

Неганова Е.Н.

Лекции по

**ПРОКУРОРСКОМУ НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

для повышения квалификации прокурорских работников,
разработанные 25 апреля 2011 г. и впервые обнародованные перед
аудиторией горрайпрокуроров в г. Саратове в мае 2011 г.

Москва 2011

Автор:

НЕГАНОВА Е.Н. – ст. науч. сотр., кандидат юридических наук

Неганова (Мозымова) Е.Н. Лекции по прокурорскому надзору за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних для повышения квалификации прокурорских работников, разработанные 25 апреля 2011 г. и впервые обнародованные перед аудиторией горрайпрокуроров в г. Саратове в мае 2011 г. М. 2011. – 62 с.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ (ВМЕСТО ВСТУПИТЕЛЬНОГО СЛОВА).....	4
ЛЕКЦИЯ 1. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ, ЯВЛЯЮЩИХСЯ ЧЛЕНАМИ СЕМЕЙ СОБСТВЕННИКОВ (НАНИМАТЕЛЕЙ) ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ.....	5
ЛЕКЦИЯ 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ.....	16
ЛЕКЦИЯ 3. НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ И СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ- ИНВАЛИДАМИ.....	36
ЛЕКЦИЯ 4. НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫЕ МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ.....	42
5. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ (ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ).....	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	56

ВВЕДЕНИЕ

Уважаемые слушатели!

Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних является на сегодняшний день одним из актуальных направлений прокурорского надзора.

Результаты прокурорских проверок, которые прошли в различных регионах в конце 2009 – начале 2010 года способствовали тому, что Президент России Дмитрий Медведев взял под личный контроль ситуацию с обеспечением жильем детей-сирот. Он поручил Правительству до 1 июня 2010 года подготовить поправки в законодательство, которые должны изменить к лучшему ситуацию с обеспечением выпускников детских домов квартирами. Об этом Президент России сообщил в ходе совещания 16 марта 2010 года, посвященного теме контроля за исполнением поручений главы государства.

В этой связи прокурорам на местах необходимо планировать обязательные проверки исполнения жилищного законодательства и соблюдения жилищных прав несовершеннолетних.

В лекции будет обращено внимание, во-первых, на наиболее актуальные проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав детей и, во-вторых, на особенности защиты жилищных прав несовершеннолетних.

ЛЕКЦИЯ 1. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ, ЯВЛЯЮЩИХСЯ ЧЛЕНАМИ СЕМЕЙ СОБСТВЕННИКОВ (НАНИМАТЕЛЕЙ) ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

1) При проведении проверки законности сделок с жилыми помещениями, в которых проживают несовершеннолетние, необходимо обязательно проверять наличие согласия (разрешения) органов опеки и попечительства на совершение такой сделки. Требование о получении такого согласия содержится в ч. 4 ст. 292 Гражданского кодекса РФ¹, а также в пункте 5 статьи 21 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»².

¹ Статья 292 Гражданского кодекса РФ «Права членов семьи собственников жилого помещения»:

1. Члены семьи собственника, проживающие в принадлежащем ему жилом помещении, имеют право пользования этим помещением на условиях, предусмотренных жилищным законодательством.

Дееспособные и ограниченные судом в дееспособности члены семьи собственника, проживающие в принадлежащем ему жилом помещении, несут солидарную с собственником ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования жилым помещением.

(абзац введен Федеральным законом от 15.05.2001 N 54-ФЗ, в ред. Федерального закона от 24.04.2008 N 49-ФЗ)

2. Переход права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника, если иное не установлено законом.

(в ред. Федеральных законов от 15.05.2001 № 54-ФЗ от 30.12.2004 № 213-ФЗ).

3. Члены семьи собственника жилого помещения могут требовать устранения нарушений их прав на жилое помещение от любых лиц, включая собственника помещения.

4. Отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

(п. 4 в ред. Федерального закона от 30.12.2004 N 213-ФЗ)

² Статья 21 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 18.07.2009) «Об опеке и попечительстве» под названием «Предварительное разрешение органа опеки и попечительства, затрагивающее осуществление имущественных прав подопечного»

1. Опекун без предварительного разрешения органа опеки и попечительства не вправе совершать, а попечитель не вправе давать согласие на совершение сделок по сдаче имущества подопечного внаем, в аренду, в безвозмездное пользование или в залог, по отчуждению имущества подопечного (в том числе по обмену или дарению), совершению сделок, влекущих за собой отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, и на совершение любых других сделок, влекущих за собой уменьшение стоимости имущества подопечного. Предварительное разрешение органа опеки и попечительства требуется также во всех иных случаях, если действия

Вам при проведении проверки необходимо учитывать, что пункт 4 статьи 292 Гражданского кодекса РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 № 13-П признан не соответствующим Конституции Российской Федерации, в части, определяющей порядок отчуждения жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника данного жилого помещения, если при этом затрагиваются их права или охраняемые законом интересы, в той мере, в какой содержащееся в нем регулирование - по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, - не позволяет при разрешении конкретных дел, связанных с отчуждением жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, обеспечивать эффективную государственную, в том числе судебную, защиту прав тех из них, кто формально не отнесен к находящимся под опекой или попечительством или к оставшимся (по данным органа опеки и попечительства на момент совершения сделки) без родительского попечения, но либо фактически лишен его на момент

опекуна или попечителя могут повлечь за собой уменьшение стоимости имущества подопечного, в том числе при:

- 1) отказе от иска, поданного в интересах подопечного;
- 2) заключении в судебном разбирательстве мирового соглашения от имени подопечного;
- 3) заключении мирового соглашения с должником по исполнительному производству, в котором подопечный является взыскателем.

2. Предварительное разрешение органа опеки и попечительства требуется в случаях выдачи доверенности от имени подопечного.

3. Предварительное разрешение органа опеки и попечительства, предусмотренное частями 1 и 2 настоящей статьи, или отказ в выдаче такого разрешения должны быть предоставлены опекуну или попечителю в письменной форме не позднее чем через пятнадцать дней с даты подачи заявления о предоставлении такого разрешения. Отказ органа опеки и попечительства в выдаче такого разрешения должен быть мотивирован. Предварительное разрешение, выданное органом опеки и попечительства, или отказ в выдаче такого разрешения могут быть оспорены в судебном порядке опекуном или попечителем, иными заинтересованными лицами, а также прокурором.

4. При обнаружении факта заключения договора от имени подопечного без предварительного разрешения органа опеки и попечительства последний обязан незамедлительно обратиться от имени подопечного в суд с требованием о расторжении такого договора в соответствии с гражданским законодательством, за исключением случая, если такой договор заключен к выгоде подопечного. При расторжении такого договора имущество, принадлежавшее подопечному, подлежит возврату, а убытки, причиненные сторонам договора, подлежат возмещению опекуном или попечителем в размере и в порядке, которые установлены гражданским законодательством.

5. Правила, установленные частью 3 настоящей статьи, применяются также к выдаче органом опеки и попечительства согласия на отчуждение жилого помещения в случаях, предусмотренных пунктом 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации.

совершения сделки по отчуждению жилого помещения, либо считается находящимся на попечении родителей, при том, однако, что такая сделка - вопреки установленным законом обязанностям родителей - нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего.

Сейчас нужно проверять наличие согласия на совершение всех сделок с жильем, в которых проживают несовершеннолетние, которые могут повлечь ущемление жилищных прав детей.

Напомню, что ранее, требование о получении такого согласия распространялось не на все сделки с жильем, в которых проживали дети. Редакция пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса РФ, введенная Федеральным законом от 30.12.2004 № 213-ФЗ, ущемила во многом жилищные права детей, ликвидировав государственный контроль над многими сделками с жильем, в которых проживают дети (большинство сделок с жильем, в которых проживают несовершеннолетние, остались за пределами контроля государственных органов).

Без согласия органов опеки и попечительства³ совершались следующие сделки с жильем, в которых проживали несовершеннолетние:

1) Незащищенными оказались, во-первых, оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние, о которых не известно органам опеки и попечительства.

2) Во-вторых, - несовершеннолетние как из благополучных, так и из неблагополучных семей, чьи родители или лица, их заменяющие, в своих корыстных интересах ухудшают жилищные условия детей посредством совершения указанных сделок.

Такая ситуация возмущала прокуроров на местах, так как в результате

³ Отсутствие необходимости получения согласия органов опеки и попечительства на совершение сделки с жильем означает фактическую «ликвидацию» контроля за такими сделками. Следовательно, никто не сможет отстоять жилищные права несовершеннолетних, проживающих в жилых помещениях, являющихся объектом подобной сделки, в результате которой ухудшаются жилищные условия несовершеннолетних. Ухудшения жилищных условий может выражаться в отдаленности от объектов детской инфраструктуры (детский сад, соответствующая развитию и здоровью ребенка школа, медицинские учреждения и т.п.), в уменьшении жилплощади (отсутствие детской комнаты и т.п.).

уменьшились гарантий жилищных прав несовершеннолетних при отчуждении жилых помещений⁴. Более ранними редакциями части 4 статьи 292 Гражданского кодекса РФ (редакциями Федеральных законов от 16.04.2001 № 45-ФЗ, и от 15.05.2001 № 54-ФЗ) государственная защита гарантировалась гораздо большему кругу несовершеннолетних.

Сейчас необходимость получения согласия на совершение сделки распространена на все сделки с жильем, в которых проживают несовершеннолетние, как в благополучных, так и в неблагополучных семьях.

2) Ущемление прав и законных интересов детей при наличии препятствий в заключении договора социального найма жилого помещения. Относительно заключения договора социального найма уместно привести следующий пример. В прокуратуру поступали многочисленные заявления от жителей бывшего общежития, переданного в муниципальную собственность.

В силу статьи 7 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшимся в качестве общежитий, и переданным в ведение органов местного самоуправления, применяются нормы Жилищного кодекса РФ о договоре социального найма. При этом вопреки требованиям законодательства администрация муниципального образования отказывает обратившимся гражданам в заключении договора социального найма. Таким образом, в здании бывшего общежития проживают семьи с детьми, которые не имеют регистрации по месту жительства, в связи с чем не могут

⁴ Довольно часто в СМИ оправдывалась ликвидация контроля органов опеки при совершении сделок по отчуждению жилых помещений: утверждают, что дача согласия органами опеки необходима только в отношении неблагополучных семей, в иных же случаях происходит затягивание процесса совершения сделки, и тем самым нарушаются права других жильцов, участников сделки. – Однако опрометчивость такого утверждения явно бросается в глаза. Ведь из корыстных побуждений ущемить права детей могут и в благополучных семьях как родители, так и опекуны и попечители.

воспользоваться бесплатными медицинскими услугами, устроить ребенка в дошкольное образовательное учреждение и т.д.

Однако отсутствие договора социального найма, а также решения органа местного самоуправления об исключении соответствующего дома из специализированного жилищного фонда не препятствует осуществлению гражданами прав нанимателя жилого помещения по договору социального найма, поскольку их реализация не может быть поставлена в зависимость от оформления органами местного самоуправления указанных документов.

Таким образом, общежитие, которое было передано в ведение органов местного самоуправления, утратило статус общежития в силу закона и к нему применяется правовой режим, установленный для жилых помещений, предоставленных по договору социального найма. Прокуратурой по результатам проведения проверок и истребования необходимых документов направляются исковые заявления в интересах несовершеннолетних об обязанности администрации заключить договор социального найма.

3) Большие затруднения на практике с момента введения Жилищного кодекса РФ вызывает часть 4 статьи 31 этого кодекса⁵. В

⁵ Для сведения: Статья 31 ЖК РФ: Права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении

1. К членам семьи собственника жилого помещения относятся проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи.

2. Члены семьи собственника жилого помещения имеют право пользования данным жилым помещением наравне с его собственником, если иное не установлено соглашением между собственником и членами его семьи. Члены семьи собственника жилого помещения обязаны использовать данное жилое помещение по назначению, обеспечивать его сохранность.

3. Дееспособные и ограниченные судом в дееспособности члены семьи собственника жилого помещения несут солидарную с собственником ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования данным жилым помещением, если иное не установлено соглашением между собственником и членами его семьи.

(в ред. Федерального закона от 24.04.2008 N 49-ФЗ)

Действие положений части 4 статьи 31 не распространяется на бывших членов семьи собственника приватизированного жилого помещения при условии, что в момент приватизации данного жилого помещения указанные лица имели равные права пользования этим помещением с лицом, его приватизировавшим, если иное не установлено законом или договором (Федеральный закон от 29.12.2004 N 189-ФЗ).

настоящее время ребенок не может быть признан бывшим членом семьи собственника жилого помещения и выселен из жилого помещения, если он остался проживать с родителей, который не является собственником жилого помещения.

Как Вам известно, после введения в действие Жилищного кодекса РФ⁶ много проблем породил вопрос о том, сохраняют ли дети право пользования жилым помещением, находящимся в собственности одного из родителей, после расторжения родителями брака?

(Из "Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года" (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.11.2007:

Вопрос 4: Сохраняет ли ребенок право пользования жилым помещением, находящимся в собственности одного из родителей, после расторжения родителями брака?

4. В случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. Если у бывшего члена семьи собственника жилого помещения отсутствуют основания приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением, а также если имущественное положение бывшего члена семьи собственника жилого помещения и другие заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением, право пользования жилым помещением, принадлежащим указанному собственнику, может быть сохранено за бывшим членом его семьи на определенный срок на основании решения суда. При этом суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства, по их требованию.

5. По истечении срока пользования жилым помещением, установленным решением суда, принятым с учетом положений [части 4](#) настоящей статьи, соответствующее право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника прекращается, если иное не установлено соглашением между собственником и данным бывшим членом его семьи. До истечения указанного срока право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника прекращается одновременно с прекращением права собственности на данное жилое помещение этого собственника или, если отпали обстоятельства, послужившие основанием для сохранения такого права, на основании решения суда.

6. Бывший член семьи собственника, пользующийся жилым помещением на основании решения суда, принятого с учетом положений [части 4](#) настоящей статьи, имеет права, несет обязанности и ответственность, предусмотренные [частями 2 - 4](#) настоящей статьи.

7. Гражданин, пользующийся жилым помещением на основании соглашения с собственником данного помещения, имеет права, несет обязанности и ответственность в соответствии с условиями такого соглашения.

⁶ Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ (ред. от 30.07.2010) «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

Ответ: Согласно части 4 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи.

Вместе с тем в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации ребенок имеет право на защиту своих прав и законных интересов, которая осуществляется родителями (п.1 ст. 56 СК РФ). Родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей, они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей (п. 1 ст. 63 Кодекса).

Приведенные права ребенка и обязанности его родителей сохраняются и после расторжения брака родителей ребенка.

Исходя из этого лишение ребенка права пользования жилым помещением одного из родителей - собственника этого помещения может повлечь нарушение прав ребенка.

Поэтому в силу установлений Семейного кодекса Российской Федерации об обязанностях родителей в отношении своих детей право пользования жилым помещением, находящимся в собственности одного из родителей, должно сохраняться за ребенком и после расторжения брака между его родителями.

Имейте ввиду, что ответ на вопрос, опубликованный в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2005 года под номером 18, признан утратившим силу, так как в нем говорилось о том, что дети утрачивают право пользования

жилым и, следовательно, подлежат выселению. Это влекло в свою очередь массовое выселение таких детей по всей России⁷.

Таким образом, прокурорам при участии в деле о выселении⁸ нельзя допускать выселения детей по ч. ст. 31 Жилищного кодекса РФ. При выявлении таких фактов необходимо принципиально реагировать на такие нарушения. Ранее такое выселение оправдывалось ныне не применяемым положением в «Вопросе 18» постановления Президиума Верховного Суда РФ от 23 ноября 2005 г. «Ответы на вопросы о практике применения судами Кодекса РФ об административных правонарушениях, жилищного и земельного законодательства, иных федеральных законов».

Если у бывшего члена семьи собственника жилого помещения

⁷ Для сведения: из Обзора судебной практики Верховного Суда РФ от 23.11.2005 «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2005 года»:

Вопрос 18: Становится ли ребенок бывшим членом семьи собственника жилого помещения по правилам ст. 31 ЖК РФ, если после расторжения брака его родители стали проживать раздельно, а он - с тем из родителей, который в собственности жилья не имеет?

Ответ: В соответствии с ч. 1 ст. 31 ЖК РФ к членам семьи собственника жилого помещения относятся проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника.

Из положений указанной нормы следует, что членом семьи собственника является лицо, проживающее совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении.

В п. 3 ст. 65 СК РФ место жительства детей при раздельном проживании родителей устанавливается соглашением родителей.

Если после расторжения брака ребенок стал проживать с тем из родителей, у которого не имеется жилого помещения в собственности, и у другого родителя возникли алиментные обязательства в отношении его, то ребенок уже не может считаться членом семьи собственника.

В силу ч. 4 ст. 31 ЖК РФ в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. При этом суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства, по их требованию.

Таким образом, если **ребенок** по соглашению родителей остается проживать с родителем, у которого в собственности жилья не имеется, он **является бывшим членом семьи собственника жилого помещения и подлежит выселению** вместе с бывшим супругом на основании и в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 31 ЖК РФ.

⁸ Для справки: Судебные дела о выселении в соответствии со ст. 45 ГПК РФ, относятся к обязательной категории дел, по которым прокурор обязательно должен принимать участие для дачи заключения по делу. Обязательность вступления в процесс и дача заключения по делам о выселении без предоставления другого жилого помещения закреплена у прокурора закреплена в п. 4 Приказа Генерального прокурора РФ от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве».

отсутствуют основания приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением, а также если имущественное положение бывшего члена семьи собственника жилого помещения и другие заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением, право пользования жилым помещением, принадлежащим указанному собственнику, может быть сохранено за бывшим членом его семьи на определенный срок на основании решения суда.

При этом суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства, по их требованию. По истечении срока, установленного решением суда, право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника жилого помещения прекращается (ч. 5 ст. 31 ЖК РФ).

При наличии обстоятельств, которые не позволяют бывшему члену семьи собственника жилого помещения обеспечить себя иным жилым помещением, суд может продлить указанный срок в связи с тем, что ст. 31 ЖК РФ не содержит запрета на повторное обращение в суд за его продлением (вопрос 20 Постановления Президиума Верховного Суда РФ от 23 ноября 2005 г. «Ответы на вопросы о практике применения судами Кодекса РФ об административных правонарушениях, жилищного и земельного законодательства, иных федеральных законов».).

4) При планировании проверок соблюдения жилищных прав граждан, необходимо обращать внимание на соблюдение прав и законных интересов гражданина при реализации права на направление средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий.

Например, ранее с 12.12.2007 можно⁹ было участвовать в строительных жилищных кооперативах, уже имеющих право собственности на жилые

⁹ С момента утверждения Постановлением Правительства РФ от 12.12.2007 № 862 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий».

помещения¹⁰. Такое положение не действует с момента вступления в силу решения Верховного Суда РФ от 17.08.2010 № ГКПИ10-806 «О признании частично недействующим подпункта «г» пункта 11 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий», утв. Постановлением Правительства РФ от 12.12.2007 № 862 – так как оно **ограничивало (нарушало) права граждан при реализации права на направление средств материнского капитала на улучшение жилищных условий.**

Это связано с тем, что, право собственности на жилой дом у кооператива возникает лишь с момента государственной регистрации этого дома (статья 219 Гражданского кодекса РФ¹¹) – и граждане не могли направлять средства материнского капитала в те кооперативы, которое не имели права собственности на жилой дом; – **и это и являлось нарушением прав граждан.**

5) Раскрытие этого вопроса завершу рекомендацией для тех, кто захочет более глубоко ознакомиться с вопросом охраны жилищных прав детей, являющихся членами семей собственников (нанимателей) жилых помещений, - обратиться к монографии, подготовленной в 2010 году в нашем Институте (НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ) посвященной **«Предупреждению криминальных захватов частных жилых**

¹⁰ Подпункт «г» пункта 11 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу, в части, возлагающей на лиц, получивших государственный сертификат на материнский капитал, обязанность представить в территориальный орган Пенсионного фонда РФ копию свидетельства о праве собственности кооператива на жилое помещение, которое будет выдано лицу, получившему сертификат, или супругу лица, получившего сертификат, после внесения паевого взноса в полном размере, в случаях, когда средства материнского капитала направляются не на приобретение, а на строительство жилого помещения.

¹¹ Согласно статье 219 Гражданского кодекса РФ, право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации.

помещений»¹². Авторы этого труда указывают, что, к сожалению, прокурорский надзор за обеспечением законности при разрешении заявлений и сообщений о безвестном исчезновении владельцев жилья пока еще не носит систематического характера. Прокуроры нередко запаздывают, а иногда и вовсе не принимают мер прокурорского реагирования на факты ненадлежащей проверки и необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела¹³. Это особый объект надзора, на который также необходимо обращать внимание при планировании проверок. По подобным выявленным фактам необходимо направлять материалы для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке пункта 2 части 2 статьи 37¹⁴ Уголовно-процессуального кодекса РФ.

¹² Авторы монографии: *Г.В.Антонов-Романовский, Е.Г.Горбатовская, Н.С.Матвеева*. Эта монография является первым всесторонним криминологическим исследованием. В ней обобщен и проанализирован обширный эмпирический материал по криминальным захватам жилья, совершенным на территории Центрального, Северо-Западного и Приволжского федерального округа с конца 90-х годов прошлого столетия по настоящее время. Изучен опыт совершенствования противодействия захватам жилья правоохранительными органами Санкт-Петербурга.

¹³ См.: *Г.В.Антонов-Романовский, Е.Г.Горбатовская, Н.С.Матвеева*. Предупреждение криминальных захватов частных жилых помещений. М., 2010. С. 78.

¹⁴ *Для сведения:* в соответствии Уголовно-процессуального кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 05.06.2007 N 87-ФЗ):

«Статья 37 Прокурор».

1. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

2. В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

2) выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;».

ЛЕКЦИЯ 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

Молодежь, имеющая первоначальный капитал в виде жилья, является наиболее активным социально-ориентированным слоем населения, который может внести существенный вклад в экономику, научную и культурную жизнь страны. При этом среди подрастающего поколения много сирот либо оставшихся без попечения родителей детей. Об их жилищном благополучии некому позаботиться, кроме государства. Вместе с тем, неблагоприятным представляется увеличение нарушений прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей **в жилищной сфере**.

Как Вы понимаете, речь пойдет о реализации права на получение жилья ребенка-сироты, не имеющего закрепленного жилого помещения, регламентированного ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹⁵ и частью второй статьи 57

¹⁵ Статья 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ Дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение:

1. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), имевшие закрепленное жилое помещение, сохраняют на него право на весь период пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания населения, а также в учреждениях всех видов профессионального образования независимо от форм собственности, на период службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, на период нахождения в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы.
(в ред. Федерального закона от 08.02.1998 N 17-ФЗ)

Абзац второй пункта 1 статьи 8 подлежит применению в соответствии с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в [Определении](#) Конституционного Суда РФ от 05.02.2009 N 250-О-П.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных [норм](#).
(в ред. Федеральных законов от 08.02.1998 N 17-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Жилищного кодекса РФ¹⁶. Анализ прокурорской практики по России свидетельствует о том, что это право часто не реализуется¹⁷.

Перед проведением проверки Вам целесообразно ознакомиться со статистическими показателями ежегодной формы 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», утвержденная Приказом Росстата от 27.07.2009 № 150. В разделе пятом она содержит сведения о численности лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не обеспеченных жилыми помещениями (всего на конец отчетного года), а также обеспеченных жилыми помещениями за отчетный год.

Так, в настоящее время остается значительным количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей не обеспеченных жилыми помещениями в целом по России (75882 тыс. в 2009 г., 65 383 тыс. в 2008 г.)¹⁸. При этом увеличение нарушений прав детей-сирот в жилищной сфере относится к крайне неблагоприятным явлениям.

Причина этого – недостаточная разработка нормативной правовой базы в субъектах Российской Федерации и отсутствие налаженного механизма

Дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на имущество и жилое помещение устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и относятся к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

(абзац введен Федеральным [законом](#) от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

2. Регистрационный учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется как по месту жительства (место закрепления за ними жилой площади), так и по месту временного пребывания (учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, общежитие, семья опекуна (попечителя), приемная семья).

Снятие детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с регистрационного учета по месту жительства или по месту пребывания осуществляется только с согласия органов опеки и попечительства.

3 - 7. Утратили силу. - Федеральный [закон](#) от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

¹⁶ В соответствии с ч.2 статьи 57 Жилищного кодекса РФ детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы жилые помещения по договорам социального найма предоставляются **вне очереди**.

¹⁷ См.: «Медведев потребовал исправить ситуацию с жильем для сирот» // [realty.lenta.ru > news/2010/03/16/sirota/](http://realty.lenta.ru/news/2010/03/16/sirota/)

¹⁸ См.: Форма 103-РИК за 2006-2009 гг.

органов местного самоуправления и субъектов РФ по принятию мер для своевременного предоставления детям-сиротам жилья. Кроме этого, в данной сфере на протяжении пяти лет наблюдается тенденция уменьшения на 15 % активности в деятельности органов опеки и попечительства по предъявлению исков (представлению заключений) в суд о защите жилищных прав детей-сирот (34 769 детей-сирот в 2006 г., в 2007 г. – 39 066, в 2008 г. – 33 143, в 2009 г. – 29 588). При этом в 2010 г. сохранялась активная надзорная и исковая деятельность прокуроров по защите жилищных прав детей-сирот.

1) Как Вам должно быть известно, дополнительные гарантии прав детей-сирот на жилое помещение устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и относятся к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации¹⁹.

Судебная практика Верховного Суда РФ свидетельствует, что в большинстве случаев прокуроры обращались в суд с заявлениями о предоставлении указанной категории детей жилых помещений по договорам социального найма к органам местного самоуправления. Ответчики, возражая против заявленных требований, ссылались на то, что указанная категория лиц должна обеспечиваться жильем органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, но за счет средств субъекта Российской Федерации.

По мнению Верховного Суда РФ, правильной является позиция судов, которые, разрешая дела названной категории, обоснованно не соглашались с доводами органов местного самоуправления (ответчиков по делу) и удовлетворяли требования прокуроров о предоставлении вне очереди по

¹⁹ Поэтому финансовое обеспечение дополнительных гарантий по социальной поддержке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются расходными обязательствами субъектов РФ. Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные виды социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 5 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

договору социального найма жилых помещений детям-сиротам или детям, оставшимся без попечения родителей, по месту их жительства.

Особое внимание следует обратить на **финансирование мероприятий**, направленных на защиту жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

При планировании проверочных мероприятий Вам необходимо понять, почему дети-сироты в Вашем регионе не получают жилье на законных основаниях. Для этого следует выяснить, какими способами они обеспечиваются жильем по законодательству Вашего субъекта РФ. Анализ российского и регионального законодательства свидетельствует о том, что эти способы можно классифицировать по различным основаниям. Во-первых, по виду права на жилье среди способов обеспечения жильем детей-сирот можно выделить предоставление жилья по договору социального найма²⁰; а также приобретение жилья в собственность силами самих детей-сирот и лиц из числа детей-сирот с использованием жилищного сертификата²¹ либо иных выплат, предусмотренных региональным законодательством²².

Получение жилья по договору социального найма осуществляется в соответствии с дополнительными социальными гарантиями для

²⁰ Более подробно о социальном найме жилья см., например: Никифорова Е. Социальный наем жилого помещения // Жилищное право. 2010. № 11. С. 55 – 82; Шитова М.А. Актуальные вопросы и споры о праве на жилое помещение, занимаемое по договору социального найма // Жилищное право. 2009. № 11. С. 79 - 93.

²¹ См., например: Постановление Администрации (Правительства) Курганской области от 27.04.2005 № 125 «О создании рабочей группы по выдаче государственных жилищных сертификатов» // Справочная правовая система Консультант Плюс.

²² См., например: Постановление Правительства Пермского края от 27.07.2009 № 486-п «О пилотном проекте «Предоставление выплаты на приобретение жилого помещения детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа» // Справочная правовая система Консультант Плюс.

рассматриваемой категории граждан, установленными на федеральном уровне²³.

В рассматриваемом аспекте на сегодняшний день приобретение жилья в собственность детьми-сиротами и лицами из их числа возможно в случае установления для них дополнительных гарантий субъектами Российской Федерации. Это один из способов выполнения государственных гарантий по обеспечению детей-сирот жильем. Естественно, что финансирование таких мероприятий осуществляется из регионального бюджета. Например, постановлением правительства Пермского края от 27.07.2009 № 486-п утвержден «Порядок предоставления выплаты на приобретение жилого помещения детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа», которым предусмотрено, что приобретаемое жилое помещение оформляется в собственность лица, поименованного в жилищном сертификате (пункт 23 этого порядка).

Исходя из способов приобретения жилья уполномоченным органом для дальнейшего его предоставления детям-сиротам можно выделить следующую классификацию способов обеспечения жильем сирот:

- предоставление жилья из вторичного жилищного фонда,
- предоставление жилья из первичного жилищного фонда, например, в результате строительства социального жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей²⁴ – в том числе посредством размещения заказа на строительство квартиры для государственных нужд в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ,

²³ См.: ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ, 23.12.1996, № 52, ст. 5880; 16.02.1998, № 7, ст. 788; 30.08.2004, № 35, ст. 3607; см. также: пп.2 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации.

²⁴ См., например: Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 26.02.2010 № 1831 «О республиканской целевой программе «Жилище» на 2010 - 2012 годы» // Справочная правовая система Консультант Плюс.

оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»²⁵ (далее - Федеральный закон № 94-ФЗ).

Многочисленные нарушения законов, регулирующих порядок предоставления жилья детям-сиротам²⁶, использование малой доли возможностей из всего арсенала способов приобретения жилья для детей-сирот и являются причинами несвоевременного обеспечения жильем детей-сирот. Например, нарушение порядка приобретения жилья для дальнейшего предоставления детям-сиротам влечет отмену правовых оснований для приобретения жилья органом государственной власти либо органом местного самоуправления. Это, например, относится к строительству жилья по госзаказу для детей-сирот с нарушением норм Федерального закона № 94-ФЗ. Например, подача заявки на участие в аукционе, не отвечающей требованиям аукционной документации. В результате это жилье не может быть предоставлено ребенку (смотрите, например, Постановление Федерального Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.10.2010 № Ф03-7296/2010 по делу № А59-461/2010²⁷; Постановление Федерального Арбитражного суда Уральского округа от 10.11.2009 № Ф09-9028/09-С5 по делу N А60-9673/2009-С7²⁸).

Предлагаю Вашему вниманию более подробно остановиться на недостаточной разработанности нормативной правовой базы в субъектах РФ,

²⁵ СЗ РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105; 08.11.2010, № 45, ст. 5755.

²⁶ 27-02-2010: «Законодательство по обеспечению детей - сирот жильем нарушается во всех регионах России - Генпрокуратура РФ» // [vl-ubn.ru > news...zakonodatelstvo...deteyi-.html](http://vl-ubn.ru/news...zakonodatelstvo...deteyi-.html)

²⁷ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19.10.2010 № Ф03-7296/2010 по делу № А59-461/2010. Дело по заявлению прокурора о признании незаконным решения об утверждении документации об аукционе передано на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции, поскольку, отказывая в требовании в связи с пропуском трехмесячного срока для подачи заявления, суд не указал, с какого момента этот срок исчисляется, а также не рассмотрел повторно спор по существу.

²⁸ Постановление ФАС Уральского округа от 10.11.2009 № Ф09-9028/09-С5 по делу № А60-9673/2009-С7. *Требование прокурора:* О признании недействительными размещения муниципального заказа и муниципального контракта, заключенного на основании аукциона. *Обстоятельства дела:* По мнению прокурора, установленное конкурсной документацией требование представлять с заявкой на участие копию санитарно-эпидемиологического заключения препятствует осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

что приводит к использованию не всех имеющихся государственных ресурсов, позволяющих государству в ускоренных темпах выполнять взятые на себя обязательства по обеспечению жильем детей-сирот.

В настоящее время регионы, в которых отсутствуют такие нормативные правовые акты, во-первых, устанавливающие расходные обязательства субъекта Российской Федерации; во-вторых, устанавливающие уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения – не могут получить субсидии из федерального бюджета на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот²⁹. Ранее такие ограничения в получении субсидий отсутствовали. Это, конечно же, не могло не привести к сокращению числа регионов, получающих субсидии из федерального бюджета на указанные цели. Вместе с тем, по мнению автора, такое положение дел является стимулом для более основательной разработки и упорядочения норм регионального законодательства, а также к поиску имеющихся возможностей для выполнения государственных обязательств по обеспечению жильем детей-сирот.

По логике вещей, если устранить причины, способствующие непредставлению жилья детям-сиротам, то проблема будет решена. В устранении и предотвращении таких причин основную роль играет именно прокурор в том числе в связи с отсутствием активных действий уполномоченных государственных органов.

Деятельности органов опеки и попечительства, несущих бремя ответственности за соблюдением имущественных прав несовершеннолетних

²⁹ См.: пункт 9 «Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1203 // Справочная правовая система Консультант Плюс.

в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 7, п. 8 ст. 8, ст. 20, ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», недостаточно в силу того, что, как это ни парадоксально, порою и по их вине нарушаются жилищные права детей-сирот³⁰ (например, при разрешении вопроса о постановке ребенка-сироты на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении и т.д.).

При этом, если мы обратим внимание на такой субъект правоотношений, как прокурор, мы увидим, что он может применить такие меры реагирования, которые в большей степени вероятности приведут к устранению нарушений жилищных прав детей-сирот и причин, способствующих не предоставлению детям-сиротам жилья. Хочу обратить Ваше внимание на наиболее яркие и проблемные примеры.

Во-первых, прокурор выявляет нарушения законов (и возможные нарушения законов в будущем) задолго до того момента, когда необходимо предоставлять жилье, предотвращая путем применяя таких меры воздействия, как внесение представлений, направление исков в суд и т.д., возможные нарушения, способствующие непредоставлению жилья детям-сиротам.

Во-вторых, осуществляя проверку, прокурор может выяснять, а поставлен ли ребенок-сирота на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилья. Если нет – то прокурор может внести представление, потребовав поставить ребенка на учет и привлечь виновных лиц к соответствующей ответственности; а также обратиться в суд иском о признании бездействия незаконным и о постановке ребенка на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении.

Кроме этого, прокурор может предотвратить многочисленные нарушения по не предоставлению либо несвоевременному предоставлению жилья детям-сиротам, в ходе проверки выясняя, каким образом ведется

³⁰ См.: Мозымова Е.Н. Деятельность прокурора по защите жилищных прав граждан в гражданском судопроизводстве: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 6, 55.

деятельность уполномоченных органов по планированию мероприятий, направленных на своевременное предоставление жилья детям-сиротам, и внося соответствующие акты реагирования. К указанным мероприятиям можно отнести следующее: 1) надлежащее размещение заказов на строительство жилья для детей-сирот в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ; 2) заблаговременную организацию процедуры получения субсидий из федерального бюджета на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот. Эта процедура включает помимо необходимости разработки упомянутых выше нормативных правовых актов, также и обязательную подачу заявки на получение субсидии в текущем финансовом году по форме и в сроки, которые установлены Министерством финансов Российской Федерации.

При не предоставлении в срок жилья ребенку-сироте роль прокурора проявляется в том, что он посредством, в первую очередь, *исков* с основным требованием о предоставлении жилья ребенку сироте способствует восстановлению нарушенного права. Формулируя иски, прокурор не может конкретизировать способ обеспечения ребенка-сироты жильем, дабы не вмешиваться в хозяйственную деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ либо органов местного самоуправления и не нарушать конституционный принцип самостоятельности органов местного самоуправления (ст. 12 Конституции Российской Федерации)³¹.

Также я хочу отметить правотворческую деятельность прокурора³², способствующую совершенствованию регионального законодательства и созданию условий для реализации государственных обязательств по

³¹ См.: Вопрос 19 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ от 07.06.2006, 14.06.2006 «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2006, № 9.

³² См.: пункт 1.2 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // Справочная правовая система Консультант Плюс.

обеспечению детей-сирот жильем. Речь идет об инициативной разработке проектов нормативных правовых актов, необходимых для получения субсидий из федерального бюджета для обеспечения жильем детей-сирот; участии в подготовке таких законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти; подготовке правовых заключений на указанные нормативные правовые акты; участии в обсуждении законопроектов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

2) Среди имеющихся нарушений необходимо выявлять случаи криминального захвата жилья детей-сирот. На такие нарушения следует принципиально реагировать уголовно-правыми мерами и иными, являющимися уже дополнительными мерами прокурорского реагирования, например, исками из уголовного дела о признании следки недействительной и признании права на жилое помещение лицом из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

В этой связи в Государственной Думе Федерального Собрания РФ находится несколько законопроектов, предусматривающих законодательные изменения, предупреждающие криминальный захват лиц из числа детей-сирот такими способами: установить срок, в течение которого невозможно отчуждать жилье от пяти³³ до десяти³⁴ лет. С подобными проектами федеральных законов Вы можете ознакомиться на официальном сайте Госдумы РФ: www.duma.gov.ru.

3) Виды иных нарушений жилищных прав детей-сирот:

а) Среди видов нарушений можно выделить такое нарушение, как приведение в непригодное для проживания состояние жилого помещения по

³³ Проект Федерального закона № 515961-5 «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Внесен в Госдуму Федерального Собрания РФ 17.03.2011 С.М.Мироновым, В.А.Петренко.

³⁴ Проект Федерального закона № 495297-5 «О внесении изменений в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ред., внесенная в ГД ФС РФ). Внесен Законодательным Собранием Приморского края 02.02.2011 в Госдуму Федерального Собрания РФ.

вине проживающих в них родителей, иных близких родственников. Реальные меры воздействия к таким лицам принимаются не всегда, своевременно не решаются вопросы текущего и капитального ремонта. Районный прокурор (январь 2010 г.) в этом случае принял следующие меры:

- обратился в суд с заявлением о понуждении к проведению капитального ремонта жилого помещения, закрепленного за несовершеннолетними к наймодателю жилого помещения (ст. 65³⁵, 67 ЖК РФ³⁶). При этом исковые требования ответчиком были удовлетворены добровольно;

- возбуждено производство об административном правонарушении по части 1 статьи 7.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях³⁷, предусматривающей ответственность за порчу жилых домов, жилых помещений, либо использование их не по назначению.

б) Следующим отмечу нарушение статьи 2 Законом РФ от 04.07.91 «О приватизации жилищного фонда» когда в установленный трехмесячный срок не оформлена передача квартиры в собственность ребенку-сироте.

в) Проверочные мероприятия необходимо нацеливать и на выявление фактов задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг в жилых помещениях, закрепленных за несовершеннолетними. В настоящее время

³⁵ В соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 65 Жилищного кодекса РФ, наймодатель жилого помещения по договору социального найма обязан осуществлять капитальный ремонт жилого помещения.

³⁶ В пункте 2 статьи 66 Жилищного кодекса РФ предусмотрено наступление ответственности наймодателя жилого помещения по договору социального найма при неисполнении или ненадлежащем исполнении наймодателем жилого помещения по договору социального найма обязанностей по своевременному проведению капитального ремонта сданного внаем жилого помещения.

Согласно подпункту 5 пункта 1 статьи 67 Жилищного кодекса РФ наниматель жилого помещения по договору социального найма имеет право в установленном порядке требовать от наймодателя своевременного проведения капитального ремонта жилого помещения, надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления коммунальных услуг.

³⁷ «Статья 7.21 КоАП РФ Нарушение правил пользования жилыми помещениями:

1. Порча жилых домов, жилых помещений, а равно порча их оборудования, самовольные переустройство и (или) перепланировка жилых домов и (или) жилых помещений либо использование их не по назначению -
(в ред. Федерального закона от 28.12.2009 N 380-ФЗ)

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей.
(в ред. Федерального закона от 22.06.2007 N 116-ФЗ)»

существует практика обращения прокурорами в суд, в результате чего, например, в Калужской области была взыскана компенсация по оплате жилья и коммунальных услуг в пользу детей на общую сумму 152 тыс. рублей.

г) Нарушением является закрепление за ребенком-сиротой жилья, принадлежащего на праве собственности опекуну.

д) Имеют место факты предоставление аварийного жилья.

е) Прокуроры выявляют такие нарушения, как что в течение длительного времени (более пяти лет) не проводятся проверки и отсутствуют сведения о сохранности и обследования жилых помещений, закрепленных за несовершеннолетними, находящимися на полном государственном обеспечении в ГОУ «Редькинская санаторная школа-интернат», ГУ «Полотняно-Заводский Детский дом-интернат для умственно-отсталых детей». На такие факты прокурорами вносились представления.

ж) Вместе с тем, имеются случаи, когда обследование жилого помещения проводилось регулярно после установления над ребенком опеки в 2003 году, в актах обследования отмечалось ухудшение состояния жилого помещения, однако необходимые меры по его сохранности не принимались, в результате чего в 2008 г. жилое помещение было признано непригодным для проживания. На такие нарушения прокуроры отреагировали внесением представлений.

з) Следует отметить такую неблагоприятную тенденцию в деятельности органов опеки и попечительства, что несмотря на проводимые этими органами проверки и констатацию фактов неудовлетворительного состояния жилых помещений, - складывающаяся неблагоприятная ситуация органами опеки и попечительства не анализируется, поэтому реальные меры по устранению выявленных нарушений принимаются не всегда.

и) Имеют место факты необоснованного снятия с жилищного учета детей-сирот. Так, выпускникам интернатных учреждений В. и А. в 2007 году предоставлены комнаты в общежитии, несмотря на это в 2009 году они необоснованно сняты с жилищного учета.

к) Относительно **нарушений по постановке детей-сирот на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении:**

- в нарушение ст. 57 Жилищного кодекса РФ дети-сироты поставлены в список в общую и льготную очереди;

- прокурором района установлено, что Администрацией муниципального образования «Город Малоярославец» сформирован единый список граждан, нуждающихся в жилых помещениях по договору социального найма. В нарушение требований пункта 11 статьи 7 Закона Калужской области от 08.02.2006 № 170-ФЗ «О реализации прав граждан на предоставление жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» в этом списке состояли дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;

- факты несвоевременной постановки на учет (нарушенные сроки ставили от 5 месяцев до 5 лет). Так, несовершеннолетние О., В., А., К. были поставлены на жилищный учет только по инициативе прокуратуры района.

Причинами нарушений жилищных прав детей-сирот являются:

- отсутствие надлежащей организации работы;
- неудовлетворительное состояние ведомственного контроля;
- недостаточная работа органов опеки и попечительства по защите жилищных прав детей–сирот.

Причинами нарушений жилищных прав детей-сирот по обеспечению жильем детей-сирот являются (ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ):

- фрагментарность действующего законодательства об обеспечении жильем детей-сирот,

- в результате чего, существуют разные подходы к формированию механизма обеспечения жильем детей указанной категории в части:

а) порядка и сроков постановки их на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях;

б) осуществления контроля за сохранностью жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами в период нахождения по опекой, пребывания в соответствующем учреждении или прохождения военной службы по призыву;

в) форм и сроков предоставления жилья;

в) требований, предъявляемых к жилому помещению

г) и др.

4) Относительно органов, участвующих в механизме реализации жилищных прав детей-сирот. На региональном уровне участвуют следующие органы:

а) органы³⁸ опеки и попечительства³⁹ – пока имеют функции по *закреплению жилого помещения* за ребенком, оставшимся без опеки и попечительства в соответствии с со. статьей 8 Федерального закона № 159-

³⁸ Согласно ч. 2 статьи 19 «Распоряжение имуществом подопечных Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 18.07.2009) «Об опеке и попечительстве» (принят ГД ФС РФ 11.04.2008)) органы опеки и попечительства дают опекунам и попечителям разрешения и обязательные для исполнения указания в письменной форме в отношении распоряжения имуществом подопечных.

³⁹ Согласно статье 18 «Охрана имущества подопечного» Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 18.07.2009) «Об опеке и попечительстве»:

1. Опекун или попечитель, за исключением попечителей граждан, ограниченных судом в дееспособности, обязан принять имущество подопечного по описи от лиц, осуществлявших его хранение, в трехдневный срок с момента возникновения своих прав и обязанностей.

2. Опись имущества подопечного составляется органом опеки и попечительства в присутствии опекуна или попечителя, представителей товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива, осуществляющего управление многоквартирным домом, управляющей организации либо органов внутренних дел, а также несовершеннолетнего подопечного, достигшего возраста четырнадцати лет, по его желанию. При составлении описи имущества подопечного могут присутствовать иные заинтересованные лица. Опись имущества подопечного составляется в двух экземплярах и подписывается всеми лицами, участвующими в ее составлении. Один экземпляр описи передается опекуну или попечителю, другой экземпляр описи подлежит хранению в деле подопечного, которое ведет орган опеки и попечительства.

3. Имущество подопечного, в отношении которого в соответствии со статьей 38 Гражданского кодекса Российской Федерации заключен договор доверительного управления имуществом, опекуну или попечителю не передается.

4. При необходимости, если этого требуют интересы подопечного, опекун или попечитель незамедлительно обязан предъявить в суд иск об истребовании имущества подопечного из чужого незаконного владения или принять иные меры по защите имущественных прав подопечного.

5. Опекун и попечитель обязаны заботиться о переданном им имуществе подопечных как о своем собственном, не допускать уменьшения стоимости имущества подопечного и способствовать извлечению из него доходов. Исполнение опекуном и попечителем указанных обязанностей осуществляется за счет имущества подопечного.

ФЗ. Однако в настоящее время в Думе находится законопроект, в котором исключается понятие «*закрепленное жилое помещение*», используемое в Федеральном законе «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Это обоснованно, так как Вам как юристам, должно быть известно, что жилищным законодательством не предусмотрена такая форма сохранения жилого помещения, как «закрепление». Фактически под «закрепленным жилым помещением» понимается жилое помещение, в отношении которого у детей-сирот имеется право собственности или право пользования, в связи с чем, необходимость дополнительного закрепления жилого помещения за такими гражданами отсутствует⁴⁰.

В соответствии с п. 2 ст. 20⁴¹ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», устанавливающей особенности распоряжения недвижимым имуществом, принадлежащим подопечному, для заключения в соответствии с частью 1 этой статьи сделок, направленных на отчуждение недвижимого имущества, принадлежащего подопечному, требуется

⁴⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (20.12.2010).

⁴¹ «Статья 20 Федерального Закона «Об опеке и попечительстве»: Особенности распоряжения недвижимым имуществом, принадлежащим подопечному:

1. Недвижимое имущество, принадлежащее подопечному, не подлежит отчуждению, за исключением:

1) принудительного обращения взыскания по основаниям и в порядке, которые установлены федеральным законом, в том числе при обращении взыскания на предмет залога;

2) отчуждения по договору ренты, если такой договор совершается к выгоде подопечного;

3) отчуждения по договору мены, если такой договор совершается к выгоде подопечного;

4) отчуждения жилого дома, квартиры, части жилого дома или квартиры, принадлежащих подопечному, при перемене места жительства подопечного;

5) отчуждения недвижимого имущества в исключительных случаях (необходимость оплаты дорогостоящего лечения и другое), если этого требуют интересы подопечного.

2. Для заключения в соответствии с ч.1 настоящей статьи сделок, направленных на отчуждение недвижимого имущества, принадлежащего подопечному, требуется предварительное разрешение органа опеки и попечительства, выданное в соответствии со ст. 21 настоящего Федерального закона.

3. При обнаружении факта отчуждения жилого помещения подопечного без предварительного разрешения органа опеки и попечительства применяются правила ч. 4 ст. 21 настоящего Федерального закона.

предварительное разрешение органа опеки и попечительства, выданное в соответствии со статьей 21 настоящего Федерального закона.

Согласно пункту 3 статьи 20 этого закона при обнаружении факта отчуждения жилого помещения подопечного без предварительного разрешения органа опеки и попечительства применяются правила части 4 статьи 21 настоящего Федерального закона.

Необходимость получения предварительного разрешения органа опеки и попечительства, когда затрагиваются имущественные права подопечного, установлена в ст. 21 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»⁴². *Так, как следует из части 1 ст. 21 №48-ФЗ, опекун без предварительного разрешения органа опеки и попечительства не вправе совершать, а попечитель не вправе давать согласие на совершение сделок по сдаче имущества, в нашем случае - жилого помещения - подопечного внаем, в аренду, в безвозмездное пользование или в залог, по отчуждению имущества подопечного (в том числе по обмену или дарению), совершение сделок, влекущих за собой отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, и на совершение любых*

⁴² Далее из части первой ст. 21 следует, что предварительное разрешение органа опеки и попечительства требуется также во всех иных случаях, если действия опекуна или попечителя могут повлечь за собой уменьшение стоимости имущества подопечного, в том числе при:

- 1) отказе от иска, поданного в интересах подопечного;
- 2) заключении в судебном разбирательстве мирового соглашения от имени подопечного;
- 3) заключении мирового соглашения с должником по исполнительному производству, в котором подопечный является взыскателем.

3. Предварительное разрешение органа опеки и попечительства, предусмотренное первой и второй частями 21 статьи Федерального закона 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», или отказ в выдаче такого разрешения должны быть предоставлены опекуну или попечителю в письменной форме не позднее чем через пятнадцать дней с даты подачи заявления о предоставлении такого разрешения. Отказ органа опеки и попечительства в выдаче такого разрешения должен быть мотивирован. Предварительное разрешение, выданное органом опеки и попечительства, или отказ в выдаче такого разрешения могут быть оспорены в судебном порядке опекуном или попечителем, иными заинтересованными лицами, а также прокурором (ч. 3).

При обнаружении факта заключения договора от имени подопечного без предварительного разрешения органа опеки и попечительства последний обязан незамедлительно обратиться от имени подопечного в суд с требованием о расторжении такого договора в соответствии с гражданским законодательством, за исключением случая, если такой договор заключен к выгоде подопечного. При расторжении такого договора имущество, принадлежавшее подопечному, подлежит возврату, а убытки, причиненные сторонам договора, подлежат возмещению опекуном или попечителем в размере и в порядке, которые установлены гражданским законодательством (ч. 4).

Правила, установленные частью 3 настоящей статьи, применяются также к выдаче органом опеки и попечительства согласия на отчуждение жилого помещения в случаях, предусмотренные пунктом 4 ст. 292 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 5).

других сделок, влекущих за собой уменьшение стоимости имущества подопечного. Однако это требование не всегда соблюдается. Например, без соответствующего разрешения администрацией «Азаровского детского дома-школы» Калужской области был заключен договор найма квартиры, принадлежащей на праве собственности воспитаннице П. Условия договора арендатором не выполнялись, в счет оплаты аренды жилья необоснованно приобретались предметы мебели и интерьера. С целью защиты прав несовершеннолетней П. прокурором г. Калуги направлено исковое заявление о признании недействительным договора аренды, выселении из квартиры, взыскании в пользу П. средств в сумме 32 990 руб. Заявление судом рассмотрено и удовлетворено.

Другой пример. В ходе проверки было установлено, что в квартирах, закрепленных за несовершеннолетними А и Р. Проживают временные жильцы, при этом разрешение органами опеки на поднаем жилья не давалось.

Схожий пример: несмотря на истечение срока выданного разрешения договора найма квартиры, принадлежащей несовершеннолетней Л., в ней продолжали проживать временные жильцы. С целью устранения подобных выявленных нарушений внесены **представления**, которые рассмотрены, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

По результатам проведения плановой проверки на уровне субъекта РФ также вносятся акты реагирования в адрес руководителей государственных органов исполнительной власти региона, например, Заместителем прокурора области в адрес Министра по делам семьи, демографической и социальной политики Калужской области принесено представление об устранении нарушений законодательства в сфере обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа. В представлении требуется:

- обеспечить своевременную постановку на жилищный учет граждан этой категории;

- принять дополнительные меры по обеспечению сохранности жилых помещений;
- в полном объеме использовать предоставленные полномочия по защите прав и интересов детей этой категории;
- решить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц.

б) Когда Вы будет планировать поведение проверки, необходимо учитывать, что на региональном уровне функции по обеспечению жильем детей-сирот должны быть возложены на конкретный орган в специальном нормативном правовом акте субъекта РФ. Эти функции, как правило, возложены на **управление образованием субъекта РФ либо управление социальной защиты субъекта РФ**. Если этот орган определен в нормативном правовом акте субъекта РФ, то этому субъекту РФ могут быть выделены субсидии из федерального бюджета на обеспечение жильем детей-сирот.

3) Как Вам должно быть известно, реализации жилищных прав детей, оставшихся без попечения родителей, предшествуют многолетние процедуры. Так, в соответствующем порядке должны быть установлены юридические факты. Прокурор в этом случае может сыграть большую роль, используя полномочие по обращению с заявлением в суд в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Например, в городскую прокуратуру из органов опеки и попечительства поступила информация о семье, в которой Д. страдающая тяжелым заболеванием, имеющим прогрессирующее течение, нетрудоспособная, инвалид 1 группы, имеет на иждивении несовершеннолетнего сына. Учитывая изложенное, по состоянию здоровья не может осуществлять присмотр и уход за ребенком, сама нуждается в посторонней помощи, что подтверждается справкой, выданной медицинским учреждением. В результате болезни матери несовершеннолетний фактически остался без попечения матери, но статус лица, оставшегося без попечения родителей, не имеет. Установление факта

признания несовершеннолетнего лицом, оставшимся без попечения родителей, порождает для него комплекс прав как личных, так и имущественных, предусмотренных Федеральным законом от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: государственную поддержку, полное государственное обеспечение, постановку на учет на внеочередное получение жилья и др. в соответствии с данным статусом. Прокуратура обратилась в суд с заявлением об установлении факта оставления несовершеннолетнего без попечения родителей. Данное заявление рассмотрено и удовлетворено⁴³.

В завершение хочу акцентировать Ваше внимание на том, что на законодательном уровне решается вопрос о создании нового вида специализированного жилищного фонда – **специализированного жилищного фонда** для обеспечения жильем детей-сирот⁴⁴. Этим самым предполагается решить несколько проблем:

- позволит временно ограничить данное имущество в обороте и предотвратить незаконные сделки, а также иные мошеннические действия, влекущие утрату права детей-сирот на жилые помещения – так как жилье из указанного фонда предполагается предоставлять по срочному договору найма на пять лет;

- сохранность жилья, принадлежащего ребенку – будет обеспечиваться по законодательству субъекта РФ;

⁴³ Пример приведен из публикации заочного аспиранта Академии Генеральной прокуратуры РФ, помощника прокурора г. Химки *М.Л.Харламовой (Огурцова)* «О различных аспектах защиты прокурором прав детей в гражданском процессе», находящейся в печати. (*Прим. авт.* - М.Л. Харламова - заочный аспирант Академии Генеральной прокуратуры РФ. Согласно приказу ректора АГП РФ от 23.10.2010 научным руководителем М.Л. Харламовой назначена Е.Н. Неганова. Е.Н.Неганова осуществляла научное руководство до выхода в декрет в октябре 2011 г. над М.Л. Харламовой). В декабре 2012 г. за Харламовой закреплена тема «**Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних**». В мае 2012 г. М.Л.Огурцова (Харламова) приступила к должности ст.науч. сотр. НИИ АГП РФ на декретную ставку Е.Н.Негановой). В октябре 2015 г. диссертация М.Л.Огурцовой защищена.

⁴⁴ См.: пункт 2 Пояснительной записки к проекту федерального закона, указанной выше.

- должен вестись обязательный учет детей-сирот, нуждающихся в жилье – с пятнадцати лет - органами исполнительной власти субъекта РФ в порядке, определенном субъектом РФ;

- исключается неоднозначная формулировка «закрепление жилья» за ребенком при его выявлении в качестве оставшегося без попечения родителей⁴⁵.

- и т.п.

⁴⁵ *Для справки:* В настоящее время Администрациями органов местного самоуправления выносятся постановления о закреплении жилья за ребенком, оставшимся без попечения родителей. И прокуроры проверяют наличие этого Постановления. Повзрослев – ребенок туда возвращается. Если жилье за ним подобным образом не закреплено – ребенка должны поставить на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении в соответствии со ст. 57 ЖК РФ и уже на основании этого предоставить ему жилье. При этом постановка ребенка-сироты на учет в качестве нуждающегося в жилье предусмотрена не во всех регионах.

Перед всем этим Администрациями органов местного самоуправления должна вынести постановление о признании ребенка оставшимся без опеки и попечительства и о назначении ему опекуна. Если ребенок таковым не признан – то он не будет иметь права на жилье. – Тогда в судебном порядке необходимо подавать иск об установлении юридического факта: признавать ребенка оставшимся без опеки и попечительства и о признании за ним права на обеспечение жильем. Уже на основании этого ему смогут предоставить жилье.

ЛЕКЦИЯ 3. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ И СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ- ИНВАЛИДАМИ

Надзору за соблюдением жилищных прав детей-инвалидов уделяется не так много внимания, как жилищным правам детей-сирот. Вместе с тем, существуют особенности жилищных прав детей-инвалидов.

При планировании надзорной проверки необходимо ознакомиться с такими основными нормативными правовыми актами, которые определяют Государственную политику в области социальной защиты детей-инвалидов в России следующие:

1) Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в ред. ;

2) Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»⁴⁶;

⁴⁶ Для сведения: (ст. 12, Федеральный закон от 02.08.1995 N 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»):

«Статья 12. Права граждан пожилого возраста и инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания

1. Граждане пожилого возраста и инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, пользуются правами, предусмотренными ст. 7 настоящего Федерального закона, а также имеют право на:

10) сохранение занимаемых ими по договору найма или аренды жилых помещений в домах государственного, муниципального и общественного жилищных фондов в течение шести месяцев с момента поступления в стационарное учреждение социального обслуживания, а в случаях, если в жилых помещениях остались проживать члены их семей, - в течение всего времени пребывания в этом учреждении. В случае отказа от услуг стационарного учреждения социального обслуживания по истечении указанного срока граждане пожилого возраста и инвалиды, освободившие жилые помещения в связи с их помещением в эти учреждения, имеют право на внеочередное обеспечение жилым помещением, если им не может быть возвращено ранее занимаемое ими жилое помещение.

Дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или лишенные попечительства родителей, по достижении 18 лет подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди органами местного самоуправления по месту нахождения данных учреждений либо по месту их прежнего жительства по их выбору, если индивидуальная программа реабилитации предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести самостоятельный образ жизни;».

3) Также необходимо учитывать «Правила предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 27 июля 1996 г. № 901 (далее – Правила о предоставлении льгот).

Жилищные гарантии, которые предоставляются взрослому инвалиду, применимы и к ребенку-инвалиду.

При этом детям-инвалидам государство предоставляет дополнительные гарантии жилищных прав. Так провозглашено в ч. 1 ст. 39 Конституции РФ: каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и иных случаях, установленных законом. В этой статье мы постараемся рассмотреть, в какой степени указанные гарантии и механизм их реализации соответствуют своему назначению. Однако, несмотря на закрепленные права детей-инвалидов, в обществе отмечается, что их реализация на территории РФ осуществляется не в полной мере.

Отмечу особенность защиты жилищных прав детей-инвалидов: споры по вопросам предоставления конкретных мер социальной защиты, в том числе по обеспечению детей-инвалидов жилой площадью, предоставлению им льгот на жилищно-коммунальные услуги, а также споры, касающиеся иных прав инвалидов (в том числе и жилищных), рассматриваются именно в судебном порядке (ч. 2 ст. 32 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

При осуществлении надзора необходимо проверять соблюдение таких жилищных прав детей-инвалидов:

1) предоставление жилья.

В нормативных правовых актах об инвалидах используются понятия «внеочередное» и «первоочередное» предоставление жилого помещения. Иногда их применение вызывает путаницу:

- а) Понятие «первоочередное» используется в п. 5 Правил

предоставления льгот⁴⁷: «Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, принятые на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, включаются в отдельные списки для обеспечения жилыми помещениями в **первоочередном** порядке. Причем, в первоочередном порядке, как это следует из трех названных правовых актах об инвалидах, жилое помещение может предоставляться как в домах государственного и муниципального жилищного фонда, так и в домах общественного жилищного фонда и др., как по договору аренды, так и по договору найма, и по договору социального найма.

б) **Вне очереди** жилое помещение предоставляется детям-инвалидам, проживающим в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или оставшимися без попечения родителей, по достижении возраста 18 лет, если индивидуальная программа реабилитации инвалида предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести ему самостоятельный образ жизни (ч. 10 ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁴⁸). Согласно п. 11 Правил о предоставлении льгот, обеспечение

⁴⁷ Для сведения: Пункт 5 «Постановления Правительства РФ от 27.07.1996 № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг»:

5. Инвалиды и семьи, имеющие детей - инвалидов, принятые на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, включаются в отдельные списки для обеспечения жилыми помещениями в первоочередном порядке».

⁴⁸ Для сведения (ст. 17, Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 09.12.2010) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»):

«Статья 17. Обеспечение инвалидов жилой площадью (в ред. Федерального закона от 29.12.2004 N 199-ФЗ)

Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Обеспечение за счет средств федерального бюджета жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 года, осуществляется в соответствии с положениями статьи 28.2 настоящего Федерального закона.

Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилым помещением в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

жилыми помещениями таких граждан осуществляется органами местного самоуправления по месту нахождения указанных учреждений или по месту

Определение порядка предоставления жилых помещений (по договору социального найма либо в собственность) гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, вставшим на учет до 1 января 2005 года, устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации.

Жилые помещения предоставляются инвалидам, семьям, имеющим детей-инвалидов, с учетом состояния здоровья и других заслуживающих внимания обстоятельств.

Инвалидам может быть предоставлено жилое помещение по договору социального найма общей площадью, превышающей норму предоставления на одного человека (но не более чем в два раза), при условии, если они страдают тяжелыми формами хронических заболеваний, предусмотренных перечнем устанавливаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. (в ред. Федерального закона от 23.07.2008 N 160-ФЗ)

Плата за жилое помещение (плата за социальный наем, а также за содержание и ремонт жилого помещения), предоставленное инвалиду по договору социального найма с превышением нормы предоставления площади жилых помещений, определяется исходя из занимаемой общей площади жилого помещения в одинарном размере с учетом предоставляемых льгот.

Жилые помещения, занимаемые инвалидами, оборудуются специальными средствами и приспособлениями в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида.

Инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания и желающие получить жилое помещение по договору социального найма, подлежат принятию на учет для улучшения жилищных условий независимо от размера занимаемой площади и обеспечиваются жилыми помещениями наравне с другими инвалидами.

Дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или оставшиеся без попечения родителей, по достижении возраста 18 лет подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди, если индивидуальная программа реабилитации инвалида предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести ему самостоятельный образ жизни.

Жилое помещение в домах государственного или муниципального жилищного фонда, занимаемое инвалидом по договору социального найма, при помещении инвалида в стационарное учреждение социального обслуживания сохраняется за ним в течение шести месяцев.

Специально оборудованные жилые помещения в домах государственного или муниципального жилищного фонда, занимаемые инвалидами по договору социального найма, при их освобождении заселяются в первую очередь нуждающимися в улучшении жилищных условий другими инвалидами.

Инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50 процентов на оплату жилого помещения (в домах государственного или муниципального жилищного фонда) и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, - на стоимость топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению.

Инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства.»

их прежнего жительства по выбору детей.

2) *компенсация на оплату жилья и жилищно-коммунальных услуг* предусмотрена п. 13 Постановления Правительства РФ от 27.07.1996 № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг»⁴⁹.

Практика реализации этой гарантии сложная. Необходимо обратить внимание на то, что после введения в действие Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – для соблюдения предоставления детям-инвалидам 50-процентной льготы по оплате услуг жилищно-коммунального хозяйства, приходится обращаться в суд. Таким образом, в связи с таким законом в то время дети-инвалиды лишились многих прав. В этом отношении прокурору уместно обращаться с заявлениями в суд о предоставлении детям-инвалидам 50-процентной льготы по оплате услуг жилищно-коммунального хозяйства.

Уместно также ознакомиться с судебной практикой, когда суд прокурору отказывал в удовлетворении его заявленных требований, чтобы в

⁴⁹ Для сведения: пункт 13 «Постановления Правительства РФ от 27.07.1996 № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг»:

13. Инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50 процентов оплаты жилья в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда, оплаты коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, - стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению...»

дальнейшем не допускать ошибок. Например, Определением Верховного Суда РФ от 30.11.2005 № 9-Г05-16 в удовлетворении заявления прокурора о признании недействующими пунктов 3, 4, 6 Порядка и условий предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденного постановлением правительства Нижегородской области от 01.03.2005 N 45, отказано правомерно, поскольку утверждение об отсутствии у органов государственной власти субъектов РФ права устанавливать порядок и условия предоставления субсидий населению не соответствует жилищному законодательству.

3) жилищные права детей - инвалидов, оставшихся без попечения родителей (сироты).

а) Прокурорам необходимо нельзя допускать утраты права на жилое помещение ребенка–инвалида-сироты, тем более во-внесудебном⁵⁰ порядке. Принципиально реагировать на такие факты.

б) Необходимо следить за тем, что гарантии жилищных прав, предусмотренные для детей-сирот, соблюдались и в отношении детей-инвалидов:

- своевременно решался вопрос о закреплении жилья за ребенком-инвалидом,
- обеспечивалась сохранность жилья до момента оставления стационарного учреждения социального обслуживания;
- предоставлялось жилье (если он сможет самостоятельно осуществлять за собой уход) по достижении определенного возраста либо окончании соответствующего учреждения.

⁵⁰ Для сведения: Согласно ч. 11 ст. 17 Закона «О защите инвалидов», жилое помещение в домах государственного и муниципального жилищного фонда, занимаемое инвалидом по договору социального найма, при помещении инвалида в стационарное учреждение социального обслуживания сохраняется за ним в течение 6 месяцев. Подобная норма продублирована для инвалидов в отношении жилых помещений, занимаемых по договору аренды или найма в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда в пп. 10 п. 1 ст. 12 Федерального закона «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и в п. 9 Правил о предоставлении льгот. Таким образом, утратить право на жилье можно во внесудебном порядке.

ЛЕКЦИЯ 4. НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫЕ МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

а) Среди наиболее часто применяемых мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона можно выделить обращение прокурора в суд с иском (заявлением) в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ. В свою очередь, применяются, как правило те меры, которые наиболее эффективны. **Таким образом, наиболее эффективно защитить жилищные права детей прокурор может путем предъявления исков (заявлений) в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ.**

Особенностью исков прокурора в защиту жилищных прав несовершеннолетних является их многообразие и специфичность, так как несовершеннолетние имеют особый гражданско-процессуальный статус и особый статус в сфере жилищных правоотношений. То есть, жилищные права детей отличаются от жилищных прав других категорий граждан дополнительными жилищными гарантиями **различных категорий детей** (детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов).

Среди исков в защиту жилищных прав граждан большое место занимают иски в защиту жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Право на их льготное обеспечение жильем во внеочередном порядке предусмотрено ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ).

При этом необходимо отметить **тенденцию активизации в 2009 г. исковой деятельности прокуроров в защиту жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.** Анализ материалов

докладных записок прокуроров субъектов РФ позволяет выделить следующие заявления в защиту прав несовершеннолетних:

- **о признании договора** (приватизации, купли-продажи, найма, обмена, мены, аренды) **жилья незаконными** (Кемеровская, Брянская области и др.).

Проявление принципиальной позиции прокурором приводило к восстановлению жилищных прав детей-сирот. Например, прокуратурой в защиту прав и законных интересов сироты - воспитанницы «Жуковского санаторного детского дома» М., предъявлен иск к А., П. о признании сделки договора купли-продажи дома и земельного участка недействительной. Суд частично удовлетворил требования прокурора. По кассационному представлению решение суда в части отказа прокурору в признании недействительным договора купли-продажи дома и земельного участка, отменено и впоследствии иск прокурора удовлетворен (Брянская область).

Аналогичные примеры имеют место и в других регионах. В связи с нарушением требований статьи 47 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и приобретением сиротам жилых помещений, не отвечающих требованиям котировочной документации, то есть без фактического обследования жилья, при отсутствии сведений о проценте износа из БТИ, без технических паспортов и приобретением жилья, непригодного для проживания, прокурорами районов Пермского края в суды направлялись заявления о признании недействительным размещения муниципального заказа и ничтожными договоров купли-продажи квартир (Пермский край), которые судами были удовлетворены;

- **о выселении** родителей, лишенных родительских прав в связи с нарушением жилищных прав детей; о выселении и снятии с

регистрационного учета иных лиц (Оренбургская, Кемеровская, Псковская области, Удмуртская республика и др.).

Так, в Кемеровской, Оренбургской областях предъявлялись заявления о выселении лиц, незаконно занимающих жилые помещения, закрепленные за несовершеннолетними, а также родителей, лишенных родительских прав, в связи с невозможностью совместного с ними проживания.

Заслуживает внимания практика, складывающаяся относительно применения ч. 4 ст. 31 ЖК РФ по поводу отношений собственности на жилое помещение. В ходе проверки, проведенной прокуратурой г. Пскова по заявлению ГОУ «Псковский детский дом», установлено, что Д., лишенная родительских прав в отношении дочерей М. 1991 г.р. и Т. 1989 г.р. произвела отчуждение своей доли в праве собственности на квартиру. Несмотря на отсутствие права пользования квартирой, 2/3 доли которой принадлежат ее дочерям, Д. продолжает проживать в ней, нарушая права и законные интересы собственников, злоупотребляя алкоголем, содержа квартиру в антисанитарном состоянии, не оплачивая коммунальные услуги. Судом был удовлетворен иск прокурора, обратившийся с иском в интересах несовершеннолетних о выселении Д. из спорного жилого помещения без предоставления другого жилого помещения. При этом исковые требования прокурор мотивировал тем, что в соответствии со ст. 71 Семейного кодекса Российской Федерации родители, лишенные родительских прав, теряют все права, основанные на факте родства с ребенком, в отношении которого они лишены родительских прав. В случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ) (Псковская область).

Также существует практика предъявления заявлений прокуроров о признании незаконным вселения в жилое помещение, право на которое признано за несовершеннолетним (Оренбургская область);

- гражданский иск прокурора из уголовного дела:

а) **о нарушении жилищных прав детей преступными действиями должностных лиц,**

б) **о признании** недостойным наследником отца ребенка, убившего мать ребенка;

в) **иные;**

- о предоставлении во внеочередном порядке жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей:

а) **- о признании за ребенком права на внеочередное** обеспечение жильем;

б) **- о постановке детей на учет** для получения жилья вне очереди; о предоставлении жилого помещения вне очереди;

в)- **о возложении обязанности** предоставить жилое помещение, отвечающее установленным санитарным и техническим правилам и нормам вне очереди;

г) **- о признании решений** органов местного самоуправления по выделению денежных средств на приобретение жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, об отказе в постановке на учет для обеспечения жилым помещением незаконными и обязанности поставить истцов на учет для обеспечения жилыми помещениями (Кемеровская, Брянская, Оренбургская, Псковская, Кировская, Пензенская области, Пермский край, Удмуртская республика и др.).

До указанных изменений (в 2008 г.) в защиту жилищных прав детей-сирот прокуроры предъявляли иски как правило, о вселении в помещение, где проживают родственники сироты, о выселении посторонних лиц из закрепленного помещения, о ремонте жилых помещений, об оспаривании сделок с жильем.

Так, в Кемеровской области в 2009 г. предъявлено 67 заявлений прокуроров о предоставлении жилых помещений, отвечающих установленным нормам предоставления жилой площади, санитарным и техническим правилам и нормам, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

В случае непринятия органами опеки и попечительства мер по закреплению жилых помещений за детьми, прокуроры обращались в суд с заявлениями **о понуждении к постановке детей на учет** для получения жилья вне очереди. Так, прокурором Промышленновского района Кемеровской области в ходе проверки муниципального образовательного учреждения «Окуневский детский дом «Мечта» было установлено, что М. 1998 года рождения, постановлением главы № 527-п от 31.03.2009 помещена в указанное учреждение на полное государственное обеспечение, так как ее родители лишены родительских прав. На момент помещения в детский дом несовершеннолетняя жилого помещения, подлежащего закреплению, не имела. Однако органы опеки и попечительства никаких мер для постановки ребенка на учет для получения жилья не предприняли. Для устранения допущенных нарушений закона прокурор обратился в суд с иском заявлением (удовлетворенным судом) об обязанности органов опеки и попечительства к принятию мер о постановке М. на учет для получения жилья.

Горрайпрокуроры Брянской области также направляли в суды иски заявления в интересах несовершеннолетних о понуждении сельских администраций принять меры по устранению нарушений закона, допущенных **при постановке на учет** в качестве нуждающихся в жилых помещениях лиц из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Требования прокурора удовлетворялись добровольно, производство по делам прекращалось.

Кроме того, прокуроры предъявляли заявления о признании незаконным бездействие органов опеки, выразившееся в непринятии мер по

постановке на учет детей-сирот на получение жилья (Оренбургская область); относительно регистрации ребенка по месту жительства. Например, прокуратурой г. Клинцы Брянской области в 2008 г. в суд направлено заявление о понуждении зарегистрировать несовершеннолетнего Р.В.Даниленко в закрепленном за ним жилом помещении, которое было удовлетворено.

Прокуроры предъявляли заявления в интересах несовершеннолетних о признании права собственности на недвижимое имущество и включении его в наследственную массу (Оренбургская область), а также права собственности на наследственное имущество в виде ½ доли в праве общей долевой собственности на квартиру (Кировская область).

Предъявлялись заявления прокуроров об обязанности произвести ремонт закрепленного за несовершеннолетним жилья, о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в непринятии мер к сохранности жилого помещения несовершеннолетнего и возложении обязанности провести ремонтные работы (Оренбургская область), об обязанности оформить жилье *в собственность* несовершеннолетнего, о признании за несовершеннолетним права собственности на жилое помещение (Оренбургская, Кировская области и др.), о закреплении за несовершеннолетним **права пользования** жилым помещением (Оренбургская область и др.), о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в не заключении **договора доверительного управления** имуществом несовершеннолетнего (ст. 38 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) (Оренбургская область и др.).

Кроме того, имели место заявления прокурора о **признании юридического факта**: о признании лицом из числа детей, оставшихся без попечения родителей; о признании несовершеннолетнего оставшимся без попечения родителей и, соответственно, признании за ним права на получение социальной поддержки, в том числе обеспечение жильем (Оренбургская, Кировская области и др.), об установлении факта владения

несовершеннолетним недвижимым имуществом в силу приобретательской давности в соответствии со ст. 225 ГК РФ (Пензенская область).

По-прежнему остается сложным вопрос относительно **восстановления жилищных прав детей-сирот в помещениях приватизированных общежитий**. Так, прокурору было отказано в удовлетворении искового заявления, а кассационное представление оставлено без удовлетворения в интересах сироты В. о признании права собственности в порядке приватизации жилого помещения в общежитии в связи с тем, что В. вселилась в спорное жилое помещение общежития после его приватизации в 1993 г. государственным предприятием и перехода здания общежития в частную собственность. Несмотря на то, что сделка по приватизации жилого общежития противоречит закону и является ничтожной, судебная практика связывает правомочие по приватизации комнат в общежитии с моментом приватизации государственного предприятия и перехода здания общежития в частную собственность (Кировская область).

По поводу заявлений прокуроров в связи с незаконным отключением электроэнергии в квартирах, в которых проживают несовершеннолетние с одним родителем, находящимся в отпуске по уходу за ребенком, в 2008 г. суды отказывали в их принятии на основании того, что они поданы в нарушение ст.ст. 45, 131 ГПК РФ, поскольку дети имеют законного представителя – мать, которая вправе самостоятельно обратиться в суд. Вместе с тем, принципиальная позиция прокурора приводила к восстановлению прав детей. Так, прокурор в кассационном представлении указал, что законный представитель двух малолетних детей не работает, находится в отпуске по уходу за ребенком, юридического образования и возможности оплатить услуги адвоката не имеет, по результатам рассмотрения которого вынесенные судебные постановления отменены, иск прокурора удовлетворен (Чувашская республика).

Снижение количества заявлений прокуроров в защиту жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей в 2008-2009 гг.

прокуроры объясняется тем, что до внесения изменений в процессуальное законодательство (ст. 45 ГПК РФ) полномочия прокурора на предъявление заявлений были существенно ограничены. Кроме того, споры о порядке предоставления жилья, как правило, возникали уже после достижения гражданином совершеннолетия, соответственно прокурор не имел процессуальных полномочий на обращение в суд. Внесение же изменений существенно увеличило возможности реализации правозащитной функции органов прокуратуры.

Основанием для предъявления исковых заявлений в защиту жилищных прав сирот являлись их обращения в прокуратуру за защитой нарушенных прав. Заявления прокуроров об обеспечении жильем сирот в основном судами удовлетворялись. Как правило, во всех исковых заявлениях о предоставлении сиротам жилья в качестве ответчиков выступают администрация муниципального района и Правительство субъекта Российской Федерации, так как финансирование гарантий по социальной защите детей-сирот является расходным обязательством субъекта федерации.

б) Отдельно хочется выделить **участие прокурора в правотворческой деятельности** (ст. 9 Закона о прокуратуре). Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий по совершенствованию действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Пример 1. Губернатору Камчатского края было внесено представление. При проведении проверки «по обращению С. – лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поступившему из аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном Федеральном округе о неисполнении органами

исполнительной власти судебного решения об обеспечении вне очереди жилым помещением.

Решением Петропавловск-Камчатского городского суда от 10.04.2007 удовлетворено заявление прокурора города Петропавловска-Камчатского в интересах С. к администрации Камчатской области о возложении обязанности в обеспечении заявителя по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже социальных норм. Решение суда вступило в законную силу.

Как показали результаты проверки по обращению С., вопрос о его постановке на учет в качестве лица, нуждающегося в предоставлении жилого помещения, решен лишь после выпуска из образовательного учреждения, где он проживал и проходил обучение. На тот момент С. уже исполнилось 20 лет. С указанного времени жилое помещение ему не предоставлено. Скоробогатов вынужден снимать жилье и оплачивать его самостоятельно.

На территории Камчатского края сложилась практика, когда вопрос о постановке лица на учет и признания его в качестве нуждающегося рассматривается одновременно, либо после окончания (выпуска) ребенка, достигшего 18 летнего возраста, из соответствующего учреждения.

Вместе с тем, право на обеспечение жилым помещением у детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, появляется *с момента приобретения ими данного статуса, и не зависит от возраста*, что закреплено в ч. 2 ст. 57 ГК Российской Федерации и ст. 8 федерального Закона № 159-ФЗ от 21.12.1996 года «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Такой вывод подтверждается позицией Верховного суда по рассматриваемому вопросу (определение СК по гражданским делам Верховного Суда по делу № 46-Г07-33).

Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие на территории Камчатского края нормативного правового акта, регулирующего порядок предоставления жилых помещений лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Закон Камчатской области от 16 ноября 2005 г. N 404 «Об установлении иных категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда Камчатской области и о порядке предоставления указанным категориям граждан жилых помещений жилищного фонда Камчатской области по договорам социального найма» устанавливает общую для всех категорий

граждан процедуру подачи и рассмотрения заявлений, иных документов для признания нуждающимися и постановки на учет.

Изложенное существенно затрудняет реализацию гарантированных законом прав указанных лиц на жилое помещение, *не учитывает особый правовой статус и интересы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.*

Изложенное является причиной несвоевременного обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, несвоевременного исполнения вынесенных судебных решений.

Принимая во внимание изложенное, руководствуясь статьями 22, 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Безотлагательно рассмотреть настоящее представление с участием представителя прокуратуры края, уведомив прокуратуру края о дате и времени его рассмотрения. Разработать и принять конкретные меры для устранения нарушений действующего законодательства, а также причин и условий, им способствующих.

3. Обеспечить надлежащее нормативное правовое регулирование отношений в указанной сфере, определив сроки, порядок, условия внеочередного предоставления жилых помещений вне очереди по договорам социального найма лицам указанной категории, а также разработку административных регламентов предоставления государственных услуг лицам указанной категории....

О результатах рассмотрения представления и принятых мерах письменно уведомить прокуратуру края в установленный законом месячный срок со дня направления, представить копии приказов о привлечении виновных работников к дисциплинарной ответственности.

Прокурор Камчатского края»

2. Другой пример. Прокуратурой Камчатского края внесены

Предложения в порядке ст.9 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» Губернатору Камчатского края. По заданию Генеральной прокуратуры проведена проверка исполнения законодательства в сфере обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой (попечительством), которые не имеют закреплённого жилого помещения.

В силу положений ч.1 ст.8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), имевшие закреплённое жилое помещение, сохраняют на него право на весь период пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания населения, а также в учреждениях всех видов профессионального образования независимо от форм собственности, на период службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, на период нахождения в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Аналогичное положение содержится в ст. 71 ЖК РФ (ст.60 ЖК РСФСР), поскольку право на жилое помещение, занимаемое лицами указанной категории по договору социального найма, а также членов семьи нанимателя, сохраняется в течение всего времени их пребывания в интернатных учреждениях, у опекунов (попечителей).

В 2007-2009 гг. 76 жилых помещений, закреплённых в муниципальных образованиях Камчатского края за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, непригодны для проживания и нуждались в проведении текущего и капитального ремонта.

В анализируемом периоде по указанным основаниям 29 лиц указанной категории обратились в уполномоченный орган государственной власти Камчатского края - Министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Камчатского края и учтены как лица, не имеющие закреплённых жилых помещений нуждающиеся в предоставлении жилых помещений жилищного фонда Камчатского края (2007 - 5; 2008 – 7; 2009 - 16).

Как показали результаты проверки, утрата жилого помещения, закреплённого за лицами указанной категории, обусловлена непринятием мер к обеспечению сохранности и надлежащему содержанию указанных жилых помещений, проведению текущего и капитального ремонта указанных жилых помещений.

Изложенное обусловлено отсутствием правового регулирования отношений, регулирующих вопросы ремонта указанных жилых помещений (замены кухонных плит, сантехнического и иного оборудования), проведения других необходимых мероприятий по подготовке жилых помещений к заселению.

Изложенное является одним из условий, способствующим нарушению жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение.

Принимая во внимание изложенное, на основании ст.9 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», предлагаю Вам рассмотреть вопрос о внесении в план работы на 2010 год мероприятий по разработке проекта Закона Камчатского края «О внесении изменений и дополнений в Закона Камчатского края от 18.09.2008 № 122 «О дополнительных гарантиях и дополнительных видах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» по указанным вопросам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, подытожу, что **типичными нарушениями законодательства о жилищных прав несовершеннолетних** являются:

- совершение незаконных сделок с жилыми помещениями, когда несовершеннолетние являются собственниками этих помещений или имеют право пользования ими;

- невключение несовершеннолетних в договор передачи жилых помещений в собственность (приватизация);

- издание нормативных правовых актов, нарушающих жилищные прав несовершеннолетних;

- необоснованные отказы в постановке детей-сирот на учет для внеочередного предоставления им жилья;

- отказы в предоставлении детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее по тексту – дети-сироты), жилых помещений в соответствии с ч.2 ст. 57 ЖК РФ;

- предоставление детям-сиротам жилых помещений, непригодных для проживания (находящихся в аварийном состоянии, не отвечающих установленным санитарным и техническим правилам и нормам и т.п.);

- невыполнение органами власти обязанностей по сохранности закрепленных за детьми-сиротами жилых помещений;

- незаконное вселение в жилые помещения, закрепленные за детьми-сиротами, иных граждан;

- не владение информацией органами опеки и попечительства о нарушенных жилищных прав детей, особенно детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и детей-инвалидов.

- не предоставление льгот по оплате коммунальных услуг семьям, имеющим детей-инвалидов.

Вывод: Роль прокурора в реализации жилищных прав несовершеннолетних в настоящее время огромна. В самом деле, «Какие бы действия ни совершал прокурор, реализуя предоставленные ему полномочия, в какой бы отрасли он не осуществлял надзор – его в первую очередь интересует вопрос, соблюдаются ли права и свободы человека и гражданина. И если они не соблюдаются, прокурор принимает предусмотренные законом меры к восстановлению нарушенных прав и свобод граждан»⁵¹. Так, посредством мер прокурорского реагирования дети-сироты в итоге получают жилье и законность восстанавливается; семьи с детьми-инвалидами получают компенсацию за коммунальные услуги. Ни какой иной субъект не может так эффективно способствовать предотвращению и восстановлению нарушенных жилищных прав детей, как прокурор.

⁵¹ Прокурорский надзор: учебник. Винокуров Ю.Е. и др. М. 2007. С. 165.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты:

1. ГК РФ (ст. 292).
2. ЖК РФ (ч.1, ч. 4 ст. 31; пп.3 п. 2 ст. 65, п. 2. Ст. 66, пп. 5 п. 1 ст. 67 ЖК РФ).
3. КоАП РФ (ст.7.21).
4. СК РФ (п. 3 ст. 65).
5. ГПК РФ.
6. УПК РФ (ст. 37).
7. Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (ст. 12).
8. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 09.12.2010) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 17).
9. Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ст.ст. 5, 8, 10).
- 10.Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ (ред. от 30.07.2010) «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».
- 11.Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 18.07.2009) «Об опеке и попечительстве» (ст. 18, ч. 2 ст. 19; ст. 20, ст. 21).
- 12.Постановление Правительства Российской Федерации от 27.07.1996 № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг» (п. 5, п. 13).
- 13.Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2007 № 862 «Об утверждении «Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий».

14. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1203 об утверждении «Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения», утвержденных (п. 9) // Справочная правовая система Консультант Плюс.
15. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (п. 1.2) // Справочная правовая система Консультант Плюс.
16. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве».
17. Постановление Администрации (Правительства) Курганской области от 27.04.2005 № 125 «О создании рабочей группы по выдаче государственных жилищных сертификатов» // Справочная правовая система Консультант Плюс.
18. Постановление Правительства Пермского края от 27.07.2009 № 486-п «О пилотном проекте «Предоставление выплаты на приобретение жилого помещения детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа» // Справочная правовая система Консультант Плюс.
19. Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 26.02.2010 № 1831 «О республиканской целевой программе «Жилище» на 2010 - 2012 годы» // Справочная правовая система Консультант Плюс.

Законопроекты:

20. Проект Федерального закона № 515961-5 «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Внесен в Госдуму Федерального Собрания РФ 17.03.2011 С.М.Мироновым, В.А.Петренко.
21. Проект Федерального закона № 495297-5 «О внесении изменений в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ред., внесенная в ГД ФС РФ). Внесен Законодательным Собранием Приморского края 02.02.2011 в Госдуму Федерального Собрания РФ.
22. Записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (20.12.2010).

Монографии, публикации, учебники, диссертации:

23. *Г.В. Антонов-Романовский, Е.Г. Горбатовская, Н.С. Матвеева.*
Предупреждение криминальных захватов частных жилых помещений. Монография. М. 2010.
24. *Винокуров Ю.Е. и др.* Прокурорский надзор: учебник. М. 2007.
25. *Горшкова Г.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Практика прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав и законных интересов несовершеннолетних (актуальные вопросы): сб. ст. / под ред. О.И. Величко. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М. 2011. – 166 с. С. 101-105.

26. *Мозымова Е.Н.* Прокурор – гарант защиты жилищных прав несовершеннолетних // Юрист. 2004. № 10. С. 53-55.
27. *Мозымова Е.Н.* Некоторые особенности защиты жилищных прав инвалидов и лиц пожилого возраста в суде // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 10. С. 42-45.
28. *Мозымова Е.Н.* Особенности реализации жилищных прав детей-инвалидов // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. ст. Вып. 17. / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2010.
29. *Мозымова Е.Н.* Какой закон необходимо применять к жилищным отношениям, чтобы правомерно защитить права граждан? // Адвокатские вести. 2005. № 9. С. 21-24.
30. *Мозымова Е.Н.* Жилье для подростка // Адвокатские вести. 2005. № 3. С. 14-16.
31. *Мозымова Е.Н.* Степень защищенности жилищных прав несовершеннолетних (по итогам опроса прокуроров) // Сборник трудов аспирантов и соискателей. Часть 1. М., 2006. С. 84-91.
32. *Мозымова Е.Н.* § 3.2. Систематизация исков прокурора в защиту жилищных прав граждан / Деятельность прокурора по защите жилищных прав граждан в гражданском судопроизводстве: Дисс. ... канд. юрид. наук. / *Мозымова Е.Н.* / М., 2006. 286 с. С. 154-200.
33. *Мозымова Е.Н.* Выселение / Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел, связанных с защитой основных социальных прав и свобод граждан: Методические рекомендации / Власов А.А., Гришин А.В., Корулина Ю.В., Мозымова Е.Н. и др. / НИИ Ген. прокуратуры Рос. Фед. Под ред. А.А. Власова. М., 2006. С. 39-57.
34. *Мозымова Е.Н.* Деятельность прокурора по защите жилищных прав граждан в гражданском судопроизводстве: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 286 с.
35. *Мозымова Е.Н.* Проблемы реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Актуальные вопросы

российского права: сборник научных статей, подготовленных по материалам «круглого стола» на тему «Актуальные проблемы обеспечения законности». Вып. 20 / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2010. – 148 с. С. 72-75.

- 36.9. *Неганова Е.Н.* Роль прокурора в реализации права детей-сирот на получение жилья // Проблемы защиты прав ребенка в Российской Федерации: сб. матер. науч. конф. (сборник материалов научной конференции, проведенной на юридическом факультете МосГУ 24 марта 2011 г.) / отв. ред. А.Ю. Винокуров. Изд-во Моск. гуманит. ун-та . М., 2011. С. 42-47.
37. *Никифорова Е.* Социальный наем жилого помещения // Жилищное право. 2010. № 11. С. 55 – 82.
38. *Петрова М.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего взыскание алиментов и защиту жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Практика прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав и законных интересов несовершеннолетних (актуальные вопросы): сб. ст. / под ред. О.И. Величко. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М. 2011. – 166 с. С. 69-81.
39. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних / под рук. Н.П. Дудина. – СПб.: Академия Генеральной прокуратуры РФ. 2009.
40. *Саченко А.А.* Защита жилищных и имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. / Практика прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав и законных интересов несовершеннолетних (актуальные вопросы): сб. ст. / под ред. О.И. Величко. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М. 2011. – 166 с. С. 97- 101.

41. *Шитова М.А.* Актуальные вопросы и споры о праве на жилое помещение, занимаемое по договору социального найма // *Жилищное право*. 2009. № 11. С. 79 - 93.

Интернет-ресурсы:

42. 27-02-2010: «Законодательство по обеспечению детей - сирот жильем нарушается во всех регионах России - Генпрокуратура РФ» // [vl-ubn.ru > news...zakonodatelstvo...deteyi-_.html](http://vl-ubn.ru/news...zakonodatelstvo...deteyi-_.html)
43. «Медведев потребовал исправить ситуацию с жильем для сирот» // [realty.lenta.ru > news/2010/03/16/sirota/](http://realty.lenta.ru/news/2010/03/16/sirota/)

Эмпирический материал:

44. Форма 103-РИК за 2006 г.
45. Форма 103-РИК за 2007 г.
46. Форма 103-РИК за 2008 г.
47. Форма 103-РИК за 2009 гг.
48. Вопрос 18 «Обзора судебной практики Верховного Суда РФ от 23.11.2005 «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2005 года».
49. Вопрос 19 «Обзора судебной практики Верховного Суда РФ от 07.06.2006, 14.06.2006 «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2006, № 9.
50. Постановление ФАС Уральского округа от 10.11.2009 № Ф09-9028/09-С5 по делу № А60-9673/2009-С7. *Требование прокурора:* О признании недействительными размещения муниципального заказа и муниципального контракта, заключенного на основании аукциона. *Обстоятельства дела:* По мнению прокурора, установленное конкурсной документацией требование представлять с заявкой на участие копию санитарно-эпидемиологического заключения

препятствует осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

51. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19.10.2010 № Ф03-7296/2010 по делу № А59-461/2010. Дело по заявлению прокурора о признании незаконным решения об утверждении документации об аукционе передано на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции, поскольку, отказывая в требовании в связи с пропуском трехмесячного срока для подачи заявления, суд не указал, с какого момента этот срок исчисляется, а также не рассмотрел повторно спор по существу.

52. Докладные записки прокуроров субъектов Российской Федерации за 2009-2010 гг. /Архив Акад. Ген. прок. Рос. Фед.