

## СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ СОБЛЮДЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ

**Огурцова Марина Леонидовна**

Старший научный сотрудник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Москва),  
e-mail: kharlamova88@mail.ru

*Проанализировано состояние законности в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот. Отмечены недостаточность предпринимаемых государством мер по обеспечению жилищных прав детей-сирот, а также многочисленные нарушения состояния законности в данной сфере (например, незаконный отказ органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в предоставлении жилых помещений указанной категории несовершеннолетних). Предложены меры по созданию действенного механизма защиты жилищных прав детей-сирот.*

*Ключевые слова: дети-сироты, прокурор, жилищные права, состояние законности, бездействие*

## THE CONDITION OF LAWFULNESS IN THE SPHERE OF ORPHANS' HOUSING RIGHTS

**Ogurtsova Marina**

Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation (Moscow),  
e-mail: kharlamova88@mail.ru

*The article is devoted to the analysis of the condition of lawfulness in the sphere of orphans' housing rights. The measures taken by the state to ensure orphans' housing rights, as well as numerous violations of these rights are considered. An illegal refusal of the RF executive authorities and local authorities to provide this category of minors with housing accommodation is the most common violation. The measures to establish an effective mechanism of protection of orphans' housing rights are proposed.*

*Key words: orphans, procurator, housing rights, orphans, condition of lawfulness, inaction*

Российская Федерация, следуя общепризнанным принципам и нормам международного права, гарантирует государственную поддержку семьи, материнства и детства, уделяет большое внимание защите конституционного права на жилище самой социально уязвимой категории несовершеннолетних – детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Меры, направленные на обеспечение жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа (далее – дети-сироты), отражены в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup>, Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы<sup>2</sup>, государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

<sup>2</sup> Там же. 2012. № 23. Ст. 2994.

<sup>3</sup> Там же. 2014. № 18 (Ч. 3). Ст. 2169.

Распоряжением Правительства РФ от 22 января 2015 г. № 72-р утвержден актуализированный комплекс мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на период 2015–2017 гг. Так, предусмотрены распространение опыта органов исполнительной власти субъектов Федерации по организации деятельности в сфере обеспечения детей-сирот жилыми помещениями; разработка методических пособий по проведению работы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам с учетом правоприменительной практики; проведение мониторинга по исполнению судебных решений в части выделения жилых помещений детям-сиротам и осуществлению органами исполнительной власти субъектов Федерации контроля за использованием, распоряжением и сохранностью жилых помещений, находящихся в собственности или пользовании (по договору социального найма) детей-сирот.

Вместе с тем предпринимаемые сегодня государством меры (как на федеральном, так и на региональном уровне) по обеспечению жилищных прав детей-сирот недостаточны.

Состояние законности в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот вызывает обоснованное беспокойство. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2012 г. прокурорами выявлено 43 826 нарушений жилищных прав детей-сирот, в 2013 г. – 29 698, в 2014 г. – 36 510<sup>1</sup>.

Количество лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете на получение жилого помещения, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше, возрастает: в 2012 г. их было 96 614 человек, в 2013 г. – 104 094, а в 2014 г. – 115 949<sup>2</sup>. По сведениям Министерства образования и науки Российской Федерации, только четверть указанных лиц ежегодно обеспечивается жильем<sup>3</sup>.

Согласно данным, представленным субъектами Российской Федерации, на 1 января 2015 г. в обеспечении жилыми помещениями нуждаются 123 100 детей-сирот (с учетом неисполненных судебных решений). Существенная задолженность (перед более 1 тыс. человек) образовалась в 41 регионе (это 82,3 % от общей задолженности субъектов Федерации)<sup>4</sup>. Наибольшая очередь на получение жилья детьми-сиротами – в Кемеровской, Иркутской областях, Краснодарском, Забайкальском краях<sup>5</sup>.

Значительно и количество детей-сирот, которые, имея решение суда, так и не могут добиться получения положенного по закону жилого помещения. По сравнению

<sup>1</sup> Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналит. зап. / под общ. ред. О. С. Капинус. М., 2015. С. 51.

<sup>2</sup> Данные показатели получены путем сложения сведений, содержащихся в строках 39 и 40 разд. 5 формы 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» за 2012 г., строках 48 и 49 разд. 5 формы 103-РИК за 2013 и 2014 гг. // URL: <http://минобрнауки.рф/министерство#deal>. В настоящее время форма 103-РИК утверждена приказом Росстата от 21 августа 2015 г. № 389 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации федерального статистического наблюдения за выявлением и устройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>3</sup> См.: строка 48 разд. 5 формы 103-РИК за 2012 г., строка 57 разд. 5 формы 103-РИК за 2013 и 2014 гг. // URL: <http://минобрнауки.рф/министерство#deal>.

<sup>4</sup> Информация о ходе работы по выполнению поручения Президента Российской Федерации от 26 мая 2014 г. № Пр-1166 (п. 1) // URL: <http://government.ru/orders/17032>.

<sup>5</sup> Стенограмма семинара-совещания на тему «О практике рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, после 1 января 2013 года» // URL: <http://legislation.council.gov.ru/media/files/41d533cf967737f8f38a.pdf>.

с данными на 1 января 2014 г. в январе 2015 г. их число увеличилось на 541 человека и составило 18 048<sup>1</sup>.

Проведенная в 2014 г. по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации проверка соблюдения жилищных прав детей-сирот выявила многочисленные факты незаконного отказа органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в предоставлении несовершеннолетним указанной категории жилых помещений, а также иные нарушения их права на жилище. Всего в 2014 г. прокурорами выявлено 36 510 таких нарушений, что на 22,9 % больше, чем в 2013 г. Это Дальневосточный, Приволжский, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Сибирский, Уральский, Центральный и Южный федеральные округа<sup>2</sup>.

Мы согласны с мнением Н. В. Субановой о том, что существует непосредственная связь между упорядочением представлений о типичных нарушениях законов и совершенствованием прокурорского надзора за их исполнением<sup>3</sup>.

Наиболее распространенные нарушения жилищных прав детей-сирот, на наш взгляд, являются «индикатором» состояния законности в исследуемой сфере. Полагаем, что характер таких нарушений обуславливает выбор участков, требующих первоочередного внимания прокуроров. Так, прокурорам необходимо обращать внимание на то, что основные причины отказа – недостаточность выделяемых на данные цели денежных средств.

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ исполнения поручений Президента РФ и реализации законодательства Российской Федерации по вопросам совершенствования государственной политики в сфере защиты детей-сирот показал, что из-за перечисления Министерством финансов РФ субсидий на жилье детям-сиротам преимущественно во втором полугодии 2013 и 2014 гг. регионы полностью не смогли использовать их. К тому же министерство не обеспечило должного контроля за соблюдением регионами условий их предоставления<sup>4</sup>. Например, несмотря на то что Астраханская область в 2013 г. снизила объем предусмотренных в бюджете региона собственных средств, Минфин России не приостановил ее финансирования.

В Забайкальском крае число лиц, включенных в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем, составляет более 6 тыс., а количество лиц, у которых уже возникло такое право, достигло 4200. Для комплексного решения проблемы прокуратура Забайкальского края ежегодно на протяжении нескольких лет направляла губернатору края информацию и представления об устранении нарушений закона с требованием увеличить бюджетное финансирование расходных обязательств субъекта Федерации. В результате принятых мер прокурорского реагирования в бюджете Забайкальского края ежегодно (начиная с 2007 г.) предусматривалось дополнительное финансирование на обеспечение жильем детей-сирот. Тем не менее выделяе-

<sup>1</sup> К окончанию школы 122 тыс. сирот оказались не обеспечены жильем // URL: <http://www.rg.ru/2015/04/09/siroty-site.html>.

<sup>2</sup> Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год. С. 53.

<sup>3</sup> Субанова Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 125.

<sup>4</sup> В 2014 г. число детей-сирот сократилось на 9 тыс. // URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/21268?sphrase\\_id=911821](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21268?sphrase_id=911821).

мых средств оказалось недостаточно, и в 2012 г. прокуратура Забайкальского края направила в суд исковое заявление о признании бездействия органов государственной власти края незаконным и о понуждении ее к обеспечению в срок до конца 2015 г. жильем всех нуждающихся лиц из числа детей-сирот. Благодаря принципиальной позиции органов прокуратуры совокупное финансирование расходов на эти цели в 2013 г. было увеличено до 579 млн руб., в 2014 г. – до 590 млн руб.<sup>1</sup>

Прокуроры выявляют также факты освоения не в полном объеме средств, полученных в рамках субсидий из федерального бюджета. Так, в Приморском крае в 2013 г. остались неосвоенными и отозваны в федеральный бюджет 173,2 млн руб. Из них в 2014 г. из федерального бюджета в край возвращено только 70,9 млн руб. В целях недопущения повторения аналогичной ситуации прокуратура Приморского края внесла в адрес губернатора представление о дополнительном выделении 100 млн руб. из бюджета края для оплаты договоров купли-продажи 84 жилых помещений для детей-сирот<sup>2</sup>.

В соответствии с п. 6 ст. 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup> органы местного самоуправления ряда субъектов Федерации получили полномочия по предоставлению детям-сиротам жилых помещений. Согласно ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Данные органы, являясь получателями бюджетных средств, обязаны эффективно использовать их в соответствии с целевым назначением.

Помимо перечисленного в большинстве муниципальных образований до сих пор не сформирован муниципальный специализированный жилищный фонд жилых помещений для детей-сирот. Аукционы на приобретение для них жилья зачастую признаются несостоявшимися из-за отсутствия заявок на участие в них. Не всегда органами местного самоуправления осуществляется и закупка жилых помещений для детей-сирот путем проведения запроса предложений в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>5</sup>. В результате бездействия органов местного самоуправления дети-сироты не могут реализовать предусмотренное Конституцией Российской Федерации право на жилище.

Поскольку суды придерживаются позиции, согласно которой осуществление полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот не может быть поставлено в зависимость от каких-либо условий, в том числе от недостаточности бюджетных средств, органы местного самоуправления вынуждены осуществлять переданные им отдельные государственные полномочия по предоставлению жилых

<sup>1</sup> В крае нуждаются в жилье более 6 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // URL: <http://www.prokuratura.chita.ru/news/?id=8376>.

<sup>2</sup> Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2014 год // URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d55031881905799c61.pdf>.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>4</sup> Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>5</sup> Там же. 2013. № 14. Ст. 1652.

помещений за счет средств местного бюджета<sup>1</sup>. С нашей точки зрения, для гарантирования наилучшей защиты жилищных прав детей-сирот полномочия по обеспечению их жилыми помещениями передавать органам местного самоуправления нецелесообразно.

Несвоевременное обеспечение жилыми помещениями в результате неправомерных действий или бездействия уполномоченных органов вызывает у детей ощущение неустроенности в жизни, увеличивает риск их асоциального поведения, нередко создает сложности при оказании им социальных услуг и иной социальной помощи.

Для изменения сложившейся ситуации в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот необходимы последовательные действия государства, направленные на формирование действенного механизма их защиты. К первоочередным мерам относятся реализация положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы; мониторинг федерального и регионального законодательства, регламентирующего жилищные права детей-сирот; организация эффективного государственного контроля за соблюдением жилищных прав детей-сирот; разработка и финансирование федеральных и региональных целевых программ, направленных на их осуществление.

### Библиография

Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 23 апреля 2014 г. по делу № 33–5630/2014 // URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/6644107>.

Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 5 мая 2014 г. по делу № 33–4376/2014 // URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/6658604>.

В 2014 г. число детей-сирот сократилось на 9 тыс. // URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/21268?sphrase\\_id=911821](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21268?sphrase_id=911821).

В крае нуждаются в жилье более 6 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // URL: <http://www.prokuratura.chita.ru/news/?id=8376>.

Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2014 год // URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d55031881905799c61.pdf>.

Информация о ходе работы по выполнению поручения Президента Российской Федерации от 26 мая 2014 г. № Пр-1166 // URL: <http://government.ru/orders/17032>.

К окончанию школы 122 тыс. сирот оказались не обеспечены жильем // URL: <http://www.rg.ru/2015/04/09/siroty-site.html>.

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>1</sup> Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 23 апреля 2014 г. по делу № 33–5630/2014 // URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/6644107>; апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 5 мая 2014 г. по делу № 33–4376/2014 // URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/6658604>.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации федерального статистического наблюдения за выявлением и устройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: приказ Росстата от 21 августа 2015 г. № 389 // СПС «КонсультантПлюс».

Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации: государственная программа Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 18 (Ч. 3). Ст. 5012.

Официальный сайт Министерства образования и науки РФ: URL: <http://минобрнауки.рф/министерство#deal>.

Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналит. зап. / под общ. ред. О. С. Капинус. М., 2015.

Стенограмма семинара-совещания на тему «О практике рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, после 1 января 2013 года» // URL: <http://legislation.council.gov.ru/media/files/41d533cf967737f8f38a.pdf>.

Субанова Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

## Bibliography

Apellyacionnoe opredelenie sudebnoj kollegii po grazhdanskim delam Rostovskogo oblastnogo suda ot 23 aprelya 2014 g. po delu № 33–5630/2014 // URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/6644107>.

Apellyacionnoe opredelenie sudebnoj kollegii po grazhdanskim delam Samarskogo oblastnogo suda ot 5 maya 2014 g. po delu № 33–4376/2014 // URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/6658604>.

Doklad General'nogo prokurora Rossijskoj Federacii Yu. Ya. Chajki v Sovete Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii o sostoyanii zakonnosti i pravoporyadka v Rossijskoj Federacii i o prodelannoj rabote po ix ukrepleniyu za 2014 god // URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d55031881905799c61.pdf>.

Informaciya o xode raboty po vypolneniyu porucheniya Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 26 maya 2014 g. № Pr-1166 // URL: <http://government.ru/orders/17032>.

K okonchaniyu shkoly 122 tys. sirot okazalis' ne obespecheny zhil'em // URL: <http://www.rg.ru/2015/04/09/sirot-site.html>.

Koncepciya demograficheskoy politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda // SZ RF. 2007. № 42. Ст. 5009.

Nacional'naya strategiya dejstvij v interesax detej na 2012–2017 gody // SZ RF. 2012. № 23. Ст. 2994.

O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyx i municipal'nyx nuzhd: Federal'nyj zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ // SZ RF. 2013. № 14. Ст. 1652.

Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ // SZ RF. 2003. № 40. Ст. 3822.

Ob obshhix principax organizacii zakonodatel'nyx (predstavitel'nyx) i ispolnitel'nyx organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ // SZ RF. 1999. № 42. Ст. 5005.

Ob utverzhenii statisticheskogo instrumentariya dlya organizacii Ministerstvom obrazovaniya i nauki Rossijskoj Federacii federal'nogo statisticheskogo nablyudeniya za vyavleniem i ustrojstvom detej-sirot i detej, ostavshixsya bez popecheniya roditelej: prikaz Rosstata ot 21 avgusta 2015 g. № 389 // СПС «КонсультантПлюс».

Obespechenie dostupnym i komfortnym zhil'em i kommunal'nymi uslugami grazhdan Rossijskoj Federacii: gosudarstvennaya programma Rossijskoj Federacii // SZ RF. 2014. № 18 (Ч. 3). Ст. 5012.

Oficial'nyj sajт Ministerstva obrazovaniya i nauki RF: URL: [minobrnauki.rf/ministerstvo№deal](http://minobrnauki.rf/ministerstvo№deal).



Sostoyanie zakonnosti i pravoporyadka v Rossijskoj Federacii i rabota organov prokuratury. 2014 god: inform.-analit. zap. / pod obshh. red. O. S. Kapinus. M., 2015.

Stenogramma seminarov-soveshchaniya na temu «O praktike rassmotreniya sudami del, svyazannykh s obespecheniem zhilymi pomeshheniyami detej-sirot i detej, ostavshixsya bez popecheniya roditelej, lic iz ix chisla, posle 1 yanvarya 2013 goda» // URL: <http://legislation.council.gov.ru/media/files/41d533cf967737f8f38a.pdf>.

*Subanova N. V.* Teoreticheskie i prikladnye osnovy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o razreshitel'noj sisteme: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2014.

V 2014 g. chislo detej-sirot sokratilos' na 9 tys. // URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/21268?sphrase\\_id=911821](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21268?sphrase_id=911821).

V krae nuzhdayutsya v zhil'e bolee 6 tys. detej-sirot i detej, ostavshixsya bez popecheniya roditelej // URL: <http://www.prokuratura.chita.ru/news/?id=8376>.