

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В
КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**Обеспечение права на жилое помещение детей-сирот,
детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из
числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения
родителей, на территории Калужской области**

г. Калуга
июль 2007 г.

«Ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством»

Конвенция о правах ребенка одобрена
Генеральной Ассамблеей ООН
20.11.1989 г.

Введение

Специальный доклад подготовлен в соответствии с пунктом 4 статьи 27 закона Калужской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области».

Доклад посвящен вопросам обеспечения и защиты прав и интересов детей, не способных без государственной поддержки самостоятельно решить свой жилищный вопрос.

Доклад составлен на основе мониторинга, проведенного Уполномоченным по правам человека в Калужской области, анализа информации о состоянии и реализации права на жилище детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

При подготовке доклада проведено обобщение поступивших обращений граждан, использованы сведения, полученные в результате посещения Уполномоченным по правам человека в Калужской области и сотрудниками его аппарата органов опеки и попечительства, детских домов и школ-интернатов, иных учреждений органов образования, здравоохранения и социальной защиты населения. Используются материалы, предоставленные органами местного самоуправления, заинтересованными министерствами и ведомствами, а также сообщения средств массовой информации и другие источники.

В специальном докладе рассмотрены следующие вопросы:

1. Обеспечение жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
2. Содержание (сохранность) и ремонт жилья, закрепленного за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и лицами из их числа.

Главная цель настоящего доклада:

- обратить внимание на имеющиеся нарушения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на жилое помещение с целью их дальнейшего устранения;

- предложить возможные пути выхода из создавшегося положения.

Уполномоченный выражает искреннюю признательность всем участвовавшим в подготовке настоящего специального доклада и предоставившим материалы для его подготовки.

Общие положения

Одной из важнейших задач социального правового государства является защита прав и свобод ребенка, поддержка семьи, материнства и детства. Это нашло свое закрепление в статьях 7, 38, 39 Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Конвенции о правах ребенка», одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г.

В Калужской области проживает более 180 тысяч детей в возрасте до 18 лет. В условиях реформирования социально-экономического строя в России после 1991 года, осложненного нравственной деградацией семьи, произошел рост численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Проблема социального сиротства остается в Калужской области достаточно острой на протяжении всех последних лет. Однако в результате предпринятых мер в 2006 году впервые за последние 5 лет в области уменьшилось число выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Их количество составило 786 человек.

Региональная политика устройства детей, оставшихся без попечения родителей, направлена на соблюдение права ребенка жить и воспитываться в семье. Всего в Калужской области выявлено 5155 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них 79 % воспитываются в семьях (опекунские, приемные семьи и семьи усыновителей).

С 2000 года в Калужской области активно развивается такая форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как приемная семья. На июль 2007 года в области созданы 504 приемные семьи, в которых воспитывается 841 ребенок.

Мы убеждены в том, что формы семейного воспитания по многим позициям более выигрышны, нежели в учреждениях общественного воспитания, даже если в них используются самые совершенные и современные методики работы с детьми. Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая в 2007 году с посланием Федеральному Собранию РФ, подчеркнул, что необходимо совместно с субъектами Российской Федерации разработать программу по материальному стимулированию устройства на воспитание в семьях сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Правительству РФ совместно с регионами поручено создать такой механизм, который позволит сократить число детей, находящихся в интернатных учреждениях.

В последние годы в Калужской области были приняты многочисленные законы, иные нормативные акты, регламентирующие и улучшающие положение детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей этой категории.

В их числе законы Калужской области:

- от 24.11.2005 г. № 139-ОЗ «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение»;

- от 05.07.2006 г. № 215-ОЗ, которым утверждена областная целевая программа «Развитие и поддержка семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (2007-2009 годы);

- от 20.10.1997 г. № 18-ОЗ «О социальных гарантиях приемным семьям в Калужской области» в редакции закона от 08.12.2006 № 264-ОЗ;

- от 15.07.2005 г. № 106-ОЗ «О патронатном воспитании»;
- от 05.07.2006 г. № 214-ОЗ «Об областной целевой программе «Доступное жилье в Калужской области» на 2006-2010 годы»;
- от 08.12.2006 г. № 262-ОЗ «Об областной целевой программе «Семья и дети (2007-2009 годы)».

Принят ряд Постановлений Правительства Калужской области. Среди них:

- от 13.03.2006 г. № 50 «Об утверждении Порядка предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, субсидии на приобретение жилого помещения и определения ее размера»;
- от 20.12.2006 г. № 327, которым утверждено Положение о порядке ведения учета многодетных, приемных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях участия в подпрограмме «Обеспечение жильем отдельных категорий граждан и государственная поддержка работников бюджетной сферы при улучшении жилищных условий» областной целевой программы «Доступное жилье в Калужской области» на 2006-2010 годы и другие.

Благодаря осуществлению этих и других мер, удалось добиться значительных положительных результатов по основным направлениям деятельности в защите прав и интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Однако одной из наиболее сложных по-прежнему остается проблема обеспечения жильем детей данных социально незащищенных категорий. Общий анализ ситуации с жилищным обеспечением детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа в Калужской области приведен в Приложении № 1.

I. Предоставление жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

На основании ст.ст. 5 и 8 Федерального закона от 21.12.96 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны обеспечивать реализацию дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принимая меры, направленные на обеспечение указанных категорий граждан жилыми помещениями, в соответствии с требованиями, установленными федеральным законодательством.

В соответствии со ст. 76 Конституции РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Статьей 1 Федерального закона от 21.12.96 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» установлены три категории лиц, подлежащих социальной защите. Это:

- дети-сироты;
- дети, оставшиеся без попечения родителей;

- лица из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (от 18 до 23 лет).

В соответствии со ст. 57 Жилищного кодекса РФ (введен в действие с 2005 года) правом на внеочередное предоставление жилых помещений по договорам социального найма обладают дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса РФ», впредь до приведения в соответствие с Жилищным кодексом РФ законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории РФ, законы и иные нормативные правовые акты принимаются постольку, поскольку они не противоречат Жилищному кодексу РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ (далее по тексту – ЖК РФ) жилые помещения муниципального жилищного фонда предоставляются малоимущим гражданам.

В соответствии с ч. 3 ст. 49 ЖК РФ жилые помещения жилищного фонда субъекта РФ предоставляются по договорам социального найма иным определенным федеральным законом или законом субъекта РФ категориям граждан.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 21.12.96 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусмотренные этим Федеральным законом дополнительные гарантии, являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 8 названного закона дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на имущество и жилое помещение относятся к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, действующим федеральным законодательством предусмотрены следующие особенности обеспечения жильем данной льготной категории:

1. Прежде всего, законы защищают право на жилище всех трех вышеуказанных категорий граждан, а именно: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и лица из их числа.

2. Основная цель указанных выше нормативных положений - реальное предоставление жилья указанным категориям лиц, а не только создание условий для предоставления.

3. Момент, когда жилье должно быть предоставлено, указан в законе четко и недвусмысленно - по окончании пребывания указанных категорий лиц в образовательном учреждении, службы в Вооруженных Силах РФ или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

4. Финансирование расходов по предоставлению жилья отнесено к расходным обязательствам субъекта РФ, то есть, в нашем случае, к расходным обязательствам Калужской области.

Во исполнение данных положений федерального законодательства, во многих субъектах РФ в течение еще 2005 года (после введения в действие

Жилищного Кодекса РФ) были приняты нормативно-правовые акты, которыми в число лиц, имеющих право на внеочередное предоставление жилья были включены и лица из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также установлена основная форма решения жилищного вопроса – предоставление жилого помещения (Москва, Московская обл., Санкт-Петербург, Ленинградская обл., Архангельская обл., Алтайский край, республика Удмуртия, Калининградская обл., Владимирская обл. и др.).

В настоящий момент нормативными правовыми актами Калужской области установлен следующий порядок обеспечения жильем указанных выше категорий лиц.

24.11.05 г. Законодательным Собранием Калужской области был принят Закон Калужской области № 139-ОЗ «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение». Данный закон предусматривает предоставление указанной категории лиц субсидии на приобретение либо строительство жилья.

Во исполнение указанного Закона, 13.03.2006 г. Правительством Калужской области было принято Постановление № 50 «Об утверждении Порядка предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, субсидии на приобретение жилого помещения и определения ее размера». Данным постановлением установлен порядок предоставления субсидии, однако - только на приобретение жилья. О субсидиях на строительство жилья в данном постановлении речи не идет.

Размер предоставляемой субсидии рассчитывается исходя из средней рыночной стоимости 1 кв. м. жилья, складывающейся в целом по Калужской области. Документы на предоставление субсидии подаются на ребенка, достигшего возраста 14 лет. Выделение средств на приобретение жилья происходит в соответствии с учетным списком указанной категории граждан, в первую очередь, в зависимости от времени принятия на учет. На учет нуждающихся в предоставлении субсидии не принимаются лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, то есть, документы на предоставление субсидии должны быть поданы до достижения сиротой возраста 18 лет. Если в силу каких-либо причин этот срок пропущен, то указанное лицо теряет право на предоставление субсидии.

Законодательство Калужской области устанавливает следующие особенности обеспечения жильем указанных выше льготных категорий лиц.

1. Субсидия на приобретение жилья может быть предоставлена только двум из трех указанных в федеральном законодательстве категорий, а именно детям-сиротам, и детям, оставшимся без попечения родителей. Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не могут претендовать на получение субсидии.

2. Моментом исполнения обязанностей субъекта по льготному обеспечению указанных категорий лиц является выделение субсидии, а не реальное улучшение жилищных условий.

3. Выделение субсидии определяется временем включения в список нуждающихся в предоставлении субсидии и наличием лиц, включенных в список ранее, а не наступлением указанных в законе обстоятельств (по окончании пребывания указанных категорий лиц в образовательном учреждении, службы в

Вооруженных Силах РФ или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы).

4. Калужская область несет обязательства в части предоставления субсидии, а не предоставления жилья.

Таким образом, действующее законодательство Калужской области по вопросу предоставления жилья лицам указанных категорий по многим положениям существенно расходится с нормами федерального законодательства и не охватывает все аспекты данной проблемы.

За период работы Уполномоченному по правам человека в Калужской области (далее по тексту – Уполномоченный) и сотрудникам его аппарата приходилось неоднократно сталкиваться с проблемами обеспечения жильем лиц указанных категорий на территории Калужской области. Некоторые ситуации удалось решить только путем обращений в суд, что вызывает большое сожаление. В результате можно сделать вывод, что проблемы обеспечения жильем указанных категорий лиц носят системный характер. Это же подтвердила и выборочная проверка, проведенная силами аппарата Уполномоченного в отдельных муниципальных образованиях Калужской области.

В рамках подготовки данного доклада, для объективной оценки ситуации на местах по вопросу защиты жилищных прав лиц указанных категорий Уполномоченным и специалистами аппарата Уполномоченного по правам человека в Калужской области были осуществлены выезды в некоторые муниципальные образования Калужской области, а именно: в Тарусский, Ульяновский, Перемышльский, Боровский, Жиздринский, Козельский районы и в г. Обнинск.

1.1. Вопросы определения нуждаемости в улучшении жилищных условий детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа

По данным проведенного Уполномоченным мониторинга, на 01.01.2007 года, в муниципальных образованиях Калужской области на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий состоят, по меньшей мере, 628 лиц указанных категорий. Два муниципальных района запрашиваемые данные не предоставили, а два района уклонились от ответа на заданный вопрос. Поэтому названное количество нуждающихся нельзя признать окончательным.

Кроме того, по результатам проверок можно сделать вывод, что нуждаемость в жилье лиц указанных категорий значительно выше, так как порой она носит латентный (скрытый) характер.

Это связано со следующими причинами.

1. Прежде всего, существует практика закрепления за лицами указанных категорий жилых помещений, которые по закону в принципе не могут быть за ними закреплены. В дальнейшем это неминуемо приводит к нарушению прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа на жилище.

Ранее, в соответствии с п. 3 ст. 60 ЖК РСФСР, за детьми, выехавшими из жилых помещений в связи с утратой попечения родителей, закреплялись (сохранялось право на проживание) жилые помещения в домах государственного и

муниципального жилого фонда. Но закрепление за ними жилых помещений было возможно исключительно в тех случаях, когда данные помещения не были приватизированы и использовались гражданами на основании договора социального найма. Закрепление за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей жилых помещений, принадлежащих другим лицам на праве собственности, законодательством предусмотрено не было. Это положение закона неоднократно разъяснялось работникам органов опеки и попечительства.

В настоящий момент ситуация осложняется тем, что в результате изменений жилищного законодательства права собственника жилого помещения ощутимо расширились (ст. 31 ЖК РФ), и процесс выселения бывших членов семьи упростился. Теперь ничто не препятствует собственнику жилого помещения, относящегося к частному (в том числе к приватизированному) жилому фонду, являющемуся подчас дальним родственником сироты, а то и вообще сторонним лицом, требовать по суду выселения сироты. В результате складывается ситуация, когда за лицами указанных категорий жилое помещение числится, но, на самом деле, никаких прав на него сирота не имеет и в любой момент может остаться без жилья.

Причин сложившейся порочной практики неправомерного закрепления за лицами указанных категорий жилых помещений, принадлежащих на правах собственности иным лицам, несколько.

А. Одна из наиболее распространенных – простое незнание и не соблюдение законодательства сотрудниками органов опеки. С подобным нам довелось столкнуться в Тарусском и Перемышльском районах, где сотрудники органов опеки просто не знали о недопустимости подобных действий. В результате были выявлены случаи, когда за лицами указанных категорий было закреплено жилое помещение, находящееся в собственности у частных лиц, родителей, лишенных родительских прав или дальних родственников.

В Перемышльском районе за сиротой было даже закреплено жилое помещение, принадлежащее на праве собственности коммерческой организации и занимаемое по нормам действующего законодательства на основании договора коммерческого найма. Закрепление жилого помещения, занимаемого по договору коммерческого найма, является недопустимым в силу ряда особенностей самого вида договора, предоставляющего не так много прав нанимателю, особенно в части продления договора. В соответствии с положениями ст. 51 ЖК РФ, наличие жилого помещения, занимаемого по договору коммерческого найма, не является основанием, учитываемым при определении обеспеченности гражданина жилым помещением.

Случаи закрепления за сиротами жилья, находящегося в чужой частной собственности, были выявлены и в областном центре (обращение сироты Я.). В большинстве случаев, в акте первичного осмотра жилищных условий сироты при его выявлении вообще не производится отметка о принадлежности жилого помещения.

Необходимо признать, что сотрудники органов опеки положительно реагировали на данные замечания Уполномоченного и его сотрудников и обещали принять меры по пересмотру вопроса закрепления жилых помещений, вплоть до отмены ранее принятых решений.

В некоторых случаях мы встретили полное понимание затрагиваемого вопроса. Сотрудники органов опеки Боровского района показали нам материалы

полугодичной борьбы с органами местного самоуправления г. Ермолино, входящего в состав Боровского района, в котором первоначально было закреплено за сиротой жилье, находящееся в частной собственности других лиц. Сотрудникам органов опеки Боровского района не без труда удалось добиться отмены этого решения, что заслуживает самой положительной оценки.

Б. Другой, но вероятно, наиболее распространенной причиной закрепления за сиротой ненадлежащего жилого помещения, является следующая. При направлении выявленных детей-сирот в интернатные учреждения различной ведомственной принадлежности последние требуют от органов опеки наличия документа, подтверждающего закрепление жилья за сиротой, в противном случае отказывая в приеме детей. Учитывая острый дефицит муниципального жилого фонда, органы местного самоуправления продолжают закреплять за сиротами то жилье, которое оказалось под рукой и имеет хоть какое-нибудь отношение к направляемому ребенку.

В результате, нарушаются права не только самого ребенка, который, спустя некоторое время может оказаться совсем без жилья, но и собственников закрепляемых за сиротами жилых помещений. Имущество собственников на долгое время оказывается фактически изъятым из гражданского оборота, если только сам собственник не прибегнет к дорогостоящим, мучительным и длительным судебным процедурам. Такой случай выявлен в Перемышльском районе.

Необходимо исключение подобной практики. При направлении в интернатное учреждение за ребенком-сиротой и ребенком, оставшимся без попечения родителей может быть закреплено жилое помещение только с соблюдением всех требований действующего жилищного законодательства, а именно, если ранее такой ребенок проживал в неприватизированном жилом помещении, входящем в состав муниципального или государственного жилого фонда. В противном случае, такой ребенок должен быть незамедлительно поставлен на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий.

2. Другой причиной, приводящей к латентности нуждаемости в жилье лиц указанных категорий, является неудовлетворительная работа органов опеки по определению пригодности жилья, закрепленного за такими лицами, и отсутствие постоянного контроля за их техническим состоянием. Зачастую жилье лишь формально числится за сиротой, а на самом деле проживать там невозможно.

1.2. Вопросы предоставления жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей и лицам из их числа

В целом, общие недостатки законодательства Калужской области об обеспечении жильем указанных категорий граждан уже были отмечены выше. В данном подразделе остановимся на этом подробнее.

Положения нормативных правовых актов Калужской области. Как ст. 57 ЖК РФ, так и ст. 8 Федерального закона от 21.12.96г. № 159-ФЗ, установлен основной критерий реализации прав лиц указанных категорий, а именно, предоставление жилого помещения. Именно моментом предоставления самого

жилого помещения исчерпывается обязанность органов государственной власти и местного самоуправления. В качестве примера можно привести опыт других регионов РФ.

В декабре 2001 года Администрацией Пензенской области было утверждено положение о порядке предоставления субсидий лицам указанных категорий, предусматривающее аналогичные Калужскому законодательству нормы. В феврале 2004 года Прокуратурой Пензенской области на названное положение был внесен протест № 7-5-9-2004, гласивший следующее: «Постановлением Правительства Пензенской области от 20.01.2004 N 20-П был утвержден Порядок предоставления субсидий за счет средств бюджета Пензенской области на приобретение жилого помещения лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Сам факт перечисления субсидий органами местного самоуправления и в дальнейшем застройщикам еще не является реальным улучшением гражданами данной категории своих жилищных условий. В связи с этим применение п. 12 данного Порядка повлечет за собой нарушение законных прав и интересов указанной категории граждан, что является недопустимым». После внесения протеста Администрация Пензенской области изменила оспоренные нормы.

Также можно упомянуть и недавно вынесенное Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 № 5-П, которым была признана недопустимой произвольная замена реального предоставления жилья предоставлением субсидий.

Таким образом, нормы, установленные Законом Калужской области от 24.11.05 г. № 139-ОЗ «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение» и Постановлением Правительства Калужской области № 50 от 13.03.2006 г. «Об утверждении Порядка предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, субсидии на приобретение жилого помещения и определения ее размера», о предоставлении субсидий, а не реального предоставления жилья, следует признать недостаточными для реализации прав лиц указанных категорий на жилище.

Предоставление субсидии может быть только одной из форм обеспечения жильем, наряду с реальным предоставлением жилых помещений, что также должно быть предусмотрено в нормативных правовых актах Калужской области.

Установление минимального возраста лиц для поставки на учет на предоставление субсидии. Станным выглядит установление минимального возраста лиц указанных категорий, с которого они могут быть поставлены на учет на предоставление субсидии, а именно с 14 лет (п. 2.1 Порядка, утвержденного Постановлением Правительства Калужской области № 50 от 13.03.2006 г. «Об утверждении Порядка предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, субсидии на приобретение жилого помещения и определения ее размера»). Такое ограничение представляется искусственным, поскольку в соответствии с действующим законодательством Калужской области предоставление субсидии является единственной формой реализации жилищных прав лиц указанных категорий.

При выявлении сироты необходимо определить его жилищное положение, и, при наличии оснований, одновременно поставить его на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Поскольку субсидия оказывается единственной формой реализации жилищных прав, то при постановке на учет нуждающихся

такое лицо подлежит обязательному учету на предоставление субсидии. Кроме того, своевременная постановка лиц указанных категорий на получение субсидии будет способствовать более точному бюджетному планированию.

Размер выделяемой субсидии. Обстоятельством, существенно затрудняющим реализацию прав лиц указанных категорий на предоставление жилья, является размер предоставляемой субсидии. Он рассчитывается исходя из средней рыночной стоимости 1 кв. м. жилья, складывающейся в целом по Калужской области. В результате предоставляемой субсидии совершенно недостаточно для приобретения жилья в районах области, приближенных к Московскому региону.

Только в г. Калуге в очереди на получение субсидии из областного бюджета стоит 70 детей-сирот, но ее суммы явно недостаточно, чтобы приобрести однокомнатную квартиру в черте города. На сегодняшний день не определены пути решения данного вопроса.

В Тарусском районе для решения вопроса о предоставлении жилья сиротам было найдено «уникальное» решение – недостаток средств на приобретение жилого помещения, который достигает примерно 100 тыс. рублей, предлагают компенсировать опекунам и попечителям, что, конечно же, категорически недопустимо.

По данным органов опеки Перемышльского района, размер предоставляемой субсидии соответствует средней стоимости жилого помещения в районе. Но при этом в районе на момент проведения мониторинга не реализована ни одна субсидия, в то время как на очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий состоит 25 лиц указанных категорий.

По данным нашего мониторинга вырисовывается пестрая картина: в пяти муниципальных районах (Медынском, Мосальском, Перемышльском, Людиновском, Думиничском) субсидия детям-сиротам из областного бюджета никогда не выделялась, хотя потребность в жилых помещениях для данной категории лиц в данных районах велика.

Вместе с тем в районах, удаленных от Московского региона, размера субсидии хватает с избытком. Так, при средней стоимости жилого помещения в Ульяновском районе в размере 200-250 тыс. рублей, размер выделяемой субсидии составляет примерно 400 тыс. рублей.

Можно сделать вывод о том, что требуется более взвешенная дифференциация размера субсидий по районам области, в том числе путем значительного увеличения размера субсидии в зависимости от приближения к Московскому региону, а также в гг. Калуге и Обнинске.

Объемы средств из областного бюджета, выделяемые на предоставление субсидий. Анализ показывает, что объемы средств, выделяемых в настоящее время из областного бюджета на предоставление субсидий, позволяет решить жилищную проблему лишь малой части детей указанных категорий. Это подтверждается следующими статистическими данными. За весь период (с 2000 года) предоставления субсидии из областного бюджета для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на выделенные денежные средства была приобретена лишь 91 квартира.

Таб. 1. Данные о выделении субсидий на приобретение жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Год	Сумма, тыс.руб.	Кол-во приобретенных квартир
2000	1000,0	10
2001	400,0	4
2002	660,0	5
2003	2420,798	10
2004	3079,2	17
2005	4000,0	16
2006	10000,0	29

В 2006 г. для приобретения жилья детям-сиротам было выделено из областного бюджета 10 млн. руб. На эти средства было приобретено 29 жилых помещений в различных районах области.

Таб. 2. Данные о приобретении жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в 2006 году

Муниципальный район	Количество приобретенного жилья	Где приобретено жилое помещение
Барятинский район	1 жилое помещение	Барятинский район
Боровский район	1 жилое помещение	Боровский район
Дзержинский район	2 жилых помещения	Дзержинский район
Жуковский район	1 жилое помещение 3 жилых помещения	Дзержинский район Малоярославецкий район
Кировский район	2 жилых помещения	г. Киров
Козельский район	2 жилых помещения	Козельский район
Куйбышевский район	1 жилое помещение	Куйбышевский район
Мещовский район	2 жилых помещения	Мещовский район
Тарусский район	2 жилых помещения	Тарусский район
Ферзиковский район	2 жилых помещения	Ферзиковский район
Хвастовичский район	1 жилое помещение 1 жилое помещение	Хвастовичский район Ферзиковский район
Ульяновский район	1 жилое помещение 1 жилое помещение	г. Калуга Бабынинский район
Сухиничский район	4 жилых помещения 1 жилое помещение 1 жилое помещение	Сухиничский район г. Кондрово Хвастовичский район

На 20.03.2007 г. в очереди на получение субсидии состояло 267 человек. За 2006 год подано 170 пакетов документов. Итого общее количество претендующих на получение субсидии из областного бюджета – 437 человек. В 2007 году планировалось выделить из областного бюджета 10 млн. руб. Так как стоимость жилья подорожала, а размер выделяемой субсидии составляет около 618 тыс. руб.,

то предполагаемой суммы хватит всего лишь примерно на 17 квартир, что не может решить жилищной проблемы данной категории лиц.

В 2007 году из бюджета Российской Федерации впервые на эти цели предполагается выделить в виде субвенций для регионов 500 млн. рублей. Калужская область должна получить на эти цели около 10 млн. рублей. Хотелось бы, чтобы помощь федерального бюджета была более значительной.

Недостаток средств, выделяемых на предоставление субсидий, влечет за собой и нарушение сроков реализации прав лиц указанных категорий на предоставление жилья. Федеральным законодательством определен конкретный срок, в который лица указанных категорий должны быть обеспечены жилыми помещениями, а именно - по окончании пребывания в образовательном учреждении, службы в Вооруженных Силах РФ или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

С учетом перспективы долгосрочного формирования бюджета как Российской Федерации в целом, так и Калужской области в частности, данный вопрос приобретает особую актуальность. Это тем более важно в связи с тем, что срок предоставления жилья напрямую связан с возрастом получателя субсидии и некоторыми вполне определенными событиями в его жизни.

Само же планирование необходимого на конкретный год размеров средств для предоставления субсидии поддается точному расчету. При планировании названных средств необходимо исходить не из количества поданных заявлений, а из количества лиц указанных категорий, нуждающихся в улучшении жилищных условий и наступления срока, указанного в законе.

Не постановка на учет на предоставление субсидии. Субсидия детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, предоставляется только при обязательном условии подачи документов в министерство образования, культуры и спорта Калужской области до достижения ими возраста 18 лет. К Уполномоченному неоднократно обращались лица, которые по различным причинам не были своевременно поставлены на учет на получение субсидии и тем самым потеряли право на ее получение. В этом виноваты в первую очередь их законные представители, а также муниципальные органы опеки (попечительства).

Предоставление жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Это один из самых острых и нерешенных вопросов. В соответствии с Законом Калужской области от 24.11.05 г. № 139-ОЗ право на предоставление субсидии имеют только дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (то есть лица до 18 лет). Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (от 18 до 23 лет) в законе не упомянуты. Между тем, эта категория граждан имеет полное право на предоставление жилья во внеочередном порядке, как это следует из вышеприведенной нормы ст. 57 Жилищного кодекса РФ. И не их вина в том, что они не были своевременно поставлены на учет на предоставление субсидий.

Существующий пробел в региональном калужском законодательстве по мере возможностей заполняется судебной практикой. Суды однозначно выносят решения о предоставлении данной категории граждан жилых помещений муниципального жилого фонда (обращения С., Ф., Д. и М. в течение 2005-2006 гг.).

Заложниками в этой ситуации оказываются муниципалитеты, которые вынуждены по решениям судов предоставлять жилье лицам данной категории из своих скудных средств.

Учитывая изложенное, следует расширить перечень лиц, имеющих право на предоставление субсидии, путем включения в нее категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или искать иные пути обеспечения жильем данной категории.

II. Закрепление, содержание (сохранность) и ремонт жилья, закрепленного за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и лицами из их числа

Важной составляющей по защите жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа является обеспечение сохранности и ремонта закрепленного за названными категориями граждан жилья.

Закрепление за лицами указанных категорий жилых помещений – одна из мер, направленных на обеспечение их жилищных прав, сохранности закрепляемого жилого помещения.

В соответствии со статьями 148 и 149 Семейного кодекса Российской Федерации дети, находящиеся под опекой (попечительством), и дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения и других аналогичных учреждениях, имеют право на сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением.

Временное отсутствие нанимателя жилого помещения по договору социального найма, кого-либо из проживающих совместно с ним членов его семьи или всех этих граждан не влечет за собой изменение их прав и обязанностей по договору социального найма (ст. 71 Жилищного кодекса РФ).

В настоящее время, к сожалению, приходится констатировать, что в Калужской области актуальна проблема закрепления, а также обеспечения сохранности жилья, закрепленного за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из их числа, несмотря на работу, проводимую в районах области. По данным, предоставленным муниципальными образованиями Калужской области, около 2500 лиц указанных категорий имеют закрепленные жилые помещения. В то же время более половины из закрепленных за ними жилых помещений требуют капитального ремонта или непригодны для постоянного проживания.

Закрепление за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, жилья, находящегося в неудовлетворительном состоянии. В области такие случаи имеют место. Поэтому перед закреплением жилья необходимо проводить его тщательное обследование на предмет санитарного и технического состояния. По результатам обследования необходимо составлять акт обследования. Если в результате обследования будут выявлены признаки непригодности жилого помещения для постоянного проживания, органам опеки и попечительства необходимо выходить с ходатайством в межведомственную комиссию о проведении обследования жилого помещения на предмет его пригодности (непригодности) для постоянного проживания. Это связано с тем,

что, во-первых, акт обследования жилого помещения, составленный специалистами органов опеки и попечительства не является надлежащим документом, подтверждающим непригодность (пригодность) жилого помещения для постоянного проживания. Во-вторых, в соответствии с п. 7 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу (утв. Постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 года № 47) признание помещения жилым помещением, пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу осуществляется межведомственной комиссией, создаваемой в этих целях. Указанные межведомственные комиссии на момент проведения мониторинга созданы еще не во всех районах области.

Проблемы состояния закрепленного жилья. Нередко в закрепленном за лицами указанных категорий жилом помещении продолжают проживать его родители, лишенные родительских прав, которые не вносят плату за жилое помещение и коммунальные услуги, не поддерживают жилое помещение в надлежащем состоянии, ведут аморальный образ жизни. Проживание сироты в таком жилом помещении совместно с родителями, лишенными родительских прав, вряд ли будет возможно в будущем.

По нашему мнению, в подобных случаях необходимо использовать механизмы, предусмотренные действующим законодательством.

Часть 2 статьи 91 ЖК РФ предусматривает, что без предоставления другого жилья выселяются лица, лишенные родительских прав, если суд признает невозможным их совместное проживание с детьми, в отношении которых они этих прав лишены. Данная норма призвана защитить несовершеннолетних, создав им надлежащие условия для проживания. Названная статья расположена в разделе III ЖК РФ «Жилые помещения, предоставляемые по договорам социального найма». Следовательно, положения статьи 91 ЖК РФ могут быть распространены только на граждан, проживающих в жилых помещениях, предоставленных на основании договора социального найма. Истцами в делах о выселении из жилого помещения родителей, лишенных родительских прав, могут выступать органы опеки и попечительства, опекуны (попечители) ребенка или прокурор.

Если родитель, лишенный родительских прав, проживает в доме или квартире, принадлежащей на праве собственности ребенку или другому родителю, то вопрос о праве пользования данным жилым помещением следует решать по правилам ч. 4 ст. 31 ЖК РФ. Родитель, лишенный родительских прав, становится «бывшим членом семьи собственника».

При проживании родителей и детей в жилом помещении, принадлежащем им на праве общей собственности, или в жилом помещении, собственником которого является родитель (родители), лишенные родительских прав, выселить его (их) невозможно. Лишение родительских прав родителя не является основанием лишения его права собственности на жилое помещение.

Контроль за сохранностью закрепленных жилых помещений. Закрепив за ребенком жилье, органам опеки и попечительства обязаны принять меры, направленные на его сохранность.

Контроль состояния закрепленного жилья необходимо проводить с помощью ежегодных обследований, проводимых органами опеки и попечительства с привлечением иных специалистов. Некоторые сотрудники органов опеки

высказали пожелание, чтобы при проведении проверок их сопровождали специалисты местного ЖКХ, как лица, более сведущие в технических аспектах состояния жилого фонда.

Информация о состоянии закрепленных жилых помещений может быть получена также путем запросов, направляемых в организацию, занимающуюся содержанием и техническим обслуживанием жилищного фонда.

Органы опеки и попечительства, к сожалению, не в полной мере осуществляют контроль за сохранностью закрепленных жилых помещений посредством ежегодных обследований. Это обусловлено рядом объективных и субъективных причин: нехватка специалистов в органах опеки и попечительства, отсутствие транспорта для выезда в отдаленные населенные пункты, отсутствие планирования мероприятий, направленных на отслеживание состояния закрепленных жилых помещений.

По имеющимся данным практически во всех органах опеки области, в которых Уполномоченным проводилась выборочная проверка (исключением стал орган опеки г. Обнинска), ежегодная проверка состояния закрепленных жилых помещений органами опеки не проводится нигде. Как правило, проверки проводятся только по запросу интернатных учреждений, которые перед окончанием пребывания у них лиц указанных категорий собирают сведения об их жилищном положении. В результате зачастую выясняется полная непригодность закрепленного жилья для проживания.

Данный вопрос в 2007 году поднимался Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Калужской области. Главам администраций муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений было рекомендовано не реже одного раза в год проводить проверку состояния жилья, закрепленного за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Нередко возникают ситуации, когда в закрепленных за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из их числа жилых помещениях в период их отсутствия никто не проживает. Особенно распространена такая ситуация в отдаленных сельских поселениях. Однако обозначенная ситуация имеет место и в районных центрах.

Какие же меры могут быть приняты органами опеки и попечительства для сохранности и поддержания указанных жилых помещений в надлежащем состоянии, чтобы к моменту возвращения ребенка, например, из интернатного учреждения, оно находилось в состоянии пригодном для постоянного проживания.

Во многих районах и городах области распространена практика сдачи закрепленного жилья, в котором никто не проживает, по договорам поднайма и краткосрочного коммерческого найма (г. Обнинск, Боровский, Барятинский, Хвостовичский, Износковский районы и др.). Такую практику следует признать положительной, поскольку наниматели и поднаниматели обеспечивают сохранность жилого помещения и поддерживают его в надлежащем состоянии, оплачивают коммунальные услуги, а в ряде случаев проводят необходимый ремонт.

Однако практика сдачи жилья в найм или поднайм далеко не всегда может быть применена, особенно в отдаленных сельских поселениях из-за не востребованности. Так, в Ульяновском районе закрепленное жилье, в котором никто не проживает, не востребовано для сдачи в наем.

Важно также, чтобы сдача жилья по договору найма и поднайма осуществлялась под жестким контролем органов опеки и попечительства. Это позволит не допустить ущемление прав детей-сирот.

Ремонт закрепленных жилых помещений - одна из проблем, которая также требует решения. Часто уже на момент закрепления жилья оно требует ремонта. Местные власти, по возможности, изыскивают средства для ремонта жилых помещений, но подобного рода случаи единичны. К сожалению, в бюджетах муниципальных районов и городских округов не предусматриваются средства на ремонт жилья, закрепленного за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и лицами из их числа.

Органам местного самоуправления необходимо ежегодно предусматривать определенный объем денежных средств, который будет использоваться на цели содержания и ремонта закрепленного жилья, например, путем разработки соответствующих целевых программ. Так, в муниципальном образовании г.Сосенский в феврале 2007 года была утверждена муниципальная целевая программа «Обеспечение сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в муниципальном образовании городское поселение «Город Сосенский» на 2007-2010 годы. Одним из мероприятий данной программы является ремонт помещений, закрепленных за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в которых не проживают другие члены семьи. В целом программа направлена на принятие всех необходимых мер для сохранения закрепленных жилых помещений в состоянии, пригодном для проживания.

Законом Калужской области от 5 июля 2006 года № 215-ОЗ была утверждена областная целевая программа «Развитие и поддержка семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (2007-2009 годы). Второй раздел указанной программы посвящен улучшению жилищных условий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Одним из пунктов данного раздела является ремонт жилых помещений, закрепленных за лицами указанных категорий. Ежегодно в течение 2007-2009 гг. на эти цели из областного бюджета планируется выделить по 300 тыс. руб. К сожалению, с учетом объемов жилья, которое требует ремонта, выделяемых из областного бюджета средств будет недостаточно.

В качестве еще одной проблемы, которая влияет на обеспечение сохранности закрепленного жилья можно назвать отсутствие единой системы учета детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, имеющих закрепленное жилье и не имеющих такового, как на уровне муниципалитетов, так и в рамках области.

В целях обеспечения наиболее эффективной защиты жилищных прав лиц указанных категорий на территории Калужской области необходимо создать унифицированную (единую) автоматизированную систему учета детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, имеющих закрепленные жилые помещения и не имеющих жилья (банк данных). Это позволит оперативно отслеживать жилищное положение названных категорий граждан и своевременно принимать соответствующие меры, что является крайне важным.

Выводы

Руководством Калужской области, министерствами и ведомствами, руководством муниципальных образований, органами опеки и попечительства, руководителями интернатных учреждений проводится значительная работа по соблюдению прав и гарантий детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа на жилище.

В тоже время нормативная правовая база Калужской области о гарантиях детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа в части права на жилище пока не в полной мере соответствуют действующему федеральному законодательству и нуждается в корректировке и доработке.

Также требует существенной модернизации сложившаяся практика работы по обеспечению данных гарантий, увеличение объемов средств, выделяемых на ремонт и приобретение жилья для указанных категорий лиц.

Рекомендации

Рекомендуемые основные принципы и приоритеты:

1. Жилое помещение должно предоставляться без исключения всем лицам, указанным в федеральном законодательстве, а именно детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей и лицам из их числа.

2. Должно предоставляться реальное жилое помещение, а не только возможность его приобретения. Это непосредственно связано с объемами средств, выделяемых на предоставление жилья и с порядком его предоставления. Обязанность власти перед лицами указанных категорий считается выполненной в момент предоставления жилья, а не в момент постановки на учет нуждающихся, на учет на предоставление субсидии или выделения средств на субсидию.

3. Соблюдение сроков предоставления жилого помещения, определенных федеральным законодательством.

4. Обеспечение закрепления жилого помещения за нуждающимися детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей и обеспечение его сохранности.

1. Министерству образования, культуры и спорта Калужской области:

1.1. При формировании бюджета Калужской области предусматривать финансирование на приобретение или строительство жилья для лиц указанных категорий с учетом сроков, предусмотренных федеральным законодательством.

1.2. Создать рабочую группу из представителей заинтересованных ведомств, включая представителя Уполномоченного, по приведению законодательства Калужской области о дополнительных гарантиях детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа на жилище в соответствие с федеральным законодательством.

1.3. Разработать единую автоматизированную систему учета жилищного положения лиц указанных категорий, позволяющую отражать особенности жилищного положения таких лиц, включающую данные о принадлежности закрепленного жилого помещения, момент проведения последней проверки

состояния закрепленного жилья, нахождение лица на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и момент наступления срока, в который лицо должно быть обеспечено жилым помещением.

1.4. Разработать для специалистов органов опеки и попечительства методические рекомендации по вопросам: закрепления жилья за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и лицами из их числа; проведения ежегодных обследований жилых помещений, закрепленных за лицами указанных категорий; сдачи закрепленного жилья по договорам найма и поднайма и по иным вопросам осуществления и защиты жилищных прав лиц указанных категорий.

1.5. Разработать для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа и законных представителей информационно-просветительские материалы (брошюры, памятки и т.д.) по вопросам осуществления и защиты жилищных прав лиц указанных категорий (порядок обеспечения лиц указанных категорий жилыми помещениями, постановка их на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий во внеочередном порядке и в очередь на получение субсидии для приобретения жилья, сдача жилья, закрепленного за ними, по договорам найма или поднайма, механизмы защиты жилищных прав лиц указанных категорий).

2. Главам администраций муниципальных образований Калужской области:

2.1. В целях обеспечения сохранности жилья, закрепленного за детьми сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей рассмотреть вопрос о разработке соответствующих муниципальных целевых программ, направленных на обеспечение сохранности жилья, закрепленного за названными категориями лиц.

2.2. Ежегодно предусматривать в бюджетах муниципальных образований на очередной финансовый год денежные средства на цели содержания и ремонта, жилья закрепленного за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и лицами из их числа.

2.3. Закреплять за лицами указанных категорий только те жилые помещения, которые находятся в муниципальной собственности.

2.4. В акте первичного осмотра жилищных условий при выявлении сироты в обязательном порядке отмечать принадлежность жилого помещения со ссылкой на документы, подтверждающие это.

2.5. Ежегодно планировать работу по контролю сохранности и использования закрепленного за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из их числа жилья, расположенного в пределах муниципального образования, путем составления планов проверок состояния жилья, закрепленного за лицами указанных категорий и назначения лиц, ответственных за проведение проверок.

2.6. В обязательном порядке проводить ежегодные проверки состояния жилых помещений, закрепленных за лицами указанных категорий. Привлекать для проведения проверок специалистов местного ЖКХ.

2.7. При наличии признаков непригодности жилого помещения для проживания незамедлительно ходатайствовать перед межведомственной комиссией о проведении обследования закрепляемого (закрепленного) жилого

помещения на предмет его пригодности (непригодности) для постоянного проживания.

2.8. В случае признания жилого помещения, закрепленного за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и лицами из их числа непригодным для проживания, производить их постановку на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий во внеочередном порядке и в очередь на получение субсидии для приобретения жилья.

2.9. Эффективнее использовать практику сдачи закрепленного жилья, в котором никто не проживает, в поднайм или найм. Контролировать заключение договоров и выполнение условий договоров со стороны нанимателей с целью не допущения ущемления прав несовершеннолетних.

2.10. Систематизировать работу с законными представителями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа по вопросам необходимости обеспечения сохранности жилья, закрепленного за лицами указанных категорий возможности сдачи закрепленного жилья в поднайм или найм в интересах ребенка.

Уполномоченный по правам человека
в Калужской области

Ю.И. Зельников

Июль 2007 года