Прокудин Р.С. Проблемы правоприменения при распределении жилых помещений между лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Законность.-2017.-№2. КонсультантПлюс

В статье приводится опыт прокуратуры Приморского края при осуществлении надзора за соблюдением жилищных прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Рассматриваются проблемные вопросы, связанные с фактическим возникновением очередности при распределении жилых помещений для лиц указанной категории.

Ключевые слова: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, распределение жилых помещений, бюджетное законодательство, очередность.

Вопросы защиты жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа (далее также - дети-сироты), наиболее оптимальные пути решения проблемы обеспечения их жильем уже давно являются предметом дискуссии.

При всем разнообразии точек зрения очевидны попытки законодателя обеспечить реализацию предусмотренного ст. 40 Конституции РФ права каждого гражданина на жилище.

Так, Федеральным законом от 29 февраля 2012 г. N 15-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" круг лиц, имеющих право на получение жилья, значительно расширен. Это право сохраняется за лицами, которые относились к указанной категории и достигли возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями. Вместе с тем, установив такие гарантии, вопрос их фактического обеспечения законодатель оставил на откуп субъектов Федерации. Наиболее сложной сложившаяся ситуация стала для субъектов РФ с дефицитом бюджета, к числу которых относится и Приморский край.

Количество лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на обеспечение жилым помещением, в Приморье за время, прошедшее с момента внесения изменений в Федеральный закон N 159-ФЗ, существенно увеличилось. Органы прокуратуры Приморского края в целях защиты жилищных прав несовершеннолетних, относящихся к указанным категориям, в соответствии с требованиями Приказа Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. N 188 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи" принимают исчерпывающий комплекс мер реагирования. В частности, реализация судебного порядка защиты законных интересов детей-сирот и, соответственно, использование института принудительного исполнения судебных актов позволили за последние шесть лет, в общей сложности, восстановить нарушенные жилищные права 1800 лиц указанной категории. Значительное число исковых заявлений прокуроров все еще находится на стадии исполнения.

При этом работа судебных приставов-исполнителей - эффективное средство воздействия на органы власти. Учитывая, что неисполнение судебного решения повлечет необходимость уплаты административного штрафа, что создаст дополнительную нагрузку на бюджет, уполномоченные органы будут более расторопны при исполнении своих обязательств. В свою очередь, задача прокурора в этом случае - оценить полноту и эффективность мероприятий, проводимых судебными приставами.

Ключевой проблемой, препятствующей восстановлению жилищных прав всех детей-сирот, является недостаточное финансирование соответствующих расходов. В отсутствие необходимых объемов бюджетных средств предоставить всем желающим жилые помещения просто невозможно. Следует отметить, что в каждом случае при формировании краевого бюджета на очередной финансовый год прокуратура Приморского края ставит вопрос об увеличении размера бюджетных ассигнований в объемах, необходимых для обеспечения жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.

В некоторых случаях вскрываются грубейшие нарушения, влекущие крайне неэффективное расходование бюджетных средств. К примеру, в ходе проверки, проведенной в 2016 г., было установлено, что администрацией Приморского края не принят нормативный правовой акт (постановление), предусматривающий определение размера бюджетных инвестиций на текущий год на строительство жилых домов для дальнейшего предоставления жилых помещений детям-сиротам по договорам найма специализированных жилых помещений. В результате соответствующие объемы финансирования до главного распорядителя бюджетных средств не доведены. В связи с этим прокурор края внес представление губернатору.

В отсутствие должного финансового наполнения сегодня становятся актуальными и другие проблемные вопросы, связанные с защитой жилищных прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

К примеру, в ходе проведенной прокуратурой края проверки установлено, что с учетом общего количества лиц, состоящих в сводном списке, а также средней рыночной стоимости одного квадратного метра текущая потребность в финансировании составляет 5 728,4 млн руб. При этом количество граждан, включаемых в сводный список, стабильно увеличивается. Таким образом, очевидно, что единовременно обеспечить всех детей-сирот жилыми помещениями не всегда представляется возможным.

В то же время из смысла ст. 8 Федерального закона N 159-ФЗ следует, что фактическое право на предоставление жилых помещений в равной мере имеют все лица, поставленные на учет в соответствующем муниципальном образовании (по месту жительства) вне зависимости от каких-либо факторов (социального положения, даты включения в сводный список и т.д.).

Федеральный законодатель, гарантируя лицам указанной категории такое право без установления очередности его реализации, исходит из того, что на территории субъектов Федерации уже должен быть сформирован необходимый специализированный жилищный фонд. Вместе с тем на практике, в свете расширения на законодательном уровне круга лиц, имеющих право на предоставление жилья (в том числе лиц, относившихся к указанным категориям и достигшим возраста 23 лет), и отсутствия необходимого количества жилых помещений, возникает проблема при решении вопроса о распределении жилья с учетом соблюдения законных интересов всех лиц.

Зачастую даже строительство домов, жилые помещения в которых предназначаются для последующего предоставления лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не может в полном объеме разрешить имеющуюся проблему. На жилые помещения могут одновременно претендовать и лица из числа детей-сирот, сами имеющие несколько детей, и граждане, состоящие в сводном списке в течение длительного времени, и лица, защитившие свои права в судебном порядке, в отношении которых уже есть судебные решения. Обеспечение жильем одного гражданина, в том числе по судебным решениям, влечет нарушение жилищных прав других детей-сирот этой категории.

Отсутствие определенных критериев (порядка), устанавливающих процедуру очередности предоставления жилых помещений лицам из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, фактически влечет широту дискреционных полномочий должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Федерации, ответственных за распределение жилья. В указанных условиях отсутствие единообразного подхода при распределении жилых помещений среди лиц указанной категории создает для органов власти возможность злоупотреблять своими полномочиями. В свою очередь, установление каких-либо положений, предусматривающих очередность предоставления жилых помещений детям-сиротам, путем принятия нормативного правового акта на уровне субъекта Федерации противоречит требованиям федерального законодательства.

Выходом в сложившейся ситуации представляется корректировка ст. 8 Федерального закона N 159-ФЗ в части установления порядка (процедуры) предоставления жилых помещений лицам, имеющим право на их получение и состоящим на учете в одном муниципальном образовании. В качестве критерия можно использовать дату постановки гражданина на учет.

Прокуратурой края в 2016 г. была направлена соответствующая информация губернатору и председателю Законодательного Собрания края, перед которыми поставлен вопрос о принятии мер в рамках предоставленных полномочий к урегулированию указанной проблемной ситуации, исключению возможных коррупционных факторов при распределении жилья. По результатам рассмотрения информации Законодательным Собранием края инициировано обращение к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания РФ с предложением рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон N 159-ФЗ (определяющих очередность предоставления жилых помещений или позволяющих урегулировать этот вопрос на уровне субъектов Федерации).

Представлен список литературы 3 наименования.