ч. 1 ст. 40 каждый имеет право на жилище². Жилище наряду с пищей, одеждой выступает важнейшим условием обеспечения необходимого жизненного уровня человека, поддержания его здоровья и благосостояния (ст. 25 Всеобщей декларации прав человека) [2, с. 121]. Поэтому ч. 3 ст. 40 Конституции РФ устанавливает обязанность государства предоставлять жилье отдельным категориям граждан бесплатно или за доступную плату. По мнению О. Ю. Ситковой, демографическая ситуация в стране улучшится лишь при реализации этих гарантий [3, с. 112].

Одной из категорий граждан с расширенным перечнем прав и гарантий являются дети-сироты. Согласно ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ, дети – приоритет государственной политики страны, и государство берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения родителей.

Положения Конституции РФ в сфере жилищных прав детей-сирот раскрываются в Жилищном и Семейном кодексах. Федеральный закон № 159-ФЗ устанавливает гарантии социальной поддержки детей-сирот, одной из которых и является однократное предоставление жилого помещения. Несмотря на то, что ст. 8, посвященная жилищным правам³, детально регулирует порядок обеспечения жильем помещений детей-сирот, И. А. Несмеянова считает, что федеральный закон требует внесения изменений в части категорий детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем, и оснований возникновения жилищного права [4, с. 238]. Необходимость совершенствования федерального законодательства отмечает и Д. В. Гончарова [5, с. 179]. Несмотря на объемную нормативно-правовую базу, законодательство закрепленные права и гарантии, проблема обеспеченности жильем детей-сирот до сих пор не решена [6, с. 25], что негативно сказывается на социализации и адаптации детей-сирот в обществе [7, с. 61].

М. О. Жмакина утверждает, что неграмотная политика в сфере социальной помощи населению порождает социальное иждивенчество. Такая зависимость отдельных категорий граждан от предоставляемых

государством благ является социально-политической проблемой [8, с. 402]. По мнению О. Г. Седых, одной из причин возникновения социального иждивенчества для детей-сирот выступает жилищная необеспеченность. Автор считает, что в решении данной социальной проблемы задействован преимущественно государственный сектор. Поэтому необходимо привлекать представителей бизнеса и некоммерческие организации. Это обусловлено необходимостью, помимо реализации жилищных прав, содействовать трудоустройству детей-сирот, привлекать их к деятельности и обучать, формируя социальное поведение. Только при обеспечении благоустроенным жильем и постоянным трудоустройством дети-сироты смогут выбраться из асоциальной среды [9, с. 12]. Таким образом, одним из самых действенных инструментов социализации и адаптации детей-сирот в обществе является обеспечение собственным жильем.

Рассуждая о новом институционализме, Д. Норт отмечает, что институт включает в себя не только формальные правила, установленные нормативными правовыми актами, но и неформальные кодексы поведения, обычаи и привычки [10, с. 79]. Люди развивают и изменяют институты, в связи с чем общая деятельность органов публичной власти в пределах конкретного института напрямую зависит от индивидуальных особенностей и поведения людей, принимающих решения [11, с. 123]. П. В. Панов совершенно справедливо отметил, что «политику делаю не институты, а акторы» [12, с. 52], поэтому неоинституционалисты учитывают совокупный эффект от соединения институтов и человеческих действий, идей [13, с. 78]. На этом основании в рамках исследования применяется неоинституциональный подход, так как он позволяет проанализировать одновременное применение формальных и неформальных правил института жилищных прав детей-сирот и выявить нарушения, допущенные органами власти и влекущие за собой необеспеченность детей-сирот жильем. По мнению Д. А. Коновалова, только неоинституционализм позволяет анализировать растущее число необъяснимых явлений [14, с. 192].

Показатели необеспеченности детей-сирот жильем практически не изменились на протяжении последних 10 лет [15, с. 108]. «В 2022 г. в очереди на получение жилья состоит 298 тыс. детей-сирот, при этом на ближайшие 3 года запланировано на решение этой проблемы 30 млрд рублей, что мало,

¹ Конституция Российской Федерации. СПС КонсультантПлюс.

² Там же.

³ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. ФЗ № 159-ФЗ от 21.12.1996. СПС КонсультантПлюс.

так как позволит обеспечить жильем только порядка 30 тыс. детей-сирот»⁴, – прокомментировал глава Министерства строительства и ЖКХ РФ И. Файзулин. Однако из всех детей-сирот, состоящих в очереди на жилье, для 213 тыс. человек уже наступил срок получения жилья – они достигли совершеннолетия и покинули интернаты. А так как реализовать свое жилищное право они до сих пор не могут, им просто негде жить⁵.

А. Кузнецова, вице-спикер Государственной Думы, считает, что к этому привело «отсутствие эффективного государственного управления, отсутствие системных механизмов для реализации права, воровство и коррупция»⁶. Исследователи также считают возможными причинами пробелы в нормативном правовом обеспечении [16, с. 13], недостаточность финансирования [17], нехватку жилой недвижимости в специализированном жилищном фонде [18, с. 117], отсутствие действенного механизма по обеспечению жильем [19, с. 163], ненадлежащую работу органов опеки и попечительства, отсутствие механизмов контроля [20, с. 363].

В результате увеличения количества человек в очереди растет и срок получения жилья. В некоторых регионах России дети-сироты ожидают в очереди более 20 лет⁷. Массовые нарушения конституционных прав детей-сирот связаны с неэффективной деятельностью должностных лиц органов публичной власти [21, с. 186]. На этом основании дети-сироты вынуждены бороться за свои права, поэтому особую значимость в вопросах реализации и защиты жилищных прав детей-сирот имеют судебные органы и прокуратура [22, с. 134].

За 2020 г. прокуроры пресекли порядка 9,6 тыс. нарушений закона; восстановили права около 5 тыс. детей-сирот, которым обязаны предоставить жилье; предъявили в суды свыше 4 тыс. исков, большинство из которых удовлетворено⁸.

По мнению Л. С. Безгодковой, в результате длительного ожидания в очереди дети-сироты вынуждены получать жилье через суд [23]. В некоторых

регионах квартиры предоставляются сиротам только на основании судебных решений⁹, однако их исполнение носит длительный характер, что не решает жилищную проблему данной категории населения [24].

Результаты

В рамках исследования мы проанализировали судебную практику предоставления жилья детям-сиротам и пришли к следующим выводам.

1. Незаконно ущемляются права детей-сирот, достигших возраста 23 лет, на включение в Список детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем (далее – Список). Федеральный закон сохраняет право на получение благоустроенного жилья за сиротами, достигшими возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями¹⁰. Однако органы власти по-разному толкуют данную норму [25, с. 56] и могут отказать в постановке на учет и включении в Список.

Например, гражданка А., сирота в возрасте 23 лет, переехала из Звениговского района республики Марий Эл на новое место жительства. Она обратилась в Управление образования администрации города Йошкар-Ола (далее – Управление) с заявлением об исключении ее из Списка в Звениговском районе и включении в соответствующий Список в городе Йошкар-Ола. Управление отказало, поскольку в соответствии с возрастным критерием гражданка А. не относится к лицам, которые в настоящее время могут подавать заявление об исключении из Списка или включении в него. В результате гражданка А. обратилась в Йошкар-Олинский городской суд, который обязал Управление включить заявителя в соответствующий Список решением от 20 мая 2021 г.

Согласно п. 23 Правил формирования списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем (далее – Правила), при перемене места жительства законный представитель должен обратиться в уполномоченный орган по новому месту жительства с заявлением об исключении сироты из Списка

⁴ В Минстрое рассказали, сколько детей-сирот стоят в очереди на квартиры. *СенатИнформ*. 02.03.2022. URL: https://senatinform.ru/news/v_minstroe_rasskazali_skolko_detey_sirot_stoyat_v_ocheredi_na_kvartiry/ (дата обращения: 16.01.2023).

⁵ Сапрыгина Ю. Когда дети-сироты получают полагающееся им жилье. *Парламентская газета*. 18.02.2022. URL: <https://www.pnp.ru/social/kogda-deti-sirot-poluchat-polagayushheesya-im-zhile.html> (дата обращения: 16.01.2023).

⁶ Шушкина А. Кузнецова назвала основные причины «катастрофы» с обеспечением сирот жильем. *Парламентская газета*. 18.02.2022. URL: <https://www.pnp.ru/social/kuznecova-nazvala-osnovnyie-prichiny-katastrofy-sobespecheniem-sirot-zhilem.html> (дата обращения: 16.01.2022).

⁷ В Коми 25 сирот ждут свое жилье больше 20 лет. *Информационное агентство «Север-Медиа»*. 19.06.2018. URL: <https://www.bnkomu.ru/data/news/80327/> (дата обращения: 16.01.2023).

⁸ Егоров И. Генпрокурор России взял на особый контроль жилье для сирот. *Российская газета*. 13.10.2020. URL: <https://rg.ru/2020/10/13/genprokuror-rossii-vzial-na-osobyj-kontrol-zhile-dlia-sirot.html> (дата обращения: 16.01.2023).

⁹ В девяти регионах России срок ожидания квартиры сиротами превысил 20 лет. *РБК*. 26.03.2020. URL: <https://www.rbc.ru/society/26/03/2020/5e7b26399a7947cefc348172> (дата обращения: 10.01.2023).

¹⁰ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. ФЗ № 159-ФЗ от 21.12.1996. П. 9. Ст. 8. *СПС КонсультантПлюс*.

по прежнему месту жительства и включении в Список по новому месту жительства¹¹. Если в уполномоченный орган не обратился законный представитель, это вправе сделать сирота после приобретения полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

Министерство Просвещения РФ, разъясняя данную норму Правил, указало, что право на обеспечение жильем по месту жительства должно возникнуть у сироты до достижения совершеннолетия, а значит, что лица из числа детей-сирот, достигшие возраста 23 лет, не могут обращаться с заявлением в связи с переменной места жительства¹².

После решения суда первой инстанции Гражданка А. обратилась в Верховный суд РФ с заявлением о признании недействующими 1, 2 и 3 абзацев п. 23 Правил, т.к. считает, что закрепленные нормы противоречат ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ и нарушают ее право на обеспечение жильем. Однако Верховный суд в удовлетворении искового требования отказал, отмечая, что оспариваемый пункт должен толковаться в совокупности с другими нормами Правил. В п. 23 Правил не указан порядок подачи заявлений сиротами, достигшими возраста 23 лет. Однако достижение сиротой определенного возраста не является основанием для отказа включения в Список согласно п. 35 Правил или пункту 3.1. ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ¹³. Таким образом, любое ущемление жилищных прав детей-сирот на основании достижения определенного возраста, а именно 23 лет, является незаконным.

2. После достижения совершеннолетия дети-сироты вынуждены ожидать жилье в среднем 7 лет. В некоторых регионах срок ожидания превышает 20 лет¹⁴, несмотря на то, что предоставление жилья «в порядке очередности» законом не предусмотрено. Согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ жилые помещения предоставляются сиротам, достигшим возраста 18 лет или приобретшим

полную дееспособность до достижения совершеннолетия, а также сиротам, не достигшим возраста 18 лет, если это предусмотрено законодательством соответствующего субъекта РФ. Жилье предоставляется на основании письменного заявления после окончания пребывания в образовательных, медицинских организациях и организациях социального обслуживания, а также по завершении получения профессионального образования и др. Сроки предоставления жилья нуждающимся детям-сиротам в законодательстве не закреплены [26].

Например, гражданин С. обратился в Верховный Суд РФ, так как суд первой инстанции, а в дальнейшем апелляционной и кассационной инстанций отклонили его иск о возложении на ответчика обязанности обеспечить его жильем. Суды пришли к выводу, что у гражданина С. действительно возникло право на обеспечение жильем, однако его реализация возможна только в порядке очередности.

Однако Верховный Суд РФ отметил, что вынесенное судом решение нарушает жилищное право истца, поскольку ни федеральное, ни региональное законодательство не устанавливает очередность для предоставления жилья детям-сиротам. В итоге судебная коллегия отменила предыдущие постановления судов и направила дело на новое рассмотрение¹⁵.

При рассмотрении похожего дела Верховный Суд РФ отметил, что в российском законодательстве отсутствует срок, в течение которого сиротам должно быть предоставлено жилье, а значит, что реализация жилищного права детей-сирот должна осуществляться непосредственно после возникновения этого права. При этом дефицит финансирования и отсутствие жилья в специализированном жилищном фонде не может являться основанием для отказа в предоставлении жилого помещения детям-сиротам¹⁶.

¹¹ О формировании списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из списка в субъекте РФ по прежнему месту жительства и включении их в список в субъекте РФ по новому месту жительства. Постановление Правительства РФ № 397 от 04.04.2019. *СПС Гарант*.

¹² О направлении разъяснений. Письмо Министерства Просвещения РФ № ДГ-812/07 от 23.06.2020. *СПС КонсультантПлюс*.

¹³ Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими абзацев первого, второго, третьего пункта 23 Правил формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из указанного списка в субъекте РФ по прежнему месту жительства и включения их в список в субъекте РФ по новому месту жительства, утв. Постановлением Правительства РФ от 04.04.2019 № 397. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № АКПИ21-1026 от 09.02.2022. *СПС КонсультантПлюс*.

¹⁴ В девяти регионах России...

¹⁵ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 16-КГ20-25-К4 от 08.12.2020. URL: chrome-extension://efaidnbmnfnlhhpcjgcljlefindmkaj/http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1948158 (дата обращения: 10.02.2023).

¹⁶ Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ № 7-КГ17-8 от 14.11.2017. *СПС КонсультантПлюс*.

Анализ судебных решений позволяет понять, что очередность не отвечает требованиям норм материального права и нарушает права детей-сирот. После возникновения соответствующего права в соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ жилье должно быть предоставлено детям-сиротам незамедлительно [27, с. 40]. Однако по мнению Ю. В. Бекузаровой [28, с. 100] и А. С. Азаровой [29, с. 146], срок предоставления жилья должен быть законодательно закреплен.

3. Нарушается право детей-сирот на предоставление жилого помещения по месту их жительства. Согласно п. 1 ст. 20 Гражданского кодекса РФ под местом жительства гражданина понимается место его постоянного или преимущественного проживания. Местом жительства лиц, не достигших возраста 14 лет, признается место жительства их законных представителей. В то же время согласно п. 2 ст. 36 опекуны и попечители обязаны проживать со своими подопечными. После достижения подопечным возраста 16 лет допускается раздельное проживание с разрешения органа опеки и попечительства¹⁷.

Так, гражданка К. обратилась в суд, оспаривая решения жилищной комиссии об отказе в предоставлении жилого помещения в г. Москва. Суд установил, что гражданка К., являясь сиротой, зарегистрирована в Рязанской области. Жилое помещение было уничтожено в результате пожара. За гражданкой К. как за несовершеннолетней было установлено попечительство и определено место жительства – г. Москва, по месту проживания попечителя. После достижения совершеннолетия и окончания периода попечительства гражданка К. продолжила проживать там же, т.к. не имела другого жилого помещения. Суд направил дело на новое рассмотрение, поскольку суды предыдущих инстанций нарушили жилищное право сироты. Исходя из положений ст. 20 Гражданского кодекса РФ и ст. 2, 3 Федерального закона № 5242-1¹⁸ следует, что регистрация не совпадает с понятием *место жительства* и не может служить условием реализации прав и свобод граждан¹⁹.

При рассмотрении иных дел в некоторых случаях суды исходили из того, что жилое помещение должно предоставляться только по месту выявления и первичного устройства сироты. Однако данная точка зрения является неверной и противоречит федеральному законодательству. Единственным основанием,

по которому необходимо определять место предоставления жилья сиротам, является основание места жительства этих лиц²⁰.

4. Право на однократное обеспечение благоустроенным жильем гарантировано только самим детям-сиротам. Например, Гражданка И. обратилась в Ивановский областной суд с целью обязать органы местного самоуправления реализовать ее право на однократное получение благоустроенного жилья и суд удовлетворил иск. Однако несмотря на то, что гражданка И. имеет семью из трех человек, жилое помещение должно быть предоставлено соответствующей площадью без учета членов семьи гражданки И., т.к. Федеральный закон № 159-ФЗ этого не предусматривает. Следовательно, на основании закона дети-сироты могут получить жилое помещение площадью, предусмотренной законодательством соответствующего субъекта РФ, но без учета остальных членов их семей.

5. Приобретение сиротой в собственность жилого помещения не является основанием для расторжения договора найма. В 2015 г. гражданке И. было предоставлено благоустроенное жилье на основании договора найма специализированного жилого помещения (далее – Договор). Через полгода семья приобрела в собственность квартиру на основании договора купли-продажи в другом населенном пункте. В результате чего наймодатель (уполномоченный орган), ссылаясь на обеспеченность нанимателя жилой площадью, обратился в суд для расторжения Договора и выселения гражданки И. из жилого помещения. Суд в удовлетворении иска отказал, так как ст. 101 Жилищного кодекса РФ устанавливает следующие основания расторжения Договора: неисполнение нанимателем и проживающими с ним членами его семьи обязательств по Договору, невнесение платы за жилье или коммунальные услуги более 1 года, иждивенческое отношение к жилому помещению, систематическое нарушение прав и интересов соседей, использование жилья не по назначению. Помимо этого, согласно ст. 102 Жилищного кодекса РФ прекращение Договора возможно в результате утраты, разрушения жилого помещения. Таким образом, договор с сиротой не может быть расторгнут или прекращен в результате приобретения в собственность иного жилого помещения, поскольку данное основание отсутствует в Жилищном кодексе РФ.

¹⁷ Гражданский кодекс РФ № 51-ФЗ от 30.11.1994. СПС КонсультантПлюс.

¹⁸ О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ. Закон РФ № 5242-1 от 25.06.1993. СПС КонсультантПлюс.

¹⁹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 5-КГ16-84 от 28.06.2016. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-28062016-n-5-kg16-84/> (дата обращения: 13.02.2023).

²⁰ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2016). Утв. Президиумом ВС РФ 20.12.2016. СПС КонсультантПлюс.

6. Проживание сироты в жилом помещении опекуна не является основанием для отказа в обеспечении жильем. Гражданка Д. является лицом из числа детей-сирот. Ранее за ней была закреплена квартира ее опекуна – гражданки С., при этом право бесспорного пользования жильем не возникло. После достижения совершеннолетия Администрация г. Смоленска не предоставила жилое помещение сироте, отметив, что за ней уже была закреплена пригодная для проживания квартира ее опекуна. Гражданка Д. обратилась с иском в суд, который удовлетворил исковые требования²¹. В соответствии со ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ в редакции, действовавшей до 1 января 2013 г., дети-сироты обеспечивались жильем при условии отсутствия закрепленного за ними жилого помещения. Однако в результате внесенных изменений данный критерий был упразднен. При этом новая редакция распространила свое действие на правоотношения, возникшие до момента вступления в силу изменений, в случае если дети-сироты не реализовали свое жилищное право²².

Местом жительства несовершеннолетних детей-сирот, как правило, является место жительства их опекунов (попечителей). На основании п. 3 ст. 40 Гражданского кодекса Российской Федерации попечительство прекращается в момент достижения сиротой совершеннолетия²³. Но на основании ст. 17 Федерального закона № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» у подопечных не возникает право собственности на жилье опекуна (попечителя). Сироты имеют право лишь пользоваться имуществом своих опекунов (попечителей) с их согласия²⁴. Таким образом, проживание сироты в жилом помещении опекуна (попечителя) не является основанием для отказа в предоставлении жилья, т.к. по достижении сиротой совершеннолетия право на постоянное пользование жильем опекуна (попечителя) прекращается.

32 региона реализуют жилищные права детей-сирот путем выдачи жилищных сертификатов, на средства которых сироты вправе самостоятельно

приобрести жилье. Например, в Пермском крае данный проект реализуется в экспериментальном режиме. В 2020 г. жилищные сертификаты получили 93 сироты. В 2021 г. за получением жилищного сертификата обратилось 177 сирот. Из них:

- 158 сиротам выдан жилищный сертификат; из них 152 человека приобрели благоустроенные жилые помещения на территории Пермского края, 6 человек не реализовали жилищные сертификаты в установленный срок;
- 19 сиротам отказано в выдаче жилищного сертификата в связи с превышением лимитов бюджетных обязательств на эти цели.

В 2020 г. номинал жилищного сертификата составлял 1,16 млн руб.; в 2021 г. – 1,22 млн руб., что является недостаточной суммой для покупки жилья в некоторых муниципалитетах Пермского края [30, с. 32]. Однако с 2022 г. по поручению губернатора размер выплаты увеличился и составляет от 1,2 до 3 млн руб. в зависимости от муниципального образования и стоимости жилья за 1 кв. м.²⁵

Министерство просвещения РФ и Министерство строительства РФ разработали федеральный законопроект, который устанавливает жилищный сертификат как один из механизмов реализации жилищных прав детей-сирот. Согласно законопроекту, одним из требований, предъявляемых к сироте для получения выплаты, является достижение им возраста 23 лет²⁶.

Как правило, до 23 лет дети-сироты не могут реализовать свое жилищное право, однако информация о месте их проживания отсутствует. Так как очередность получения жилья, согласно судебной практике, не закреплена законодательно и является нарушением, необходимо предусмотреть компенсацию арендных платежей в качестве временной меры поддержки детей-сирот. О необходимости введения такой компенсации писала О. А. Лаврищева, отмечая, что компенсация должна устанавливаться в том случае, когда не представляется возможным незамедлительно предоставить жилье детям-сиротам [31, с. 85].

²¹ Решение Ленинского районного суда г. Смоленска по делу № 2-1738/2017 ~ М-1092/2017 от 05.04.2017. URL: https://leninsky--sml.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=127545470&case_uid=37bf066b-6cca-4b78-b3e7-7c59543648ac&delo_id=1540005 (дата обращения: 13.02.2023).

²² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. ФЗ № 15-ФЗ от 29.02.2012. СПС КонсультантПлюс.

²³ Гражданский кодекс...

²⁴ Об опеке и попечительстве. ФЗ № 48-ФЗ от 24.04.2008. СПС КонсультантПлюс.

²⁵ В Приказе с января жилищные сертификаты получили более 300 детей-сирот. Сайт губернатора и Правительства Пермского края. 03.11.2022. URL: <https://www.permkrai.ru/news/v-prikame-s-yanvary-zhilishchnye-sertifikaty-poluchili-bolee-300-detey-sirot/> (дата обращения: 23.01.2023).

²⁶ Филиппова Е. Детям-сиротам предложили выдавать сертификаты на покупку квартир в любом регионе. Парламентская газета. 19.10.2022. URL: <https://www.pnp.ru/social/detyam-sirotam-predlozhili-vydavat-sertifikaty-na-pokupku-kvartir-v-lyubom-regione.html> (дата обращения: 23.01.2023).

Заключение

В результате анализа судебной практики мы видим, что необеспеченность жильем детей-сирот напрямую связана с массовыми нарушениями реализации жилищного права. Дети-сироты обращаются в суд, получение жилья затягивается на долгие годы. В связи с этим мы считаем необходимым внести изменения в законодательство РФ в части уточнения отдельных норм, что позволит исключить их неверное толкование органами публичной власти.

Во-первых, внести изменения во 2 абзац п. 1 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ в части основания предоставления жилья и указать, что «жилые помещения предоставляются лицам, указанным в первом абзаце настоящего пункта, по их заявлению в письменной форме незамедлительно по достижению совершеннолетия или приобретения полной дееспособности».

Во-вторых, в п. 23 Правил формирования списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем (Постановление Правительства РФ № 397), необходимо добавить: «при перемене места жительства дети-сироты, достигшие возраста 18 лет, вправе самостоятельно обратиться с заявлением в письменной форме об исключении их из Списка по прежнему месту жительства и включении их в Список в уполномоченный орган по новому месту жительства».

Однако совершенствование законодательства не решит проблему в полной мере, поэтому необходимо предусмотреть дополнительные механизмы реализации жилищных прав данной категории граждан. Это важно как для самих сирот, так и для общества в целом. Поэтому для решения жилищной проблемы детей-сирот мы предлагаем установить следующий механизм:

Литература / References

1. Воронина А. С., Горина М. С. Особенности социальной политики в социальном государстве. *Вестник экономики, права и социологии*. 2012. № 3. С. 22–27. [Voronina A. S., Gorina M. S. Specific features of social policy in social state. *The Review of Economy, the Law and Sociology*, 2012, (3): 22–27. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/pvqfit>
2. Иванов А. П., Игнатьева С. В. Право на жилое помещение в гражданском законодательстве. *Вестник Московского университета МВД России*. 2021. № 6. С. 120–123. [Ivanov A. P., Ignatieva S. V. The right to residential premises in civil legislation. *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2021, (6): 120–123. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2021-6-120-123>
3. Ситкова О. Ю. Право на жилище в контексте реализации права ребенка на защиту и заботу, необходимые для его благополучия. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2022. № 6. С. 111–116. [Sitkova O. Yu. The right to housing in the context of the child's right to protection and care necessary for his or her well-being. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii*, 2022, (6): 111–116. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24412/2227-7315-2022-6-111-116>
4. Несмеянова И. А. К вопросу об особенностях формулировок, примененных в статье 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». *Образование и право*. 2017. № 2. С. 237–242. [Nesmeianova I. A. Regarding the question about peculiarities used in article 8 of the Federal Law dated 21.12.1996 № 159-FZ "On additional

1. После достижения совершеннолетия сирота, включенный в Список, подает заявление и необходимый перечень документов в уполномоченный орган для реализации права на получение компенсации расходов за наем (поднаем) жилого помещения.

2. Компенсация арендных платежей устанавливается сроком на 5 лет. Основаниями для досрочного прекращения выплат служит расторжение договора найма (поднайма) жилого помещения, приобретение жилья в собственность или предоставление благоустроенного жилого помещения.

3. После достижения сиротой возраста 23 лет ежемесячные компенсации расходов прекращаются, и сироте выдается жилищный сертификат на приобретение благоустроенного жилого помещения в собственность в любом муниципальном образовании соответствующего субъекта РФ.

Использование данного механизма и его закрепление на федеральном уровне позволит решить проблему дефицита жилья в специализированных жилищных фондах, которая особенно остро касается муниципалитетов с низкими темпами строительства жилья. Помимо этого, станет возможным обеспечить совершеннолетних детей-сирот жильем сразу после окончания их пребывания в соответствующих организациях.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The author declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

- guarantees on social support of children-orphans and children left without parenting". *Obrazovanie i pravo*, 2017, (2): 237–242. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/yloqch>
5. Гончарова Д. В. Жилищные права детей, оставшихся без попечения родителей: правовое обеспечение и проблемы реализации норм. *Евразийский научный журнал*. 2015. № 6. С. 178–180. [Goncharova D. V. Housing rights of legally free children: legal support and problems of implementation of norms. *Eurasian Scientific Journal*, 2015, (6): 178–180. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ukqpgb>
 6. Баранов В. А., Петюкова О. Н. Правовое обеспечение системы государственного жилищного надзора в Российской Федерации. М.: Проспект, 2015. 148 с. [Baranov V. A., Petiukova O. N. *Legal support of the system of state housing supervision in the Russian Federation*. Moscow: Prospect, 2015, 148. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/wfmonn>
 7. Спасенкова С. В., Мугиль Ю. В. Проблемы обеспечения жильем детей-сирот в Оренбургской области: основные аспекты. *Caucasian Science Bridge*. 2022. Т. 5. № 2. С. 60–68. [Spasenkova S. V., Mugil Yu. V. Problems of providing housing for orphans in the Orenburg region: main aspects. *Caucasian Science Bridge*, 2022, 5(2): 60–68. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18522/2658-5820.2022.2.5>
 8. Жмакина М. О. Социальное иждивенчество как результат политики социального государства в современном российском обществе. *Социология в современном мире: наука, образование, творчество*. 2014. № 6. С. 399–403. [Zhmakina M. O. Social dependency as a result of the state welfare policy in modern Russian Society. *Sotsiologiya v sovremennom mire: nauka, obrazovanie, tvorchestvo*, 2014, (6): 399–403. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/sfrmttd>
 9. Седых О. Г. Взаимодействие власти и бизнеса в решении жилищных проблем детей-сирот как механизм контроля и сдерживания социального иждивенчества. *Baikal Research Journal*. 2018. Т. 9. № 2. С. 10–18. [Sedykh O. G. Interaction of authorities and business in solving housing problems for orphaned children as a mechanism of control and moderation of social dependency. *Baikal Research Journal*, 2018, 9(2): 10–18. (In Russ.)] [https://doi.org/10.17150/2411-6262.2018.9\(2\).10](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2018.9(2).10)
 10. Норт Д. К. Институты и экономический рост: историческое введение. *THESIS*. 1993. Т. 1. № 2. С. 69–91. [North D. C. Institutions and economic growth: an historical introduction. *THESIS*, 1993, 1(2): 69–91. (In Russ.)]
 11. Гульбина Н. И. Теория институциональных изменений Д. Норты. *Вестник Томского государственного университета*. 2004. № 283. С. 123–128. [Gulbina N. I. The theory of institutional changes of D. North. *Tomsk State University Journal*, 2004, (283): 123–128. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ojdjvx>
 12. Патрушев С. В., Айвазова С. Г., Гвоздева Е. А., Грунт З. А., Кертман Г. Л., Клеман К., Машезерская Л. Я., Павлова Т. В., Панов П. В., Хлопин А. Д. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России. М.: ИСП РАН, 2006. 600 с. [Patrushev S. V., Aivazova S. G., Gvozdeva E. A., Grunt Z. A., Kertman G. L., Clément K., Mashezerskaia L. Ya., Panov P. V., Khlopin A. D. *Institutional political science: modern institutionalism and political transformation of Russia*. Moscow: ISP RAS, 2006, 600. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/qjuzgn>
 13. Фан И. Б. Неинституциональный подход в политических исследованиях. Неожиданная современность: меняющиеся реалии XXI века. *Мир-Россия-Урал: XXI Всерос. науч.-практ. конф. гуманитарного университета*. (Екатеринбург, 8–9 апреля 2010 г.) Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010. Т. 1. С. 76–79. [Fan I. B. Neoinstitutional approach in political research. Unexpected modernity: changing realities of the XXI century. *Mir-Russia-Ural: Proc. XXI All-Russ. Sci.-Prac. Conf. of the Liberal Arts University*, Ekaterinburg, 8–9 Apr 2010. Ekaterinburg: Liberal Arts University, 2010, vol. 1, 76–79. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/xrelni>
 14. Коновалов Д. А. Неинституциональная экономика как методология политической науки в изучении современных диктатур. *Вестник Омского университета. Серия: Исторические науки*. 2018. № 2. С. 191–200. [Konovalov D. A. Neoinstitutional economy as methodology of political science in studying of contemporary dictatorships. *Herald of Omsk University. Series "Historical Studies"*, 2018, (2): 191–200. (In Russ.)] <https://doi.org/10.25513/2312-1300.2018.2.191-200>
 15. Присяжнюк Ю. П. Предоставление жилья детям как мера социальной поддержки. Проблемы и перспективы. *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского*. 2022. № 2. С. 108–113. [Prisyazhnyuk Yu. P. Providing of housing for children as a social support measure – challenges and prospects. *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*, 2022, (2): 108–113. (In Russ.)] https://doi.org/10.5245/2/19931778_2022_2_108
 16. Николаева К. С. Анализ нормативного обеспечения передачи государственных полномочий органам местного самоуправления по предоставлению жилья детям-сиротам. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки*. 2022. Т. 7. № 1. С. 12–19.

- [Nikolaeva K. S. State-funded housing for orphaned children: normative provision of transfer of state powers to local authorities. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2022, 7(1): 12–19. (In Russ.)] <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2022-7-1-12-19>
17. Мамаева А. К. Защита прокурорами жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. *Бизнес в законе*. 2009. № 5. С. 256–259. [Mamaeva A. K. Protection by prosecutors of the housing rights of orphans and children left without parental care. *Biznes v zakone*, 2009, (5): 256–259. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/lmarkt>
 18. Зелинская М. В., Клочко Е. Н. Совершенствование государственного регулирования механизма предоставления жилья детям-сиротам в Краснодарском крае. *Естественно-гуманитарные исследования*. 2020. № 27. С. 114–121. [Zelinskaja M. V., Klochko E. N. Improvement of state regulation of the provision mechanism accommodation for children-orphans in the Krasnodar region. *Estestvenno-gumanitarnye issledovaniia*, 2020, (27): 114–121. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24411/2309-4788-2020-00021>
 19. Шишпанова Н. В. Право на жилье в общей характеристике прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2020. № 10-4. С. 162–165. [Shishpanova N. V. The right to housing in a general description of the rights of orphans and children without parental care. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, 2020, (10-4): 162–165. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24411/2500-1000-2020-11182>
 20. Личковаха А. В. Защита жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: проблемы и пути решения. *Актуальные проблемы современной России: психология, педагогика, экономика, управление и право*. 2022. № 8. С. 363–365. [Lichkovakha A. V. Protection of housing rights of orphans and children left without parental care: problems and solutions. *Current problems of modern Russia: psychology, pedagogy, economics, management and law*, 2022, (8): 363–365. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/qukjgl>
 21. Пашаев Х. П. Недостатки реализации социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (по материалам судебной практики республики Алтай). *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология, искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2017. № 12-5. С. 184–187. [Pashaev Kh. P. Drawbacks of realization of social protection of orphans and children without parental care (by the material of judicial practice of the Republic of Altai). *Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice*, 2017, (12-5): 184–187. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/zxheev>
 22. Тарасова А. Н. Проблемные аспекты защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. *Молодой ученый*. 2022. № 36. С. 133–136. [Tarasova A. N. Problematic aspects of protecting the housing rights of orphans and children left without parental care. *Molodoi uchenyi*, 2022, (36): 133–136. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ezhztz>
 23. Безгодкова Л. С. Правовое регулирование и защита жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. *StudNet*. 2021. Т. 4. № 4. [Bezgodkova L. S. Legal regulation and protection of housing rights of orphan children and children left without parental care. *StudNet*, 2021, 4(4). (In Russ.)] <https://elibrary.ru/gquyub>
 24. Коротаяева Э. Г. Проблемы нормативно-правового регулирования предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в субъектах Российской Федерации. *Практика исполнительного производства*. 2016. № 4. С. 50–64. [Korotaeva E. G. Problems of regulatory regulation of the provision of residential premises to orphans and children left without parental care in the subjects of the Russian Federation. *Praktika ispolnitelnogo proizvodstva*, 2016, (4): 50–64. (In Russ.)]
 25. Тарасова А. Е. Основные научные, организационные и практические проблемы защиты имущественных прав несовершеннолетних (по материалам круглого стола). *Северо-Кавказский юридический вестник*. 2014. № 4. С. 54–61. [Tarasova A. E. The basic scientific organization and practical problems of the protection of property rights of minors on the materials (on the round table). *North Caucasus Legal Vestnik*, 2014, (4): 54–61. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/tgpqjt>
 26. Лизвинская В. Жилье для сирот – анализ споров. *Жилищное право*. 2020. № 2. С. 63–72. [Lizvinskaja V. Orphan housing – Dispute Analysis. *Zhilishchnoe pravo*, 2020, (2): 63–72. (In Russ.)]
 27. Тарасова А. Е. Совершенствование жилищного обеспечения детей, оставшихся без попечения родителей. Анализ изменений законодательства. *Вестник юридического факультета Южного федерального университета*. 2018. Т. 5. № 3-4. С. 39–46. [Tarasova A. E. Improving housing for children left without parental care. Analysis of changes in legislation. *Bulletin of the Law Faculty of the Southern Federal University*, 2018, 5(3-4): 39–46. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/yzveqp>

28. Бекузарова Ю. В. Проблемы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2019. № 1. С. 99–101. [Bekuzarova Yu. V. Problems of providing living quarters for orphans. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii*, 2019, (1): 99–101. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/yu1qux>
29. Азарова А. С. Проблема обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на примере Саратовской области. *Вопросы российской юстиции*. 2022. № 18. С. 140–150. [Azarova A. S. The problem of housing for orphans and children left without parental care on the example of the Saratov region. *Voprosy Rossiiskoi iustitsii*, 2022, (18): 140–150. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/eptyni>
30. Кузнецова П. Ю., Николаева К. С. Совершенствование взаимодействия органов власти в сфере реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2021. № 2. С. 28–33. [Kuznetsova P. Yu., Nikolaeva K. S. Improvement of cooperation between authorities in the implementation of housing rights of orphans and children without parental care. *State and municipal administration scientific notes*, 2021, (2): 28–33. (In Russ.)] <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-2-28-33>
31. Лаврищева О. А. Современные проблемы реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. *Государственная служба и кадры*. 2019. № 3. С. 82–86. [Lavrishcheva O. A. Modern problems of realization of housing rights of orphans and children left without parental care. *Gosudarstvennaia sluzhba i kadry*, 2019, (3): 82–86. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24411/2312-0444-2019-10118>