



Уполномоченный Омской  
области по правам  
человека

Обеспечение права на  
жилище детей-сирот и лиц  
из их числа



## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ЛИЦ ИЗ ИХ ЧИСЛА

### 1. Нормативное регулирование права на жилище детей-сирот и лиц из их числа.

\*



В каждом ежегодном докладе Уполномоченного Омской области по правам человека акцентируется особое внимание на соблюдении в нашем регионе права граждан на жилище. Наличие жилья, так называемой крыши над головой, является насущной потребностью каждого человека, обеспечивающей его местом жительства, местом создания семьи и продолжения рода, местом, обеспечивающим необходимые человеку уединение и безопасность.

Особенно актуальной реализация права на жилище является для наименее социально защищённых категорий граждан, к которым относятся и дети-сироты, а также лица из их числа (далее – сироты).

Обеспечению данной категории граждан жилыми помещениями в нашем государстве уделяется большое внимание. Причина этого очевидна: сиротам по выходу из соответствующих учреждений, где они, как правило, находятся до достижения совершеннолетнего возраста, рассчитывать приходится только на помощь государства. Биологические сироты лишены не только родителей, но нередко и иных родственников, социальные сироты, – формально имея асоциальных родителей, лишённых родительских прав, также не могут рассчитывать на их жилищную либо финансовую поддержку.

Статья 40 Конституции РФ, провозглашая право каждого на жилище, в части 3 гарантирует отдельным категориям указанных в законе граждан

особую поддержку в обеспечении жильём из государственных, муниципальных и других жилищных фондов. К числу таких граждан отнесены и сироты.

21 декабря 1996 года был принят Федеральный закон № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ). Статья 8 данного закона предусматривает гарантии прав сирот на имущество и жилое помещение.

С момента принятия Федерального закона № 159-ФЗ порядок обеспечения сирот жильём претерпел серьёзные изменения. До 1 января 2013 года эта категория граждан была отнесена к числу имеющих право на предоставление жилого помещения по договору социального найма вне очереди, что было предусмотрено частью 2 статьи 57 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ). Обязанность обеспечить сирот вне очереди жильём была возложена на органы местного самоуправления по месту состояния сироты на учёте.

С 1 января 2013 года, согласно изменениям, внесённым законодателем в ЖК РФ и Федеральный закон № 159-ФЗ, сиротам стали предоставляться жилые помещения специализированного жилищного фонда на основании договора найма специализированного жилого помещения на срок 5 лет. По истечении данного срока и при отсутствии обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания сироте содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, жилое помещение исключается из специализированного жилищного фонда и с сиротой заключается договор социального найма. При этом установление порядка обеспечения сирот жилыми помещениями специализированного жилищного фонда и предоставление им жилья федеральный законодатель возложил на субъекты Российской Федерации.

В Омской области в настоящее время действует постановление Правительства Омской области от 19 декабря 2012 г. № 284-п «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», которым утверждены «Порядок предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений и договорам социального найма жилых помещений жилищного фонда Омской области»; «Порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются» и «Порядок выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации».

Изменение статуса жилых помещений, предоставляемых сиротам, на жилые помещения специализированного жилищного фонда представляется обоснованным и разумным, так как договор найма специализированного жилого помещения не позволяет сироте распорядиться жильём вопреки своим интересам и вновь оказаться «под открытым небом». Это нередко происходило, когда сирота, получив жильё по договору социального найма, самостоятельно либо с помощью заинтересованных в изъятии у него жилья лиц оформлял его в собственность, отчуждал и вновь возвращался в категорию бездомных.

Вместе с тем, по истечении срока действия договора найма специализированного жилого помещения, сирота получает право заключить с наймодателем договор социального найма занимаемого жилья, а затем и приватизировать его. По сведениям Министерства имущественных отношений Омской области, в 2018 году в отношении 293 жилых помещений, занимаемых сиротами, были заключены договоры социального найма, в 1 квартале 2019 года заключён 31 договор социального найма.

В связи с этим крайне важно контролировать ситуацию, в которой находится конкретный сирота и не допускать случаев необоснованного перевода специализированных жилых помещений в жильё, предоставляемое по договору социального найма. Тем более, что часть 6 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ позволяет неоднократно заключать договор найма специализированного жилого помещения на новый 5-летний срок, если выявляются обстоятельства, свидетельствующие о том, что сирота находится в трудной жизненной ситуации. Региональное Министерство имущественных отношений использует данную правовую возможность: если в 2018 году договор найма специализированного жилого помещения был заключён на новый пятилетний срок с 6 сиротами, то в 1 квартале 2019 года – уже с 23.

Несмотря на исключение сирот из числа лиц, имеющих право на предоставление жилья вне очереди, законодатель сохранил прежними обстоятельства, по наступлению которых сирота должен быть обеспечен жилым помещением. Таковыми являются: окончание срока пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, медицинских организациях и иных организациях, создаваемых в



установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также завершение получения профессионального образования, профессионального обучения, либо окончание прохождения военной службы по призыву, либо окончание отбывания наказания в исправительных учреждениях. Наступление одного из этих обстоятельств обязывает государство предоставить сироте жилое помещение.

## **2. Проблемы в реализации детьми-сиротами и лицами из их числа права на жилище.**

\*



Изучением вопроса о соблюдении права на жилище данной категории граждан Уполномоченный Омской области по правам человека занялся с первого года учреждения данного государственного органа. Первые же обратившиеся к Уполномоченному сироты жаловались на то, что после выхода из детского дома они оказались в прямом смысле слова на улице, так как не имели не только какого-либо жилья, но и родственников, у которых можно найти приют. Обеспечение же их жильём вне очереди, как это было законодательно предусмотрено до 2013 года, откладывалось на долгие годы.

Анализ причин длительного ожидания сиротами положенного им по закону внеочередного жилья, а с 2013 года – жилья специализированного фонда – за 11-летний срок деятельности института регионального Уполномоченного выявил целый ряд проблем.

Конечно, основной из них и наиболее сложно разрешаемой являлась проблема недостаточного объёма средств, ежегодного выделяемых на

обеспечение сирот жилыми помещениями. К сожалению, данная проблема существует до настоящего времени. Наряду с этим, были обнаружены и иные недоработки учреждений для детей-сирот и органов законодательной и исполнительной власти региона, а также определённые пробелы в законодательстве.

Так, в первом ежегодном докладе за 2008 год Уполномоченный обратил внимание региональных органов власти на то, что некоторые учреждения для детей-сирот не осуществляют надлежащим образом постановку своих воспитанников на жилищный учёт. О своём праве на предоставление жилого помещения во внеочередном порядке сироты узнают лишь спустя несколько лет после выхода из детского дома и окончания профессионального обучения, нередко уже за пределами 23-летнего возраста, дающего право на льготное обеспечение жильём.

В ежегодном докладе за 2009 год Уполномоченный поднял вопрос об отсутствии в регионе нормативного акта, регулирующего порядок постановки на учёт детей-сирот и лиц из их числа, нуждающихся в обеспечении жилым помещением. Это привело к различному толкованию в муниципальных образованиях региона возраста сирот, дающего право постановки на льготный жилищный учёт, а также места их постановки на этот учёт.

Для того чтобы в рамках одного региона жилищные права детей-сирот соблюдались в равной мере, Уполномоченным был инициирован проект закона Омской области «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа в Омской области». В нём прописывались единые требования к возрасту, когда ребёнок-сирота должен быть учтён в качестве нуждающегося в жилом помещении, а также к месту, где он должен быть принят на соответствующий учёт.

К сожалению, поддержки эта инициатива Уполномоченного в то время не нашла, но последующие изменения федерального, а затем и регионального законодательства, регулирующего порядок признания сирот нуждающимися в жилом помещении и постановки их на учёт, подтвердили обоснованность позиции Уполномоченного.

В 2010 году работа аппарата Уполномоченного с обращениями сирот выявила ещё одну достаточно серьёзную проблему в соблюдении их жилищных прав, в частности, при закреплении за детьми, оставшимися без попечения родителей, жилых помещений.

Значимость этого вопроса состоит в том, что в соответствии с положениями части 1 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ, правом на обеспечение жилой площадью по окончании пребывания в образовательном или ином учреждении наделяются лишь не имеющие закреплённого жилого помещения сироты. Запросив у учреждений для детей-сирот сведения о том, какое жильё закреплено за их воспитанниками, Уполномоченный убедился в том, что в одной трети случаев закрепление жилья было произведено формально и необоснованно. За сиротами были закреплены жилые помещения, в отношении которых отсутствовали данные об их собственниках

или о площади жилья, либо дом, в котором закреплено жилое помещение, не имел правового статуса; в ряде случаев за сиротами были закреплены жилые помещения, находящиеся в состоянии, непригодном для проживания, либо закреплено жильё, в котором на одного проживающего приходилось менее учётной нормы площади жилого помещения, а в отдельных случаях в этих жилых помещениях на ребёнка приходилось всего лишь 2-3 кв.м общей площади, то есть имела явная нуждаемость в улучшении жилищных условий. А ведь закрепление за сиротой жилья во всех этих случаях лишало его права на получение жилого помещения по договору социального найма во внеочередном порядке. В докладе за 2010 год Уполномоченный довёл эту проблему до сведения исполнительных органов власти региона.

В настоящее время указанные вопросы нашли своё законодательное урегулирование. Часть 4 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ предусматривает перечень обстоятельств, при наличии которых проживание сирот в ранее занимаемых жилых помещениях признаётся невозможным. Более того, федеральный законодатель предоставил субъектам РФ дополнять данный перечень иными основаниями.

Каждое из этих обстоятельств позволяет отменить закрепление жилья за сиротой, что предоставляет ему право быть включённым в список нуждающихся в обеспечении жилым помещением по договору специализированного найма. Так, по данным регионального Министерства образования, в 1 квартале 2019 года в отношении 19 человек были приняты решения об отмене закрепления жилья, 39 сирот были включены в указанный список ввиду установления факта невозможности проживания в ранее занимаемых жилых помещениях.

Ещё одна проблема в сфере обеспечения жилищных прав сирот была обозначена Уполномоченным в докладе 2011 года. Она касалась сирот, являющихся инвалидами и находящихся в коррекционных учреждениях для детей-сирот и в учреждениях стационарного социального обслуживания. Администрации соответствующих учреждений не предпринимали мер к своевременной постановке на учёт сирот, нуждающихся в жилом помещении, что впоследствии приводило к утрате ими права на внеочередное обеспечение жильём по достижении 23 лет. В связи с этим Уполномоченный вынужден был обратиться к руководителям региональных Министерства образования и Министерства труда и социального развития с просьбой проанализировать положение дел со своевременной постановкой на жилищный учёт детей-сирот и дееспособных лиц из их числа, находящихся в коррекционных учреждениях для детей-сирот либо в учреждениях стационарного обслуживания, а также обратить внимание сотрудников учреждений стационарного обслуживания на необходимость полного и своевременного информирования дееспособных инвалидов из числа детей-сирот об их праве на внеочередное обеспечение жилыми помещениями при соответствующих показаниях в индивидуальной программе реабилитации, оказания им необходимой помощи в своевременной постановке на жилищный учёт в органах местного самоуправления. По

данным обращениям руководителями министерств были направлены соответствующие информационные письма в подведомственные им учреждения.

С 2013 года, после изменений федерального законодательства в сфере жилищных прав сирот, на территории региона стал создаваться специализированный жилищный фонд для данной категории граждан. А уже в 2014 году к Уполномоченному стали поступать жалобы сирот на качество предоставляемого им жилья в малоэтажных домах, возведённых в муниципальных районах области. Подобные жалобы поступали из Любинского, Москаленского, Исилькульского, Калачинского, Муромцевского, Одесского и Тарского районов. Выявленные в домах-новостройках строительные дефекты были многочисленными и лишали сирот возможности нормально пользоваться жилыми помещениями. В связи с этим Уполномоченный обратил внимание прокуратуры Омской области на данную проблему и в ежегодном докладе за 2014 год призвал Министерство имущественных отношений Омской области, Министерство строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области и иные органы исполнительной власти в пределах их полномочий усилить контроль над качеством приобретаемого и возводимого жилья для сирот.

В течение последних трёх лет подобные жалобы к Уполномоченному не поступают. Однако, по информации регионального Министерства имущественных отношений, в его адрес неоднократно поступали жалобы на некачественное жильё от сирот, получивших квартиры в 36-квартирном доме в р.п. Черлак и в трёх 2-квартирных жилых домах в р.п. Кормиловка. Более того, 5 марта 2018 года межведомственной комиссией Омской области жилой дом в р.п. Черлак признан аварийным и, согласно экономическим расчётам, его восстановление нецелесообразно. Вопрос о пригодности для проживания трёх домов в р.п. Кормиловка также будет решаться межведомственной комиссией Омской области.

Ситуация вопиющая. Помимо того, что 36 сирот в р.п. Черлак вновь остались без жилья, предоставленного им в 2013-2014 годах, средства, затраченные на приобретение этих некачественных квартир, потрачены впустую, и удастся ли их взыскать с недобросовестного застройщика – большой вопрос. И это происходит в ситуации, когда тысячи сирот многие годы ожидают получения жилья!

В текущем году одно из обращений к Уполномоченному сироты Ш. выявило пробел в правовом регулировании порядка обеспечения сирот жилыми помещениями в нашем регионе.

Исходя из положений действующего законодательства, жилые помещения указанной категории граждан предоставляются по месту их жительства, то есть в том муниципальном образовании региона, где сирота зарегистрирован и проживает. Именно по данному месту жительства он числится состоящим в региональном списке сирот, нуждающихся в получении жилого помещения.



Законодатель предусмотрел ситуации, когда сирота меняет место жительства в пределах одного субъекта РФ. В этом случае, пункт 23 Постановления Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 397 «О формировании списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включении их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства» позволяет исключить сироту из списка по прежнему месту жительства и включить его в список по новому месту жительства.

Но у обратившейся к Уполномоченному Ш. ситуация иная: ещё в 2015 году Центральный районный суд г. Омска обязал Министерство имущественных отношений Омской области обеспечить её жилым помещением специализированного фонда; в списке сирот, имеющих судебные решения, по Усть-Ишимскому муниципальному району она состоит под № 1, но решение не исполняется, так как на территории муниципального образования отсутствуют жилые помещения, соответствующие техническим характеристикам и уровню благоустройства, предъявляемым к жилым помещениям для детей-сирот. Строительство же жилых домов для сирот, по информации регионального Министерства имущественных отношений, с января 2016 года не осуществляется.

Возникла безвыходная ситуация: есть вступившее в законную силу судебное решение, есть средства на приобретение жилого помещения для исполнения этого решения, но нет возможности его приобрести по объективным причинам – нет подходящего жилья.

В обращении к Уполномоченному Ш. просит выделить ей сертификат на тот объём средств, который предусмотрен на обеспечение её жильём, чтобы она самостоятельно приобрела его. Но подобной меры жилищной поддержки действующее законодательство не предусматривает. И сирота с 3-летним ребёнком на руках вынуждена длительное время проживать в арендуемом жилье, тратя на это немалые средства из своего небольшого бюджета, и ожидая уже в течение 4 лет исполнения решения суда.

В подобных случаях представляется необходимым предусмотреть в Порядке предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений и договорам социального найма жилых помещений жилищного фонда Омской области, утверждённом постановлением Правительства Омской области от 19.12.2012 г., возможность

с письменного согласия сироты предоставить ему жилое помещение по договору найма специализированного жилого помещения на территории иного населённого пункта в границах Омской области.

Возможность введения подобной нормы предусматривает пункт 3.5 письма Министерства образования и науки РФ от 8 октября 2012 г. ИР-864/07 «О направлении рекомендаций», пункт 2.5 письма Министерства образования и науки РФ от 8 апреля 2014 г. № ВК-615/07 «О направлении методических рекомендаций», это не противоречит действующему законодательству, входит в компетенцию субъекта РФ и, прежде всего, отвечает интересам сирот, оказавшимся в ситуации, похожей на возникшую у обратившейся к Уполномоченному сироты Ш.

### **3. Защита жилищных прав сирот в судебном порядке.**



Уже в первом ежегодном докладе Уполномоченный обращал внимание органов законодательной и исполнительной власти региона на то, что сложившаяся ситуация с несвоевременным обеспечением сирот жилыми помещениями порождает двойное нарушение прав данной категории граждан.

Во-первых, им не предоставляется жильё сразу же по наступлению обстоятельств, перечисленных в статье 8 Федерального закона № 159-ФЗ. Это побуждает некоторых сирот обращаться за защитой своего права на жилище в суд. Во-вторых, сироты, имеющие вступившее в законную силу судебное решение, обязывающее органы исполнительной власти региона обеспечить их жилым помещением, реализуют своё право на жилище в первую очередь, по

соответствующему списку службы судебных приставов, независимо от даты принятия их на учёт и возраста. А это отодвигает обеспечение жильём сирот, хоть и раньше приобретших право на получение жилья, но не имеющих судебного решения, на неопределённо долгий срок.

В период действия законодательства, обязывающего предоставлять сиротам жильё по договорам социального найма во внеочередном порядке, многие сироты прибегали к судебному способу защиты своих прав. При этом ежегодно число решений, обязывающих администрации муниципальных образований региона обеспечить сирот вне очереди жилыми помещениями, возрастало. Так, если к концу 2009 года в УФССП по Омской области оставались неисполненными 130 исполнительных документов об обеспечении сирот жилыми помещениями во внеочередном порядке, то на начало 2014 года их количество достигло 202.

Казалось бы, с изменением с 1 января 2013 года законодательства, регулирующего реализацию сиротами права на жилище, проблема двойного нарушения этого права должна была разрешиться. Сироты были исключены из числа граждан, имеющих право на обеспечение жилым помещением по договору социального найма вне очереди. Региональным Министерством образования был сформирован единый список сирот, нуждающихся в обеспечении жилым помещением теперь уже по договору найма жилого помещения специализированного фонда, были чётко определены возраст включения сирот в список и очередность предоставления жилья.

Уже отмечалось, что и с 1 января 2013 года, когда сирот стали обеспечивать жилыми помещениями по договору специализированного найма, основания возникновения права на обеспечение жильём остались прежними. По замыслу законодателя, безусловное исполнение субъектами РФ требования федерального законодательства о предоставлении сироте жилого помещения сразу же по наступлению перечисленных в ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ обстоятельств исключало возникновение имевшегося ранее «потока» судебных решений. Однако для исполнения этого обязательства субъект должен располагать значительным специализированным фондом жилых помещений для сирот, что требует такого объёма финансовых вложений, который просто непосилен для нашего региона.

В результате и после 1 января 2013 года сироты, долгие годы ожидавшие получения жилья, стали обращаться в суд с исками теперь уже не к муниципальным образованиям региона, а к его исполнительным органам власти, к чьей компетенции было отнесено обеспечение данной категории граждан жилыми помещениями. Уже на 08.05.2013 г., через 4 месяца после вступления в силу изменения порядка обеспечения сирот жилыми помещениями, в службу судебных приставов области (по их сведениям) поступило 13 исполнительных листов, обязывающих предоставить сиротам жилые помещения по договору специализированного найма, а к 01.07.2013 г. их число достигло 88.

Таким образом, с 2013 года в Управлении Федеральной службы судебных приставов (далее - УФССП по Омской области) образовались 2 категории исполнительных документов об обеспечении сирот жильём: по договору социального найма и по договору специализированного найма. И если на обеспечение сирот жилыми помещениями по договору специализированного найма региону с 2013 года продолжали выделяться средства из федерального бюджета, то на исполнение решений, вынесенных в соответствии с ранее действовавшим законодательством, федеральные средства выделяться перестали. Соответственно, бремя их исполнения целиком легло на региональный бюджет.

По сведениям УФССП по Омской области, в 2014 году в производстве приставов-исполнителей находилось 1080 исполнительных производств об обеспечении сирот жилыми помещениями, из них 415 - об обеспечении сирот жилыми помещениями по договору социального найма. В 2015 году в производстве данной службы находилось 648 исполнительных производств, из них 113 об обеспечении сирот жильём по договору социального найма. На 1 января 2016 года осталось 7 подобных неисполненных решений и в 1-м полугодии 2016 года по ним было завершено исполнительное производство. Нельзя не отдать должное органам власти Омской области, нашедшим возможность в достаточно экономически сложное для региона время изыскать средства для решения этой насколько значимой, настолько и финансово затратной проблемы.

Но если проблему исполнения решений суда о внеочередном предоставлении жилья сиротам по договору социального найма решить удалось, то не менее остро встал вопрос об исполнении решений об их обеспечении жильём специализированного жилищного фонда. Каждый год количество подобных решений значительно увеличивается. Причина всё та же - многолетнее ожидание положенного по закону жилья.

Сразу после изменения законодательства в части обеспечения сирот жилыми помещениями, в ежегодном докладе Уполномоченного за 2013 год при анализе темпов обеспечения данной категории граждан жилыми помещениями специализированного фонда обращалось внимание региональных властей на то, что количество предоставленных жилых помещений несоизмерно числу сирот, в этом нуждающихся.

Если, в среднем, ежегодно правом на получение жилого помещения обладают более чем 4 000 сирот, достигших 18 лет (и ежегодно их число, по сведениям областного Министерства образования, возрастает), то количество предоставляемого данной категории граждан жилья выглядит так:

2012 г. – 245 жилых помещений  
2013 г. – 466 жилых помещений  
2014 г. – 518 жилых помещений  
2015 г. – 311 жилых помещений  
2016 г. – 253 жилых помещений

2017 г. – 236 жилых помещений

2018 г. – 222 жилых помещения.



Нетрудно подсчитать, сколько лет достигший 18-летнего возраста сирота будет ждать реализации своего права на жилище – более 10 лет! И обращает на себя внимание тенденция снижения темпов обеспечения сирот жильём в последние 3 года. Следствие этого – резкий рост числа обращений сирот в суд, удовлетворение их требований, и, соответственно, предоставление жилья лишь тем, кто имеет судебные решения.

В 2018 году в производстве УФССП по Омской области находилось 1182 исполнительных производства о предоставлении жилых помещений детям-сиротам и лицам из их числа. Из этого количества 61 исполнительный лист был выдан в 2015 году, 325 – в 2016 году, 380 – в 2017 году, 416 – в 2018 году. Как указывает УФССП, в сравнении с 2017 годом число исполнительных производств данной категории увеличилось на 25% (238 производств). Неисполненными на 1 января 2019 года остались 935 производств.

По сведениям регионального Министерства образования, в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, на 1 января 2019 года включено 7039 человек. Из данного количества сирот у 5031 человека старше 18 лет возникло право на обеспечение жильём, при этом у 1826 сирот возраст превышает 23 года, а у 378 – 28 лет.

По состоянию на 01.04.2019 г. из 7214 состоящих в списке Министерства образования Омской области сирот право на получение жилья имелось у 5181 человека. Из этого количества возраст 926 сирот – от 25 до 28 лет, а у 434 – возраст старше 28 лет. То есть 434 сироты ожидают реализации права на жилище более 10 лет.

На эту же дату в производстве УФССП по Омской области находилось 1035 неисполненных производств о предоставлении жилых помещений данной категории граждан. В сравнении с данными за аналогичный период 2018 года объём исполнительных производств этой категории вырос на 20%.



Служба судебных приставов, направив Уполномоченному сведения об исполнении решений суда по предоставлению жилых помещений сиротам в 2017 году, указала, что только на исполнение имевшихся в производстве данного ведомства на 1 января 2018 года 766 исполнительных документов необходимо 988 млн. 140 тыс. руб. На 1 апреля 2019 года таких исполнительных производств уже 1035.

В динамике ситуация с исполнением судебных решений, обязывающих региональные органы исполнительной власти обеспечить сирот жилыми помещениями за последние 4 года выглядит следующим образом: на 01.01.2016 г. на исполнении данной службы находились 352 исполнительных производства об обеспечении сирот жилыми помещениями; на 01.01.2017 г. - 518 исполнительных производств; на 1 января 2018 года - 766 производств; на 01.01.2019 г. – 935 производств.

Значительная диспропорция между количеством сирот, перед которыми у государства уже возникли обязательства по предоставлению жилого помещения, и количеством предоставляемого ежегодно жилья, очевидна, и год от года она только возрастает.

Последствия этой ситуации весьма негативны: сирота в возрасте 18-20 лет, вышедший из системы государственного обеспечения всем необходимым для жизни и всесторонне опекаемый, остаётся практически на улице. Нет постоянного места жительства, значит, нет регистрации, нет работы, нет средств к существованию, нет семьи. Отсюда значительное число сирот, оказавшихся в местах лишения свободы за совершённые преступления, нередко связанные с хищениями чужого имущества, либо ведущих антисоциальный образ жизни, фактически бомжей. Кроме того, неисполнение обязанности по своевременному обеспечению права на жилище сирот, прямо предусмотренного федеральным законом, приводит к снижению авторитета органов региональной власти и государства в целом у данной категории граждан.

#### **4. Возможные меры поддержки сирот в решении их жилищной проблемы.**



Очевидно, что без принятия органами власти региона кардинальных мер проблема обеспечения жилищных прав сирот будет только усугубляться.

Какие выходы возможны в данном случае? Основной – значительное увеличение средств на обеспечение сирот жилыми помещениями.

Ежегодный объём средств, выделяемых федеральным и региональным бюджетами на эти цели, по сведениям Министерства имущественных отношений Омской области, выглядит следующим образом (в тыс. руб.):

Год	Всего выделено средств	Средства федерального бюджета	Средства регионального бюджета
2013	524085,00	118245,60	405839,40
2014	530605,00	152913,50	377691,50
2015	430579,30	158962,80	271616,50
2016	247429,09	170215,00	77214,09
2017	306648,80	176537,70	130111,10
2018	283586,80	186623,10	96963,70

В 2019 году предусмотрено выделение на обеспечение сирот жилыми помещениями 316318, 80 тыс. руб., из них 201429,20 тыс. руб. – средства федерального бюджета, 114889, 60 тыс. руб. – средства бюджета Омской области.

Вновь хочется обратить внимание, что только на исполнение 766 судебных решений, находившихся в производстве судебных приставов на 1

января 2018 года, необходимо было 988 млн. 140 тыс. руб. В 1 квартале 2019 года таких исполнительных документов уже 1035, при этом ежегодно цены на жильё не снижаются.

Поскольку меры жилищной поддержки сирот установлены федеральным законодательством, представляется, что именно федеральному бюджету необходимо взять на себя основное бремя расходов на эти цели, так как силами региона решить проблему реализации сиротами права на жилище невозможно. Следовательно, областным органам власти следует проявлять определённую последовательность и настойчивость, добиваясь существенного увеличения федерального финансирования на обеспечение жилищных прав данной социально незащищённой категории граждан с обязательным учётом объёма средств, необходимых на исполнение вступивших в законную силу решений суда.

Нельзя не отметить, что невозможность решения субъектами РФ проблемы обеспечения сирот жильём без привлечения значительных средств федерального бюджета в настоящее время очевидна как региональным, так и федеральным органам власти.

Ещё в декабре 2018 года на окружном совещании полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе С.И. Меняйло с регионами Губернатор Омской области А.Л. Бурков отметил, что для обеспечения квартирами всех совершеннолетних выпускников детских домов Омской области необходимо более 6 млрд. руб. Для региона эта сумма является неподъёмной.

\*



В свою очередь, Правительство Российской Федерации, принимая во внимание недостаточные темпы обеспечения сирот жилыми помещениями, разработало «Комплекс мер по предоставлению детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа жилых помещений

на 2019-2020 годы», утверждённый распоряжением от 6 апреля 2019 года № 656-р. В числе этих мер - расчёт дополнительной потребности бюджетных ассигнований на предоставление субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на цели обеспечения сирот жильём.

Вместе с тем, очевидно, что в ближайшие годы проблема своевременного предоставления сиротам жилых помещений решена не будет: слишком больших масштабов она достигла, и слишком большой объём финансовых средств необходим для её решения. Но у региона есть возможность оказать иную жилищную поддержку сиротам до момента обеспечения их жилыми помещениями по договору специализированного найма. На эту возможность Уполномоченный неоднократно указывал в своих ежегодных докладах. Речь идёт о социальных общежитиях для данной категории граждан.

Так как государство не смогло в полной мере обеспечить своевременность предоставления сиротам жилья, в чём нет никакой вины последних, именно государство должно позаботиться о том, чтобы сирота до получения постоянного жилья не оставался бездомным. Именно этой цели и могут послужить социальные общежития. Имея возможность проживания и регистрации в общежитии до момента обеспечения квартирой, многие сироты могут найти работу, нормально социализироваться в обществе, создать семью и избежать перспективы стать бомжами либо социально-опасными личностями.

Уполномоченным в ежегодных докладах высказывались предложения о создании подобных учреждений на базе подлежащих расформированию детских домов, что не требовало значительного переустройства зданий и частично сохраняло рабочие места для персонала социальных учреждений, однако отклика эти предложения не нашли. Вместе с тем, подобная мера позволила бы не только решить жилищный вопрос значительного числа бездомных сирот, но и силами специалистов из числа социальных педагогов, психологов, юристов помочь сиротам адаптироваться в обществе и вести достойный образ жизни. А ведь большинство воспитанников учреждений для детей-сирот очень нуждается в социальной адаптации.

На территории Омской области, по информации регионального Министерства образования, в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей функционируют центры постинтернатной адаптации и сопровождения выпускников данных организаций. Методическое обеспечение и контроль за деятельностью этих центров осуществляется казённым учреждением Омской области «Центр поддержки семьи» (далее – Центр). Центром для сирот реализуется программа «Шаг за шагом», предусматривающая проведение мероприятий информационно-просветительской направленности и индивидуальной коррекционной работы.

Специалистами указанных центров выпускникам учреждений для детей-сирот и сиротам, воспитывавшимся в замещающих семьях, оказывается

помощь в получении и замене документов, в решении вопросов дальнейшего обучения и трудоустройства, оказывается консультационная помощь, в том числе, по юридическим вопросам, оказывается помощь в социальной адаптации. Это нужная и важная работа. Но очевидно, что выпускнику детского дома, не имеющему места жительства, прежде всего нужна крыша над головой, а уже потом разного рода консультативная помощь.

О необходимости создания для данной категории граждан учреждений, обеспечивающих их местом жительства и местом регистрации, Уполномоченный информировал органы власти региона в каждом ежегодном докладе. Определённые подвижки в этом плане произошли: с 2015 года на территории нашей области действуют две социальные гостиницы для сирот: на базе адаптивной школы-интерната № 16 (г. Омск) и на базе Тарского детского дома им. Д.М. Карбышева (г. Тара). Данные учреждения выпускникам организаций для детей-сирот предоставляют возможность временного проживания на срок до 1 месяца с правом однократного продления договора не более чем на 1 месяц по согласованию с Министерством образования. Конечно, подобная помощь сиротам, находящимся в безвыходной жилищной ситуации, необходима. Однако с учётом весьма краткого срока пребывания в подобных учреждениях и крайне небольшого количества мест, предоставляемых для временного проживания сирот в таком большом регионе, как Омская область, назвать эту помощь даже временным решением их жилищной проблемы нельзя.

В ежегодных докладах за 2015 год и 2016 год Уполномоченным предлагались и иные меры жилищной поддержки сирот до момента обеспечения их жилыми помещениями специализированного фонда. В частности, предлагалось распространить на данную категорию граждан право пользования жилыми помещениями маневренного фонда и специализированного жилищного фонда для социальной защиты отдельных категорий граждан.

Чтобы сироты имели право на проживание в специализированных жилых помещениях для социальной защиты отдельных категорий граждан предлагалось внести соответствующие изменения в постановление Правительства Омской области от 29 ноября 2006 г. № 154-п «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Омской области для социальной защиты отдельных категорий граждан по договорам безвозмездного пользования» (далее – Положение). В частности, вносилось предложение дополнить перечень категорий граждан, нуждающихся в специальной социальной защите, детьми-сиротами и лицами из их числа, состоящими в списке нуждающихся в предоставлении жилого помещения и не обеспеченными жилыми помещениями в установленном законом порядке. В пункте 6 Положения предлагалось предусмотреть право детей-сирот и лиц из их числа на пользование подобными жилыми помещениями до момента обеспечения их жильём в установленном законом порядке. Но и эти



предложения Уполномоченного региональными органами власти приняты не были.

Тем не менее, вновь приходится обращать внимание региональных органов власти на необходимость создания в муниципальных образованиях социальных общежитий для сирот, учитывая, что на сегодняшний день своевременное предоставление им жилых помещений в установленном законом порядке не обеспечивается.

Провозглашая себя социальным государством (статья 7 Конституции РФ), Российская Федерация гарантирует отдельным категориям граждан специальные меры поддержки. Это в полной мере относится к сиротам. Взятые на себя правовым государством обязательства должны безусловно исполняться всеми федеральными и региональными органами власти.

Для обеспечения права на жилище сирот со стороны органов государственной власти нашего региона представляется необходимым предпринять следующее:

1. Инициировать увеличение объёмов субсидий из федерального бюджета на предоставление жилых помещений детям-сиротам и лицам из их числа, учитывая значительное количество подлежащих обязательному исполнению судебных решений, обязывающих Министерство имущественных отношений Омской области обеспечить граждан жилыми помещениями специализированного жилищного фонда для сирот.

2. При подготовке и рассмотрении законов о формировании бюджета Омской области предусматривать значительное увеличение объёма средств на создание специализированного жилищного фонда для сирот в целях обеспечения их жилищных прав, с учётом находящихся на исполнении вступивших в законную силу судебных решений данной категории.

3. Принять меры по созданию на территории региона социальных общежитий для выпускников учреждений для детей-сирот, не имеющих закрепленного жилья и состоящих в списке нуждающихся в предоставлении жилого помещения по договору специализированного найма.

4. Внести изменения в постановление Правительства Омской области от 12 июля 2006 г. № 91-п «О порядке предоставления служебных жилых помещений, жилых помещений в общежитиях, жилых помещений маневренного фонда специализированного жилищного фонда Омской области», распространив право на обеспечение жилыми помещениями маневренного фонда на детей-сирот и лиц из их числа, состоящих в списке нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договору специализированного найма, до момента обеспечения их жильём в установленном законом порядке.

5. Внести изменения в постановление Правительства Омской области от 29 ноября 2006 г. № 154-п «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Омской области для социальной защиты отдельных

категорий граждан по договорам безвозмездного пользования», дополнив перечень категорий граждан, нуждающихся в специальной социальной защите, детьми-сиротами и лицами из их числа, состоящими в списке нуждающихся в предоставлении жилого помещения и не обеспеченными жилыми помещениями в установленном законом порядке. Предусмотреть в пункте 6 данного Положения право детей-сирот и лиц из их числа на пользование жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Омской области для социальной защиты отдельных категорий граждан до момента обеспечения жилыми помещениями в установленном законом порядке.

6. Внести изменения в «Порядок предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений и договорам социального найма жилых помещений жилищного фонда Омской области», утверждённый постановлением Правительства Омской области от 19.12.2012 г., предусматривающие возможность с письменного согласия сироты предоставить ему жилое помещение по договору найма специализированного жилого помещения на территории иного населённого пункта в границах Омской области в случаях, когда предоставление жилого помещения по месту его жительства невозможно по объективным причинам.

\*Фотографии и иллюстрации взяты из открытых интернет-источников и с сайта om1.ru (Виктория Гридасова).

## СОДЕРЖАНИЕ

1.	Нормативное регулирование права на жилище детей-сирот и лиц из их числа	с. 1
2.	Проблемы в реализации детьми-сиротами и лицами из их числа права на жилище	с. 4
3.	Защита жилищных прав сирот в судебном порядке	с. 9
4.	Возможные меры поддержки сирот в решении их жилищной проблемы	с. 13