

Специальный доклад

Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области «О реализации прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на внеочередное получение жилого помещения в Оренбургской области»

(далее – доклад)

Доклад подготовлен в соответствии со статьей 12 Закона Оренбургской области «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области».

Доклад составлен на основе анализа информации о состоянии и реализации права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на внеочередное обеспечение жилыми помещениями. В основе его лежат обобщение итогов рассмотрения поступивших обращений граждан, а также сведения, полученные по запросам Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области из органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Оренбургской области.

Доклад посвящен проблемам, связанным с реализацией государственной гарантии по внеочередному обеспечению жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обладающих правом на внеочередное получение жилья.

Оренбург 2012 г.

Введение

Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию социальным правовым государством, в котором гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (часть 1 статьи 1, часть 1 статьи 7, статья 18, часть 1 и часть 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации).

Политика Российской Федерации предопределяет обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении нормальных условий существования. В свою очередь, человек, если он в силу объективных причин не способен самостоятельно достичь достойного уровня жизни, вправе рассчитывать на получение поддержки со стороны государства и общества.

Эти конституционные начала взаимоотношений личности, общества и государства в социальной сфере распространяются и на отношения, связанные с осуществлением права на жилище (статья 25 Всеобщей Декларации прав человека).

Конституция Российской Федерации одновременно возлагает на орган государственной власти и органы местного самоуправления обязанность по созданию условий для осуществления права на жилище (статья 40 Конституции Российской Федерации).

По опыту первых месяцев работы аппарата Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области выяснилось, что это право на жилище является одновременно и наименее реализуемым.

Среди категорий граждан, обладающих приоритетом в обеспечении жильем, следует выделить такую категорию, как дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, и лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты).

В статье 20 Конвенции ООН о правах ребенка отмечается, что 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. И это понятно. Дети-сироты лишены возможности получить помощь и поддержку родственников и остро нуждаются в помощи, прежде всего в обеспечении жильем. Жилье для детей-сирот – это больше, чем просто место жительства. Жилье в данной ситуации – это та отправная точка, которая определяет всю его дальнейшую самостоятельную жизнь.

Таким образом, защита жилищных прав детей-сирот является важнейшим направлением государственной социальной политики Российской Федерации, учитывая, что число детей-сирот неуклонно увеличивается.

В Российской Федерации принята и действует законодательная база, опре-

деляющая дополнительные гарантии детей-сирот по внеочередному обеспечению их жилыми помещениями. Однако складывающаяся правоприменительная практика серьезно отстает от уровня законодательных гарантий и не позволяет реализовать жилищные права молодым людям, изначально оказавшимся в сложной жизненной ситуации.

Обращения детей-сирот в удельном весе всех обращений граждан немногочисленны. Это объясняется в первую очередь тем, что дети-сироты обладают наименьшими возможностями для защиты своих прав.

Даже в суды по вопросу обеспечения детей-сирот жильем в подавляющем количестве случаев обращается прокурор, а не сам сирота. При этом число судебных решений об обеспечении детей-сирот жильем растет.

Учитывая важность рассматриваемой проблемы и в связи с поступающими обращениями, а также проанализировав вынесенные судебные решения, принятые меры прокурорского реагирования, публикации в средствах массовой информации, Уполномоченным по правам человека в соответствии с положениями статьи 12 Закона Оренбургской области «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области» было принято решение о подготовке специального доклада, направленного на устранение противоречий между нормативными гарантиями и реальной жизнью.

Цели подготовки специального доклада:

доведение до органов государственной власти и местного самоуправления результатов мониторинга реализации действующего законодательства в 2011 году;

определение проблем в реализации прав детей-сирот на получение жилого помещения;

предложения по возможным способам разрешения проблемных ситуаций.

Вопросы, рассматриваемые в настоящем докладе

1. Правовое регулирование правоотношений по внеочередному обеспечению жилыми помещениями детей-сирот по договору социального найма.

2. Анализ разных механизмов обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, в том числе посредством приобретения или строительства жилых помещений.

3. Обеспечение сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами.

Доклад составлен на основе проведенного анализа законодательства, предусматривающего права детей-сирот на жилое помещение, мониторинга средств массовой информации, информационных материалов органов власти на территории Оренбургской области и общественных организаций, представленных органами прокуратуры Оренбургской области, результатов проверок, обобщения обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области и Уполномоченного по правам ребенка в Оренбург-

ской области.

Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области выражает признательность прокуратуре Оренбургской области, главам муниципальных образований, министерству строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области, министерству образования Оренбургской области, Управлению Федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области, Уполномоченному по правам ребенка в Оренбургской области, общественным организациям и правозащитникам за участие в проведении мониторинга обеспеченности жильем детей-сирот и своевременно предоставленную информацию, необходимую для подготовки настоящего доклада.

Правовое регулирование правоотношений, связанных с внеочередным обеспечением детей-сирот жилыми помещениями по договору социального найма

Законодательство Российской Федерации

Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением детей-сирот жильем на федеральном уровне, осуществляется Конституцией Российской Федерации и принятыми в развитие ее положений федеральными законами.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди 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.

При этом, согласно положениям частей 3, 4, 5 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, жилые помещения по договорам социального найма предоставляются на основании решений органа местного самоуправления. Такое решение является основанием заключения соответствующего договора социального найма. По договору социального найма жилое помещение должно предоставляться гражданам по месту их жительства (в черте соответствующего населенного пункта) общей площадью на 1 человека не менее нормы предоставления.

Дополнительные гарантии права на внеочередное обеспечение жилыми помещениями определены пунктом 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которому дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого по-

мещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм.

Таким образом, федеральное законодательство, помимо внеочередного предоставления жилья детям-сиротам, определяет минимальный размер предоставляемого жилого помещения и субъекта предоставления жилых помещений – органы исполнительной власти по месту жительства или по месту временного пребывания.

Согласно статье 34 Гражданского кодекса Российской Федерации органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Аналогичные нормы предусмотрены Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и статьей 121 Семейного кодекса Российской Федерации, определяющими, что вопросы организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, регулируются законами субъектов Российской Федерации, Семейным кодексом, Гражданским кодексом.

Расходы на предоставление жилья детям-сиротам частично финансируются за счет средств федерального бюджета. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, не имеющих закрепленного жилого помещения, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1203.

Тем самым федеральное законодательство возлагает обязанности по обеспечению детей-сирот жильем на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые могут своими законами передать данное полномочие на муниципальный уровень с соответствующим финансовым обеспечением.

Законодательство Оренбургской области

Согласно Закону Оренбургской области от 13.07.2007 № 1347/285-IV-ОЗ «О предоставлении гражданам, проживающим на территории Оренбургской области, жилых помещений жилищного фонда Оренбургской области» определен порядок предоставления жилого помещения, в том числе и для детей-сирот 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 рядах Вооруженных Сил Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Дети-сироты, не имеющие закрепленного жилого помещения, органами

местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Оренбургской области, осуществляющими государственные полномочия по предоставлению жилья детям-сиротам, ставятся на учет нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями по месту их жительства или пребывания.

Дети-сироты, поставленные на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, обеспечиваются органами местного самоуправления жилой площадью 33 кв. метра.

Законом Оренбургской области от 29.12.2007 № 1853/389-IV-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области отдельными государственными полномочиями Оренбургской области по обеспечению жильем по договору социального найма отдельных категорий граждан» переданы на муниципальный уровень полномочия Оренбургской области по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения.

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления передаваемых государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в областном бюджете на очередной финансовый год в форме субвенций.

Таким образом, в Оренбургской области обязанность по обеспечению жильем детей-сирот возложена на органы местного самоуправления.

С этой целью органы местного самоуправления организуют проведение необходимых мероприятий по предоставлению жилой площади детям-сиротам, используя средства областного бюджета.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 4 Закона Оренбургской области от 29 декабря 2007 года № 1853/389-IV-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области отдельными государственными полномочиями Оренбургской области по обеспечению жильем по договору социального найма отдельных категорий граждан» органы местного самоуправления при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, в том числе детей-сирот.

Правительством Оренбургской области принято постановление от 22 августа 2011 года № 770-пп «Об обеспечении жильем по договору социального найма детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения в Оренбургской области», которым предусмотрен ряд мер, направленных на обеспечение сохранности закрепленного за детьми-сиротами жилья, постинтернатное сопровождение детей-сирот (создание социальных общежитий).

Главам городских округов и муниципальных районов области поручено осуществлять личный контроль реализации мер, направленных на освоение соответствующих субвенций, исполнение решений судов. Кроме этого, предписа-

но усилить контроль за осуществлением учета детей-сирот, обеспечением сохранности закрепленного за ними жилья.

В данном документе обозначено приоритетное направление решения проблемы – главам муниципалитетов поручено организовать работу по строительству муниципального жилого фонда для обеспечения жильем детей-сирот.

Для выявления проблемных вопросов, связанных с исполнением судебных решений о предоставлении жилья лицам из числа детей-сирот, распоряжением Губернатора Оренбургской области от 19 октября 2011 года № 409-р создана рабочая группа, которой поручено осуществлять контроль за исполнением судебных решений о предоставлении жилья лицам из числа детей-сирот.

В целях оказания помощи выпускникам организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет, в защите их прав и охраняемых законом интересов Правительством Оренбургской области принято постановление от 3 ноября 2011 года № 1077-п «О порядке постинтернатного сопровождения в Оренбургской области выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет». Данным постановлением определены следующие задачи постинтернатного сопровождения выпускников организаций для детей-сирот в возрасте от 18 до 23 лет:

- содействие указанным категориям граждан в получении образования, трудоустройстве, приобретении навыков адаптации в обществе, организации досуга, в защите личных и имущественных прав;

- обеспечение преемственности реабилитационной работы в постинтернатный период;

- содействие созданию семьи и обеспечение ее жильем;

- создание реестра выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно постановлению Правительства Оренбургской области от 5 декабря 2011 года № 1184-п «О формировании и ведении реестра данных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения, подлежащих обеспечению жилыми помещениями» создана единая информационная база Оренбургской области о детях-сиротах и приравненных к ним лицах, обладающих правом на внеочередное обеспечение жилыми помещениями (далее – Реестр).

Полномочием по формированию и ведению Реестра наделено министерство образования Оренбургской области. Формируется Реестр из списков, составляемых уполномоченными органами местного самоуправления и предоставляемых в министерство ежегодно до 1 февраля, а изменения в данный список – не позднее 1-го числа месяца, следующего за отчетным.

Министерство образования Оренбургской области вносит изменения в Реестр в 10-дневный срок со дня поступления списков и не позднее 10-го числа

каждого месяца направляет их в министерство строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области.

Правилами формирования и ведения Реестра предусмотрено, что информация о детях-сиротах должна быть включена в Реестр не позднее 3 месяцев со дня возникновения права на обеспечение жилым помещением. Причем в отношении детей-сирот, окончивших службу в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации или вернувшихся из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, применяется заявительный порядок включения их в списки, формируемые органом местного самоуправления, остальные дети-сироты включаются в списки централизованно.

Реформирование законодательства по вопросу обеспечения жильем детей-сирот

Нельзя обойти вниманием значимые изменения законодательства в сфере обеспечения жильем детей сирот.

Федеральный закон от 29.02.2012 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» был разработан Правительством Российской Федерации в целях совершенствования законодательства по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями, внесен в Государственную Думу в августе 2011 года и принят в феврале 2012 года. Вступает в силу данный закон с 1 января 2013 года и распространяется на правоотношения, возникшие до его вступления в силу.

Данным законом внесены изменения в статью 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» о том, что детям-сиротам, не являющимся нанимателями, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения, а также детям-сиротам в случае, если их вселение в ранее занимаемые ими жилые помещения невозможно, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых находится место жительства указанных граждан, в установленном законодательством субъектов Российской Федерации порядке предоставляются однократно благоустроенные жилые помещения по договору найма специализированного жилого помещения.

При этом если указанные лица не нуждаются в данный момент в жилье (обучаются в образовательном учреждении и проживают в общежитии, проходят военную службу по призыву), то по их письменному заявлению жилые помещения могут предоставляться по окончании ими обучения в образовательной организации или прохождения военной службы, что позволит им избежать расходов по оплате коммунальных услуг и содержанию жилого помещения во время их отсутствия.

Жилые помещения предоставляются детям-сиротам по достижении ими возраста 18 лет, а также в случаях приобретения ими полной дееспособности до

достижения совершеннолетия. Вместе с тем допускается предоставление жилых помещений детям-сиротам до достижения ими возраста 18 лет в случаях предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации.

Законом предусматривается создание нового вида специализированного жилищного фонда – специализированного жилищного фонда для обеспечения жильем детей-сирот.

Жилые помещения из указанного фонда будут предоставляться детям-сиротам по срочному договору найма, что позволит предотвратить незаконные сделки, а также иные мошеннические действия, влекущие за собой утрату права детей-сирот на жилые помещения.

Срок действия договора найма жилого помещения устанавливается в пять лет, при этом он может быть продлен не более одного раза в случаях выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания детям-сиротам содействия в преодолении трудной жизненной ситуации. Порядок выявления этих обстоятельств устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации.

Закон также дает субъектам Российской Федерации возможность предоставлять жилые помещения на территории всего субъекта Российской Федерации, исходя из интересов несовершеннолетнего и возможностей субъекта Российской Федерации.

Устанавливается, что жилые помещения детям-сиротам предоставляются в виде жилых домов, квартир, благоустроенных применительно к условиям соответствующего населенного пункта, по нормам предоставления площади жилого помещения по договору социального найма.

В целях защиты прав детей-сирот законом предусматривается перечень обстоятельств, при которых вселение их в ранее занимаемые ими жилые помещения невозможно. Дополнительные обстоятельства могут быть установлены законодательством субъекта Российской Федерации.

В целях предотвращения утраты закрепленных жилых помещений на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации возлагается контроль за использованием, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния указанных жилых помещений, а также соблюдением прав детей-сирот при отчуждении жилых помещений или изменении и расторжении договора социального найма.

Кроме этого из законодательства исключается понятие «закрепленное жилое помещение», поскольку под закрепленным жилым помещением понимается жилое помещение, в отношении которого у детей-сирот имеется право собственности или право пользования, в связи с чем необходимость дополнительного закрепления жилого помещения за такими гражданами отсутствует.

Характеристика ситуации в Оренбургской области, связанной с внеочередным обеспечением детей-сирот жилыми помещениями

На встрече с выпускниками – воспитанниками детских домов и школ-

интернатов, проходившей в Кремле 25 мая 2011 года, Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев так охарактеризовал положение дел по рассматриваемому вопросу: «Ситуация с жильем для детей-сирот очень разная: где-то более или менее нормально и все эти обязанности исполняются, а где-то плохо. Если эти обязанности не выполнены, надо идти в суд, надо обращаться за защитой своих прав. Другого варианта нет».

В Оренбургской области ситуацию с внеочередным обеспечением жильем детей-сирот можно охарактеризовать теми же словами.

Анализ результатов исполнения полномочий муниципалитетами области по обеспечению детей-сирот жильем позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день ситуация в целом по области остается сложной, тяжело развивается и в последние годы кардинально не меняется. Однако если сравнивать ситуацию в различных муниципалитетах Оренбургской области, то картина будет разной – от удовлетворительной до плохой.

Обеспечение детей-сирот жильем определяется следующими факторами:
количество лиц, обладающих правом на внеочередное обеспечение жильем;
динамика увеличения количества лиц, нуждающихся в жилье;
объем финансирования;
эффективность расходования выделенных финансовых средств.

По информации министерства образования Оренбургской области, со ссылкой на сведения, предоставляемые муниципальными образованиями, на 1 января 2011 года общее количество детей-сирот, состоящих на учете и обладающих правом на получение жилья в Оренбургской области, составляло 2 117 человек, на 1 декабря 2011 года – 2 915 человек.

Вместе с тем за 11 месяцев 2011 года количество детей-сирот увеличилось на 798 человек, а обеспечено жильем только 304, то есть увеличение количества детей-сирот, обладающих правом на внеочередное обеспечение жильем, более чем в два раза опережает темпы разрешения проблемы.

Во всех муниципалитетах выявлены многолетние очереди из таких лиц. В ряде районов и городских округов области сложилась критическая ситуация.

Состояние ситуации в различных муниципалитетах области отражено в приложении 1.

Как следует из информации министерства образования области, на учете нуждающихся по состоянию на 1 января 2010 года состояло 1 261 лицо из числа детей-сирот, на 1 января 2011 года их зарегистрировано практически вдвое больше – 2 117.

Отсутствие достаточного финансирования способствует тому, что дети-сироты, относящиеся к одному из самых социально незащищенных слоев населения, длительное время не обеспечиваются жильем, что влечет за собой не только нарушение их жилищных прав, но и препятствует их дальнейшей социальной интеграции.

Обратившиеся к Уполномоченному по правам человека в Оренбургской об-

ласти граждане из указанной категории лиц, уже вступившие в самостоятельную жизнь, жаловались на то, что из общежития их выселили на улицу, без штампа в паспорте о регистрации по месту жительства на работу их не принимают, возникают сложности с медицинским обслуживанием и другие проблемы. В результате ущемления прав они чувствуют себя неполноценными членами нашего общества, не в состоянии влиться в общественную жизнь.

Механизм временного обеспечения детей-сирот жильем, предусмотренный Законом Оренбургской области от 13 июля 2007 года № 1347/285-IV-ОЗ «О предоставлении гражданам, проживающим на территории Оренбургской области, жилых помещений жилищного фонда Оренбургской области», не работает.

Одной из основных причин несвоевременного обеспечения жильем детей-сирот муниципалитеты называют проблему финансирования. Из 41 муниципалитета на недостаточность и несвоевременность финансирования указали 25.

За последние несколько лет на недостаточный объем финансирования полномочий по обеспечению жильем сирот, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, указывала и прокуратура Оренбургской области, осуществляющая надзор за исполнением действующего законодательства.

Вместе с тем следует отметить, что даже недостаточный объем финансовых средств не осваивается в полной мере.

Обобщение практики прокурорского надзора на данном направлении показало, что в 2010 году Правительством Оренбургской области планировалось потратить на обеспечение сирот жилыми помещениями 221 млн. рублей, в том числе 156 млн. рублей – субвенции местным бюджетам для предоставления жилья по договорам социального найма. Однако для приобретения жилья было израсходовано только 141 млн. рублей бюджетных средств, а 15 млн. рублей, на которые можно было бы обеспечить примерно 20 нуждающихся граждан, остались неиспользованными.

Установлено, что вопросами обеспечения сирот жильем не занимались в 2010 году в администрациях города Новотроицка и Абдулинского района. Выделенные им 3,9 и 1 млн. рублей соответственно не использованы по назначению. Не в полном объеме в 2010 году истратили целевые средства в Сорочинском, Шарлыкском, Адамовском, Красногвардейском районах, городах Гае и Орске.

Таким образом, с одной стороны, средства выделяются в объеме, не позволяющем погасить долги прошлых лет и обеспечить потребности текущего года, с другой – этот недостаточный объем средств не осваивается в полной мере.

В Оренбургской области есть муниципалитеты, практически полностью израсходовавшие финансовые средства на обеспечение жильем: Александровский, Красногвардейский, Курманаевский, Сакмарский, Светлинский, Соль-Илецкий, Сорочинский, Ташлинский, Тюльганский муниципальные районы, а также городские округа: Бугуруслан, Медногорск, Оренбург.

На 1 ноября 2011 года сиротам не предоставлено ни одного жилого помещения органами местного самоуправления Акбулакского, Илекского, Октябрь-

ского муниципальных районов и г. Бузулука.

До 1 декабря 2011 года из указанных выше муниципалитетов только администрация города Бузулука смогла частично исправить ситуацию, предоставив 11 квартир детям-сиротам и освоив половину выделенных финансовых средств.

При этом на первое декабря 2011 года финансовые средства, выделенные на обеспечение сирот жильем, были освоены всего на 60%.

Успешные в этом смысле муниципалитеты осваивают финансы и требуют еще. Например, г. Бугуруслан не только освоил все выделенные финансовые средства, но и дополнительно предоставил квартиры из муниципального жилищного фонда.

Подробнее ход освоения финансовых средств, переданных муниципальным образованиям из вышестоящих бюджетов на обеспечение жильем детей-сирот за 11 месяцев 2011 года, представлен в приложении 2.

Здесь следует отметить, что до конца декабря 2011 года, оставшиеся неосвоенными 40% выделенных финансовых средств были израсходованы на приобретение жилья детям сиротам. Всего за 2011 год было обеспечено жильем 490 детей-сирот, что составило 104,3% от планового показателя, из которых более трети – в декабре 2011 года, что позволяет сделать вывод о несовершенстве механизма освоения средств, выделяемых для приобретения жилья.

По сведениям министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области, потребность в бюджетных средствах на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, зарегистрированных на 1 декабря 2011 года, составляет 2,5 млрд. рублей.

В областном бюджете на 2011 год предусмотрены субвенции бюджетам городских округов и муниципальных районов области на выполнение полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот в размере 414 млн. рублей, в том числе 89 млн. рублей – средства федерального бюджета и 325 млн. рублей – средства областного бюджета. Этих денег достаточно для обеспечения жильем 470 детей-сирот. Субвенции на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот на 1 декабря 2011 года освоены всего на 60 процентов.

На 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов в областном бюджете предусмотрено ежегодное предоставление субвенций местным бюджетам на выполнение полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот в размере 325 млн. рублей. Это позволит ежегодно обеспечивать жильем около 356 детей-сирот, что составляет всего десятую долю от общего количества нуждающихся (если не учитывать большой прирост нуждающихся в жилье).

Также ситуацию характеризует количество судебных решений, обязывающих муниципалитеты обеспечить жильем детей-сирот, и их исполнение. В 2011 году практически все направляемые на муниципальный уровень финансовые средства расходовались на исполнение судебных решений.

По данным Управления Федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области, по состоянию на 1 ноября 2011 года на исполнение предъявлено 187 судебных решений по обеспечению жильем детей-сирот, из ко-

торых 76 перешли с 2010 года и более ранних периодов. Не исполнено 140 подобных судебных решений.

По данным министерства строительства жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области, неисполненных судебных решений на 1 ноября 2011 года – 281.

Во втором полугодии 2011 года началась активная работа с муниципалитетами, не исполняющими переданные им отдельные государственные полномочия по обеспечению жильем детей-сирот и не исполняющими судебные решения.

Губернатором Оренбургской области создана межведомственная рабочая группа, проведено несколько заседаний Правительства Оренбургской области, посвященных данному вопросу, издан ряд постановлений Правительства: от 22 августа 2011 года № 770-пп, от 3 ноября 2011 года № 1077-п, от 5 декабря 2011 года № 1184-п, направленных на снятие напряженности в ситуации с жильем для сирот в области.

Благодаря активизации деятельности и жесткому подходу к данной проблеме удалось изменить положение дел в ряде муниципальных образований. Так, к примеру, 2 декабря 2011 года в администрации г. Оренбурга состоялось вручение разрешений на вселение и ключей от квартир 28 детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Такая неоднородная ситуация с обеспечением детей-сирот жильем, освоением бюджетных средств и исполнением судебных решений обусловлена степенью эффективности работы органов местного самоуправления Оренбургской области.

Там, где органы местного самоуправления прилагают все усилия, проблема решается: бюджетные средства осваиваются, строится новое жилье, заявлений в суд детьми-сиротами и прокуратурой не подается.

В тех муниципалитетах, где органы местного самоуправления не осуществляют мониторинг данной проблемы, не отслеживают судьбу каждого сироты, нуждающегося в жилье, не проводят индивидуальной работы с ним, не занимаются вопросами строительства и приобретения жилья, проблема лишь усугубляется.

Постоянный прокурорский мониторинг реализации законодательных норм по обеспечению жильем сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, позволил положительно повлиять на ситуацию. К примеру, при подготовке проекта областного бюджета на 2011 год на жилье для сирот было запланировано 25 млн. рублей. После вмешательства органов прокуратуры явно недостаточная сумма была увеличена на 100 млн. рублей.

Прокурорские проверки в указанной сфере выявляют множество нарушений федерального законодательства. В городе Гае и Беляевском районе прокуроры установили факты нарушения законодательства о госзакупках при проведении аукционов на покупку жилья для сирот в Абдулинском районе. Прокуратура установила, что при проведении аукциона на покупку жилья для детей-

сирот один из чиновников администрации выступил одновременно членом конкурсной комиссии и участником аукциона и продал за 1,3 млн. рублей собственную квартиру для предоставления сироте.

В защиту жилищных прав сирот в 2010 году прокурорами городов и районов области направлено 294 иска.

В дальнейшем работа прокуроров по надзору за соблюдением жилищного законодательства, гарантирующего государственную поддержку детям, оставшимся без родителей, была продолжена. Органами прокуратуры Оренбургской области за 9 месяцев 2011 года выявлено 1 022 нарушения законов о жилищных правах детей-сирот, внесено 17 представлений, принесено 7 протестов. В защиту прав сирот за 9 месяцев 2011 года в суд поступило 315 исковых заявлений.

Президент Российской Федерации Д.Медведев на совещании по вопросам исполнения его поручений 16 марта 2010 года указывал: «Сделайте так, чтобы очередь не росла. Я не говорю о том, чтобы она, допустим, рассосалась за два-три года. Наверное, это невозможно, копилось все долго, денег не хватает, но очередь нужно приостановить, рост ее, потому что это вообще-то выглядит абсолютно ужасно».

По информации, полученной из муниципальных образований Оренбургской области, если сироты не обращаются в суд, то они ожидают квартиры в среднем по 5–7 лет. Судебное решение тоже не панацея, поскольку и его исполнение может затянуться. Так, 51 судебное решение, что составляет более 36 процентов от общего числа неисполненных, вступило в законную силу еще в 2010 году и ранее.

Невзирая на то, что очередь среди детей-сирот не предусмотрена законодательством, на практике она существует, и номер в списке имеет решающее значение для принятия решения о выделении жилья. При этом в первую очередь исполняются судебные решения, остальные сироты обеспечиваются жильем по остаточному принципу.

Например, Соль-Илецкий район сообщает, что вынужден предоставлять жилье только по решению суда, для остальных – не хватает денег. Администрация города Оренбурга аргументирует в судебных процессах именно номером сироты в списке и отказывается признавать иски о внеочередном обеспечении жильем детей-сирот. Истинную картину положения дел лучше всего охарактеризовать информацией Тюльганского района, в которой сообщается, что при такой динамике принятия судебных решений вскоре будет необходимо создавать две очереди из сирот для обеспечения жильем – без решения суда и по судебному решению.

Анализ письменных жалоб и устных обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка в Оренбургской области, позволяет сгруппировать их по следующим направлениям:

- необеспечение сохранности жилья, закрепленного за детьми-сиротами;
- слабая разъяснительная работа, из-за которой сиротами пропускаются сроки

для обращения о постановке на учет в качестве нуждающегося в жилье;

отказы в постановке на учет;

закрепление за детьми-сиротами такого жилья, которым они не смогут воспользоваться;

длительное неисполнение обязанности по предоставлению жилья, в том числе и по решению суда;

отсутствие контроля со стороны опеки и попечительства при разрешении сделок купли-продажи закрепленного жилья, приводящее к тому, что сирота или лицо, оставшееся без попечения родителей, лишается жилья и вновь оказывается нуждающимся.

В аппарат Уполномоченного по правам человека поступила жалоба Б. из г. Новотроицка. Заявительница жаловалась на опекуна, который с разрешения органов опеки и попечительства совершил сделку по отчуждению квартиры, закрепленной за сиротой. И хотя цели были благие (приобрести другое жилье, погасить долги за коммунальные услуги), квартира приобретена не была, деньги по сделке не получены.

Должностные лица администрации г. Новотроицка не осуществили надлежащий контроль за исполнением постановления главы муниципального образования г. Новотроицк «О разрешении совершения сделки купли-продажи доли жилого помещения Б.», которым на попечителя была возложена обязанность предоставить в органы опеки и попечительства копии документов, подтверждающих приобретение сироте жилья и ее регистрацию в нем по месту постоянного проживания. Однако постановление исполнено не было, тем самым не только были нарушены жилищные права находящейся под попечительством Б., но и создана неопределенность в вопросе о возникновении у нее права на внеочередное обеспечение жильем.

Уполномоченным по правам человека в адрес главы г. Новотроицка направлено заключение о восстановлении нарушенных прав заявительницы и о мерах по предупреждению аналогичных ситуаций впредь, где рекомендовано выдавать разрешения на осуществление сделок с жильем, закрепленным за несовершеннолетними, предусматривающие одновременное приобретение другого жилого помещения. Для восстановления нарушенных жилищных прав гражданина Уполномоченный по правам человека просил поставить Б. на учет для внеочередного обеспечения ее жильем.

По результатам рассмотрения указанного заключения глава муниципального образования сообщила о том, что заявительнице направлен перечень документов, необходимых для принятия на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении, который она должна представить в жилищный отдел, где будет рассмотрен вопрос о постановке на учет.

Данная ситуация будет находиться на контроле у Уполномоченного по правам человека до окончательного разрешения вопроса.

Слабая разъяснительная работа с детьми-сиротами приводит к тому, что они не знают своих прав, пропускают сроки их реализации, своевременно не об-

ращаются в органы местного самоуправления для постановки их на жилищный учет.

Средства массовой информации неоднократно освещали ситуацию, в которую попал одинокий отец, в прошлом сирота, житель Илекского района М. Когда он обратился с жалобой об отказе во внеочередном предоставлении жилого помещения, Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области запросил у главы Илекского района объяснения по вопросам, изложенным заявителем.

Было установлено, что для внеочередного обеспечения жильем М. обращался в суд, который отказал ему, так как истец не воспользовался своим правом на предоставление жилого помещения по нормам Жилищного кодекса Российской Федерации, а в настоящее время данная норма утратила силу.

Действительно, М. до достижения возраста 23 лет не обращался с заявлениями о постановке на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, поскольку не знал о своем праве.

В связи с тем что нарушений в действиях должностных лиц администрации Илекского района не имелось, учитывая сложную жизненную ситуацию, в которую попал заявитель и его несовершеннолетний сын, Уполномоченный по правам человека обратился в адрес главы района с предложением осуществлять личный контроль за данной ситуацией и по возможности решить жилищную проблему неполной семьи заявителя.

Нередки ситуации, когда сироте по различным причинам отказывают в постановке на жилищный учет.

Потребовало вмешательства Уполномоченного по правам ребенка в Оренбургской области обращение У. по вопросу постановки на учет в качестве нуждающегося в жилье ее брата Н. как лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Из объяснений администрации Кувандыкского района следует, что у Н. во время прохождения срочной военной службы возникло право постановки на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, о чем администрация МО в апреле 2011 года письменно уведомила военную часть. После окончания службы Н. в ноябре 2011 года подал заявление в жилищный отдел МО Кувандыкский район. По представлении всех необходимых документов он будет поставлен на регистрационный учет в качестве нуждающегося в жилье. Рассматривается вопрос о защите жилищных прав сироты в судебном порядке.

Приведенная информация показывает, что вопрос с обеспечением детей-сирот жильем в данном муниципальном образовании ставится в зависимость от обращения в суд. Неясно, по какой причине муниципалитет не исполняет предусмотренные законодательством обязанности без судебного решения. В Кувандыкском районе за 10 месяцев 2011 года в суды подано 36 заявлений об обеспечении жильем детей-сирот, предоставлено 14 квартир, выделенные на решение данного вопроса финансовые средства освоены менее чем наполовину.

Серьезную проблему для детей-сирот представляет то, что порой за ними

закрепляют не жилье, в котором они действительно смогут проживать, а, например, несколько квадратных метров в перенаселенной квартире.

Заявительница А. в 2003 году распоряжением главы г. Оренбурга была принята на учет в качестве нуждающейся в жилье по категории «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей».

Через несколько лет при решении вопроса предоставления А. социальной выплаты администрация города Оренбурга выяснила, что за А. закреплено несколько метров жилой площади.

При принятии на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий детей-сирот количество закрепленных метров не учитывается. Основное условие – отсутствие закрепленной жилой площади. При принятии А. на учет и в период ожидания ею обеспечения жильем вопрос о наличии или отсутствии у нее закрепленного жилья не решался и выяснился только на момент оформления документов для социальной выплаты. А. обращалась в Ленинский районный суд г. Оренбурга с иском о признании незаконным решения о закреплении за ней жилой площади. Решением районного суда в удовлетворении исковых требований ей было отказано.

В 2008 году, то есть через пять лет ожидания, А. была исключена из льготного списка и постановлением главы г. Оренбурга принята на учет малоимущих граждан, нуждающихся в жилищных помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда, под № 276.

Изучением сложившейся судебной практики установлено, что не каждое закрепление жилья за сиротой признается судами законным. По результатам проверки по жалобе А. даны разъяснения о механизме восстановления срока исковой давности и обжалования действий органа местного самоуправления.

Не легче становится детям-сиротам и тогда, когда на руках уже есть решение суда об обеспечении их жильем.

Так, в адрес Уполномоченного по правам человека обратилась С., которая в 2008 году выпустилась из интерната и поступила в профессиональный лицей № 18 г. Оренбурга. После окончания лицея в июне 2011 года она была выселена из общежития на улицу. В настоящее время жить ей негде, арендовать жилье не на что. С 6 августа 2008 года заявительница состоит на учете нуждающихся в жилых помещениях в администрации г. Оренбурга, однако до настоящего времени жилое помещение ей не предоставлено.

В июне 2011 года прокуратура Промышленного района г. Оренбурга в защиту интересов С. обратилась в Ленинский районный суд г. Оренбурга с заявлением к администрации г. Оренбурга предоставить сироте жилье. В судебном заседании представитель администрации г. Оренбурга исковые требования не признала, просила суд отказать в их удовлетворении, пояснив, что, хотя С. имеет право на обеспечение жильем, она в очереди не первая, ее порядковый номер 67 среди лиц с таким же статусом и удовлетворение иска нарушит их права.

Представитель же Правительства Оренбургской области, в отличие от позиции муниципального образования, просила удовлетворить исковые требова-

ния прокурора в защиту С., так как полномочия по предоставлению жилья данной категории граждан переданы муниципалитету. В соответствии с Законом Оренбургской области «О бюджете Оренбургской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» средства на эти цели муниципальному образованию город Оренбург были выделены, каких-либо препятствий в освоении средств нет, поэтому обеспечить жильем С. является обязанностью ответчика.

Несмотря на то, что суд нашел заявленные прокурором требования обоснованными и подлежащими удовлетворению, решение районного суда от 25 августа 2011 года, которым суд обязал администрацию г. Оренбурга обеспечить С. жилым помещением, до настоящего времени не исполнено.

На запрос Уполномоченного по правам человека был получен ответ о том, что администрация г. Оренбурга исполняет только те решения суда, которые вступили в законную силу до сентября 2011 года, а поскольку решение суда по делу С. вступило в законную силу 6 сентября 2011 года, денег на его исполнение уже нет и жилое помещение С. будет приобретено только в 2012 году. То есть, по мнению администрации областного центра, С. опоздала всего на неделю.

Здесь уместно будет отметить, что, по информации министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области, на 1 ноября 2011 года в МО город Оренбург оставались неосвоенными 40 млн. рублей, выделенных на приобретение квартир для детей-сирот. На 1 декабря 2011 года осталось неосвоенными 2,4 млн. рублей.

По результатам проведенной по жалобе С. проверки Уполномоченный по правам человека направил в адрес главы администрации г. Оренбурга заключение с рекомендациями о восстановлении нарушенных прав заявительницы. На сегодняшний день заключение не рассмотрено. Обращение С. находится в аппарате Уполномоченного по правам человека на контроле.

Таким образом, можно сделать следующие выводы о ситуации с внеочередным обеспечением жилыми помещениями детей-сирот в Оренбургской области:

сохраняется накопившееся за предыдущие годы значительное количество лиц, у которых возникло право на внеочередное обеспечение жильем;

от момента возникновения права на внеочередное обеспечение жильем до реального вселения проходит длительный срок. Если не брать в расчет тех, кого обеспечивают жилыми помещениями по решению суда, то жилье детям-сиротам приходится ждать в среднем по 5–7 лет, при этом вопрос с временным проживанием на период ожидания жилья не решен;

низкая динамика обеспечения жильем при высокой динамике увеличения числа лиц, у которых возникает такое право. В 2011 году темп роста списка очередников вдвое превысил объем предоставляемого жилья за тот же период: 304 предоставленных квартиры детям-сиротам за 11 месяцев 2011 года против 798 сирот, у которых за тот же период возникло право на внеочередное обеспечение жильем, что составляет всего 38 процентов от темпов увеличения очереди;

значительная дифференцированность показателей освоения финансовых

средств по различным муниципалитетам области, где-то деньги осваиваются по мере поступления, а в отдельных муниципалитетах это сумели сделать лишь под занавес года, да и то после многочисленных контрольных мероприятий, организованных правительством области.

Вызывает серьезную обеспокоенность и значительная разница в подходах к разрешению жилищной проблемы сирот в различных муниципалитетах. Причем разница прослеживается как в эффективности расходования передаваемых из областного бюджета субвенций, так и в работе с самими детьми-сиротами, что подтверждается количеством поданных в суды заявлений – в одних муниципалитетах ни одного заявления, в других они исчисляются десятками.

В разных муниципалитетах практикуется разный подход к приобретению жилья, предназначенного для обеспечения детей-сирот: в одних муниципалитетах строится новое жилье, в других идет поиск жилья на вторичном рынке, в третьих идет работа по всем возможным направлениям, а в отдельных муниципалитетах работа не ведется вообще.

Другими словами, на ситуацию влияет не столько объем финансирования, сколько эффективность исполнения органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий по обеспечению жильем детей-сирот.

При таких условиях решить проблему одним лишь увеличением финансирования не представляется возможным – деньги просто не будут осваиваться.

Согласно статье 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Однако органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им полномочий.

В соответствии со статьями 21 и 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Неисполнение главой муниципального образования данных полномочий в течение трех и более месяцев является основанием для постановки вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

До настоящего момента к таким крайним мерам прибегать еще не приходилось, однако не стоит пренебрегать возможностью привлечения к ответственности глав тех муниципалитетов, где переданные отдельные государственные полномочия не исполняются.

За дальнейшим развитием в Оренбургской области ситуации, связанной с внеочередным обеспечением жильем детей-сирот, будет следить Уполномоченный по правам человека.

Проблемы, препятствующие решению вопроса об обеспечении детей-сирот жильем

Для выявления причин, препятствующих органам местного самоуправления исполнять переданные на муниципальный уровень отдельные государственные полномочия по предоставлению жилья сиротам, Уполномоченным по правам человека в Оренбургской области направлялись соответствующие запросы во все муниципальные районы и городские округа области. Ответы не поступили лишь из Илекского района и города Новотроицка. Всего поступил 41 ответ из 34 муниципальных районов и 7 городских округов.

При этом 25 ответивших указали на недостаточность, несвоевременность финансирования или на несоответствие размера субсидии рыночной цене жилья; 10 муниципалитетов отметили, что процедура торгов, обязательная при расходовании бюджетных средств на приобретение жилья для сирот, занимает очень много времени без какой-либо гарантии на успех.

Треть ответивших признали, что строительство нового жилья не ведется, а предложения на рынке жилья ограничены. Как на первичном, так и на вторичном рынке очень мало квартир подходящего метража (33 кв. м) и качества. Проблема усугубляется еще и тем, что в тех муниципальных районах, на территории которых расположены городские округа, нельзя приобрести жилье в черте города. Сирот в таких муниципальных районах обеспечивать жильем можно только в селах, в которых первичный рынок жилья отсутствует вообще, а вторичный рынок значительно хуже, чем в городах.

Строительству же нового жилья, по мнению глав муниципальных образований, препятствует отсутствие застройщиков, которых устроили бы условия участия в конкурсе на заключение контракта, предусматривающего строительство только однокомнатных квартир площадью 33 кв. м.

В случае приобретения жилья на вторичном рынке аукционы, как правило, признаются несостоявшимися и жилье приобретается после согласования с министерством финансов Оренбургской области посредством проведения процедуры размещения заказа у единственного поставщика. Вся процедура от поиска жилья на вторичном рынке до вручения ключей сироте может занять от полугода и более. При этом для каждого этапа процедуры торгов, согласования, заключения и регистрации муниципального контракта предусмотрены определенные сроки, сократить которые нельзя. Учитывая высокий спрос на однокомнатные квартиры, трудно найти продавца, готового ждать так много времени и терять прибыль на низкой цене и уплате процента за обналичивание вырученных от продажи жилья средств.

Среди причин, затрудняющих выполнение обязанностей по обеспечению детей-сирот жильем, большинством опрошенных муниципалитетов называлась высокая стоимость метра жилья на рынке по сравнению с размером, определенным законодательством. Так, стоимость 1 кв. м жилой площади, установленная приказом Минрегионразвития Российской Федерации от 23 июня 2011 года №

299 «О нормативе стоимости 1 квадратного метра общей площади на второе полугодие 2011 года и средней рыночной стоимости 1 квадратного метра общей площади жилья по субъектам Российской Федерации на третий квартал 2011 года», по Оренбургской области составляла всего 27 600 рублей. Согласно постановлению Правительства Оренбургской области от 19 октября 2011 года № 1015-п «Об утверждении правил расходования и учета субвенций, предоставляемых на обеспечение жильем по договору социального найма отдельных категорий граждан» начальная цена контракта должна формироваться с применением понижающего коэффициента 0,7 (а это составляет 19 320 рублей вместо 27 600), и только при признании торгов несостоявшимися при повторном размещении заказа цена жилья формируется без корректирующего коэффициента.

Исходя из условий вышеуказанных нормативных актов, орган местного самоуправления для выполнения переданных ему полномочий должен, соблюдая требования Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», объявить аукцион один раз, потом еще один раз, затем провести процедуру согласования с министерством финансов Оренбургской области для размещения заказа у единственного поставщика (если таковой будет все же найден) и только после этого заключить контракт и вселить внеочередника.

Здесь необходимо подчеркнуть, что, несмотря на серьезные сложности, с которыми сталкиваются муниципалитеты, обеспечение жилыми помещениями детей-сирот не может быть поставлено в зависимость от наличия каких-либо условий. Данная позиция была подтверждена Верховным Судом Российской Федерации, обобщившим практику рассмотрения гражданских дел по заявлениям прокуроров о внеочередном обеспечении жилой площадью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период с 2004 по 2006 год.

Поскольку ожидание положенных квартир затягивается на годы, перед молодыми людьми, покинувшими интернаты, встает вопрос: где жить сейчас? Отсутствие возможности для временного проживания детей-сирот в период после окончания ими учебных заведений и до получения жилья по договору социального найма представляет собой отдельную, весьма значимую проблему.

В большинстве случаев у детей-сирот отсутствуют финансовые средства для аренды жилья и после окончания учебных заведений и выселения из общежитий они вынуждены проживать у друзей и знакомых, жить на улице, другими словами – скитаться.

Временное жилье, хотя бы в виде койко-места, детям-сиротам не предоставляется, так как отсутствует специализированный жилой фонд. Вариант с предоставлением им средств на аренду жилого помещения по примеру соседних регионов не рассматривается вообще.

Значительный ежегодный прирост числа детей-сирот, нуждающихся в жилье, обусловлен еще и тем, что не все дети-сироты, за которыми жилье закреплено, сохраняют его до выпуска из интернатов. Сироты утрачивают свое жилье в период нахождения в образовательных, социальных, иных учреждениях вслед-

ствие совершения незаконного отчуждения жилья, в том числе за неуплату коммунальных платежей.

Вместе с тем согласно действующему законодательству одной из основных задач органов опеки и попечительства является контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством либо помещенных под надзор в организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Как показал анализ законодательства и правоприменительной практики, в настоящее время отсутствуют правовые нормы, определяющие единый подход органов опеки и попечительства по принятию мер для обеспечения сохранности жилого помещения, закрепленного за детьми-сиротами.

Таким образом, существует ряд причин, усугубляющих ситуацию в сфере правоотношений по обеспечению жилищных прав детей-сирот. Эти проблемы требуют своего разрешения. Причем, как ни парадоксально, нехватка финансовых средств объективно не может быть поставлена на первое место по значимости проблемы, поскольку даже те средства, которые выделяются, расходуются неэффективно.

Предложения и рекомендации

В Послании Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 года Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев отметил важность в социальной адаптации выпускников детских домов.

В Оренбургской области нормативный правовой акт, направленный на социальную адаптацию выпускников детских домов и интернатов, принят. Он указан в разделе доклада «Правовое регулирование правоотношений, связанных с внеочередным обеспечением детей-сирот жилыми помещениями по договору социального найма». Постановлением Правительства Оренбургской области от 3 ноября 2011 года № 1077-п заложены основы постинтернатного сопровождения выпускников детских домов, однако недостаточно раскрыт вопрос об обеспечении бездомных сирот временным жильем на период ожидания жилья. Так или иначе, дети не должны оставаться один на один со своими проблемами. Ожидать квартиру, проживая в общежитии, значительно проще, чем на улице.

В данной связи предлагается:

предусмотреть в первую очередь финансовые средства для оплаты аренды временного жилья детям-сиротам;

предусмотреть механизм аренды жилья;

в возможно короткие сроки решить вопрос со строительством социальных общежитий в крупных городах Оренбургской области с возможностью проживания в них детей-сирот из всех муниципальных образований области.

Решив эту проблему, можно будет заниматься вопросом создания жилищного фонда для реализации государственных полномочий по обеспечению жильем детей-сирот.

На основании изложенного Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области предлагает:

Законодательному Собранию Оренбургской области:

1. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в действующее региональное законодательство:

в части определения оснований, при которых возвращение детей-сирот и лиц из их числа в сохраненные за ними жилые помещения невозможно;

в части определения мер дополнительной поддержки детей-сирот и лиц из их числа в период после окончания ими образовательных учреждений до момента обеспечения жилым помещением (гарантии оплаты съемного жилья, обеспечение временным жильем).

2. Рассмотреть вопрос о возможности разработки и принятия нормативного акта, устанавливающего механизм обеспечения сохранности жилого помещения, находящегося в собственности или пользовании детей-сирот и лиц из их числа.

Правительству Оренбургской области

1. Увеличить объем финансирования переданных на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий по обеспечению жильем детей-сирот.

2. Изменить сроки поступления субвенций с таким расчетом, чтобы финансовые средства поступали в местные бюджеты не позднее II квартала текущего года.

3. Организовать строительство жилищного фонда Оренбургской области социального использования и специализированного жилищного фонда для реализации жилищных прав детей-сирот.

4. Организовать мероприятия, направленные на повышение квалификации и специальную подготовку специалистов обеспечивающих реализацию законодательства, регулирующего жилищные права детей-сирот.

5. Разработать проект закона Оренбургской области о внесении в отдельные изменения в отдельные законодательные акты Оренбургской области в части их приведения в соответствие с Федеральным законом от 29.02.2012 № 15-ФЗ.

6. Разработать проект закона Оренбургской области, предусматривающего формирование списка детей-сирот и лиц из их числа, подлежащих обеспечению жилыми помещениями с возможностью открытого доступа к нему через сеть Интернет, позволяющей отслеживать ситуацию с обеспечением детей-сирот жильем в целом по области в режиме реального времени.

Органам местного самоуправления:

1. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 4 Закона Оренбургской области от 29 декабря 2007 года «О наделении органов местного самоуправления

Оренбургской области отдельными государственными полномочиями Оренбургской области по обеспечению жильем по договору социального найма отдельных категорий граждан» муниципальным образованиям Оренбургской области активно использовать право по привлечению собственных материальных ресурсов и финансовых средств для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот при возникновении ситуаций, не терпящих отлагательств.

2. Для недопущения увеличения количества очередников из числа детей-сирот необходимо усилить контроль за работой органов местного самоуправления, органов опеки и попечительства, руководителей сиротских образовательных учреждений по сохранению закрепленного за сиротами жилья, сдаче их в наем, проведению ремонта, погашению задолженности по оплате коммунальных услуг в полном соответствии со статьями 36, 37, 38 Гражданского кодекса Российской Федерации и главой 4 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Для этого ежегодно предусматривать в бюджетах муниципальных образований денежные средства на содержание и ремонт жилья, закрепленного за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и лицами из их числа.

Заключение

Исполнение предусмотренных Конституцией Российской Федерацией обязанностей государства по реализации прав граждан на жилье – сложная, многоаспектная задача. И бесконечно уклоняться и затягивать ее решение нельзя.

Предвосхищая вопрос, почему именно сироты, хотелось бы отметить, что действительно в жилье нуждаются многие категории граждан. К сожалению, пока это так. Однако, решая жилищную проблему детей-сирот, мы не только восстанавливаем социальную справедливость, но и одновременно создаем правовые механизмы и, если так можно выразиться, инфраструктуру для решения жилищных проблем. Это в дальнейшем позволит обеспечить продекларированные жилищные гарантии для всех остальных категорий нуждающихся в жилье граждан.

В настоящее время право на жилище может быть реализовано различными способами: путем поощрения жилищного строительства, ипотечного кредитования, субсидирования и т.д. Безвозмездное предоставление государством жилья по договорам социального найма определено как вспомогательный способ реализации права на жилище.

Очевидно, что дети-сироты не окажутся на улице при условии, если они будут вступать в самостоятельную жизнь готовыми к строительству собственного жилья или приобретению его в кредит либо получив его безвозмездно. Понятно, что в силу особенностей своего социального положения рассчитывать им приходится лишь на помощь со стороны государства. И эта помощь станет уместной только в том случае, если она будет своевременной.

Приложение 1. Обеспечение жильем детей-сирот за 11 месяцев 2011 года

№ п/п	Муниципальное образование	Ход обеспечения жильем детей-сирот				
		количество детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья на 01.12.2011	количество приобретенных квартир		количество предоставленных квартир	
			на первичном рынке	на вторичном рынке	за счет средств областного бюджета	из муниципального жилищного фонда
1	2	3	4	5	6	7
1	Абдулинский	48	0	2	2	
2	Адамовский	111	0	2	2	
3	Акбулакский	85	0	0	0	
4	Александровский	36	0	6	6	
5	Асекеевский	52	0	6	6	
6	Беляевский	56	0	10	3	
7	Бугурусланский	85	6	1	7	
8	Бузулукский	33	0	5	5	
9	Гайский	23	0	1	1	
10	Грачевский	29	0	1	1	
11	Домбаровский	54	0	6	6	
12	Илекский	41	0	0	0	
13	Кваркенский	21	0	2	2	
14	Красногвардейский	58	0	6	6	
15	Кувандыкский	199	0	14	14	
16	Курманаевский	29	0	5	5	
17	Матвеевский	56	0	2	2	
18	Новоорский	66	0	19	19	
19	Новосергиевский	66	3	0	3	
20	Октябрьский	33	0	0	0	
21	Оренбургский	71	0	8	8	
22	Первомайский	31	0	6	6	
23	Переволоцкий	71	0	10	10	
24	Пономаревский	29	0	1	1	
25	Сакмарский	46	3	2	5	
26	Саракташский	70	7	1	8	
27	Светлинский	21	0	7	7	
28	Северный	27	0	3	3	

29	Соль-Илецкий	101	4	1	5	
1	2	3	4	5	6	7
30	Сорочинский	28	0	6	6	
31	Ташлинский	50	0	10	10	
32	Тоцкий	46	0	6	6	
33	Тюльганский	62	0	17	12	
34	Шарлыкский	36	0	4	4	
35	Ясненский	42	0	6	6	
36	г.Бугуруслан	38	7	0	7	2
37	г.Бузулук	98	11	0	11	
38	г.Гай	56	0	7	7	
39	г.Медногорск	49	0	19	19	
40	г.Новотроицк	98	0	11	11	
41	г.Оренбург	331	0	39	39	
42	г.Орск	296	1	17	18	
43	г.Сорочинск	37	0	5	5	
	В С Е Г О:	2915	42	274	304	2

Приложение 2. Освоение финансовых средств, предоставленных в 2011 году муниципальным образованиям Оренбургской области на исполнение переданных отдельных государственных полномочий по обеспечению детей-сирот жильем на 01.12.2011 (млн. рублей)

№ п/п	Муниципальное образование	Выделено		Освоено		Остаток средств	Процент освоения
		федеральный бюджет	областной бюджет	федеральный бюджет	областной бюджет		
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Абдулинский	1,302	4,359	0	1,500	4,161	26,50
2	Адамовский	3,011	10,539	0	0,997	12,553	7,36
3	Акбулакский	2,305	8,178	0	0	10,48	0
4	Александровский	0,976	3,270	0,976	3,053	0,217	94,89
5	Асекеевский	1,410	4,723	1,410	1,990	2,733	55,44
6	Беляевский	1,519	5,314	1,519	3,562	1,752	74,36
7	Бугурусланский	2,305	8,636	0	5,439	5,502	49,71
8	Бузулукский	0,000	6,642	0	4,060	2,582	61,13
9	Гайский	0,624	2,088	0	0,483	2,229	17,81
10	Грачевский	0,787	2,863	0	0,150	3,500	4,11
11	Домбаровский	1,465	4,904	0	2,774	3,595	43,55
12	Илекский	1,112	5,785	0	0	6,90	0
13	Кваркенский	0,570	1,907	0	0,950	1,527	38,35
14	Красногвардейский	1,573	5,267	1,573	4,631	0,636	90,70
15	Кувандыкский	5,397	19,217	0	11,830	12,784	48,06
16	Курманаевский	0,000	3,420	0	3,179	0,241	92,95
17	Матвеевский	1,519	5,085	0	0,909	5,695	13,76
18	Новоорский	1,790	8,743	0	7,749	2,784	73,57
19	Новосергиевский	1,790	5,994	0	2,413	5,371	31
20	Октябрьский	0,895	2,997	0	0	3,89	0
21	Оренбургский	1,926	7,364	1,926	6,253	1,111	88,04
22	Первомайский	0,841	3,044	0,841	2,130	0,914	76,47
23	Переволоцкий	1,926	6,906	1,926	6,119	0,787	91,09
24	Пономаревский	0,787	2,633	0	0,650	2,770	19,01
25	Сакмарский	1,248	4,177	1,248	4,095	0,082	98,49
26	Саракташский	1,899	7,274	1,899	5,477	1,797	80,41
27	Светлинский	0,570	1,907	0,570	1,505	0,402	83,77
28	Северный	0,732	2,452	0	2,305	0,879	72,39

29	Соль-Илецкий	2,739	9,860	2,739	9,173	0,687	94,55
30	Сорочинский	0,759	2,543	0,760	1,802	0,740	77,59
1	2	3	4	5	6	7	8
31	Ташлинский	1,356	4,541	1,208	4,541	0,148	97,49
32	Тоцкий	1,248	4,177	0,850	3,566	1,009	81,40
33	Тюльганский	1,682	5,630	1,682	5,630	0	100
34	Шарлыкский	0,976	3,499	0,976	1,650	1,849	58,68
35	Ясененский	1,139	3,814	1,139	2,095	1,719	65,29
36	г.Бугуруслан	1,472	4,930	1,472	4,928	0,002	99,97
37	г.Бузулук	4,236	16,530	0	10,019	10,747	48,25
38	г.Гай	2,170	7,265	0	4,663	4,772	49,42
39	г.Медногорск	1,899	6,357	1,899	6,011	0,346	95,81
40	г.Новотроицк	3,797	12,714	0	7,556	8,955	45,76
41	г.Оренбург	12,825	44,251	9,590	45,075	2,411	95,78
42	г.Орск	11,469	38,401	0	17,210	32,660	34,51
43	г.Сорочинск	1,434	4,800	1,434	3,500	1,300	79,15
	В С Е Г О:	89,480	325	37,637	211,622	165,221	60,14

По уточненным данным за 12 месяцев 2012 года расходование денежных средств выглядит следующим образом:

№ п/п	Муниципальное образование	Ход обеспечения жильем детей-сирот		Перечислено средств местному бюджету с начала года (млн.руб.)		Освоено финансовых средств на обеспечение жильем детей-сирот (млн.руб.)			
		количество детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья на 01.01.2011 г. и обладающих правом на его получение в 2011 году	количество сирот, обеспеченных жильем в 2011 году	федеральный бюджет	областной бюджет	федеральный бюджет	областной бюджет	Остаток неосвоенных средств	Процент освоения
1	Абдулинский	48	8	1,302	4,359	1,301	4,996		111,23
2	Адамовский	111	17	3,011	10,539	3,011	10,063	0,476	96,49
3	Акбулакский	85	13	2,305	8,178	2,305	8,178		100,00
4	Александровский	36	6	0,976	3,270	0,976	3,053	0,217	94,89
5	Асекеевский	52	8	1,410	4,723	1,410	4,023	0,700	88,59
6	Беляевский	56	13	1,519	5,314	1,519	5,097	0,217	96,82
7	Бугурусланский	85	14	2,305	8,636	2,305	8,739		100,94
8	Бузулукский	33	8	0,000	6,642	0,000	6,809		102,51
9	Гайский	23	6	0,624	2,088	0,624	1,412	0,676	75,07
10	Грачевский	29	6	0,787	2,863	0,787	2,706	0,157	95,70
11	Домбаровский	54	11	1,465	4,904	1,465	5,083		102,81
12	Илекский	41	8	1,112	5,785	1,112	5,514	0,27	96,07
13	Кваркенский	21	6	0,570	1,907	0,570	2,295		115,66
14	Красногвардейский	58	7	1,573	5,267	1,573	4,647	0,620	90,94
15	Кувандыкский	199	25	5,397	19,217	5,397	16,025	3,192	87,03

16	Курманаевский	29	6	0,000	3,420	0,000	3,529		103,19
17	Матвеевский	56	8	1,519	5,085	1,519	3,499	1,586	75,98
18	Новоорский	66	20	1,790	8,743	1,790	9,388		106,12
19	Новосергиевский	66	6	1,790	5,994	1,790	4,649	1,345	82,72
20	Октябрьский	33	5	0,895	2,997	0,895	3,072		101,93
21	Оренбургский	71	8	1,926	7,364	1,926	6,253	1,111	88,04
22	Первомайский	31	7	0,841	3,044	0,841	3,337		107,54
23	Переволоцкий	71	11	1,926	6,906	1,926	6,903	0,003	99,97
24	Пономаревский	29	5	0,787	2,633	0,787	2,697		101,87
25	Сакмарский	46	5	1,248	4,177	1,248	4,095	0,082	98,49
26	Саракташский	70	9	1,899	7,274	1,899	6,959	0,315	96,57
27	Светлинский	21	10	0,570	1,907	0,570	2,039		105,33
28	Северный	27	5	0,732	2,452	0,732	2,341	0,111	96,51
29	Соль-Илецкий	101	5	2,739	9,860	2,739	9,418	0,442	96,49
30	Сорочинский	28	9	0,759	2,543	0,759	2,960		112,63
31	Ташлинский	50	10	1,356	4,541	1,208	4,541	0,148	97,49
32	Тоцкий	46	6	1,248	4,177	0,850	3,566	1,009	81,40
33	Тюльганский	62	17	1,682	5,630	1,682	5,630	0,000	100,00
34	Шарлыкский	36	4	0,976	3,499	0,976	3,050	0,449	89,97
35	Ясненский	42	9	1,139	3,814	1,139	3,708	0,106	97,86
36	г.Бугуруслан	38	7	1,472	4,929	1,472	4,928	0,001	99,98
37	г.Бузулук	98	11	4,236	16,530	4,236	16,667		100,66
38	г.Гай	56	10	2,170	7,265	2,010	4,663	2,762	70,73
39	г.Медногорск	49	20	1,899	6,357	1,899	6,441		101,02
40	г.Новотроицк	98	14	3,797	12,714	3,622	11,626	1,263	92,35
41	г.Оренбург	331	43	12,825	44,251	12,825	46,944		104,72
42	г.Орск	296	58	11,469	38,401	11,469	40,268		103,74
43	г.Сорочинск	37	6	1,434	4,800	1,434	4,301	0,499	92,00
	ВСЕГО:	2915	490	89,480	325,000	88,600	316,118	9,763	97,64

