

Предложения об установлении административной ответственности за нарушения жилищных прав детей-сирот

Сведения об авторе: Неганова (Мозымова) Екатерина Николаевна – старший научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод граждан НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, Москва

Ключевые слова: жилищные права, право на жилище, дети-сироты, управленческое правоприменение, усеченные правовые нормы, искусственная усеченность правовых норм, санкции, административные санкции, административная ответственность.

Аннотация: при проведении административной реформы 2001 г. и жилищной реформы 2004 г. не были учтены предложения о дополнении жилищного законодательства административными санкциями. Социально-ориентированная законотворческая деятельность 2012 г. в сфере реализации жилищных гарантий для детей-сирот «сведена на нет» правоприменением должностными лицами судебных и распорядительных органов. Отсутствие административной ответственности за нарушение жилищных прав детей-сирот не позволяет механизму реализации жилищных прав детей-сирот осуществлять свою функцию. Пробел российского законодательства относительно отсутствия административных санкций в жилищных нормах права следует устранить для создания реально-действующего правового регулятора жилищных отношений с участием детей-сирот.

Offers on establishment of administrative responsibility for violations of the housing rights of orphan children

Information about the author: Neganova (Mozymova) Ekaterina Nikolaevna – the senior research associate of department of problems of public prosecutor's supervision and strengthening of legality in the sphere of constitutional rights and freedoms of citizens of Scientific Research Institute Akademii of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, candidate of legal sciences, Moscow

Keywords: the housing rights, the right to housing, orphan children, administrative law enforcement, the truncated precepts of law, incomplete precepts of law, sanctions, administrative sanctions, administrative responsibility.

Summary: when carrying out administrative reform of 2001 and housing reform of 2004 offers on addition of the housing legislation with administrative sanctions haven't been considered. Socially oriented legislative activity of 2012 in the sphere of realization of housing guarantees for orphan children is nullified by law enforcement by officials of judicial and administrative organs. Lack of administrative

responsibility for violation of the housing rights of orphan children doesn't allow the mechanism of realization of the housing rights of orphan children to carry out the function. The defect of the Russian legislation concerning lack of administrative sanctions in housing rules of law should be eliminated for creation of the real operating legal regulator housing the relation with participation of orphan children.

Анализ практики правоприменения позволяет высказать предложение о целесообразности подготовки проекта федерального закона по вопросу установления административной ответственности за нарушения жилищных прав детей-сирот.

В юридической литературе около 17 лет обсуждается вопрос о необходимости расширения регулирования вопросов ответственности за нарушение жилищного законодательства и закрепления более полного состава жилищных правонарушений и мер ответственности за их совершение¹. Аналогично проблема реализации жилищных гарантий для детей-сирот не может быть решена без установления соответствующих административных санкций при существующей распространенности нарушений жилищных прав детей-сирот, о чем свидетельствует анализ прокурорской практики². Несмотря на конституционные гарантии относительно права каждого на жилище (ст. 40), на социальное обеспечение по возрасту и в случае потери кормильца (ст. 39), а также несмотря на усовершенствование в 2012 г. механизма реализации жилищных прав детей-сирот (ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»), выделяется проблема негативного правоприменения при реализации жилищных гарантий для детей-сирот, о чем свидетельствует анализ административной и судебной практики. Нами были проанализированы апелляционные определения Верховного Суда

¹ Седугин П.И. Жилищное право. – М.: Издательство НОРМА, 2000. С. 346.

² Неганова Е.Н. Типичные нарушения законодательства о жилищных правах детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Неганова Е.Н. Воеводина Т.Г., Рытькова Г.М. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2012. С. 10.

Чувашской Республики от 21.07.2014 по делу № 33-2715/2014 и от 17.02.2014 по делу № 33-272/2014; определение Верховного Суд Российской Федерации от 28.06.2016 № 5-КГ16-84; постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 20.11.2013 и др.

Еще 10 лет назад акцентировалось внимание на том, что «...административная ответственность за нарушение дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа в возрасте до 23 лет также отсутствует, несмотря на то, что большинство нарушений в сфере жилья осуществляется в отношении таких лиц.»³ и отмечалось, что в целях усиления защиты жилищных прав детей-сирот необходимо на федеральном уровне ввести административную ответственность должностных лиц органов государственной власти субъектов России и органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей, вытекающих из ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ⁴. При обсуждении проблемы учитывалось, что за совершение нарушений жилищных прав граждан должностными лицами их можно привлечь в основном только к дисциплинарной ответственности, не совсем соответствующей степени общественной опасности и поэтому являющейся малоэффективной. В последние годы (2013⁵ – 2015⁶ гг.) обращение к проблеме возобновилось.

Административная реформа 2001 г. (при принятии ныне действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ) и жилищная реформа 2004 г. (при принятии нового Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ) не учли рекомендаций относительно целесообразности дополнения жилищного

³ Мозымова Е.Н. Деятельность прокурора по защите жилищных прав граждан в гражданском судопроизводстве: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2006. С. 56-57.

⁴ Мозымова Е.Н. Там же. С. 58.

⁵ Огурцова М. Жилищные права детей-сирот // ЭЖ-Юрист. 2013. № 48. С. 4.

⁶ Неганова Е.Н. Жилищные права детей-сирот под контролем государства // ЭЖ-Юрист. 2015. № 23. С. 5.

законодательства соответствующими санкциями и о необходимости проработки и дополнения составов жилищных административных правонарушений.

Если бы сформулированное законодательное предложение П.И. Седугина относительно целесообразности дополнения жилищного законодательства соответствующими санкциям (в том числе и о необходимости проработки и дополнения составов жилищных административных правонарушений) была бы учтена в 2001 г. при модернизации административного законодательства, а также в 2004 г. при обновлении жилищного законодательства, проблема обеспечения жилыми помещениями детей-сирот была бы существенно разрешена на законодательном уровне, так как искусственная *усеченность* российских жилищных правовых норм, была бы устранена.

Отношения по поводу права на жилище по своей природе в любом государстве являются административными, управленческими, т.е. публичными, и регулируются императивными нормами права. В соответствии с фундаментальными основами теории права, обязательным элементом публичных правовых норм должны быть санкции. Публичные нормы права, не могут действовать без санкций. Жилищные нормы права не могут регулировать соответствующие отношения в сфере права детей-сирот на жилище без административных санкций. Именно наличие административных санкций способно воздействовать на субъекты правоприменения (в том числе и на распорядительные органы), которые принимают управленческие решения по следующим вопросам: по постановке детей-сирот на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении; по закреплению жилого помещения за ребенком-сиротой при помещении его в учреждение для детей-сирот; по обеспечению сохранности жилого помещения, закрепленного за ребенком-сиротой. Жилищные нормы российского права являются не полными, в них отсутствуют необходимые административные санкции. Учитывая публичный характер отношений в сфере права на жилище, при отсутствии адекватного социально-политической обстановке законодательства, в котором содержатся

необходимые санкции, жилищные отношения с участием детей-сирот не могут нормально функционировать.

Отсутствие санкций в нормах жилищного права абсолютно не допустимо для законодательства любого государства, так как способствует дезорганизации существующих отношений в сфере права на жилище, поощряя действия государственных должностных лиц (судей, должностных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления) на принятие решений, идущих в разрез с конституционным принципом права каждого на жилище.

Закрепление новых составов административных правонарушений в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ с соответствующими санкциями за нарушения права детей-сирот на жилище свидетельствовало бы о последовательной политике государства в сфере реализации конституционных жилищных гарантий детям-сиротам. В результате принятия законопроекта об установлении административной ответственности за нарушения жилищных прав детей-сирот проявилась бы готовность государства добиваться реализации взятых на себя конституционных социальных обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам.

Пристатейный список литературы:

1. *Бессарабова Т.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере реализации права на жилище в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 233 с.

2. *Воеводина Т.Г., Неганова Е.Н.* Надзор за соблюдением жилищных и имущественных прав несовершеннолетних // Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2012. 1159 с. С. 559-563.

3. *Мозымова Е.Н.* Деятельность прокурора по защите жилищных прав граждан в гражданском судопроизводстве: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2006. 285 с.

4. *Мозымова Е.Н.* Степень защищенности жилищных прав несовершеннолетних (по итогам опроса прокуроров) // Сборник трудов аспирантов и соискателей. Часть 1. М., 2006. С. 84-91.

5. *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.

6. *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.

7. *Неганова Е.Н.* Правовые проблемы обеспечения жильем детей-сирот // III научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (28 июня 2011 г.). М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011.

8. *Неганова (Мозымова) Е.Н.* Лекция 2. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // [Е.Н. Неганова (Мозымова)] Лекции по прокурорскому надзору за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних для повышения квалификации прокурорских работников, разработанные 25 апреля 2011 г. во исполнение поручения ректора Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации О.С. Капинус и впервые обнародованные перед аудиторией горрайпрокуроров в г. Саратове в мае 2011 г. М., 2011.

9. *Неганова Е.Н.* Актуальные проблемы и роль прокурора в реализации жилищных прав несовершеннолетних // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (26-28 мая, 2011 г.) / Институт зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве РФ. М. 2012. С. 1010-1015.

10. *Неганова Е.Н.* Типичные нарушения законодательства о жилищных правах детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / *Неганова Е.Н. Воеводина Т.Г., Рытькова Г.М.* Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2012. С. 10-15.

11. *Неганова Е.Н.* Жилищные права детей-сирот под контролем государства // *ЭЖ-Юрист.* 2015. №. 23. С. 5.

12. *Огурцова М.* Жилищные права детей-сирот // *ЭЖ-Юрист.* 2013. № 48. С. 4.

13. *Седугин П.И.* Жилищное право. – М.: Издательство НОРМА, 2000. 369 с.