

УДК 349.444

DOI: 10.21779/2500-1930-2024-39-1-87-93

З.А. Ахмедова, А.М. Гасанова

Обеспечение жилищных прав детей-сирот и приравненных к ним лиц

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; zam.akhmedova@yandex.ru, aynar.gasanova@mail.ru*

Аннотация. В данной статье анализируются проблемные вопросы реализации права на жилище детей-сирот и приравненных к ним лиц.

Авторы отмечают, что, несмотря на совершенствование как федерального, так и регионального законодательства в данной сфере, правоприменительная практика встречается с рядом существенных проблем, не позволяющих своевременно реализовать жилищные права детей-сирот и лиц из их числа. По мнению авторов, специализированный жилищный фонд детей-сирот и лиц из их числа должен в основном формироваться за счет приобретения жилых помещений через электронный запрос котировок.

Выдача жилищных сертификатов лицам из числа детей-сирот должен оставаться альтернативным способом реализации их жилищных прав. Также предлагается распространить временное предоставление детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей и лицам из их числа жилых помещений жилищного фонда социального использования по низкой ставке платы за наем.

Ключевые слова: дети-сироты, жилищные права, договор найма специализированного жилого помещения, жилищные сертификаты.

Общеизвестно, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в первоочередном порядке нуждаются в государственной помощи при реализации своих жилищных прав. В Российской Федерации забота о детях определена в качестве важнейшего приоритета государственной политики. Ученые также отмечают, что дети-сироты и приравненные к ним лица «составляют наиболее уязвимую часть социума, в связи с чем, они нуждаются в заботе и защите своих прав государством» [1].

Наличие жилья является одним из главных материальных условий жизни любого человека и в особенности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Защита их жилищных прав предполагает, с одной стороны, предоставление экономической поддержки государства и органов местного самоуправления в виде предоставления жилья, с другой – последующего контроля за использованием предоставленного жилья. Поэтому жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшиеся без попечения родителей, наделены особым правовым режимом.

Вопросы, касающиеся обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются весьма актуальными. На протяжении длительного времени в юридической литературе рассматривается проблема обеспечения детей-сирот жилыми помещениями [2; 3; 4]. Ученые вместе с правоприменителями ищут пути оптимального решения имеющихся проблем в данной сфере, они приходят к выводу, что проблема эта носит комплексный характер и решать ее нужно сообща [5].

В настоящее время в России имеется законодательная база, определяющая дополнительные гарантии для указанной категории граждан в части обеспечения их жильем. Нормативно-правовые документы принимаются как на федеральном уровне, так

и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако в реальной жизни правоприменительная практика встречается с рядом существенных проблем, не позволяющих своевременно реализовать жилищные права детей-сирот.

Всего на начало 2023 г. в очереди на получение жилья в России насчитывалось более 288 тысяч граждан этой категории. В их числе более 90 тысяч граждан старше 25–30 лет [6]. Так, в г. Махачкале из 700 граждан, включенных в список на получение жилых помещений более половины лиц старше 23 лет. Среди них есть лица 1969–1989 года рождения, которые до сих пор так и не получили причитающегося им жилого помещения. Во многих субъектах Российской Федерации складывается аналогичная ситуация. Об этом свидетельствуют многочисленные публикации [7; 8].

Механизм обеспечения жильем детей-сирот и приравненных к ним лиц несовершенен, что подтверждается многолетней практикой и наличием задолженности государства перед лицами из их числа. Дети-сироты пытаются защитить свои жилищные права в судебном порядке, но решения судов долгое время остаются неисполнеными.

Так, Г.М. Р. из г. Махачкалы первоначально был поставлен на учёт в 2012 году. Позже администрацией было обнаружено закреплённое за ним жилое помещение, и Г. был снят с учёта, но ни он, ни его законный представитель об этом не были извещены. На самом деле, указанное жилье было при жизни продано его родителями, но переход права собственности не прошел государственную регистрацию. Как сирота истец заново был поставлен на учет постановлением № 217 Администрации г. Махачкалы от 27.12.2017 г.

После достижения совершеннолетия у истца сохранилось законное право получить жилье на основании п. 9 ст. 8 закона № 159-ФЗ от 29.11.2022. Истец был демобилизован из рядов Вооруженных Сил РФ. Он проживает и зарегистрирован у своего бывшего опекуна. В квартире общей площадью 44 кв. м вместе с ним проживает еще 6 человек. Жилье из специализированного фонда ему не предоставлено. В ответ на обращение Администрация г. Махачкалы заявляет, что Г.М. Р. стоит в очереди под № ... Ни статья 8 закона № 159-ФЗ, ни Жилищный кодекс РФ не предусматривают формирования очередности для лиц, отнесенных к сиротами, и лиц из их числа. Советский районный суд г. Махачкалы признал, что наличие очереди для обеспечения жильем детей-сирот и лиц из их числа противоречит законодательству и обязал Администрацию города обеспечить Г.М.Р. жилым помещением. Администрация города обжаловала указанное решение, но оно устояло в Верховном суде РД.⁷ Тем не менее, до сегодняшнего дня решение Советского районного суда не исполнено.

Данный факт свидетельствует о том, что вопросам обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, долгие годы не уделялось должного внимания: не было достаточного правового регулирования, финансирования и контроля за расходованием средств.

На заседании Совета Федерации, (21 марта 2022 г.), посвященном проблемам реализации жилищных прав детей-сирот, также указывалось на основные причины, которые обуславливают необеспеченность большого количества детей-сирот жилыми помещениями: отсутствие финансирования для строительства жилья, отсутствие заинтересованности застройщиков в строительстве домов ввиду отсутствия возможности извлечения большей прибыли, коррупция, недоработки механизма постановки на учет детей-сирот для получения жилого помещения, недоработки механизма правового про-

⁷ Апелляционное определение Верховного суда РД от 09.08.2023. Режим доступа: https://vs-dag.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&sr (дата обращения 12.02.2024).

свещения граждан, ненадлежащее исполнение обязанностей должностными лицами. Политики признают, что большая часть финансовой нагрузки в настоящее время лежит на субъектах Российской Федерации. Поэтому необходимо «увеличить объемы софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъектов Российской Федерации на предоставление жилья детям-сиротам» [9]. В соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ к сиротам относятся «лица в возрасте до 18 лет, у которых оба или один из родителей умерли»⁸. Детьми, оставшимися без попечения родителей, признаются лица в возрасте до 18 лет, родители которых, по различным объективным и субъективным причинам не осуществляют своих родительских прав. Лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, считаются граждане старше 18 лет, у которых до наступления совершеннолетия умерли оба или единственный родитель, а также оставшиеся без попечения единственного или обоих родителей.

Жилые помещения, предназначенные для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставляются этим категориям граждан, если они признаются нуждающимися в жилых помещениях. Граждане указанных категорий признаются нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам найма специализированного жилого помещения, если у них отсутствуют жилые помещения, закрепленные на праве собственности по договору социального найма или при наличии обстоятельств, из-за которых их проживание в ранее занимаемых на соответствующем праве жилых помещениях признается невозможным (аварийное жилье, площадь на каждого члена семьи менее учетной нормы, в составе семьи есть лицо, страдающее тяжелыми хроническими заболеваниями и другие обстоятельства).

Положения статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ, в соответствии с которыми жилые помещения детям-сиротам и лицам из их числа предоставляются из специализированного жилищного фонда, были введены Федеральным законом от 29.02.2012 № 15-ФЗ.

До этого жилые помещения предоставлялись по договорам социального найма вне очереди. Предоставлялось жилье, как в виде отдельной квартиры, так и комнаты или части квартиры. Закон не содержал каких-либо требований к техническому состоянию предоставляемого жилья.

С 2013 года такие жилые помещения должны быть пригодными для постоянного проживания, соответствовать установленным для жилых помещений санитарно-техническим правилам, быть благоустроенным применительно к условиям конкретного населенного пункта. Не допускается предоставление квартир в ветхих домах, комнат в общежитиях или в коммунальных квартирах. Помимо этого, в одном многоквартирном доме детям-сиротам и лицам из их числа может быть предоставлено не более 25 % квартир. Такие ограничения установлены для обеспечения социализации новых нанимателей, особенно если среди них много выпускников детских домов. Исключение делается только для небольших населенных пунктов.

Площадь предоставляемого жилого помещения устанавливается нормативными документами субъекта Российской Федерации. Так, в соответствии с Законом Республики Дагестан от 25 ноября 2021г. № 83, в сельской местности по Дагестану сиротам предоставляется жилье площадью 60 квадратных метров, в городах и поселках город-

⁸ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СПС КонсультантПлюс.

ского типа – 33 квадратных метра. Такие жилые помещения не подлежат приватизации в период действия договора специализированного найма.

Договор найма специализированного жилого помещения для детей-сирот заключается на пятилетний срок, по окончании которого договор может быть неоднократно перезаключен на новый пятилетний срок. Основанием для продления договора найма специализированного жилого помещения является необходимость оказания бывшему сироте содействия в преодолении трудной жизненной ситуации. Это могут быть ситуации, связанные с болезнями, совершением антиобщественных действий нанимателями, их асоциальным поведением. Данные обстоятельства также устанавливаются нормативными актами субъекта Российской Федерации. Федеральным законом от 04.08.2023 № 461-ФЗ установлена возможность сокращения срока действия договора найма специализированного жилого помещения с пяти до трех лет, если наниматели достигли 23-го возраста, имеют среднедушевой доход выше прожиточного минимума в регионе проживания, отсутствуют иные обстоятельства, свидетельствующие о необходимости оказания заявителю содействия в преодолении трудной жизненной ситуации.

После принятия решения о прекращении договора найма специализированного жилого помещения и исключения жилого помещения из специализированного жилищного фонда для детей сирот и приравненных к ним лиц данное жилое помещение предоставляется бывшим сиротам и приравненным к ним лицам по договору социального найма.

Исходя из права на последующее заключение договора социального найма в отношении занимаемого жилого помещения, можно утверждать, что требования к предоставляемым жилым помещениям аналогичные. Но у указанных договоров есть и отличия. По словам Заугольной В.М., предоставление жилого помещения сиротам и приравненным к ним лицам производится не только для удовлетворения их потребности в жилье, но еще и для «оказания социальной помощи нанимателем и т. д., что нехарактерно для других разновидностей договора найма жилого помещения» [10].

Также данные договоры отличаются тем, что при их заключении по-разному определяется норма предоставления. Наличие у сирот супруга (супруги) и (или) несовершеннолетних детей не влияет на площадь предоставляемого жилого помещения. При жизни нанимателя члены его семьи не приобретают самостоятельных жилищных прав, хотя включаются в договор найма специализированного жилого помещения. Но в случае смерти нанимателя из числа детей-сирот и приравненных к ним лиц супруга (супруг) и (или) их дети могут требовать исключения жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключения с ними договора социального найма.

Следует согласиться с мнением Крюковой Е.С., Савельевой Н.М., что правовой режим жилых помещений, предоставляемых детям-сиротам и приравненным к ним лицам по договорам найма специализированного жилого помещения, на сегодняшний день законодательно не урегулирован достаточным образом [11]. Представляется, что необходимо установить предельный срок для обеспечения жилыми помещениями лиц из их числа возрастных детей-сирот, состоящих на учете как нуждающиеся в жилье.

Большинство субъектов Российской Федерации для обеспечения жильем указанной категории населения приобретают жилые помещения на конкурсной основе через запрос котировок, в том числе, и в электронной форме, как этого требует пункт 10 статьи 24 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.02.2024) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа Федеральный закон № 44 допускает осуществление закупок без учета

начальной (максимальной) цены контракта. Не ограничивается также годовой объем закупок.

Муниципалитеты также заключают договоры долевого участия в строительстве многоквартирных домов. Муниципальные и региональные власти должны приобретать жилье по цене, не превышающей средние показатели стоимости за 1 кв. м. Однако сложно найти застройщиков и продавцов, готовых продавать квартиры по таким фиксированным ценам, потому что чаще всего они значительно ниже рыночных. Трудно найти и жилые помещения соответствующей площади. В Дагестане в 2022–2023 годах лицам из числа сирот и приравненных к ним лицам предоставлялись квартиры площадью от 45 до 55 квадратных метров за счет дополнительных бюджетных средств и застройщиков, которые с пониманием относятся к данной ситуации и оформляют «лишние» квадратные метры в дар. Выбор участия в долевом строительстве жилых помещений для обеспечения жильем указанной категории населения неэффективен в связи с необходимостью освоения выделенных бюджетных средств в отчетном году. Застройщики же многоквартирных домов в среднем по России вводят дом в эксплуатацию в срок от двух до пяти лет. А в Республике Дагестан срок сдачи домов нередко переносится еще года на два-три, а то и более.

Следовало бы нормативно закрепить право муниципальных властей еще на стадии согласования застройщиками проектов многоквартирных домов выступать заказчиками жилых помещений для детей-сирот.

Для снятия напряженности в данной сфере в последние годы субъекты Российской Федерации стали активно использовать выдачу лицам из числа сирот жилищных сертификатов. Постановлением Правительства РФ от 21.12.2023 № 2227 утверждены единый общероссийский порядок подачи и рассмотрения заявления на предоставление жилищного сертификата лицам из числа детей-сирот, достигшим 23 лет, сообщения о принятом решении, а также форма, правила выпуска и реализации сертификата на выплату. Примечательно, что жилье, приобретенное с использованием жилищного сертификата, сразу поступает в собственность граждан. Также имеется возможность приобретения более комфортного жилого помещения, дополнительно использовав для этого собственные накопления или средства материнского капитала [12]. Использование жилищных сертификатов для обеспечения жильем сирот позволит сократить количество возрастных сирот, состоящих в списках на получение жилых помещений. Но предоставление жилищных сертификатов должно рассматриваться только как альтернативный способ реализации жилищных прав. Также предлагается рассмотреть возможность временного предоставления детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа жилых помещений жилищного фонда социального использования с заниженной ставкой платы за наем такого жилья.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы: на данном этапе у нас в Российской Федерации отсутствует единая стратегия по решению вопроса обеспечения детей-сирот жилыми помещениями; выделяемых бюджетных средств недостаточно для формирования специального жилищного фонда; существующие правовые ограничения по предоставлению жилых помещений детям-сиротам существенно снижают возможность своевременного обеспечения жильем детей-сирот и лиц из их числа. Поэтому ученым, практикам и политикам следует продолжить поиск путей ускорения темпов предоставления жилых помещений указанной категории населения.

Литература

1. Кочанова Т. Проблемы реализации права сирот на предоставление жилья. Судебная практика // Жилищное право. 2023. № 8. – С. 5–14.
2. Рудь Ю.А. Проблемные аспекты защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и пути их решения // Вопросы российской юстиции. 2020. № 9. – С. 501–511.
3. Васильева Е.Ю., Фролова Е.В. Обеспечение жильем детей-сирот: ключевые проблемы и социальные риски // Социальная политика и социология. 2021. Т. 20, № 1 (138). – С. 65–73.
4. Якимова Е. М. Проблемы реализации права детей-сирот и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилым помещением // Сибирский юридический вестник. 2022. № 1. – С. 37–42.
5. Светлана Орлова: проблему обеспечения жильем детей-сирот можно решать только сообща. – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/news/svetlana-orlova-problemu-obespecheniya-zhilem-detey-sirot-mozhno-reshat-tolko-soobsha-37168> (дата обращения: 20.11.2023).
6. Емельяненко В., Львова-Белова: В России в очереди на жилье стоят более 288 тысяч детей-сирот // Российская газета, 2023, 16 января. – Режим доступа: [https://rg.ru/2023/01/16/lvova-belova_\(дата обращения: 20.11.2023\)](https://rg.ru/2023/01/16/lvova-belova_(дата обращения: 20.11.2023)).
7. Пальцева Е.С. Перспективы развития законодательства о дополнительных мерах социальной поддержки детей-сирот (анализ ситуации в Республике Карелия) // Семейное и жилищное право. 2022. № 1. – С. 38–40.
8. Полевая Н.М., Ситникова В.В. Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на территории Амурской области в 2021 г. // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2022. № 96. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-zhiliem-detey-sirot-i-detey-ostavshisya-bez-popecheniya-roditeley-> (дата обращения: 21.12.2023).
9. Реализация жилищных прав детей-сирот: проблемы и пути решения. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/143230/>. (дата обращения: 10.12.2023).
10. Крюкова Е.С., Савельева Н.М. Особенности правового режима жилых помещений для детей-сирот // Семейное и жилищное право. 2022. № 4. – С. 39–42.
11. Заугольная В.М. Договор найма жилого помещения специализированного жилищного фонда для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа // Вестник магистратуры. 2021. № 8 (119). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/dogovor-nayma-zhilogo-pomescheniya-spetsializirovannogo-zhilischnogo-fonda-dlya-detey-sirot> (дата обращения 10.02.2024)
12. Горина Е.А., Косинова Л.В. Жилищные сертификаты для сирот: регуляторные возможности и ограничения их результативной реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3.

Поступила в редакцию 1 февраля 2024 г.
Принята 17 февраля 2024 г.

UDC 349.444

DOI: 10.21779/2500-1930-2024-39-1-87-93

Ensuring the Housing Rights of Orphans and Persons Equivalent to Them

Z.A. Akhmedova, A.M. Gasanova

*Dagestan State University, Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
zam.akhmedova@yandex.ru, aynar.gasanova@mail.ru*

Abstract. This article analyzes the problematic issues of the realization of the right to housing for orphaned children and persons equated to them. The authors note that, despite the improvement of both federal and regional legislation in this area, law enforcement practice faces a number of significant problems that do not allow timely realization of the housing rights of orphans and persons from among them. According to the authors, the specialized housing stock of orphans and persons from among them should mainly be formed through the purchase of residential premises through an electronic request for quotations. The issuance of housing certificates to persons from among orphaned children should remain an alternative way of exercising their housing rights. It is also proposed to extend the temporary provision of orphaned children, children left without parental care and persons from among their number of residential premises of the housing fund for social use at a low rate of rent.

Keywords: orphans, children left without parental care, housing rights, lease agreement for specialized residential premises, housing certificates.

*Received 1 February, 2024.
Accepted 17 February, 2024*