

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Специальный доклад
по теме:**

**«О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ
РЕШЕНИЙ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ В
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ»**

**Томск
Декабрь 2016**

ВВЕДЕНИЕ

Одной из основных задач Уполномоченного по правам человека является выявление правозащитных проблем на основании индивидуальных жалоб и иной имеющейся информации, раскрытие этих проблем в своих докладах и выработка решений в сотрудничестве с властями. Именно такая формулировка неоднократно использовалась Европейским судом по правам человека при вынесении решений по конкретным делам¹.

В целях реализации указанной задачи подготовлен специальный доклад о некоторых проблемах исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений в Томской области.

Доклад включает в себя анализ ситуации с соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Томской области в указанной сфере на основе изучения жалоб и обращений жителей области, поступивших к Уполномоченному в письменной и устной форме, а также в результате мониторинга официальных данных государственных органов. В настоящем докладе проанализированы данные за период 2014, 2015 годов и первое полугодие 2016 года.

Цель доклада – привлечение внимания органов государственной власти и местного самоуправления, а также судебной власти и институтов гражданского общества к проблемам соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории области в разрезе поднятой темы.

Доклад направляется в Законодательную Думу Томской области, Губернатору Томской области, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Томский областной суд и прокурору Томской области.

Для обеспечения информирования жителей области о проблемах, изложенных в докладе, он будет размещен на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Томской области.

Уполномоченный по правам человека
в Томской области
Е. Карташова

¹ Параграф 79 Постановления ЕСПЧ от 27.11.2012 «Дело «Дирдизов (Dirdizov) против Российской Федерации» (жалоба N 41461/10)

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЖИЛЬЕМ ДЕТЕЙ- СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

Регламентация права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа на жилье и права граждан на исполнение судебного решения

Статьей 40 Конституции Российской Федерации установлено, что каждый имеет право на жилище. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

Особенным жилищный вопрос является для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа (далее - детей-сирот). Данной категории граждан рассчитывать, кроме как на государство, не на кого. По достижении 18 лет, либо по окончании учебного заведения, не имея жилья, они могут в буквальном смысле оказаться на улице, что, зачастую, влечет нарушение и иных конституционных прав.

Современное российское законодательство гарантирует детям-сиротам реализацию основных прав, в числе которых и право на жилье.

Ключевым нормативным правовым актом, регулирующим право детей-сирот на обеспечение жилыми помещениями, является Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», который определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки данной категории лиц.

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 названного Федерального закона, детям-сиротам, 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, 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, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц, в порядке, установленном законодательством этого субъекта Российской Федерации, однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений.

По заявлению лиц, указанных выше и достигших возраста 18 лет, жилые помещения предоставляются им по окончании срока пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей, а также по завершении получения профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях.

В Томской области правовые основы деятельности органов государственной власти области, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций в сфере социальной поддержки детей-сирот определены Законом Томской области «О социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Томской области».

Согласно части 1 статьи 15 указанного регионального Закона, детям-сиротам областным органом по управлению специализированным жилищным фондом либо органами местного самоуправления (в случае наделения их соответствующими государственными полномочиями) однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений.

Законом Томской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа» государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот наделены администрации поселений и городских округов Томской области.

Администрации муниципальных районов Томской области наделены полномочиями по расчету и предоставлению бюджетам поселений субвенций на осуществление государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями.

Финансирование указанных государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями, государственных полномочий по расчету и предоставлению субвенций осуществляется из областного бюджета.

Этим же областным Законом подробно регламентированы Методика расчета субвенций бюджетам городских округов на осуществление государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями и бюджетам муниципальных районов на осуществление государственных полномочий по расчету и предоставлению субвенций и Методика расчета органами местного самоуправления муниципальных районов субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений на осуществление государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями.

Таким образом, при применении указанных выше норм федерального и областного законодательства дети-сироты в Томской области, которым негде жить, должны быть обеспечены администрацией поселения или городского округа жилым помещением сразу после выпуска из детского дома или из образовательного учреждения, которое предоставляло им общежитие на период обучения, и в других установленных случаях.

Однако практика показывает, что так происходит не всегда.

В этом случае гарантией в отношении жилищных прав детей-сирот (как и любых других конституционных прав и свобод) является право на судебную защиту.

В нашем государстве право на судебную защиту признается в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, которые, в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, являются составной частью ее правовой системы.

Международные соглашения и конвенции закрепляют право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом (статья 8 Всеобщей декларации прав человека). Также международные нормы обязывают государство развивать возможности судебной защиты (пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Право на судебную защиту предполагает обязательность исполнения судебных решений. Согласно части 1 статьи 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом.



Помимо такой ответственности, неисполнение судебного решения делает иллюзорным само право на судебную защиту.

Данная позиция подтверждается прецедентной практикой

Европейского Суда по

правам человека. «Не исполняя в течение длительного периода судебные решения, вынесенные в пользу заявителя, власти Российской Федерации лишили заявителя «права на суд», а также возможности получить денежные средства, которые он имел право получить на основании вступившего в

законную силу и обязательного для исполнения судебного решения. Европейский суд в таких случаях констатирует нарушение властями пункта 1 статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к ней»².

Информация об исполнении судебных решений о предоставлении жилья детям-сиротам в Томской области в 2014 – 2016 гг.

По информации, предоставленной Департаментом по вопросам семьи и детей Томской области:

	01.01.2014 г.	01.01.2015 г.	01.01.2016 г.	01.07.2016 г.
Количество детей-сирот, имеющих право на получение благоустроенного жилого помещения	709	840	811	824
Из них ожидающие его предоставления по судебным актам	173	157	171	117
Подали заявления об отсрочке предоставления жилого помещения	134	156	152	147

Количество детей-сирот получивших жилье в Томской области:

	в 2013 г.	в 2014 г.	в 2015 г.	за 6 месяцев 2016 г.
Количество детей-сирот обеспеченных жильем во внесудебном порядке	279	295	203	80
Из них по судебным актам	164	235	137	117

² постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 374/03 «Волокитин против Российской Федерации»; постановление по жалобе № 3790/05 «ООО «Производственно-торговая компания «Меркурий» против России», постановление от 25 октября 2011 года по делу «Тхьегепсо и другие против Российской Федерации» и др.

Ситуация с обеспечением жильем детей-сирот в разрезе некоторых муниципальных образований:

Город Томск			
	01.01.2014	01.01.2015	01.07.2016
Количество детей-сирот, имеющих право на получение благоустроенного жилого помещения	235	177	185
	в 2014 г.	в 2015 г.	за 6 месяцев 2016 г.
Количество детей-сирот обеспеченных жильем во внесудебном порядке	155	37	48
Количество детей-сирот обеспеченных жильем по судебным актам	90	22	79

Количество граждан из числа детей-сирот, которые на 01.07.2016 г. имеют вступившие в законную силу судебные решения об обеспечении жилыми помещениями в г. Томске – 43.

Количество и общая сумма штрафов, которые были наложены судебными приставами на администрацию Города Томска и (или) должностных лиц администрации за неисполнение судебных решений об обеспечении жильем лиц из числа детей-сирот:

- **2014 г. – 249 штрафов на сумму 11 275 000 рублей;**
- **2015 г. – 529 штрафов на сумму 25 220 000 рублей;**
- **за 8 месяцев 2016 г. – 174 штрафа на сумму 8 100 000 рублей;**

Количество объявленных конкурсных процедур на приобретение жилых помещений и на участие в долевом строительстве многоквартирных домов в Городе Томске:

- в 2014 году было объявлено 168 электронных аукционов для приобретения благоустроенных жилых помещений в городе Томске в целях предоставления детям-сиротам. В 2014 году было заключено 2 муниципальных контракта на приобретение 69 квартир для предоставления детям-сиротам;

- в 2015 году было объявлено 73 электронных аукциона для приобретения благоустроенных жилых помещений в городе Томске в целях предоставления детям-сиротам.

Так, по итогам запроса предложений был заключен муниципальный контракт, в рамках которого в муниципальную собственность приобретено 109 квартир (80 жилых помещений - по решению суда, 29 - в порядке очередности) для предоставления детям-сиротам. Кроме того, 19.12.2015

года был заключен муниципальный контракт № 6 в целях исполнения судебного решения по обеспечению жильем сироты.

- в 1 полугодии 2016 было объявлено 40 электронных аукционов и 1 запрос предложений для приобретения благоустроенных жилых помещений в городе Томске. По итогам запроса предложений был заключен муниципальный контракт на приобретение 20 жилых помещений для детей-сирот. По итогам 40 электронных аукционов было заключено 40 муниципальных контрактов на приобретение 40 жилых помещений.

ЗАТО Северск			
	01.01.2014	01.01.2015	01.07.2016
Количество детей-сирот, имеющих право на получение благоустроенного жилого помещения	36	55	57
	в 2014 г.	в 2015 г.	2016 г.
Количество детей-сирот обеспеченных жильем во внесудебном порядке	6	6	7
Количество детей-сирот обеспеченных жильем по судебным актам	1	3	4

Количество детей-сирот, которые на 01.07.2016 г. имели вступившие в законную силу судебные решения об обеспечении жилыми помещениями в г. Северске – 2 человека. Данные решения были исполнены в сентябре 2016 г.

Штрафов на Администрацию ЗАТО Северск и (или) должностных лиц Администрации за неисполнение судебных решений об обеспечении жильем детей-сирот в 2014 – 2016 годах не налагалось.

Город Стрежевой			
	01.01.2014	01.01.2015	01.07.2016
Количество детей-сирот, имеющих право на получение благоустроенного жилого помещения	18	13	11
	в 2014 г.	в 2015 г.	за 6 месяцев 2016 г.
Количество детей-сирот обеспеченных жильем во внесудебном порядке	4	4	2
Количество детей-сирот обеспеченных жильем по судебным актам	4	10	1

Дети-сироты, ожидающие предоставления жилых помещений в г. Стрежевом по судебным решениям, на 01.07.2016 г. отсутствуют.

Общая сумма штрафов, которые были наложены судебными приставами на администрацию города Стрежевого и (или) должностных лиц администрации за неисполнение судебных решений об обеспечении жильем лиц из числа детей-сирот составила 50 000 рублей в 2015 году.

Количество объявленных Администрацией города Стрежевой конкурсных процедур на приобретение жилых помещений для обеспечения жильем детей-сирот, а также заключенных контрактов:

- в 2014 году – 8;
- в 2015 году – 14;
- за 6 месяцев 2016 года – 4.

Колпашевское городское поселение			
	01.01.2014	01.01.2015	01.07.2016
Количество детей-сирот, имеющих право на получение благоустроенного жилого помещения	29	37	22
	в 2014 г.	в 2015 г.	за 6 месяцев 2016 г.
Количество детей-сирот обеспеченных жильем во внесудебном порядке	0	0	0
Количество детей-сирот обеспеченных жильем по судебным актам	0	10	15

Количество детей-сирот, ожидающих предоставления жилых помещений в г. Колпашевом по судебным решениям, на 01.07.2016 г. – 3 человека.

Сумма штрафов, которые были наложены судебными приставами на администрацию городского округа Колпашево и (или) должностных лиц администрации за неисполнение судебных решений об обеспечении жильем лиц из числа детей-сирот составила в 2014 году – 200 000 рублей. В 2015-2016 годах штрафы не налагались.

Количество объявленных конкурсных процедур на приобретение жилых помещений в городе Колпашево:

- в 2014 году было объявлено 40 аукционов, 2 запроса котировок и 8 запросов предложений;
- в 2015 году было объявлено 26 аукционов, 19 котировок;
- в 2016 году было объявлено 4 аукциона, проведено 19 котировок.

По итогам этих конкурсных процедур жильем были обеспечены в 2014 году 13 детей-сирот, в 2015 году – 34, за 6 месяцев 2016 года – 18.

Зырянское сельское поселение			
	в 2014 г.	в 2015 г.	за 6 месяцев 2016 г.
Количество детей-сирот обеспеченных жильем во внесудебном порядке	3	2	0
Количество детей-сирот обеспеченных жильем по судебным актам	3	2	3

Количество детей-сирот, ожидающих предоставления жилых помещений в Зырянском сельском поселении по судебным решениям, на 01.07.2016 г. – 5 человек.

Сумма штрафов, которые были наложены судебными приставами на администрацию Зырянского сельского поселения и (или) должностных лиц администрации за неисполнение судебных решений об обеспечении жильем лиц из числа детей-сирот составила в 2014 году – 200 000 рублей, в 2015 году – 150 000 рублей, в 2016 годах – 150 000 рублей.

Количество объявленных конкурсных процедур на приобретение жилых помещений в Зырянском сельском поселении:

- в 2014 году – 9;
- в 2015 году – 4;
- в 2016 году – 5.

По итогам данных конкурсных процедур жильем были обеспечены в 2014 году 6 детей-сирот, в 2015 году – 4, за 6 месяцев 2016 года – 3.

Сведения об исполнительных производствах, о предоставлении жилых помещений детям-сиротам по информации, направленной Уполномоченному Управлением Федеральной службы судебных приставов по Томской области:

	в 2014 г.	в 2015 г.	за 6 месяцев 2016 г.
Количество исполнительных производств о предоставлении жилых помещений детям-сиротам	377 (207 из них возбуждено в 2014 г.)	267 (128 из них возбуждено в 2015 г.) (259 (97 %) из них возбуждено на основании судебных решений по искам прокуроров)	191 (51 из них возбуждено в 2016 г.) (186 (97 %) из них возбуждено на основании судебных решений по искам прокуроров)

Количество оконченных и прекращенных исполнительных производств, взыскателями по которым являлись указанные категории граждан	238	124	118
Количество исполнительных производств, по которым предоставлены жилые помещения	207	107	110
Остаток неоконченных исполнительных производств на конец года	139	139	73

Из приведенных статистических сведений можно сделать очевидные выводы:

- право детей-сирот на обеспечение жильем по окончании срока пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по завершении получения профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях, нередко нарушается органами государственной власти и органами местного самоуправления в части сроков, которые проходят после того, как у гражданина данной категории возникло право на жилье и до его реализации. В определенный промежуток времени, который иногда исчисляется годами, подросший ребенок-сирота вынужден решать жилищный вопрос самостоятельно. А если тебе всего 18 лет, за плечами нет жизненного опыта и жить в буквальном смысле нигде? Комментарии, как говорится, излишни.

- наличие на руках вступившего в законную силу судебного решения о предоставлении жилого помещения не гарантирует того, что оно будет исполнено публично-правовым образованием в установленные законом сроки. Так, например, в реестре неисполненных производств о предоставлении жилых помещений гражданам по состоянию на 31.05.2016 г.³ в числе таковых числится судебное решение о предоставлении жилого помещения лицу из числа детей-сирот от 29.01.2013 г. И это решение не единственное из аналогичных, которое не исполняется столь длительный срок.

Так же важно отметить, что большая часть исполнительных производств возбуждена на основании судебных решений по искам прокуроров.

³ Предоставлен Управлением ФССП России по Томской области

Оценивая ситуацию в динамике с 2014 года, нельзя говорить о ее ухудшении, хотя радоваться успешному и полному решению в регионе проблемы исполнения судебных решений о предоставлении сиротам жилых помещений пока нет достаточных оснований.

По информации, предоставленной Департаментом по вопросам семьи и детей Томской области, Томская область в аналитической справке федеральной службы судебных приставов отмечена одной из лучших по Сибирскому федеральному округу за результаты фактического исполнения судебных решений по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот.

Однако наличие немалого числа судебных решений уже свидетельствует о нарушении жилищных прав детей-сирот органами государственной власти Томской области и органами местного самоуправления. То, что имеющиеся судебные решения в Томской области исполняются лучше, чем в других регионах (при этом граждане, по искам которых приняты положительные судебные решения, оказываются в неравном положении с гражданами, не обращавшимися в судебные органы, подробнее об этом будет сказано далее), тоже не ликвидирует проблему неединичного нарушения жилищных прав детей-сирот.

В целях повышения эффективности работы по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями, органами власти Томской области, по информации, предоставленной Департаментом по вопросам семьи и детей, предпринимаются следующие меры.

Согласно распоряжению Губернатора Томской области от 27.09.2012 г. № 272-р «О создании межведомственной рабочей группы по вопросам предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа на территории Томской области» не реже одного раза в полугодие проводятся заседания рабочей группы, на которых рассматриваются актуальные вопросы по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями.

Департаментом совместно с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Томской области» проводятся занятия по методическому обучению руководителей и специалистов органов местного самоуправления по вопросам предоставления жилых помещений лицам из числа детей-сирот на территории области.

Также в рамках методического обеспечения органов местного самоуправления Томской области Департаментом совместно с Советом муниципальных образований используется форма взаимодействия – «Дни консультаций», которая предполагает проведение индивидуальных консультаций по конкретным ситуациям, возникающим в практической работе органов местного самоуправления.

Кроме того, в целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области по реализации переданных государственных полномочий, проводятся Дни

Департамента по вопросам семьи и детей в муниципальных районах и городских округах Томской области.

В программе каждого Дня Департамента организовывается Межведомственное совещание по теме: «Организация на территории муниципального образования работы по составлению, ведению, и контролю за Списком детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями» с участием представителей органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области, ответственных за предоставление жилого помещения, Глав сельских (городских) помещений, где уделяется внимание организации работы по взаимодействию специалистов по опеке и попечительству и специалистов администраций сельских (городских) поселений по составлению и ведению Списка, обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, а также даются методические рекомендации по решению указанных вопросов.

В ходе Дней Департамента проводится личное посещение руководителем и специалистами Департамента жилых помещений, предоставленных детям-сиротам, а также с лицами данной категории проводится разъяснительная беседа о возможности оформления мер социальной поддержки.

Органы прокуратуры Томской области в защиту жилищных прав детей-сирот предъявили в суд 442 заявления с начала 2014 года (205 – в 2014 году, 148 в 2015 году, 86 – за 6 мес. 2016 г.).

Управлением Федеральной службы судебных приставов по Томской области, со своей стороны, принимаются следующие меры для исполнения судебных решений о предоставлении жилья детям-сиротам.

В адрес исполнительных органов государственной власти Томской области, прокуратуры Томской области, представительных органов муниципальных образований ежеквартально направляется информация о находящихся на исполнении по состоянию на отчетную дату неоконченных исполнительных производств о предоставлении жилых помещений различным категориям граждан. Для установления объема финансирования, необходимого для исполнения требований судебных решений, должниками по которым являются бюджетные учреждения, должникам направляются соответствующие запросы.

Сведения о необходимых объемах финансирования включаются в перечни и направляются законодательным (представительным) органам муниципальных образований.

В Департамент по вопросам семьи и детей Томской области направляются запросы о выделении, сроках выделения и объемах выделенных средств для приобретения жилых помещений детям-сиротам.

В различные органы власти направляются ходатайства об оказании содействия в работе над исполнительными производствами о предоставлении жилья детям-сиротам, с приложением перечня неоконченных исполнительных производств.

По результатам рассмотрения перечней исполнительных производств Управление ФССП уведомляется о периоде выделения межбюджетных трансфертов на исполнение судебных решений, предусмотренном размере бюджетных ассигнований и осуществлении расхода бюджетных средств.

Однако, несмотря на меры, которые принимаются государственными структурами, проблема исполнения судебных решений пока не теряет своей актуальности.

Обращения к Уполномоченному по вопросам исполнения судебных решений об обеспечении жильем детей-сирот

По данной тематике в аппарат Уполномоченного поступает не так много обращений, но этого количества хватило для того, чтобы государственный правозащитник заинтересовался данной проблемой и собрал информацию о положении дел в этой сфере.

Так, например, в апреле 2015 года в аппарат Уполномоченного обратился молодой человек – лицо из числа детей-сирот: *«в Томске у меня родственников нет, проживаю в съемной квартире, и моей заработной платы с трудом хватает на аренду жилья и бытовые нужды. Просил бы выделить мне временное жилье, если это возможно».*

Решением суда от декабря 2013 года администрацию города обязали предоставить заявителю жилое помещение, находящееся на территории муниципального образования «город Томск», отвечающее санитарным и техническим правилам и нормам, общей площадью 17 кв.м. На момент обращения к Уполномоченному решение суда было не исполнено и о сроках исполнения заявителю ничего не было известно.

По результатам рассмотрения данного обращения было установлено, что конкурсные процедуры с целью приобретения жилых помещений для граждан из числа детей-сирот неоднократно объявлялись администрацией города Томска, однако были признаны несостоявшимися из-за отсутствия заявок.

Вместе с тем, был проанализирован комплекс мер, который предпринимался администрацией города Томска и судебными приставами.

В ходе изучения информации, представленной Управлением ФССП по Томской области, можно констатировать следующее.

Руководитель администрации города Томска предупрежден об уголовной ответственности, предусмотренной статьей 315 Уголовного кодекса РФ.

В рамках исполнительного производства должник (городская администрация) был привлечен к административной ответственности в соответствии со ст. 17.15 Кодекса об административных правонарушениях РФ за неисполнение требований исполнительных документов и назначены штрафы на общую сумму 380 000,00 руб.

В феврале 2016 года, спустя более двух лет после вынесения судебного решения, заявитель был обеспечен положенным ему по закону жильем.

Необходимо отметить, что это обращение не уникально, как и результаты его рассмотрения. В каждом таком обращении речь идет об отсутствии жилья у лица из числа детей-сирот, сопутствующих этому проблемам, об имеющемся судебном решении, которое длительное время не исполняется.

Как показывает практика рассмотрения таких обращений, причинами длительного неисполнения судебных решений являются не только ограниченные бюджетные возможности, но и весьма формализованный механизм приобретения такого жилья за счет бюджетных средств, который, как известно, осуществляется в соответствии с требованиями законодательства посредством проведения конкурсных процедур.

Конечно, с одной стороны, это призвано обеспечить наименьшие затраты бюджета и снизить коррупционные риски при приобретении дорогостоящих объектов недвижимости. С другой стороны, для лиц из числа детей-сирот это существенно увеличивает срок ожидания жилья, так как большинство организаций не готовы участвовать в подобных, чаще всего, экономически невыгодных для них процедурах, а иногда еще и испытывают сложности с использованием электронных площадок, посредством которых такие закупки осуществляются. Застройщики не готовы возводить жилье в соответствии с нормами, которые полагаются указанной категории граждан. Стоимость с учетом этих норм (от 17 до 33 кв.м.) не всегда оправдывает строительство.

Кроме того, в ходе работы по рассмотрению обращений была выявлена следующая проблема: лица из числа детей-сирот, по искам которых приняты положительные судебные решения, нередко находятся в неравном положении по сравнению с лицами из числа детей-сирот, не обращавшимися в судебные органы.

Дело в том, что, в случае обеспечения жильем детей-сирот,ждавших своей очереди по списку, приобретение жилых помещений осуществляется в соответствии с областным Законом «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по обеспечению детей-сирот, детей оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа». В соответствии с этим нормативным актом социальная норма площади жилого помещения на одиноко проживающего гражданина принимается, исходя из расчета размера субвенции, в размере 33 кв. м.

А вот если сирота захотел побыстрее решить свой жилищный вопрос, и обратился в суд, да еще и получил положительное судебное решение, приобретение жилья будет идти за счет средств иных межбюджетных трансфертов в соответствии с постановлением Администрации Томской области от 26.04.2012 № 163а.

И тогда рассчитывать на обеспечение жильем свыше минимально установленной в рамках соответствующего муниципального образования нормы предоставления в принципе, не приходится (в городе Томске эта

норма с 02.02.2016 года составляет 25 кв.м. (ранее – 17 кв.м.), в городе Колпашево – 17 кв.м., в городе Стрежевом с 01.06.2016 года – 33 кв.м. (ранее 20 кв.м.), в ЗАТО Северск также 33 кв.м.).

Эта проблема нашла отражение в ежегодном докладе регионального Уполномоченного по правам человека по итогам работы за 2014 год.

А в 2015 году Уполномоченный по правам человека совместно с Уполномоченным по правам ребенка в Томской области обобщили информацию о проблемах обеспечения детей-сирот жильем и направили ее в адрес органов исполнительной власти Томской области с просьбой рассмотреть возможность проработки вопроса о внесении в действующие региональные нормативные правовые акты изменений либо, и, если возможно, совместно с Законодательной Думой Томской области поставить данные проблемы перед федеральной властью с целью изменить означенную ситуацию для максимально полной реализации жилищных прав граждан из числа детей-сирот.

НЕИСПОЛНЕНИЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГРАЖДАН ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ ВНЕ ОЧЕРЕДИ

«Жилищный вопрос» продолжает оставаться одним из самых острых практически для всех регионов нашей страны, и не только в части обеспечения жильем детей-сирот, но и в отношении многих других нуждающихся граждан. Регулярно к Уполномоченному обращаются люди со словами «помогите, нам очень нужно жилье». Печально, но факт, - часто такие слова действительно являются обоснованными.

Согласно действующему жилищному законодательству, бесплатное предоставление гражданам жилья возможно по очень ограниченному перечню оснований, без наличия которых никто не вправе обязать органы государственной власти и местного самоуправления предоставить квартиру или жилой дом.

В соответствии с Жилищным кодексом РФ жилье может быть предоставлено в следующих случаях:

а) в порядке очереди по договору социального найма.

Согласно ст. 49 Жилищного кодекса РФ малоимущим гражданам, признанным по установленным кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляются жилые помещения муниципального жилищного фонда.

Жилье в таком случае предоставляется исходя из времени принятия на учет соответствующих граждан. При этом, никакие должностные лица не имеют права требовать предоставления жилья вне имеющейся очередности, поскольку иное нарушало бы права других граждан, вставших раньше на соответствующую очередь и ожидающих получения жилья более длительное время.

Так, ранее в ответах на запросы Уполномоченного при подготовке ежегодных докладов, администрация города Томска сообщала, что в 2014 году всего одна семья была обеспечена жилым помещением по договору социального найма в порядке общей очереди.

В 2015 году граждане, состоящие на учете на общих основаниях, жилыми помещениями по договорам социального найма вообще не обеспечивались. Имелась информация только о некоторых гражданах, улучшивших свои жилищные условия благодаря участию в тех или иных жилищных программах.

Этот ответ, в общем-то, наглядно иллюстрирует ситуацию с возможностью получения жилья в порядке общей очереди. Схожая ситуация, полагаю, имеет место и в других регионах страны.

б) жилые помещения могут предоставляться и вне очереди по договору социального найма:

- гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонта или реконструкции не подлежат.

- гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в перечне, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 г. № 378.

Для людей, имеющих по указанным выше основаниям право на внеочередное получение жилья, эти вопросы являются острейшими сразу по нескольким причинам.

Во-первых, длительное необеспечение жильем соответствующих категорий граждан может негативно отразиться на их здоровье и даже жизни – в случаях, когда техническое состояние жилья настолько плачевное, что все жилое помещение или его часть может обрушиться.

Второй причиной, имеющей отношение к теме настоящего доклада, является то, что, когда вопрос, казалось бы, решен положительно и люди через суд добились возложения на соответствующие публично-правовые образования обязанности предоставить жилые помещения, такие решения могут не исполняться годами.

При этом, Жилищный кодекс РФ, закрепляя в ряде случаев за гражданами право на получение жилья вне очереди, не указывает сроки его предоставления.

Предоставление жилья во внеочередном порядке предполагает, что оно должно предоставляться оперативно и без учета действия сроков тех или иных программ по переселению из аварийного жилья. Данное положение подтверждается давно сформировавшейся практикой Верховного Суда Российской Федерации.

Верховный Суд РФ в Обзоре законодательства и судебной практики за третий квартал 2007 года (утвержден Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.11.2007) указал, что предоставление жилых помещений вне очереди не предполагает зависимости гражданина от каких-

либо очередей, наличия или отсутствия иных лиц, также имеющих право на получение жилого помещения вне очереди.

Суд же, со своей стороны, не должен определять какие-то особые сроки для исполнения решений о предоставлении иного жилья, также ввиду того факта, что внеочередное предоставление не предполагает какого-либо срока для предоставления жилого помещения, а решение суда должно быть исполнено в установленные действующим законодательством сроки.

В изложенной позиции вышей судебной инстанции нет упоминания и про какие-либо отсрочки ввиду действия на территориях муниципалитетов жилищных программ, в том числе, касающихся расселения аварийно-опасных домов.

Это справедливо. Программами могут быть установлены весьма различные временные отрезки расселения, тогда как жильцы аварийных домов и непригодных для жизни помещений нуждаются в незамедлительном предоставлении иного места для жизни.

Принимая во внимание, что большинство из обратившихся к Уполномоченному заявителей не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав, Уполномоченный периодически обращается в органы прокуратуры с просьбой рассмотреть вопрос о возможности инициировать в суде рассмотрение дела с целью защиты прав и законных интересов граждан.

Прокуратура оперативно проверяет информацию, поступающую от Уполномоченного, и, как правило, соглашается с доводами государственного правозащитника.

Имеется вполне устоявшаяся практика, когда по результатам рассмотрения обращений Уполномоченного надзорное ведомство направляет в суд иски с целью защиты жилищных прав граждан, проживающих в аварийных строениях. Нужно отметить, что прокуратура является достаточно сильным союзником в вопросах защиты жилищных прав граждан.

Вместе с тем, очень часто органы прокуратуры обращаются в суды без какой-либо информации со стороны Уполномоченного, поскольку далеко не весь имеющийся пласт подобных жалоб попадает в поле зрения государственного правозащитника.

Согласно официальным статистическим данным за 2014, 2015, и I полугодие 2016 года, предоставленным областной прокуратурой для подготовки Уполномоченным специального доклада, работа надзорного ведомства в этом направлении ведется достаточно активно.

В 2014 году органами прокуратуры было предъявлено в суды 235 исковых заявлений в защиту жилищных прав граждан, в 2015 - 190, за 6 месяцев 2016 года - 109. Все указанные заявления были удовлетворены.

Всего за 2014, 2015, I полугодие 2016 года прокурорами городов и районов было подано 534 исковых заявлений. Удовлетворено 549 (с учетом поданных до 2014 года).

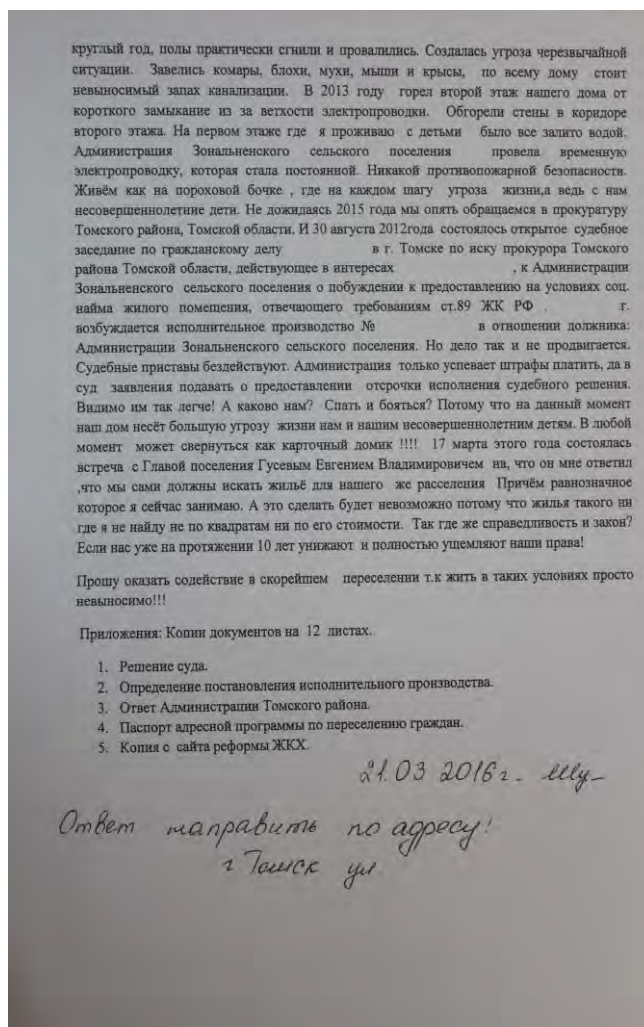
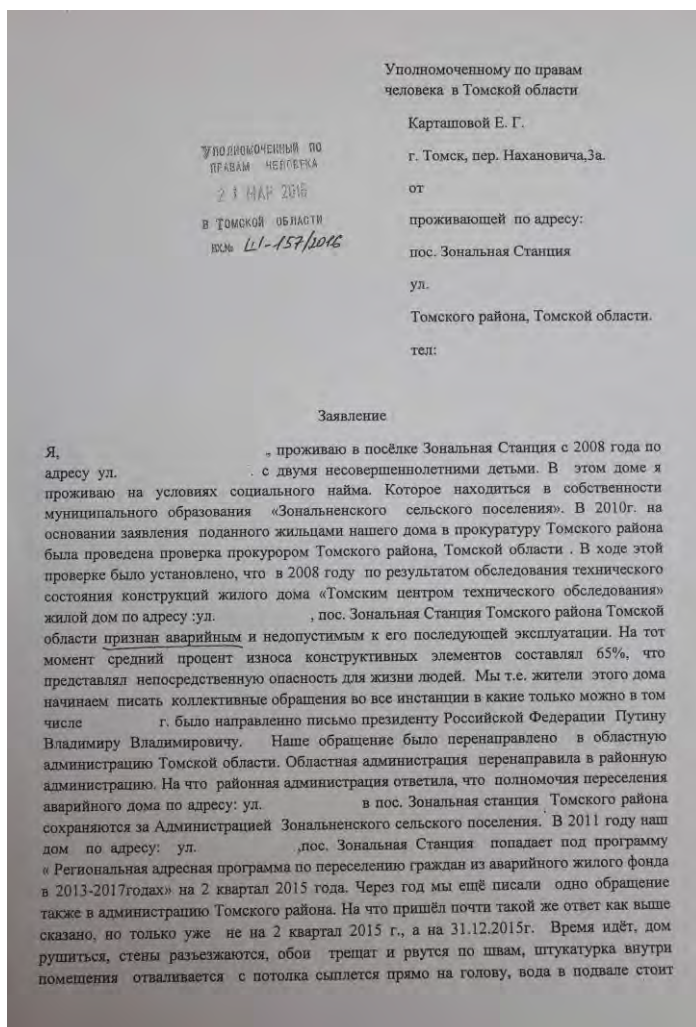
К сожалению, положительное судебное решение, будь то решение по иску, поданному органами прокуратуры в интересах граждан, или по

самостоятельному обращению заявителей в суд, не всегда означает, что предоставление жилья состоится в разумные сроки.

Такие ситуации являются далеко не единичными, а неисполнение решения суда, как показывает практика работы аппарата Уполномоченного, может иметь место сколь угодно долго.

Обещанного три года ждут?

Одним из наиболее ярких примеров является случай М. и Ш. – соседей из одного многоквартирного дома, находящегося на территории Томского района.



В интересах граждан прокурором района были предъявлены иски в суд с целью обязать поселковую администрацию предоставить на условиях социального найма жилые помещения вне очереди.

Эти заявления органов прокуратуры были удовлетворены еще 30 августа 2012 года. По обстоятельствам дела, дом М. и Ш. по результатам обследования технического состояния конструкций был признан аварийным и недопустимым к технической эксплуатации еще в 2008 году.

В результате, на настоящий момент прошло более 4-х лет с момента вынесения решения суда, и **8 лет с момента признания строения опасным, а люди так и не были обеспечены безопасными жилыми помещениями!**

В аппарате Уполномоченного жалоба М. о предоставлении жилья появилась еще в 2013 году. За три года сотрудниками аппарата было подготовлено множество писем в адрес органа местного самоуправления, службы судебных приставов и прокуратуры, предпринимались всевозможные меры, направленные на то, чтобы сдвинуть ситуацию с «мертвой» точки.

Жалоба Ш. из этого же многоквартирного дома появилась у Уполномоченного лишь в 2015 году.

По решению, вынесенному в интересах гражданина М., в дальнейшем администрации поселения через суд удалось добиться отсрочки исполнения решения до апреля 2016 года.

Однако появившаяся было надежда на то, что в 2016 году решение суда наконец-то будет исполнено, не оправдалась. В ходе работы надо докладом сотрудники аппарата Уполномоченного связались с судебными приставами с целью узнать – расселены ли граждане.

Представитель Управления ФССП России по Томской области сообщил, что судебные решения по-прежнему не исполнены, производства возобновлены, приставы вновь штрафуют администрацию и выносят постановления с целью обязать исполнить судебные акты...

Проживание людей в аварийном жилье продолжается. По последней информации, решение вопроса с расселением ожидается к осени 2017 года.

Как результат, у людей формируются вполне обоснованные сомнения в эффективности работы государственной системы.

Стоит сказать, что с органов, которые обязаны исполнить соответствующие судебные решения, постоянно взыскиваются штрафы.

Суммы таких штрафов исчисляются порой сотнями тысяч и миллионами рублей, однако заявителям по удовлетворенным искам о предоставлении жилья от этого, безусловно, не становится лучше.

В 2015 году к Уполномоченному обратился пенсионер Ф., также как и в предыдущем случае, имеющий на руках судебный акт.

Вступившим в законную силу решением одного из городских судов, вынесенным в начале 2014 года, на администрацию г. Томска была возложена обязанность предоставить гражданину по договору социального найма вне очереди благоустроенное жилое помещение.

Стоит заметить, что заключение межведомственной комиссии о признании помещения непригодным для проживания было составлено еще в 2013 году.

Из информации, сообщенной в ходе личного приема и обозначенной в тексте обращения, стало понятно - жилищная ситуация заявителя является крайней тяжелой.

Ф. на момент обращения страдал хроническими заболеваниями, которые, с его слов, обострились ввиду ненадлежащего санитарного состояния жилья.

Денежных средств гражданина не хватало для того, чтобы дожидаться новоселья в арендованном безопасном жилье – большая часть доходов уходила на приобретение лекарств.

После вступления в силу судебного решения приставом-исполнителем 11 раз (!) устанавливались новые сроки для исполнения судебного акта, было составлено 10 протоколов об административных правонарушениях за неисполнение требований исполнительного документа.

В ходе указанной работы судебных приставов должник (администрация города Томска) понес административные наказания на сумму, приближающуюся к 500 000 рублей.

Для содействия Ф. Уполномоченный вновь обратился к Мэру города Томска, а также в Управление ФССП по Томской области.

Из органа местного самоуправления поступила информация о том, что администрацией предпринимались действия по организации и проведению электронных аукционов с целью приобретения жилого помещения, однако это не привело к достижению результата.

Аукционы признавались несостоявшимся ввиду того, что не было подано ни одной заявки на участие в них.

При этом приобретение жилья в обход предусмотренного конкурсного механизма действующее законодательство запрещает. Затем (в октябре 2015 года) администрацией, наконец, был заключен муниципальный контракт на участие в долевом строительстве многоквартирных домов.

В список граждан, которые получают жилые помещения по результатам исполнения муниципального контракта, вошли, в основном, люди, имеющие неисполненные судебные решения, в том числе, Ф.

Фактическое предоставление квартир было запланировано на I квартал 2016 года. В итоге, обещание органа местного самоуправления было исполнено и квартира, в феврале 2016 года квартира была предоставлена заявителю.

Подобный пример ожидания, которое длилось около 2 лет, можно назвать позитивным – если сравнивать ситуацию с предыдущей историей граждан М. и Ш.

Но кто вернет законопослушному человеку потраченное время и здоровье на борьбу за свои права, которые должны были быть реализованы путем внеочередного предоставления жилья и без обращения в суд? А ведь после вынесения решения заявитель вновь продолжил правозащитную борьбу – теперь уже в целях реализации судебного акта...

Перед написанием настоящего доклада аппаратом Уполномоченного были направлены запросы в ряд органов государственной власти и местного самоуправления. Целью запросов было получение «свежей» информации о

ситуации с обеспечением граждан вне очереди жильем и исполнению судебных решений в этой сфере.

Из общего количества муниципальных образований на территории области выборочно были взяты 4 (город Томск, город Стрежевой, Колпашевское городское поселение и ЗАТО Северск). Исходя из предоставленных сведений, картина выглядит следующим образом.

В городе Томске количество граждан, имевших право на внеочередное предоставление жилья ввиду признания их жилых помещений непригодными для проживания – на 1 января 2014 – **143**, на 1 января 2015 - **165**, на 1 января 2016 – **224**.

Количество граждан, которым было предоставлено жилье вне очереди – на 1 января 2014 года – **20**, на 1 января 2015- **14**, на 1 января 2016 – **29**.

Из указанных цифр мы видим, в целом, неспособность муниципального образования в одиночку оперативно справиться с обеспечением граждан жильем.

Со слов Мэра города Томска И. Кляйна, опубликованных на информационном портале «Новости в Томске»⁴ в сети «Интернет», общая финансовая потребность по расселению граждан из аварийного жилья (включая тех, кто еще не обращался в суд) составляет по подсчетам мэрии более 7 миллиардов рублей. При этом в 2016 году финансирование мероприятий по расселению граждан составило лишь 421, 2 миллиона рублей.

Учитывая указанные сведения, а также то, что ежегодно фонд аварийного жилья пополняется новыми объектами, горадминистрация считает, что без финансовой поддержки из бюджетов вышестоящего уровня своевременно выполнить задачу по расселению граждан абсолютно невозможно.

По состоянию на середину 2016 года **34** гражданина, проживающие в городе Томске, имели неисполненные вступившие в законную силу судебные решения о предоставлении во внеочередном порядке жилья взамен аварийного.

При этом количество граждан, которые были обеспечены жильем без обращения в суд, сократилось на порядки. В 2014 году таких лиц насчитывалось **41** человек, в 2015 – **13**, в 2016 – **4**.

Эта тенденция свидетельствует о том, что у томичей, у которых появляется право на получение жилья вне очереди после признания дома аварийным, шансы получить его без обращения в суд крайне невелики.

Органы местного самоуправления стараются направлять средства на исполнение судебных актов, чтобы хоть немного уменьшить сумму штрафов, налагаемых приставами за их неисполнение.

⁴ <http://news.vtomske.ru/news/132889-mer-rasselenie-avariinogo-jilya-v-tomske-nevozmojno-bez-pomoshchi-federacii>

Кстати, о штрафах.



В 2014 году в отношении администрации города Томска и (или) должностных лиц администрации было вынесено **206** постановлений о взыскании исполнительского сбора и о назначении административного наказания на общую сумму – **9 525 000,00** рублей.

В 2015 – **402** постановления и **19 540 000, 00** рублей.

За 8 месяцев 2016 – **215** постановлений и **9 890 000,00** рублей.

В итоге, вышеприведенные суммы денежных средств, которые эквивалентны стоимости далеко не одной квартиры, уходят в федеральный бюджет.

Согласно отчету о работе Счетной палаты города Томска за 2015 год, размещенному на ее официальном сайте, в результате проведения контрольных мероприятий Счетной палатой было выявлено:

- нецелевое использование бюджетных средств – 0,2 млн. рублей;
- потери бюджета города Томска вследствие недопоступления доходов, ущерб бюджету города Томска – 130,9 млн. рублей;
- неэффективное использование средств – 45,8 млн. рублей;
- неправомерные (необоснованные) расходы – 50,3 млн. рублей;
- нарушения бухгалтерского учета и установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью – 1 321,6 млн. рублей;
- иные нарушения законодательства – 441,4 млн. рублей.

Представляется, что при устранении имеющихся проблем с нецелевым и неэффективным использованием бюджетных средств, количество приобретаемого социального жилья могло бы увеличиться.

Ситуация в указанной сфере наглядно отражена именно на примере города Томска, как областного центра, ввиду того, что на его территории проживает почти половина населения всего региона.

Вместе с тем, такая же проблема имеется практически во всех районах области. Полученная информация из администраций муниципальных образований и практика работы Уполномоченного подтверждает это. Конечно, цифры там не столь внушительны, но проблема также имеет место.

Так, например, на территории Колпашевского городского поселения на середину 2016 года количество граждан, имеющих неисполненные судебные решения, составляло **8**.

На территории ЗАТО Северск и территории города Стрежевой большей проблемой является обеспечение жильем **вне очереди граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний**, которые также имеют на это право в силу закона.

Совокупность данных заболеваний приведена в перечне, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 № 378 (далее – Перечень).

Если по данным Колпашевской и Стрежевской администрации необеспеченных жильем граждан, живущих в аварийных домах, нет совсем, либо их единицы, то ситуация с людьми, страдающими тяжелыми формами хронических заболеваний и ожидающих жилье, выглядит так:

На территории города Стрежевой граждан, страдающих заболеваниями, перечисленными в Перечне, и ожидающих жилье на 1 января 2014 насчитывалось – **9**, на 1 января 2015 – **8**, на 1 января 2016 – **14**.

На территории ЗАТО Северск на 1 января 2014 ожидал жилье **31** человек с тяжелым заболеванием, на 1 января 2015 – **27**, на 1 января 2016 – **24**.

В Томске показатели по указанной категории необеспеченных жильем граждан следующие: на 1 января 2014 года – **200**, на 1 января 2015 – **185**, на 1 января 2016 – **187**.

Здесь ситуация с исполнением судебных решений также не совсем благополучна, как и в случае исполнения судебных решений о расселении аварийных строений. Количество больных, обеспеченных жильем на основании судебных решений в 2014 – **8**, в 2015 – **2**, 2016- **26**.

По данным городской администрации количество лиц, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, которые бы были обеспечены жильем **без наличия судебных решений** в 2014, 2015 и 2016 году, составило **ноль**.

По всей видимости, одной из причин, по которой граждане, проживающие в аварийных домах, более активно обеспечиваются жильем без предварительного обращения в суд, является возможность предпринимать согласованные действия по защите своих прав.

Большая их часть активно обращаются в органы местного самоуправления и надзорные ведомства, ходят на личные приемы, звонят по телефонам приемной и специалистам, подготовившим неутешительные для них ответы, привлекают СМИ.

Граждане, страдающие тяжелыми заболеваниями, имеют сложности в самостоятельной защите своих прав, ввиду состояния своего здоровья – физического или психического.

Проиллюстрируем пример содействия государственного правозащитника томичке П., которой должны были предоставить жилье как лицу, страдающему заболеванием, входящим в Перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 № 378.

Получение отдельного жилья для таких людей является одной из гарантий защиты их самих и лиц, проживающих с ними в одной квартире.

За обеспечением соблюдения прав этой категории граждан нужен особый надзор из-за их тяжелого состояния здоровья и, как следствие, невозможности самостоятельно отстаивать свои права.

В 2014 году к Уполномоченному обратилась П., проживающая в Томске в муниципальной квартире площадью 36,5 кв. метров, где также живет ее дочь со своей семьей.

При этом заявитель имела тяжелое заболевание (подтвержденное документами медицинского характера), что давало ей право на внеочередное получение социального жилья.

Обратившись в администрацию одного из районов г. Томска с целью постановки на учет в качестве нуждающейся в жилье, П. была в 2013 году включена в список общей очередности граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий за номером 2941. Шансы немолодой уже женщины на получение отдельного жилья при жизни сводились практически к нулю.

Несмотря на получение в 2014 году медицинской справки по установленной форме и предоставление данного документа в органы местного самоуправления, вопрос об изменении принятого решения и предоставлении жилья во внеочередном порядке самостоятельно П. решить не удалось.

На приеме у Уполномоченного П. получила юридическую помощь, также государственный правозащитник направил обращение в адрес главы районной администрации с изложением доводов в поддержку П.

На этом этапе судебные тяжбы не потребовались. Органом местного самоуправления было принято решение включить П. в список граждан, нуждающихся в предоставлении жилья во внеочередном порядке. Номер с прежнего, 2941-го, существенно изменился - в список П. попала уже под № 77.

Однако, в силу требований закона, ожидания «в списке» при обеспечении жильем во внеочередном порядке быть не должно. По-прежнему ситуация для заявительницы оставалась весьма неблагоприятной.

П. получила юридическую консультацию о возможности судебной защиты своих прав, ей была оказана практическая помощь в подготовке заявления в прокуратуру с просьбой обратиться в суд ввиду невозможности самостоятельно отстаивать свои права.

Ленинским районным прокурором О.Фрикелем было принято решение помочь П. и обратиться в ее интересах в суд, в апреле 2015 года иск прокуратуры в интересах П. был удовлетворен судом в полном объеме. На администрацию была возложена обязанность предоставить П. благоустроенное жилое помещение, отвечающее требованиям законодательства и техническим регламентам.

Как и в предыдущих примерах, фактическое исполнение решения произошло далеко не сразу. Договор социального найма жилого помещения был заключен с П. в феврале 2016 года. Однако томичка, конечно, была

очень рада въехать в отдельное жилье, которого она не смогла бы добиться самостоятельно.

П. написала Уполномоченному письмо, в котором поблагодарила за оказанное содействие в защите её прав.

О маневренном жилом фонде

Как показывает практика, при наличии свободных помещений маневренного фонда они используются органами местного самоуправления для временного переселения в них людей из жилья, признанного непригодным, до момента предоставления им иных помещений.

Такое переселение предполагает исключительно временный характер и не лишает граждан права на жилье, которое администрация обязана предоставить после его строительства или приобретения, в том числе, в целях исполнения судебного акта.

К сожалению, далеко не всегда в муниципалитетах есть маневренный фонд. Есть примеры, говорящие о том, что его состояние бывает немногим комфортнее, чем дома и квартиры, признанные непригодными для жизни.

В этой связи, люди часто отказываются от предложения переселиться в жилье маневренного фонда и ожидают приобретения для них квартир, продолжая жить в опасных строениях. Есть примеры, когда согласившиеся перебраться в жилье маневренного фонда горько сожалели о своем решении.

В 2015 году к Уполномоченному обратилась семья К., в составе которой есть человек с ограниченными возможностями здоровья.

Люди переселились на время проведения капитального ремонта в одно из помещений маневренного фонда города Томска. Условия проживания в данном жилье семья описывает как антисанитарные и унижающие человеческое достоинство.



Вот что пишут заявители: «Пол состоит из прогнивших досок, в доме множество насекомых, сантехника практически не функционирует, на окнах отсутствуют решетки, постоянные проблемы с электричеством, имеется повышенная влажность, электрические провода оголены – и это лишь малая часть недостатков».

После изучения ситуации Уполномоченным было принято решение проинформировать органы прокуратуры о действиях органов местного самоуправления.

В ходе прокурорской проверки при обследовании жилья из маневренного фонда, которое было предоставлено семье с инвалидом на период проведения капитального ремонта, установлено, что жилое помещение не соответствует санитарно-эпидемиологическим требованиям, а также требованиям в части минимально допустимого размера площади для заселения.

В связи с этим прокуратура внесла представление главе районной администрации и потребовала устранить имеющиеся нарушения и обеспечить людей жилыми помещениями в надлежащем техническом состоянии.

В 2016 году ряд оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации граждан также обращался в аппарат Уполномоченного с жалобами на техническое состояние жилья маневренного фонда, в которой их переселили, либо собирались переселить. Некоторые из заявителей так и не дали свое согласие на переезд в квартиры, относящиеся к маневренному фонду.

К сожалению, в подобных случаях набор средств оказания Уполномоченным содействия сильно ограничен.

Дать оценку соответствия технического состояния жилых помещений требованиям, предъявляемым законодательством, могут лишь соответствующие контрольно-надзорные ведомства.

В подобных ситуациях, как правило, осуществлялось взаимодействие Уполномоченного с различными ведомствами (органами прокуратуры, территориальным управлением Роспотребнадзора и другими) в целях всесторонней проверки указанной в жалобах информации.

Да, маневренный жилищный фонд в городах и районах области чрезвычайно малочислен. Регулярно в адрес Уполномоченного поступает информация о том, что на территории множества населенных пунктов такой фонд вообще отсутствует.

Тем не менее, решать указанную проблему необходимо. В этой связи, представляется, что органы местного самоуправления городов и районов должны, как минимум, обратить внимание на содержание и ремонт используемого муниципального жилья, и не допускать вселения людей в жилые помещения с антисанитарными условиями.

Заключение

В соответствии с нормами российского законодательства неисполнение судебного решения расценивается как неуважение к суду, за которое предусмотрена установленная законом ответственность. Грубейшим нарушением права человека на судебную защиту являются примеры неисполнения судебных решений публично-правовыми образованиями.

Аналогичная практика существует и в других странах, и этому нередко дается правовая оценка в международных судах. Европейский суд по правам человека также неоднократно высказывался о недопустимости длительного неисполнения решений судов государственными органами.

Согласно практике ЕСПЧ (постановление ЕСПЧ по делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации № 2»), этот судебный орган четко говорит о том, что право на суд, гарантированное статьей 6 Конвенции Совета Европы «О защите прав человека и основных свобод», было бы иллюзорным, если бы национальная правовая система государства-участника допускала бы неисполнение окончательного вступившего в силу решения суда в ущерб одной из сторон.

Такая же позиция ЕСПЧ отражается в деле «Носов и другие (Nosov and Others) против Российской Федерации» (жалобы N 9117/04 и 10441/04).

Следуя мнению высшей судебной инстанции международного уровня, исполнение решения, вынесенного судом, должно рассматриваться в качестве составной части права человека на справедливое судебное разбирательство, указанное в статье 6 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», которая была ратифицирована Российской Федерацией в 1998 году.

Одной из основных причин, приводящих к длительному неисполнению судебных решений, безусловно, является недостаточность бюджетных средств. Вряд ли стоит надеяться на мгновенное решение проблемы путем отыскания значительного финансового резерва для решения «жилищного вопроса».

Однако, бюджетные статьи расходов, предусмотренных на приобретение социального жилья, по крайней мере, не должны уменьшаться.

Помимо этого, имеется ряд предложений, реализация которых, возможно, улучшила бы ситуацию с предоставлением социального жилья и исполнением судебных решений в этой сфере.

Так, из года в год Уполномоченным делается акцент на том, что было бы целесообразным внесение отдельных изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Механизм приобретения социального жилья с соблюдением требований указанного закона чрезвычайно трудоемок, что можно наблюдать и по некоторым примерам настоящего доклада. Особенно сложно приобретать квартиры на рынке вторичного жилья у собственников –

физических лиц. Большинство таких собственников не в состоянии выполнить все требования закона и попасть в число успешных продавцов.

Отчасти и поэтому сроки ожидания гражданами жилья существенно возрастают.

Появления таких изменений, которые хотя бы немного упростили бы приобретение муниципалитетами жилья для отдельных категорий населения, назрело давно. Сейчас строгое исполнение закона невольно может создать препятствия для быстрой реализации гражданами жилищных прав и гарантий.

Естественно, что такая работа требует аналитических исследований, и должна быть проведена на федеральном уровне с участием экспертов и практиков применения законодательства о контрактной системе.

Возвращаясь к подходу ЕСПЧ нужно подчеркнуть, что сложность процедур исполнительного производства, как было сказано выше, безусловно, учитывается при решении вопросов о длительности и разумности исполнения судебного решения.

Согласно постановлению ЕСПЧ по делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации № 2» некоторая просрочка может быть оправдана конкретными обстоятельствами, но в любом случае она не может умалять сущности права, гарантированного статьей 6 Конвенции.

Вместе с тем, сложности национальной процедуры исполнения решения или государственной бюджетной системы не могут освободить государство от его обязанности гарантировать каждому право на исполнение вступившего в силу судебного решения в разумный срок.

Международная судебная инстанция также говорит о том, что государственный орган не вправе ссылаться на отсутствие средств или других ресурсов в качестве оправдания для неисполнения судебного решения.

Государства-участники Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», к которым относится и Российская Федерация, обязаны организовать свои правовые системы таким образом, чтобы компетентные органы могли исполнять свои обязанности в отношении судебных решений.

Необходимость защиты прав граждан в части обеспечения жильем вне зависимости от существующих бюджетных проблем или наличия свободных жилых помещений постоянно констатируют и национальные судебные органы.

Еще одним шагом в решении проблемы могла бы стать деятельность по персонификации ответственности должностных лиц за неисполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений.

На сегодняшний день чаще всех платят штрафы, исходя из ответов, поступающих на запросы Уполномоченного по конкретным жалобам, органы местного самоуправления.

В итоге, денежные средства в виде штрафов просто «переливаются» из одного бюджета в другой. Иногда отдельных должностных лиц уведомляют об уголовной ответственности, предусмотренной ст. 315 УК РФ за злостное

неисполнение судебного акта. Однако в Томской области отсутствует практика реального привлечения должностных лиц к уголовной ответственности за указанные деяния.

Концепция персонификации ответственности поддерживается и высшими должностными лицами нашей страны.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию еще в 2008 году Д. Медведев указал, что абсолютно необходим действующий механизм возмещения ущерба, причиненного гражданам при нарушении их прав на судопроизводство в разумные сроки, на полное и своевременное исполнение судебных решений.

Он подчеркнул, что исполнение судебных решений является огромной проблемой для всех судов, включая Конституционный Суд РФ. Это объясняется отсутствием реальной ответственности должностных лиц. И, по словам Президента РФ, такая ответственность должна применяться.

Наконец, еще одним вариантом помощи гражданам могло бы стать принятие нормативного акта, предусматривающего обязанность возмещения органами государственной власти и (или) местного самоуправления расходов за найм жилья в случае длительного необеспечения гражданина жильем вне очереди, либо в случае длительного неисполнения решения суда о предоставлении жилого помещения.

Так, в ряде регионов (Ярославская область, Псковская область, Костромская область, Ульяновская область, Хабаровский край) приняты нормативно-правовые акты, устанавливающие порядки назначения и предоставления ежемесячных денежных компенсаций расходов за наем (поднаем) жилья гражданам из числа детей-сирот.

В Ярославской области, например, есть два нормативных документа.

Представительный орган государственной власти данного региона принял закон от 23.12.2013 г. № 73-з «О компенсации расходов по договору найма (поднайма) жилых помещений детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Затем Правительство Ярославской области приняло постановление от 31.01.2014 г. № 84-п «О Порядке назначения и выплаты компенсации расходов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договору найма (поднайма) жилых помещений».

Такие нормативные акты, с одной стороны, стимулируют должностных лиц к скорейшему решению вопросов о предоставлении гражданам жилья, а с другой, оказывается реальная финансовая помощь лицу, ожидающему положенную ему по закону квартиру.

Возвращаясь к практике Европейского Суда по правам человека, следует отметить, что эта инстанция нередко принимает решения о взыскании с государств сумм компенсации морального вреда и процессуальных расходов, а также убытков в виде расходов на наем жилых

помещений при рассмотрении жалоб на неисполнение решений судов в подобных случаях.

ЕСПЧ признает наличие прямой причинной связи между задержкой в исполнении судебного решения о предоставлении жилья и необходимостью для получателя выплачивать плату за наем в ожидании исполнения этого судебного решения.

Как уже было указано выше, необходимость защиты прав граждан в части обеспечения жилыми помещениями вне зависимости от существующих бюджетных проблем не раз отмечал и Верховный Суд РФ.

Так, например, Верховный Суд РФ в своем определении от 14 января 2014 года № 56-КГ13-10 указывал, что отсутствие у органа местного самоуправления по тем или иным причинам жилых помещений, необходимых для предоставления малоимущим гражданам, состоящим на учете нуждающихся в предоставлении жилых помещений, не может служить основанием для отказа указанным гражданам в реализации их прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Вместе с тем, наша судебная практика долгое время не позволяла гражданам, которые чрезмерно долго ожидают исполнения решения о предоставлении жилья органами власти или местного самоуправления, добиться получения денежной компенсации за неисполнение судебного решения.

Примером тому, может служить в частности, определение Верховного Суда РФ от 5 октября 2010 № 60-Г10-5.

Данным судебным постановлением высшая судебная инстанция удовлетворила кассационную жалобу главы органа местного самоуправления, в результате чего, решение Камчатского краевого суда о взыскании в пользу гражданина компенсации из бюджета органа местного самоуправления за неисполнение обязанности предоставить социальное жилье было отменено.

Позиция суда была основана на том, что судебный акт накладывал на орган местного самоуправления обязанность неимущественного характера, а не предполагал наложения взыскания на средства бюджета.

В подобных ситуациях, эффективным средством защиты для граждан было обращение в ЕСПЧ, который неоднократно констатировал в своих документах наличие комплексной проблемы очень длительного неисполнения вынесенных в пользу заявителей решений национальных судов Российской Федерации в подобных случаях.

К слову, в конце 2016 года в ЕСПЧ находилось более 500 жалоб против Российской Федерации, поданных в связи с длительным неисполнением судебных актов по обязательствам государства, которые должны были быть исполнены в натуре.

Законодательная власть приняла необходимые меры, чтобы ситуация изменилась в лучшую сторону. 2 декабря 2016 года Государственной Думой Российской Федерации в третьем чтении был принят закон,

предоставляющий физическим и юридическим лицам право обращаться в суд с заявлениями о компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, не только в случаях обращения взыскания на средства бюджета, но и при возложении на органы власти обязанности исполнить иные требования имущественного, а также требования неимущественного характера.

Обращаться в суд по этому вопросу можно до окончания производства по исполнению судебного акта, но не ранее чем через шесть месяцев со дня истечения срока, установленного законом для его исполнения, и не позднее чем через шесть месяцев со дня окончания производства.

Такие жалобы, в зависимости от статуса заявителя, будут рассматривать суды общей юрисдикции и суды арбитражного звена судебной системы.

Новым правовым документом были дополнены положения Федерального закона от 30.04.2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Долгожданные изменения вступают в силу 1 января 2017 года.

Появилась уверенность, что теперь гражданам будет несколько проще добиться компенсации за длительное неисполнение решения суда о предоставлении жилья. Конечно, принятие решений о выплате такой компенсации будет налагать новое бремя на бюджеты различных уровней.

Учитывая недостаточность бюджетных средств, делающую невозможным одномоментное решение ситуации с нехваткой жилья для всех нуждающихся граждан, имеется потребность в целой серии комплексных мер, включая принятие законодательных новелл, а также совершенствование практики привлечения к мерам ответственности за неисполнение судебных решений конкретных должностных лиц.

Имеется необходимость и в проявлении творческой составляющей в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления в части организации осуществления действий по приобретению жилья и поиска инвесторов для реализации крупных социальных проектов в сфере строительства.

Прямое действие Конституции РФ, действующие положения международных правовых документов, практика национальных судов и Европейского Суда по правам человека уже сегодня обязывают государство как можно скорее принимать решения, которые направят ситуацию в благоприятное русло.

Уполномоченный по правам человека
в Томской области
Е. Карташова

Декабрь 2016