

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛЬЕМ ДЕТЕЙ-СИРОТ

Статья посвящена вопросам охраны жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей. Автором проанализированы положения действующего законодательства в части предоставления жилья детям-сиротам. В статье освещены теоретические и практические проблемы жилищных прав детей-сирот.

Ключевые слова: жилищные права; жилищные отношения; несовершеннолетние; дети-сироты; право на жилище.

Наше государство стремится быть социальным, поэтому его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта конституционная норма является необходимой предпосылкой реализации другого права, которое также гарантирует Конституция РФ. Это право на жилище.

Однако указанные правовые гарантии на практике реализуются совсем не так, как хотелось бы. Наблюдаются устойчивые негативные тенденции в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних. Особую обеспокоенность вызывают нарушения прав детей-сирот.

Негативные тенденции в данной сфере во многом являются следствием несовершенства федерального и регионального законодательства.

С принятием Федерального закона от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [3], который вступил в силу 1 января 2013 г., изменился порядок обеспечения жилыми помещениями детей-сирот.

В настоящее время детям-сиротам жилье предоставляется по договорам найма специализированных жилых помещений, а не по договорам социального найма. Анализ жилищного и гражданского законодательства позволяет сделать вывод о некотором сходстве этих договоров, что, в свою очередь, требует выяснения их взаимного соотношения [8, с. 15]. Наличие существенных особенностей каждого из договоров предопределило необходимость создать для них разные правовые режимы. Рассмотрим, в чем заключается сходство и различие этих видов договоров.

Главной особенностью договора найма специализированного жилого помещения для детей-сирот является его срочный характер, в отличие от договора социального найма, который заключается бессрочно. Различается также объем правомочий нанимателей по данным видам договоров найма. В соответствии с ч. 3 ст. 92 Жилищного кодекса РФ [2] специализированное жилое помещение, в отличие от жилого помещения по договору социального найма, не подлежит

* Литвинчук Нина Сергеевна — студент, кафедра гражданского права и процесса, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, nina16litvin@mail.ru.

отчуждению, передаче в аренду, в наем. Кроме того, указанные договоры заключаются в отношении жилых помещений, входящих в разные виды жилищного фонда (специализированного жилищного фонда и жилищного фонда социального использования).

К общим признакам, характерным для обоих видов договоров, относятся следующие: жилые помещения предоставляются по нормам предоставления площади жилого помещения по договору социального найма; наймодателями выступают органы государственной и муниципальной власти; Правительством РФ разрабатываются типовые формы указанных договоров, процедура заключения договоров определена законом, наличие платы за жилое помещение.

Отличие договоров заключается в следующем. Договор специального найма является срочным. По окончании срока его действия возможны два варианта. Во-первых, орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий управление государственным жилищным фондом, будет обязан принять решение об исключении помещения из специализированного жилищного фонда и заключить с гражданином договор социального найма в отношении этого помещения. Во-вторых, при выявлении обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания гражданину содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, договор специального найма может быть однократно заключен на новый пятилетний срок по решению указанного органа власти. Порядок выявления этих обстоятельств устанавливается законодательством субъекта РФ, которое еще предстоит формировать.

Анализ действующего законодательства субъектов РФ не позволяет выявить ни примерный перечень подобных обстоятельств, ни критерии отнесения их к таковым. Безусловно, у субъектов РФ есть несколько лет для устранения этих пробелов при формировании законодательства, учитывая, что срок действия таких договоров, заключаемых с 1 января 2013 г., истечет через пять лет. Попытка найти решение была предпринята Министерством образования и науки РФ, которое разработало Рекомендации по организации работы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам [6]. Разработаны и Модельный закон субъекта РФ, и Модельное постановление правительства субъекта РФ, где должен содержаться механизм реализации норм ЖК РФ.

Кроме того, законодатель не дал ответ, какой орган должен принимать решение о заключении договора найма на новый срок, какой орган должен дать заключение о наличии или отсутствии подобных обстоятельств, отнеся данные вопросы к компетенции исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. По замыслу министерства, региональная модель реализации федеральной гарантии обеспечения жильем граждан указанных категорий предполагает взаимодействие двух органов исполнительной власти субъекта РФ.

В первую очередь это орган исполнительной власти субъекта РФ, который ведет работу непосредственно с детьми-сиротами и их законными представителями по вопросам обеспечения жилыми помещениями. Это орган опеки и попечительства. Если субъекты РФ примут на вооружение указанные Рекомендации, будет иметь место противоречие нормативного акта субъекта РФ и ст. 2, 7–9 ФЗ «Об опеке и попечительстве» [4]. Опека или попечительство устанавли-

ваются лишь над недееспособными, ограниченно или частично дееспособными гражданами. Рассматриваемые категории граждан к таковым не относятся. Выявляя обстоятельства трудной жизненной ситуации и делая вывод о возможности заключения договора соцнайма или же повторного заключения договора специализированного найма, орган опеки и попечительства будет реализовывать не свойственные ему задачи и выйдет за пределы предоставленных ему полномочий, наконец, подобное можно расценивать как вмешательство в частную жизнь. Идея законодателя по возможности оградить гражданина от негативного влияния недобросовестных участников гражданского оборота понятна, но предлагаемый механизм представляется неудачным. Вторым органом является орган исполнительной власти субъекта РФ, который, действуя от имени собственника жилищного фонда, формирует специализированный жилищный фонд для детей-сирот, предоставляет из него помещения, заключает с детьми-сиротами договоры специализированного найма и социального найма, осуществляет контроль за использованием и сохранностью этого фонда. Данные функции могут быть возложены на орган исполнительной власти субъекта РФ в области ЖКХ, жилищного строительства, управления имуществом или специализированный орган по управлению жилищным фондом субъекта РФ [9, с. 52]. Можно заметить, что предлагаемый вариант распределения функций не отличается четкостью, имеет место их дублирование.

Сравнительный анализ вышеназванных договоров найма жилого помещения позволяет сделать вывод: именно такие характеристики договора найма специализированного жилого помещения, как его срочный характер и ограниченный объем правомочий нанимателя, будут способствовать предотвращению злоупотреблений с жильем детей-сирот. Однако, несмотря на принятые государством меры по совершенствованию законодательства, по-прежнему остаются нерешенными вопросы в сфере реализации жилищных прав детей-сирот.

До сих пор остался нерешенным вопрос о равнозначности платы за жилое помещение, предоставленное по договору найма специализированного жилого фонда для детей-сирот и по договору социального найма. Также не предусмотрена возможность освобождения детей-сирот от платы за наем специализированного жилого помещения. Указанные пробелы в правовом регулировании были устранены в некоторых субъектах Российской Федерации посредством принятия законов, в соответствии с которыми плата по договорам специализированного найма для детей-сирот соответствует плате по договору социального найма.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным внести изменения в ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [5] (далее — Закон № 159-ФЗ), указав, что плата за жилое помещение и коммунальные услуги взимается с детей-сирот по тарифам, установленным для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма по месту нахождения жилого помещения; дети-сироты, признанные в установленном порядке малоимущими, освобождаются от внесения платы за наем.

Еще один вопрос, касающийся жилищных прав детей сирот, заключается в следующем. В законодательстве до сих пор не определен порядок предоставления жилья ребенку-сироте, страдающему тяжелыми формами хронических заболеваний: по договору социального найма или найма специализированных жилых помещений [9, с. 52]. В целях устранения коллизий и трудностей правоприменения необходимо на федеральном уровне законодательно предусмотреть, что детям-сиротам в случае наличия у них таких заболеваний жилые помещения предоставляются по договорам найма специализированных жилых помещений, что будет способствовать повышению государственных гарантий защиты их жилищных прав.

Учитывая изложенное, предлагаем внести следующие изменения в ч. 4 ст. 8 Закона № 159-ФЗ дополнить п. 4 следующего содержания: «наличие у детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа тяжелых форм хронических заболеваний в соответствии с указанным в пункте 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации перечнем, при которых совместное проживание с ними в одном жилом помещении невозможно».

Следует отметить, что зачастую законодатель, прописывая обязанности федеральных органов в тех или иных законах, забывает указывать, какую ответственность будет нести должностное лицо в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей. Так, рассматривая вопросы жилищных прав детей-сирот, следует отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 11 Закона № 159-ФЗ неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностными лицами федеральных органов государственной власти своих обязанностей, предусмотренных данным Законом, влечет в том числе административную ответственность. Однако на сегодняшний день административная ответственность за невыполнение требований законодательства об обеспечении жильем детей-сирот не установлена.

Учитывая неудовлетворительное состояние законности в данной сфере, полагаем необходимым дополнить гл. 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» КоАП РФ [1] статьей 5.69 «Нарушение жилищных прав детей-сирот», предусмотрев административную ответственность должностных и юридических лиц за совершение указанного административного правонарушения.

Таким образом, следует сделать вывод, что должная охрана жилищных прав детей-сирот невозможна без устранения пробелов в правовом регулировании отношений по обеспечению их жилыми помещениями. Происходящие сегодня изменения в государственной политике и законодательстве в данной сфере свидетельствуют: вопросы защиты жилищных прав означенной категории детей остаются актуальными и требуют системного изучения.

Список использованной литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 08.03.2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 29.02.2012 г. № 15-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 10. — Ст. 1163.

3. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 31.12.2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 52. — Ст. 5880.

4. Огурцова М. Жилищные права детей-сирот / М. Огурцова // ЭЖ-Юрист. — 2013. — № 48. — С. 4.

5. Харламова М.Л. Понятие и содержание жилищных прав несовершеннолетних / М.Л. Харламова // Вопросы ювенальной юстиции. — 2013. — № 6. — С. 15–18.

6. Харламова М.Л. Правовое регулирование жилищных прав детей-сирот / М.Л. Харламова // Адвокат. — 2013. — № 10. — С. 52.

7. Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 29.12.2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 14.

8. Об опеке и попечительстве : федер. закон от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 22.12.2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 17. — Ст. 1755.

9. Письмо Министерства образования и науки РФ от 08.10.2012 г. № ИР-864/07 [Электронный ресурс]. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.03.2015).