

**Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в
Смоленской области**

**О состоянии соблюдения и обеспечения
конституционных прав на жилое помещение
детей-сирот и детей, оставшихся без попечения
родителей, лиц из числа детей-сирот и детей,
оставшихся без попечения родителей, на
территории Смоленской области**

Специальный доклад подготовлен с учетом требований Конституции Российской Федерации, положений Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области, на основе анализа информации, мониторинга о состоянии реализации права на жилище детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, полученной от органов образования, местного самоуправления, прокуратуры, иных органов, данных по результатам посещения сотрудниками аппарата школ-интернатов, обобщения поступивших обращений граждан, иных источников.

Цель специального доклада – обратить внимание органов государственной власти, местного самоуправления на имеющиеся нарушения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предложить возможные пути разрешения сложившейся ситуации.

В докладе рассмотрены следующие вопросы:

1. Обеспечение жильем детей-сирот и 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 и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Защита прав и свобод ребенка, поддержка семьи, материнства и детства является одной из важнейших задач социального государства. Это нашло свое закрепление в Конвенции ООН о правах ребенка, ст. 7, 38, 39 Конституции РФ, Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ. Правовым основанием для обеспечения права на жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей являются положения ст. 5, 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ, ст. 57 Жилищного кодекса РФ. Исполнение названных законодательных требований подтверждается нормативными актами Смоленской области, актами органов местного самоуправления.

1. Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

По информации Департамента Смоленской области по образованию и науке (Департамент) право на внеочередное предоставление жилых помещений по договорам социального найма в Смоленской области имеют 1338 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа. В том числе: 835 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 503 – лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Из результатов проверок, проведенных непосредственно сотрудниками аппарата Уполномоченного, и иных достоверных источников выявляется, что нуждаемость в жилье указанных категорий детей значительно выше и представленные выше сведения неполны или ситуация во многом носит латентный характер.

Это поясняется как субъективными причинами, так и объективными обстоятельствами. В частности: затруднениями специалистов в правильности определения правового статуса жилья; невозможностью оперативного контроля сохранности жилых помещений, находящихся в отдаленных населенных пунктах; несоблюдением сотрудниками органов опеки и попечительства законодательных требований по охране прав детей, а в ряде случаев и незнания указанных норм; формальным участием органов местного самоуправления в мероприятиях по сохранности жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с тенденцией отнесения этих вопросов к полномочиям субъекта РФ. Приведенное подтверждается многочисленными фактами. Так, выявлены случаи, когда за детьми сиротами закрепляются жилые помещения, принадлежащие на праве собственности коммерческим организациям, что является недопустимым в силу специфики договора коммерческого найма (Хиславичский район). Следствием формального отношения специалистов к возложенным обязанностям являются факты принятия решений о закреплении жилых помещений дедушек, бабушек, опекунов с возложением на них обязанностей по его сохранности (Починковский, Шумячский, Демидовский район).

Положение так же осложняется и несвоевременным определением органами местного самоуправления степени пригодности закрепленного жилья для проживания, что свидетельствует об отсутствии постоянного контроля за его техническим состоянием. В итоге – формально за детьми жилье закреплено, тогда как, по сути, оно непригодно для проживания. Последнее, особенно характерно для жилых помещений (домовладений), находящихся в сельских поселениях.

К числу причин не сохранности закрепленного за детьми жилья относится и бесконтрольность, проявляемая органами власти, в части содержания жилых помещений лицами, оставшимися в них проживать. Чаще всего это родители указанных детей, лишенные родительских прав, по-прежнему ведущие асоциальный образ жизни. При попустительстве органов местного самоуправления действиями таких лиц жилью приводится в непригодное состояние. С инициативой о их выселении в судебном порядке органы местного самоуправления, как правило, не выступают. К этому же ряду причин относятся и факты санкционированной продажи жилья, закрепленного за детьми сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей.

Многочисленность законодательных упущений подтверждается и проверками прокуратуры, согласно которым за 2007 г. и 8 месяцев 2008 г. выявлено 129 нарушений действующего законодательства в 18 районах и городах Смоленской области.

С учетом изложенного можно предположить, что гарантии в сохранности жилья за детьми, помещенными в различные социальные учреждения, незначительны. По ориентировочным расчетам от 10 до 20 процентов такого жилья утрачивается из-за ненадлежащего отношения уполномоченных органов и, в целом, органов местного самоуправления к возлагаемым на них обязанностям.

В соответствии с требованиями ч.2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы. Однако реализация этого права сдерживается с одной стороны ввиду незначительности целевых бюджетных ассигнований, а с другой – затруднениями уполномоченных органов в их освоении. Чаще всего выделяемые суммы используются для приобретения жилья детям в порядке удовлетворения исковых требований или исполнения судебных решений.

По сведениям Департамента при реализации долгосрочной целевой программы «Дети Смоленщины на 2007 - 2010 годы» и подпрограммы «Дети сироты» в 2006 г. из областного бюджета было выделено 5 млн. рублей, освоено - 4 954 520 тыс. рублей, приобретено 8 жилых помещений для детей-сирот; в 2007 г. – 8 066 тыс. рублей, освоено 8 063 816 тыс. рублей, приобретено 10 жилых помещений, 2008 г.- 23 090, 7 тыс. рублей,

освоено 3 652, 2 тыс. рублей, приобретено 4 квартиры. Следует отметить, что ассигнования, определяемые бюджетом на предстоящий год, во всех случаях превышали приведенные выше годовые суммы. Ввиду их неосвоения в бюджет вносились поправки с уменьшением изначально выделенных средств. В 2009 году на эти цели в областном бюджете предусматривается 33 125 тыс. рублей, при необходимом расчетном объеме средств для обеспечения жильем этой категории детей 173 276.6 тыс. рублей.

Слабое освоение выделяемых сумм, по мнению уполномоченного органа, поясняется низким уровнем цены за один кв. метр приобретаемого жилья, установленный областным законодательством, которая не предполагает активности участия физических и юридических лиц в проводимых конкурсах покупки жилья. По действующим правилам эта стоимость определяется один раз в год с корректировкой на курс инфляции ко времени приобретения жилья. В иных регионах (Брянская, Калужская области) действует иная методика расчетов стоимости жилья, в большей мере учитывающая ценовые изменения на рынке жилья.

В этой ситуации вероятность получения жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа в установленные законом сроки весьма призрачна.

До некоторой степени приобретение жилья в районах и городах области сдерживается отсутствием Порядка осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями, разработка которого предусматривалась статьей 1 областного закона от 29.11.2007 г. № 114-3.

Общеизвестно, что вовремя не решенный жилищный вопрос для этих детей в перспективе остается вообще неразрешимой проблемой. В результате выпускники государственных детских учреждений годами ожидают получения жилья. Зачастую, при этом, им на временных условиях предоставляют койко-место в общежитиях, продлевают проживание в школах-интернатах, либо оставляют в профессиональных учебных заведениях для получения очередной профессии. В адрес Уполномоченного поступают обращения от осужденных, бывших выпускников школ-интернатов, которые по личной правовой безграмотности и до некоторой степени ненадлежащего отношения должностных лиц к своим обязанностям, не смогли реализовать названное право. В дальнейшем, после достижения установленного Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 г. № 159 - ФЗ возраста 23 лет, получение жилья, как уже указывалось, на практике совершенно затруднительно. Не имея жилья, а зачастую и регистрации по месту жительства, указанные лица фактически утрачивают право на

реализацию многих конституционных прав. В частности, право на труд, медицинскую помощь, социальное обеспечение и др. Такое положение указанных лиц ведет к полной утрате ими социальных связей, что в последующем, как правило, находит исход в противоправных действиях.

2. Содержание (сохранность) и ремонт жилья, закрепленного за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Свыше 70 процентов (3434) детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа в возрасте от 18 до 23-х лет имеют закрепленное жилье. Используются различные формы его сохранности. В том числе, предусмотренная законом обязанность по содержанию жилья родственниками, проживающими в указанном жилье, содержание жилья переданного в пользование по гражданско-правовым договорам, договорам доверительного управления. В соответствии с ч.3 ст.7 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ, контроль за сохранностью жилых помещений, во всех случаях, возлагается на органы опеки и попечительства, являющихся органами исполнительной власти субъекта РФ. В части муниципального жилищного фонда, такой контроль за использованием и сохранностью жилья осуществляется органами местного самоуправления. Закрепив за ребенком жилье, названные органы обязаны принять меры по его сохранности. Однако нередки случаи, когда исполнение этих обязанностей в должной мере не обеспечивается. Это обусловлено рядом объективных и субъективных причин: нехваткой профессионально подготовленных специалистов, уровнем их инициативы, отсутствием транспорта для выезда в отдаленные населенные пункты и т.д. В итоге необходимые проверки состояния закрепленного жилья проводятся бессистемно, зачастую по поступившим запросам. Такой подход, при отсутствии своевременно принимаемых мер, нередко приводит к полной утрате жилья этой категории детей.

Исходя из содержания статьи 38 Конституции Российской Федерации о государственных гарантиях прав и интересов детей, соответствующих положений Жилищного кодекса РФ, органы государственной власти обеспечивают необходимые, в том числе организационные и материальные, условия для реализации прав в данном случае детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

По данным Департамента, из общего количества закрепленного жилья за детьми-сиротами к настоящему времени требует проведения капитального ремонта 470 помещений, непригодно для проживания 22 помещения. Предполагаемый (по расчетам Департамента) объем финансирования для проведения указанных работ - 58,4 млн. рублей. По муниципальному жилищному фонду на поддержание в надлежащем состоянии

закрепленного за детьми жилья, предоставленного по договорам социального найма, предусмотрены соответствующие ассигнования лишь в отдельных районах на общую сумму – 2,3 млн. рублей. Существенно осложняет проведение необходимой работы: непредусмотренность соответствующих сумм на указанные цели в областном бюджете; отсутствие сведений о правовом статусе жилья, закрепленного за указанными детьми; неразработанность методики расчета сумм требуемых для содержания и сохранения жилых помещений и особенно жилья невозможного в передаче иным гражданам во временное пользование.

Периодически возникают проблемы по определению источников возмещения затрат по оплате услуг предоставляемых в закрепленные за детьми жилые помещения за периоды их нахождения в социальных учреждениях, их обучении в профессиональных образовательных учреждениях, в случае прохождения военной службы по призыву при отсутствии договорных условий о передаче такого жилья во временное пользование и т.д.

Решение указанных проблемных вопросов в значительной мере было бы упрощено при наличии оперативной информации, содержащейся в соответствующем Региональном банке данных о состоянии и уровне работы с указанными категориями детей. Частичное решение этой задачи предполагалось за счет компьютеризации и программного обеспечения рабочих мест специалистов, занимающихся этими вопросами, что предусматривалось продленным в исполнении Планом мероприятий на 2005-2007 годы по реализации Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области.

В целях обеспечения конституционных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на своевременное и полнообъемное обеспечение права на жилье полагаю **целесообразным:**

Рекомендовать

1. Смоленской областной Думе:

1.1 Рассмотреть специальный доклад Уполномоченного «О состоянии соблюдения и обеспечения конституционных прав на жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Смоленской области» на заседании Смоленской областной Думы.

2.Администрации Смоленской области:

2.1 В соответствии с Концепцией обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области предусмотреть компьютерное оснащение и программное обеспечение уполномоченных органов, в целях создания в Смоленской области единой автоматизированной базы данных (региональный банк) по учету названных детей, условий их жизни, в т.ч. семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации и проводимой работы с ними.

2.2 Внести необходимые изменения в методику расчета норматива стоимости 1 кв. м. для определения объема субвенции, предоставляемым муниципальным образованиям из областного бюджета на осуществление государственных полномочий по обеспечению детей-сирот жильем, оперативно учитывающие ценовые изменения на рынке жилья.

2.3 Разработать порядок осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями согласно областному закону от 29 ноября 2007 г. № 114-з.

2.4 При формировании бюджета Смоленской области рассмотреть вопрос о финансировании расходов по сохранности, содержанию жилья, не переданного во временное пользование, принадлежащего на праве собственности детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

3.Муниципальным образованиям Смоленской области:

3.1 Предусматривать в бюджетах муниципальных образований на очередной финансовый год средства на содержание, сохранность муниципального жилья, закрепленного за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей и лицами из их числа.

3.2 Обеспечить системность контроля за сохранностью и использованием закрепленного жилья за указанной категорией детей.

**Уполномоченный
по правам человека
в Смоленской области**

В.Н.Осин