

А. А. Рогозина *

КОГДА И ГДЕ СТАВИТЬ НА УЧЕТ СИРОТ И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ ЛИЦ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Рассматривается актуальная проблема обеспечения сирот и приравненных к ним лиц жильем. Анализ законодательства субъектов РФ позволяет сделать вывод, что, с одной стороны, необходимо установить, каким образом будет определяться место жительства указанных лиц, а с другой – на федеральном уровне следует уточнить формулировки закона о времени постановки на учет.

Ключевые слова: дети-сироты, жилье, учет, законодательство

This article reflects the topical problem of accommodation allocation to orphans and persons with the same status. Regional legislation analysis shows that on the one hand it is necessary to establish the way how the place of residence will be defined. On the other hand, the federal law wordings which concern the moment when the respected persons get registered should be specified.

Key words: orphans, accommodation, getting registered, legislation

Социальная функция жилищного законодательства выражается в предоставлении жилья определенным категориям граждан. В ст. 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» выделяются следующие категории лиц, обеспечиваемых органами исполнительной власти жилой площадью: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, и лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Защита семьи и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, и жилищное законодательство согласно пп. «ж», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В Свердловской области жилье предоставляется на основании договора социального найма (это одна из форм обеспечения жилой площадью согласно ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ).

Несовершеннолетние дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, признаются нуждающимися в жилых помещениях и получают право на предоставление жилых помещений по договору социального найма только при наступлении условий, предусмотренных в абз. 2 п. 1 ст. 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»:

- 1) за указанными лицами не должно быть закреплено жилое помещение;
- 2) только после окончания их пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, окончания службы в рядах Вооруженных сил Российской Федерации либо после их возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- 3) жилье предоставляется вне очереди. В Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2007 г. Верховный Суд РФ подчеркнул, что данное право должно быть реализовано вне зависимости от наличия или отсутствия других лиц, состоящих на учете по улучшению жилищных условий, и времени принятия их на учет;

* Рогозина Анастасия Алексеевна – студентка Института государственного и международного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: nanigrape@gmail.com.

4) если они нуждаются в жилом помещении (ч. 3 ст. 49 ЖК РФ), т. е. приняты на учет в качестве нуждающихся (ч. 1 ст. 52 ЖК РФ).

Отметим, что согласно законодательству Свердловской области указанные лица могут претендовать на получение жилья по достижении ими четырнадцати лет.

В соответствии с ч. 5 ст. 57 ЖК РФ по договору социального найма жилое помещение должно предоставляться гражданам по месту их жительства (в границах соответствующего населенного пункта), т. е. по месту, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Однако могут возникнуть сложности с определением места жительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа. Согласно ст. 20 ГК РФ местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает, а местом жительства несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, или граждан, находящихся под опекой, — место жительства их законных представителей — родителей, усыновителей или опекунов. «В качестве примера рассмотрим следующую ситуацию: гражданин проходил военную службу на территории Свердловской области и вернулся после нее в Челябинскую область, где ранее находился в учреждении социального обслуживания. Постоянное либо преимущественное проживание является оценочным понятием. Оно характеризует срок нахождения лица в определенном месте, образ поведения в данном месте. Следовательно, в данном случае можно сделать вывод, что местом жительства гражданина является территория Свердловской области (воинская часть). Но гражданин при этом возвращается на территорию Челябинской области. Возникает вопрос: на территории какой области он сможет реализовать свое право на получение жилой площади? Аналогичная ситуация может возникнуть при нахождении гражданина в учреждении, исполняющем наказание в виде лишения свободы, а также в других случаях. В связи с этим целесообразно законодательно установить, каким образом будет определяться место жительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹.

Пункт 3 постановления администрации Псковской области от 28 февраля 2005 г. № 69 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» гласит, что данные лица имеют право на однократное предоставление жилого помещения по месту их выявления и первичного устройства.

Также сложно определить, с какого момента дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приобретают статус нуждающихся в жилых помещениях. В соответствии с ЖК РФ данный момент связан с постановкой на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. В федеральном законодательстве не указано, когда именно лицо должно быть поставлено на учет в качестве лица, нуждающегося в жилом помещении. В ЖК РФ отсутствуют специальные нормы, регулирующие вопросы постановки на учет граждан рассматриваемой категории в качестве нуждающихся в жилом помещении, в связи с чем субъекты РФ вынуждены принимать региональные нормы.

Так, в ст. 2 Закона Липецкой области от 3 марта 2010 г. № 354-ОЗ сказано, что «лицо, находящееся, например, в учреждении социального обслуживания, может встать на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении до того момента, как оно покинет соответствующее учреждение»². Но в то же время лицо, находящееся в учреждении социального обслуживания, нельзя признать нуждающимся в жилом помещении, поскольку оно имеет место жительства и находится на государственном обеспечении. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должны приобретать статус лица, нуждающегося в жилом помещении, только по завершении их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального об-

служивания, приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

В Краснодарском крае постановка на учет осуществляется по завершении пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы. В данном случае нарушается закон, поскольку к указанному моменту лицо уже должно быть обеспечено жилым помещением.

Сегодня невозможно закрепить такой вариант постановки на учет, который бы полностью соответствовал федеральному законодательству. В связи с этим прокурор Свердловской области Ю. А. Пономарев подал протест на ст. 2, 6 Закона Свердловской области от 20 февраля 2006 г. № 3-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области социального использования», в котором отмечается, что, во-первых, возрастной критерий (14 лет) ограничивает права данных лиц на своевременную постановку на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении, и, во-вторых, обязанность обращаться лично с заявлениями о постановке на учет и отсутствие этого права у законных представителей таких лиц противоречат федеральному законодательству. В заключении по указанному протесту прокурора Свердловской области, подготовленном экспертным советом ГУ «Уральский институт регионального законодательства», данные выводы полностью опровергаются по следующим причинам:

1) «...установление возраста, по достижении которого дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не имеющие закрепленных жилых помещений, подлежат учету для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области социального использования, не ограничивает „права указанных субъектов на своевременный учет в качестве нуждающихся в жилом помещении“, поскольку федеральным законодательством не предусмотрены указанные права таких детей».

Однако субъекты РФ не вправе ухудшать статус лиц, они могут только предоставлять дополнительные гарантии по сравнению с установленными в федеральном законодательстве. В этом случае справедливы комментарии А. Е. Тарасовой к постановлению Правительства РФ от 27 июля 1996 г. № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг»: «Покинуть учреждение ребенок может и до достижения возраста 18 лет. Кроме того, совершенно несправедливо привязывать реализацию права на жилое помещение <к нахождению в данном учреждении>. Указанное положение нормативного правового акта обрекает <ребенка> на одиночество, ведь в случае появления у него членов семьи, которые смогут заботиться о несовершеннолетнем вне специализированного учреждения, у несовершеннолетнего возникнет и потребность в жилом помещении, удовлетворить которую позволяет ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации»³;

2) «...федеральными законами не установлены случаи, когда попечителями могут быть поданы заявления о принятии не имеющих закрепленного жилого помещения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях».

Однако необходимо иметь в виду следующее. Хотя указанные лица считаются ограниченно дееспособными, они вправе самостоятельно обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления, но могут не знать о наличии такого права,

а лишение законных представителей права на обращение с заявлением о постановке на учет не соответствует интересам данных лиц.

Таким образом, законодательство Свердловской области о постановке на учет нуждается в доработке. В 2009 г. в Российской Федерации было выявлено 106 716 детей, оставшихся без попечения родителей⁴. Они все являются льготниками, поэтому в субъектах федерации должен быть создан механизм, позволяющий в полном объеме реализовать права, предоставленные им федеральным законодателем.

¹ Обзор законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения жилой площадью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Екатеринбург, 2010.

² Там же.

³ Тарасова А. Е. Правосубъектность граждан. Особенности правосубъектности несовершеннолетних, их проявления в гражданских правоотношениях. М., 2008.

⁴ URL: <http://www.usynovite.ru/statistics/2009/1>.