



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ
И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
(МИНОБРНАУКИ РОССИИ)

Руководителям высших
исполнительных органов
государственной власти
субъектов Российской Федерации

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

Тверская ул., д. 11, Москва, 125993.
Тел. (495) 539-55-19, (499) 237-97-63.
Факс (495) 629-08-91.
E-mail: info@mon.gov.ru

Вручен 2014 г. № ВК-615/07

О направлении методических рекомендаций
Распоряжение Правительства Российской
Федерации от 15 октября 2012 г. № 1916-р(п.47)

В соответствии с приказом Минобрнауки России от 16 ноября 2012 г. № 930, во исполнение пункта 47 Плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1916-р, и в целях оказания методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации Минобрнауки России направляет для использования в работе методические рекомендации по внедрению эффективного механизма обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.

Приложение: на 92 л. в 1 экз.

В.Ш. Каганов

А.Л. Серeda
(499) 237-81-24

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по внедрению эффективного механизма обеспечения жилыми помещениями
детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей,
и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Раздел 1. Общие вопросы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

1.1. Правовое регулирование отношений по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации, и практики их применения.

Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это закрепляется в Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) (статья 7) в качестве основ конституционного строя государства.

В Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2 Конституции). В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией (статья 17). Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции).

Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (статья 17 Конституции).

К одним из таких прав относится право на жилище. Право на жилище гарантировано Конституцией (статья 40), согласно которой каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно

предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Право на жилище гарантировано Всеобщей декларацией прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в соответствии с которой каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам (статья 25). Право на жилище, определяющее достойный уровень жизни каждого человека, гарантировано Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, принятым Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. (статья 11).

К основным правам человека относится и право на заботу о детях (статья 38 Конституции). Обеспечение государственной поддержки детства отнесено к основам конституционного строя Российской Федерации (статья 7 Конституции) и элементам социальной политики государства. Особая поддержка детства гарантирована международными нормами (статья 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статья 23-24 Международного пакта о гражданских и политических правах), являющимися согласно статье 15 Конституции составной частью правовой системы Российской Федерации.

В соответствии со статьей 27 Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) государства - участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка. Государства - участники в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права и, в случае необходимости, оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем.

В Российской Федерации среди мер социальной поддержки детей предусмотрено обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как категории граждан, для которой статья 40 Конституции устанавливает обязанность государства по решению жилищной проблемы.

Это связано с тем, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, согласно статье 1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», признаются находящимися в трудной жизненной ситуации, и поэтому нуждающимися в особой поддержке со стороны общества и государства.

В свою очередь, регулирование вопросов обеспечения указанной категории граждан жильем на территории Российской Федерации производится с помощью норм федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, а в вопросах передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления либо дополнительных гарантий – нормами актов органов местного самоуправления. Реализация функций по обеспечению и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в т. ч. в области жилья, распределяется между органами власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а в части передачи государственных полномочий муниципальным органам или реализации муниципальными органами дополнительных гарантий – муниципальными органами.

Это основано на положениях Конституции (п.п. «ж», «к» статьи 72), согласно которой вопросы защиты семьи и детства, социальной защиты, включая социальное обеспечение; жилищное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации вопросы обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее дети-сироты и лица из их числа), находят закрепление в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных актах, актах органов местного самоуправления.

На уровне актов федерального законодательства право детей-сирот и лиц из их числа на бесплатное получение жилого помещения в пользование, закреплено:

- Жилищным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (далее - Жилищный кодекс),
- Семейным кодексом Российской Федерации от 29.12.2005 г. № 223-ФЗ (далее – Семейный кодекс).
- Федеральным законом от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в редакции Федерального закона от 29.02.2012 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей») (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ),

Таким образом, для детей-сирот и лиц из их числа установлена федеральная гарантия обеспечения жильем.

С 1 января 2013 г. действует новый порядок предоставления жилья детям-сиротам и лицам из их числа.

В соответствии с данным порядком должно быть приведено в соответствие и/или разработано новое законодательство субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 29.02.2012 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ) внесены изменения:

- в статью 8 Федерального закона № 159-ФЗ, закрепляющей дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение указанной категории граждан;

- в Жилищный кодекс (Федеральный закон № 188-ФЗ от 29.12.2004 г.) в части введения норм о специализированном жилищном фонде для детей-сирот и лиц из их числа, и исключения норм о внеочередном предоставлении указанным лицам жилых помещений по договорам социального найма;

- в Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части дополнения полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) вопросами обеспечения детей-сирот и лиц из их числа жилыми помещениями.

Согласно нововведениям на государственные органы субъектов Российской Федерации возлагается активная роль в решении жилищной проблемы детей-сирот и лиц из их числа.

Субъекты Российской Федерации должны:

- сформировать полноценный и достаточный для решения жилищной проблемы детей-сирот и лиц из их числа жилищный фонд и установить порядок формирования такого фонда;

- своевременно предоставлять жилые помещения из указанного жилищного фонда детям-сиротам и лицам из их числа, чтобы указанным лицам обеспечивался достойный уровень жизни и надлежащая социальная среда сразу же при вступлении детей во взрослую жизнь и прекращении попечительства со стороны государства (специализированные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей) или назначенных лиц (попечители, приемные родители), а в определенных случаях ранее возраста совершеннолетия детей,

- осуществлять управление и контроль за сохранностью и использованием жилых помещений жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа.

Выполнение указанных функций осуществляется субъектами Российской Федерации за счет собственных средств при финансовой помощи Российской Федерации, реализуемой в форме субсидий из федерального бюджета.

С 1 января 2013 г. жилые помещения должны предоставляться детям-сиротам и лицам из их числа не из фонда социального использования по договорам социального найма во внеочередном порядке по договору социального найма, как это предусмотрено пунктом 2 части 2 ст. 57 Жилищного кодекса (в редакции, действующей до 1.01.2013 г.), а из специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа по договору специализированного найма по достижении ребенком определенного возраста или наступлении установленных обстоятельств. После окончания срока договора специализированного найма с нанимателем указанной категории граждан заключается договор социального найма в отношении этого же жилого помещения.

Норма пункта 2 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса о внеочередном предоставлении детям-сиротам и лицам из их числа жилых помещений фонда социального использования по договорам социального найма утратила силу с 1.01.2013 г.

При этом с 1.01.2013 г. начинают действовать:

- в главе 9 Жилищного кодекса «Жилые помещения специализированного жилищного фонда» - положения пункта 8 части 1 статьи 92 Жилищного кодекса, в соответствии с которым в число видов жилых помещений специализированного жилищного фонда включен такой вид, как жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- в главе 9 Жилищного кодекса «Жилые помещения специализированного жилищного фонда» - новая статья 98.1 Жилищного кодекса «Назначение жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

- в главе 10 Жилищного кодекса «Предоставление специализированных жилых помещений и пользование ими» - новая статья 109.1 Жилищного кодекса «Предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

- в главе 10 Жилищного кодекса «Предоставление специализированных жилых помещений и пользование ими» - новая часть 5 статьи 103 Жилищного кодекса о недопустимости выселения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей из специализированных жилых помещений без предоставления других благоустроенных жилых помещений, которые должны находиться в границах соответствующего населенного пункта,

- новая редакция статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ, устанавливающая основания и порядок предоставления указанным лицам жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; основания и порядок заключения договора социального найма после окончания срока действия договора

специализированного найма; вопросы, подлежащие регулированию на уровне законодательства субъектов Российской Федерации.

С 1 января 2013 г. для решения жилищной проблемы детей-сирот и лиц из их числа должна применяться следующая форма (способ) обеспечения жилым помещением: предоставление жилого помещения из специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа по договору специализированного найма, с последующим, после окончания срока договора специализированного найма заключением договора социального найма в отношении того же (занимаемого нанимателем) жилого помещения.

Не допускается замена данной формы иными формами (способами) решения жилищной проблемы указанной категории граждан, например, предоставлением субсидии на приобретение или строительство жилого помещения, предоставлением жилого помещения в безвозмездное пользование или по договору социального найма. Для детей-сирот и лиц из их числа должна быть реализована установленная Федеральным законом № 159-ФЗ форма предоставления жилого помещений из специализированного жилищного фонда по договору специализированного найма.

В то же время субъекты Российской Федерации за счет собственного финансирования могут установить, помимо предусмотренной федеральной гарантии решения жилищной проблемы указанной категории лиц, дополнительные гарантии, например, предоставление жилых помещений по нормам большим по площади, чем установлено для предоставления из указанного жилищного фонда; льгот (субсидий) на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; проведение ремонта жилого помещения и т. п.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации можно устанавливать дополнительные гарантии жилищного обеспечения детей-сирот и лиц из их числа, например:

- предоставление новых жилых помещений для детей-сирот и лиц из их числа (вновь построенные жилые помещения в населенных пунктах с развитой инфраструктурой);
- предоставление гражданам льготной категории права выбора вариантов предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа на территории субъекта Российской Федерации (не менее трех вариантов);
- предоставление жилых помещений по норме предоставления на гражданина, относящегося к льготной категории, а также его несовершеннолетних членов семьи;
- оснащение предоставляемых по договору найма жилых помещений из специализированного жилищного фонда для детей-сирот, лиц из их числа, предметами мебели, санитарно-технического оборудования, иными предметами бытового использования первой необходимости для удовлетворения личных, семейных, бытовых нужд, связанных с проживанием в жилом помещении;

- освобождение от платы за жилое помещение и/или коммунальные услуги или установление льгот (субсидий);

- обеспечение проведения текущего (капитального) ремонта, реконструкции, перепланировки (переустройства) в ранее занимаемых детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из их числа, жилых помещениях с целью обеспечения возвращения указанных лиц в жилые помещения и возможности использования их по назначению;

- предоставление денежной компенсации (субсидии) расходов на переезд, вселение в предоставляемое (или возвращаемое) жилое помещение, приобретение предметов первой необходимости для удовлетворения бытовых нужд связанных с проживанием (мебель, санитарно-техническое оборудование, бытовая техника и т.п.).

1.2. Вопросы реализации государственного полномочия субъекта Российской Федерации по обеспечению жильем детей-сирот и лиц из их числа: структура органов власти субъекта Российской Федерации, выполняющих указанное полномочие.

Федеральным законом № 159-ФЗ предусмотрена региональная модель реализации федеральной гарантии обеспечения жильем детей-сирот и лиц из их числа, которая включает следующие положения:

- формирование специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа - предусматривается в государственной собственности субъекта Российской Федерации;

- управление государственным (субъекта Российской Федерации) специализированным жилищным фондом для детей-сирот и лиц из их числа — отнесено к компетенции соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по управлению государственным жилищным фондом;

- принятие решений о включении жилых помещений в специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа, и исключении жилых помещений из указанного фонда субъекта Российской Федерации — отнесено к компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, управляющего государственным жилищным фондом;

- признание невозможным проживания детей-сирот и лиц из их числа в ранее занимаемых жилых помещениях — отнесено к компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц;

- осуществление контроля за использованием и распоряжением (т. е. сохранность) занимаемого детьми-сиротами и лицами из их числа на праве найма (пользования в качестве членов семьи нанимателя) или собственности жилого помещения — отнесено к обязанности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- формирование списка детей-сирот и лиц из их числа, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями – отнесено к компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- принятие решения о заключении и заключение с детьми-сиротами и лицами из их числа договора специализированного найма жилого помещения – отнесено к компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление государственным жилищным фондом;

- принятие решения об однократном заключении договора специализированного найма жилого помещения на новый пятилетний срок в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам указанной категории содействия в преодолении трудной жизненной ситуации – отнесено к компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление государственным жилищным фондом;

- принятие решения о заключении и заключение с лицами указанной категории по окончании договора специализированного найма договора социального найма в отношении того же жилого помещения – отнесено к компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление государственным жилищным фондом.

Таким образом, к компетенции нескольких органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации отнесены все вопросы обеспечения детей-сирот и лиц из их числа жилыми помещениями:

1) органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему функции управления государственным жилищным фондом;

2) иным органам (органу) исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые решают вопросы признания невозможности проживания ребенка в ранее занимаемом жилом помещении, осуществляют контроль за использованием и распоряжением ранее занимаемым ребенком жилым помещением, выявляют и оценивают обстоятельства трудной жизненной ситуации лица, требующих содействия и заключения договора специализированного найма жилого помещения на новый срок, формируют список детей-сирот и лиц из их числа.

Анализ природы государственного полномочия по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жильем позволяет выделить отдельные властно-распорядительные функции внутри этого полномочия. При этом механизм разделения отдельных функций внутри государственного полномочия уже предложен самим Федеральным законом № 15-ФЗ и предполагает их распределение между органом субъекта Российской Федерации по управлению жилищным фондом и иным (иными) органом (ми) субъекта Российской Федерации.

Так, внутри государственного полномочия по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жильем из государственного жилищного фонда специализированного использования можно выделить следующие властно-распорядительные функции:

- приобретение жилья в специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа;
- включение жилых помещений в специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа, и исключение жилых помещений из такого жилищного фонда;
- управление специализированным фондом для детей-сирот и лиц из их числа;
- формирование списка детей-сирот и лиц из их числа для предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда;
- выявление обстоятельств невозможности проживания детей-сирот и лиц из их числа в ранее занимаемых жилых помещениях в качестве собственников (сособственников), нанимателей, членов семьи нанимателей по договору социального найма;
- осуществление контроля за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и лица из их числа обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений;
- предоставление жилого помещения из специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа и заключение договоров специализированного найма, в т.ч. заключение договора на новый срок;
- осуществление постинтернатного контроля за проживанием детей-сирот и лиц из их числа с целью определения необходимости однократного заключения договора специализированного найма на новый срок;
- заключение договора социального найма в отношении жилого помещения, предоставленного из специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа по окончании срока договора специализированного найма.

Целесообразно, к компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление государственным жилищным фондом отнести следующие вопросы (функции):

- формирование специализированного жилищного фонда субъекта Российской Федерации для детей-сирот и лиц из их числа, в т. ч. включение жилых помещений в специализированный жилищный фонд и исключение жилых помещений из него;
- принятие решения о заключении договора специализированного найма жилого помещения и заключение такого договора;

- принятие решение об однократном заключении договора специализированного найма жилого помещения на новый пятилетний срок и заключение такого договора;
- принятие решения об исключении жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключении договора социального найма, заключение такого договора;
- формирование (закупка, заказ строительства) государственного (субъекта Российской Федерации) фонда специализированного жилья для детей-сирот и лиц из их числа;
- управление государственным (субъекта Российской Федерации) специализированным жилищным фондом для детей-сирот и лиц из их числа.

По сфере деятельности в качестве такого органа рекомендуется выбрать исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации в области жилищно-коммунального хозяйства, жилищного строительства, управления имуществом или специализированный орган по управлению жилищным фондом субъекта Российской Федерации.

Целесообразно, к компетенции иного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации отнести следующие вопросы (функции):

- формирование единого по субъекту Российской Федерации списка детей-сирот и лиц из их числа, в т. ч. формирование по месту жительства (учета) детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, первичных списков указанных лиц, на основании которых ведется единый по субъекту Российской Федерации список детей указанной категории;
- признание невозможным проживания детей-сирот и лиц из их числа в ранее занимаемых жилых помещениях;
- выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам указанной категории содействия в преодолении трудной жизненной ситуации для однократного заключения договора специализированного найма жилого помещения на новый пятилетний срок;
- осуществление контроля за использованием и распоряжением (т. е. обеспечение сохранности) занимаемого детьми-сиротами и лицами из их числа на праве найма (пользования в качестве членов семьи нанимателя) или собственности жилого помещения;
- принятие мер по обеспечению возврата детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемые жилые помещения при возможности в них проживания.

По сфере деятельности в качестве такого органа рекомендуется выбрать орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации.

Вопросы наделения органов местного самоуправления государственным полномочием субъекта Российской Федерации по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жилыми помещениями специализированного жилищного фонда.

По смыслу Федерального закона № 15-ФЗ полномочие по обеспечению жильем детей-сирот и лиц из их числа отнесено к государственному полномочию, реализация которого должна быть

сосредоточена в компетенции государственных органов власти субъекта Российской Федерации. При этом обеспечение жильем детей-сирот и лиц из их числа предполагается из государственного жилищного фонда субъекта Российской Федерации, что прямо следует из Федерального закона № 15-ФЗ, в котором речь идет о государственном специализированном жилищном фонде (п. 6 ст. 8 Федеральный закон №159-ФЗ в редакции Федерального закона № 15-ФЗ).

Следовательно, жилые помещения для детей-сирот и лиц из их числа должны приобретаться в государственную собственность субъекта Российской Федерации в специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа.

В то же время необходимо учитывать, что в большинстве субъектов Российской Федерации на уровень муниципальных органов власти переданы, как функции органов опеки и попечительства, так и государственное полномочие по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа социальным жильем во внеочередном порядке, включая учет детей указанной категории, приобретение жилых помещений социального использования в муниципальную собственность, предоставление жилья по договорам социального найма и заключение таких договоров с детьми-сиротами и лицами из их числа. Подобная модель в связи с введением в действие Федерального закона № 15-ФЗ не является приоритетной, хотя и прямо не запрещена законом.

Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ) предусматривалось, что органы опеки и попечительства должны быть созданы на региональном уровне, а не муниципальном. Передача полномочий органов опеки и попечительства органам местного самоуправления возможна, если на территориях муниципальных образований отсутствуют органы опеки и попечительства, образованные в соответствии с Федеральным законом № 48-ФЗ (ч. 1 ст. 6) и законом субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 167-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон № 48 (ст. 6), согласно которым органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, на территориях которых отсутствуют органы опеки и попечительства, образованные в соответствии с Федеральным законом, могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства.

Согласно Федеральному закону № 15-ФЗ устанавливается необходимость формирования специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа в государственной собственности субъекта Российской Федерации за счет средств субъекта Российской Федерации и субвенций из федерального бюджета. Соответственно, управление данным фондом, его содержание, а также предоставление жилых помещений из указанного жилищного фонда должно быть отнесено к компетенции государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению жилищным фондом.

Поэтому в целях единообразия практики реализации права детей-сирот и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями согласно Федеральному закону № 159-ФЗ в редакции Федерального закона № 15-ФЗ предпочтительной является следующая модель:

- органы по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жильем (орган по управлению специализированным жилищным фондом и орган опеки и попечительства) – региональный уровень;
- специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа – государственный жилищный фонд субъекта Российской Федерации.

Модель передачи государственного полномочия по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа в полном объеме муниципальным органам власти по смыслу Федерального закона № 15-ФЗ должна была сохраняться на переходный период до формирования механизма реализации указанного полномочия на региональном уровне как того требует Федеральный закон № 15-ФЗ поскольку:

- большинство субъектов Российской Федерации передали полномочия органов опеки и попечительства органам муниципальной власти;
- большинство субъектов Российской Федерации передали функции по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жильем муниципальным образованиям.

С учетом же изменений Федерального закона № 48-ФЗ в редакции Федерального закона № 167-ФЗ большинство субъектов Российской Федерации сохранили смешанную или муниципальную модель жилищного обеспечения детей-сирот и лиц из их числа с учетом того, что полномочия по опеке и попечительству выполняют органы местного самоуправления.

Поэтому в субъектах Российской Федерации практикуется передача отдельных функций из государственного полномочия по обеспечению жильем детей-сирот и лиц из их числа органам местного самоуправления, что в общем допустимо и не нарушает положения закона.

В то же время согласно Федеральному закону № 15-ФЗ предусматривается формирование уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации единого по субъекту Российской Федерации списка детей-сирот и лиц из их числа, нуждающихся в предоставлении жилья. Это соответствует целям планирования бюджетных средств на

приобретение и строительство жилых помещений специализированного жилищного фонда в соответствии с количеством льготников, у которых наступают основания для предоставления жилых помещений в определенный период.

Таким образом, необходимо учитывать, что, с одной стороны, Федеральный закон № 15-ФЗ ориентирует на формирование государственного специализированного жилищного фонда, создание и распределение которого отнесено к компетенции государственных органов власти субъектов Российской Федерации. Вопросы формирования списка льготников отнесены к компетенции государственных органов субъекта Российской Федерации. Применительно к специализированному жилищному фонду для детей-сирот и лиц из их числа Жилищный кодекс и Федеральный закон № 159-ФЗ специально не предусматривают возможность наделения органов местного самоуправления государственным полномочием на обеспечение указанной категории граждан жилыми помещениями. С другой стороны, такой фонд по окончании срока договоров специализированного найма включается в фонд социального использования и закрепляется за нанимателями из указанной категории граждан на праве социального найма, что не исключает применение модели наделения органов местного самоуправления государственным полномочием на обеспечение жилыми помещениями указанных лиц, как это предусмотрено для социального найма (ч. 4 ст. 49, ч. 3 ст. 52 Жилищный кодекс), в целях эффективного исполнения данного полномочия и реализации прав указанной категории граждан.

Итак, с учетом возможностей субъектов Российской Федерации по передаче органам местного самоуправления государственного полномочия (его части, в виде отдельных функций) по обеспечению жильем детей-сирот и лиц из их числа можно выделить два варианта такой передачи.

Вариант 1. Передача на муниципальный уровень государственного полномочия по обеспечению жильем детей указанной категории – целиком (вопросы учета детей; формирования списка лиц указанной категории; выявления обстоятельств невозможности проживания в ранее занимаемом на праве найма (члена семьи нанимателя) или собственности жилом помещении; предоставления жилого помещения; заключения договоров специализированного и социального найма; управления жилищным фондом; формирования специализированного жилищного фонда; постинтернатный контроль за нанимателями жилых помещений).

Для осуществления указанного полномочия муниципальному образованию передаются функции по приобретению жилья в муниципальную собственность или строительству муниципального жилья специализированного жилищного фонда для указанной категории детей.

Подобный вариант должен быть четко определен в законе субъекта Российской Федерации о передаче полномочий субъекту Российской Федерации.

При таком варианте передачи государственного полномочия целиком на муниципальный уровень в законе субъекта Российской Федерации, а также в актах муниципального уровня должны быть закреплены:

- механизм взаимодействия муниципальных органов с региональными органами по вопросам планирования, выделения, расходования средств бюджета для обеспечения лиц указанной категории жилыми помещениями, а также осуществления со стороны субъекта Российской Федерации контроля за выполнением государственного полномочия муниципальными органами;

- механизм межведомственного взаимодействия органов местного самоуправления, наделенных функциями по обеспечению лиц указанной категории жилыми помещениями специализированного жилищного фонда в зависимости от установленного распределения этих функций между соответствующими органами муниципальной власти.

Рекомендуется данный вариант передачи государственного полномочия целиком органам местного самоуправления сохранять только на переходный период. Это связано с тем, что в случае передачи органам местного самоуправления такого вопроса осуществления государственного полномочия по жилищному обеспечению детей-сирот и лиц их числа, как ведение учета льготников (формирование списка льготников), органы местного самоуправления способны выполнять данную часть полномочия только на уровне муниципального образования. В то время как Федеральный закон № 15-ФЗ определяет обязанность формирования единого списка льготников на уровне субъекта Российской Федерации и предоставление жилых помещений в населенных пунктах субъекта Российской Федерации. Поэтому обязанность уполномоченных органов субъекта Российской Федерации формировать список детей-сирот и лиц из их числа все равно сохраняется, несмотря на осуществление учета льготников органами местного самоуправления по каждому населенному пункту субъекта Российской Федерации.

В структуре уполномоченных органов местного самоуправления, осуществляющих рассматриваемое государственное полномочие конкретные функции внутри полномочия могут распределяться следующим образом:

- формирование двухзвенной структуры органов, при которой часть функций передана одному органу, например в сфере опеки и попечительства (выявление категорий граждан, признание нуждаемости в предоставлении жилого помещения, формирование списка, выявление обстоятельств трудной жизненной ситуации, являющихся основанием для повторного заключения договора найма специализированного жилого помещения), часть функций – другому органу, например в сфере управления жилищным фондом (принятие решений о предоставлении жилого помещения, о заключении договора найма на новый срок, формирование специализированного жилищного фонда, его содержание, осуществление контроля за использованием);

- наделение государственным полномочием по жилищному обеспечению детей-сирот и лиц из их числа одного уполномоченного органа местного самоуправления. В таком варианте в качестве аналогии можно использовать порядок предоставления жилых помещений, предусмотренный нормами Жилищного кодекса для социального найма. Органы местного самоуправления согласно Жилищному кодексу ведут учет граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма, устанавливают наличие оснований (относимость к категории, нуждаемость), принимают решения о предоставлении жилых помещений, заключают договоры найма.

Вариант 2. Передача муниципальным образованиям государственного полномочия по обеспечению жильем указанной категории граждан в виде отдельных властно-распорядительных функций этого полномочия, т.е. части полномочия.

Законодательно вопрос, о том все полномочия целиком или властно-распорядительные функции внутри него могут передаваться муниципальным образованиям, четко не урегулирован. Поэтому для решения вопроса о возможности передачи государственного полномочия не целиком необходимо руководствоваться следующими критериями:

- существо полномочия: делимость, неделимость полномочия, возможность распределения отдельных властно-распорядительных функций в рамках полномочия между разными органами власти;

- практическая целесообразность и эффективность именно муниципального уровня реализации передаваемых полномочий (отдельных функций из полномочия);

- обеспеченность муниципального образования кадровыми, организационными и иными условиями для реализации таких полномочий (функций полномочия) либо возможность быстрого и рационального формирования таких условий.

Природа государственного полномочия по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жильем позволяет внутри этого полномочия выделять отдельные функции, ряд из которых может быть передан муниципальным образованиям.

В частности, функция по ведению списка детей-сирот и лиц из их числа для целей предоставления жилых помещений из специализированного жилищного фонда, распределяется между государственным органом субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления по месту жительства лиц указанной категории. Это связано с тем, что до введения в действие нового порядка жилищного обеспечения детей-сирот и лиц из их числа в ряде субъектов Российской Федерации учет лиц льготной категории (внеочередное предоставление жилых помещений) осуществляли органы местного самоуправления. По данным такого учета с 1 января 2013 г. стал формироваться единый по субъектам Российской Федерации список граждан указанной категории, нуждающихся в предоставлении жилья.

Согласно Федеральному закону № 15-ФЗ формирование единого по субъекту Российской Федерации списка детей-сирот и лиц из их числа целесообразно закреплять в компетенции центрального органа субъекта Российской Федерации, потому что финансирование расходов на приобретение (строительство) жилых помещений для детей-сирот и лиц из их числа, должно планироваться на региональном уровне. Это связано с тем, что дополнительные гарантии для детей-сирот и лиц из их числа в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ отнесены к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации, а реализация федеральной гарантии по обеспечению детей указанной категории жилыми помещениями с 1 января 2013 г. планируется с учетом субвенций из федерального бюджета субъектам Российской Федерации.

Даже сейчас в тех субъектах Российской Федерации, где функции обеспечения детей-сирот и лиц из их числа жильем переданы на муниципальный уровень, сводные данные по детям ведутся на региональном уровне и решение о предоставлении жилого помещения принимается органами местного самоуправления при условии обязательного согласования с региональным органом власти.

Поэтому, в случае наделения государственным полномочием органов местного самоуправления, в законодательстве субъектов Российской Федерации следует закреплять обязанность органов местного самоуправления, осуществляющих учет граждан, регулярно предоставлять сведения в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по планированию и распределению бюджетных средств на приобретение жилых помещений специализированного жилищного фонда.

До 1 января 2013 г. предоставление жилых помещений указанной категории граждан осуществлялось из фонда социального использования во внеочередном порядке, как это закреплено ст. 57 Жилищного кодекса. Внеочередной порядок предоставления жилых помещений, действовавший до 1 января 2013 г., в том виде, в котором он предусматривался Жилищным кодексом, не позволял однозначно определить правила учета детей-сирот и лиц из их числа как лиц нуждающихся в предоставлении жилья.

Поэтому сложилось два подхода в отношении порядка предоставления жилых помещений детям-сиротам и лицам из их числа, предполагающего ведение учета граждан, не основанного на каком-либо предварительном учете граждан льготной категории.

В некоторых субъектах Российской Федерации уже сложилась система предварительного учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которая позволяла планировать бюджетные средства на приобретение (строительство) жилья и предоставление жилых помещений указанным лицам действительно в порядке, приближенном к внеочередному предоставлению жилья по достижении ребенком определенного возраста или наступлении установленных обстоятельств. В ряде субъектов Российской Федерации такое полномочие не осуществлялось. В

большинстве субъектов Российской Федерации недостаточность средств для предоставления жилья детям-сиротам и лицам из их числа, либо отсутствие учета и планирования льготников привели к формированию задолженности по жилищному обеспечению детей-сирот и лиц из их числа и неодинаковой реализации гарантированного Конституцией и Федеральным законом № 159-ФЗ права лиц указанной категории на жилищное обеспечение.

С 1 января 2013 г. предоставление жилых помещений планируется из специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа, поэтому ведение предварительного учета граждан, которым по достижении 18 лет, а в установленных случаях и ранее этого возраста, будет предоставляться жилье, закрепляется на уровне федерального закона в виде обязанности государственных органов субъектов Российской Федерации формировать единые по регионам списки граждан льготной категории.

Для реализации функции по ведению единого регионального списка детей-сирот и лиц из их числа возможна передача осуществления первичного учета лиц указанной категории на муниципальный уровень либо сохранение этого полномочия за органами местного самоуправления в тех субъектах Российской Федерации, в которых это было установлено до 1 января 2013 года. В итоге функция по ведению списка детей-сирот и лиц из их числа может быть распределена между органами власти двух уровней: регионального и муниципального.

Первичный учет детей указанной категории может вести муниципальный орган власти, в частности орган опеки и попечительства (если в субъекте осуществление полномочий органов опеки и попечительства передано муниципальным образованиям или региональный орган опеки и попечительства имеет свои территориальные органы в муниципальных образованиях). Именно органы опеки и попечительства осуществляют выявление и учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поэтому первичный учет лиц указанной категории, как нуждающихся в жилье, целесообразно закрепить за ними.

Центральный по субъекту Российской Федерации орган опеки и попечительства будет формировать и вести сводный (единый) по региону список детей-сирот и лиц из их числа, как того требует Федеральный закон № 15-ФЗ.

Важным моментом при решении вопроса о передаче государственного полномочия по жилищному обеспечению детей-сирот и лиц из их числа, либо отдельных властно-распорядительных функций этого полномочия органам местного самоуправления является обеспечение возможности финансового исполнения указанного полномочия (функций). В практике жилищного обеспечения детей-сирот и лиц из их числа возникают вопросы своевременного предоставления жилых помещений, часто требующие принудительной судебной реализации. При этом расщепление государственного полномочия между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления создает финансовую зависимость органов

местного самоуправления, непосредственно предоставляющих жилые помещения, от государственных органов субъектов Российской Федерации, планирующих и распределяющих денежные средства бюджета субъектов Российской Федерации и субвенций федерального бюджета на приобретение (строительства) жилых помещений для детей-сирот и лиц из их числа. В результате складываются ситуации невозможности (затруднительности) исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений гражданам, у которых уже наступили основания для получения жилья, вследствие отсутствия у ответчика – муниципального образования в лице органа местного самоуправления достаточного финансирования для формирования специализированного жилищного фонда. При этом привлечь к непосредственной, солидарной или субсидиарной ответственности, субъект Российской Федерации, в лице уполномоченного государственного органа власти субъекта Российской Федерации, формально не представляется возможным из-за расщепления государственного полномочия по жилищному обеспечению детей-сирот, лиц из их числа и передачи властных функций по предоставлению жилых помещений органам местного самоуправления. Создание подобной модели при недостаточности финансирования для строительства (приобретения) жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа, поскольку позволяет уполномоченным органам субъекта Российской Федерации и органам местного самоуправления уклоняться от реализации гарантированного детям-сиротам и лицам из их числа права на жилищное обеспечение. Меры принудительного исполнения судебных решений при таком расщеплении рассматриваемого государственного полномочия являются неэффективными и усугубляют ситуацию с недофинансированием приобретения (строительства) жилья, возлагая дополнительную финансовую нагрузку на органы местного самоуправления, зависимые в вопросах финансирования строительства (приобретения) жилых помещений специализированного жилищного фонда от субъектов Российской Федерации. В результате происходит нерациональное расходование средств муниципального бюджета при нерешенности тем самым жилищного вопроса детей-сирот и лиц из их числа. При таком подходе передача, полностью или в части, государственного полномочия по жилищному обеспечению лиц указанной категории органам местного самоуправления, противоречит смыслу Федерального закона № 15-ФЗ и является необоснованной.

При выборе субъектом Российской Федерации варианта разделения (передачи) государственного полномочия по жилищному обеспечению детей-сирот и лиц из их числа с органами местного самоуправления рекомендуется следующее. Обязанность перед лицами из числа детей-сирот и лиц из их числа, у которых уже возникло право на жилищное обеспечение, в частности на 1 января 2013 г., по предоставлению жилых помещений, сохранять непосредственно за уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, как

распорядителями финансовых средств на приобретение (строительство) жилых помещений. Обязанность планового обеспечения жильем детей-сирот и лиц из их числа, в отношении которых ведется предварительный учет (формируется единый список), передавать органам местного самоуправления при условии выделения органами субъекта Российской Федерации финансирования на приобретение (строительства) жилья в объеме достаточном для обеспечения льготников по единому списку субъекта Российской Федерации по мере наступления оснований для предоставления жилья и с соответствующим планированием на текущий период.

1.3. Вопросы формирования специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа. Виды жилых помещений, входящих в жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа. Требования, предъявляемые к жилым помещениям для детей-сирот и лиц из их числа.

Жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа с 1 января 2013 г. должен формироваться как специализированный жилищный фонд, а не фонд социального использования.

В соответствии со ст. 92 Жилищного кодекса жилые помещения для детей-сирот и лиц из их числа отнесены к видам жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Специализированный жилищный фонд – совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемых по правилам раздела IV Жилищного кодекса жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов (п. 2 ч. 3 ст. 19 Жилищный кодекс). Согласно ч. 2 ст. 92 Жилищного кодекса в качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов.

Жилые помещения для детей-сирот и лиц из их числа предназначены для проживания детей-сирот и лиц из их числа в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа по смыслу Федерального закона № 15-ФЗ должен формироваться в государственной собственности субъекта Российской Федерации. Содержание специализированного жилищного фонда, предназначенного для детей-сирот и лиц из их числа, и управление этим фондом возлагается, соответственно, на субъекты Российской Федерации, и относится к их расходным обязательствам.

В то же самое время в случае наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями на обеспечении указанных категорий граждан жилыми помещениями, включая приобретение в муниципальную собственность жилых помещений для детей-сирот и лиц из их числа содержание этих помещений и управление ими должно быть возложено на муниципальные образования, то есть собственников соответствующего жилищного фонда. Согласно разъяснению Верховного Суда Российской Федерации в соответствии с пунктами

1, 8, 9 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса к компетенции органов местного самоуправления относится учет муниципального жилищного фонда, контроль за его сохранностью и соответствием жилых помещений санитарным и техническим требованиям, признание жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания¹. Поэтому при наделении органов местного самоуправления государственным полномочием (или отдельными функциями) на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа необходимо учитывать, что приобретаемые в муниципальную собственность жилые помещения, включаемые в специализированный жилищный фонд, потребуют их содержания за счет средств муниципального образования, как собственника этого фонда самостоятельно. Соответственно, вопросы экономической целесообразности наделения таким полномочием органов местного самоуправления, финансовые взаимоотношения субъекта Российской Федерации и муниципального образования по наделению государственным полномочием с учетом последствий выполнения такого полномочия, должны оговариваться особо.

Кроме этого необходимо учитывать еще одно разъяснение Верховного суда Российской Федерации о том, что при смене публичного собственника жилого помещения специализированного жилищного фонда (например, при передаче в муниципальную собственность) жилое помещение утрачивает статус специализированного и к нему применяется правовой режим, установленный для жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма².

Таким образом, жилые помещения соответствующего собственника (государственного или муниципального) должны быть отнесены в установленном порядке к специализированному жилищному фонду соответствующего собственника, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, в т.ч. при смене публичного собственника жилого помещения.

Использование жилого помещения в качестве специализированного жилого помещения, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, допускается только после отнесения его к специализированному жилищному фонду решением органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом, в соответствии с установленным порядком и требованиями (ч. 2 статьи 90 Жилищный кодекс), которые в настоящее время определены Правилами отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от

¹ «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2009 года» (вопрос 3), утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.09.2009 // Бюллетень Верховного Суда РФ. N 11.2009 (извлечение)

² Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда РФ за 1 квартал 2006 г. (вопрос 21) http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=4352

26 января 2006 г. № 42³ (далее – Правила отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду).

Нарушение данного порядка отнесения жилого помещения в специализированный жилищный фонд может привести к негативным правовым последствиям в виде оспаривания заключенного договора найма такого помещения.

В соответствии с пп. «в» пункта 41 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» нарушение требований Жилищного кодекса и Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду при принятии решения о предоставлении гражданину специализированного жилого помещения с учетом положений пункта 2 части 3 статьи 11 Жилищного кодекса и части 2 статьи 99 Жилищного кодекса может служить основанием для предъявления в судебном порядке заинтересованными лицами требования о признании этого решения, а также заключенного на его основании договора найма специализированного жилого помещения недействительными и выселении проживающих в жилом помещении лиц⁴.

Для отнесения жилых помещений к виду жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа заявитель представляет в орган управления жилищным фондом следующие документы:

а) заявление об отнесении жилого помещения к виду жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа;

б) документ, подтверждающий право собственности либо право хозяйственного ведения или оперативного управления на жилое помещение;

в) технический паспорт жилого помещения;

г) заключение о соответствии жилого помещения предъявляемым к нему требованиям.

Указанное заявление рассматривается органом управления жилищным фондом в течение 30 дней с даты подачи документов.

Орган управления жилищным фондом в срок, предусмотренный в 30-дневный срок с даты подачи документов заявителем, принимает решение об отнесении жилого помещения к данному виду жилого помещения специализированного жилищного фонда либо об отказе в таком отнесении.

³ подпункта п. 41 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. N 123, 08.07.2009

⁴ Российская газета. № 123, 08.07.2009

Информация о принятом органом управления жилищным фондом решении направляется заявителю в течение 3 рабочих дней с даты принятия такого решения.

Решение об отнесении жилого помещения к виду жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа направляется также в орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в течение 3 рабочих дней с даты принятия такого решения.

Отказ в отнесении жилого помещения к определенному виду специализированного жилищного фонда допускается в случае несоответствия жилого помещения требованиям, предъявляемым к этому виду жилых помещений.

В Решение Верховного Суда Российской Федерации от 31.03.2010 г. № ГКПИ10-164⁵ и Определении Верховного Суда Российской Федерации от 03.06.2010 № КАС10-269⁶ разъясняется, что понятие "орган управления" раскрыто в п. 12 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду при принятии решения о предоставлении гражданину специализированного жилого помещения, согласно которому таким органом является орган, осуществляющий управление государственным или муниципальным жилищным фондом, что соответствует формулировке, содержащейся в ч. 2 ст. 92 Жилищного кодекса. Также разъясняется понятие "заявитель". В подп. "б" п. 13 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду указано, что для отнесения жилого помещения к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда представляется документ, подтверждающий право собственности, либо право хозяйственного ведения или оперативного управления на жилое помещение. Исходя из этого заявитель должен являться собственником или обладать одним из указанных вещных прав на жилое помещение либо быть уполномоченным на представление интересов собственника или обладателя таких прав. Учитывая, что в качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов, то под заявителем должен пониматься орган государственной власти или орган местного самоуправления, осуществляющий от имени собственника управление государственным, муниципальным имуществом, а также государственное или муниципальное предприятие, учреждение, наделенное правом хозяйственного ведения либо оперативного управления на закрепленное за ним имущество.

⁵ <Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 3, 12, 13, 14 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и Типового договора найма жилого помещения фонда для временного поселения вынужденных поселенцев, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.01.2006 N 42>

⁶ <Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 31.03.2010 N ГКПИ10-164, которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующими пунктов 3, 12, 13, 14 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и Типового договора найма жилого помещения фонда для временного поселения вынужденных поселенцев, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.01.2006 N 42

Таким образом, на основании жилищного законодательства Российской Федерации субъектам Российской Федерации необходимо установить порядок формирования специализированного жилищного фонда, в частности определяющий:

- возможность включения уже имеющихся в собственности муниципальных образований или субъектов Российской Федерации жилых помещений в специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа с компенсаций муниципальным образованиям и субъектам Российской Федерации средств на строительство или покупку жилых помещений и восполнение состава объектов, переведенных в специализированный жилищный фонд;

- механизм приобретения и строительства жилых помещений в собственность субъекта Российской Федерации для детей-сирот и лиц из их числа, с определением органа или лица, выступающего заявителем по включению этих помещений в специализированный жилищный фонд. В частности указным органом или лицом может быть орган, учреждение, организация, в распоряжение которых выделяются целевые бюджетные средства для приобретения, заказа строительства жилых помещений для детей-сирот и лиц из их числа.

Практика формирования специализированного жилищного фонда в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях в зависимости от избранной модели осуществления государственного полномочия по жилищному обеспечению детей-сирот и лиц из их числа показывает отставание темпа формирования такого фонда от темпа наступления у граждан льготной категории оснований для предоставления жилья. Эта проблема связана не только с недостаточным финансированием строительства (приобретения) жилых помещений специализированного жилищного фонда для лиц указанной категории. Даже при наличии соответствующего финансирования процедура проведения государственных (муниципальных) закупок или заказов на строительство жилья не соответствует потребностям своевременной реализации государственной гарантии жилищного обеспечения детей-сирот и лиц из их числа и нарушает цели Федерального закона № 15-ФЗ, предусматривающего не просто жилищное обеспечение детей, но и их социальную адаптацию, что гарантировано формой жилищного обеспечения и сопутствующими обязанностями наймодателя, иных уполномоченных субъектов.

Таким образом, субъекты Российской Федерации должны в короткие сроки усовершенствовать сам порядок формирования специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа, включая принятие государственных и муниципальных целевых программ по жилищному строительству, а также установить ответственность за нарушение порядка своевременного предоставления жилья детям-сиротам и лицам из их числа соответствующего времени наступления оснований для получения жилых помещений лицами указанной категории.

Процедура отнесения жилых помещений к виду специализированного жилищного фонда не носит исключительно формальный характера, так жилое помещение, которое планируется включать в специализированный жилищный фонд должно соответствовать предъявляемым к нему требованиям, что подтверждается соответствующим заключением, предъявляемым заявителем в орган по управлению жилищным фондом. Поэтому целесообразность приобретения жилых помещений в специализированный жилищный фонд должна определяться возможностью отнесения этих помещений к соответствующему фонду согласно установленной Правительством Российской Федерации процедуре.

В качестве жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа могут использоваться только жилые дома и квартиры, благоустроенные применительно к условиям соответствующего населенного пункта (ч. 7 ст. 8 Федеральный закон № 159-ФЗ).

В ст. 16 Жилищного кодекса закреплены такие виды жилых помещений, как:

- жилой дом,
- часть жилого дома,
- квартира,
- часть квартиры,
- комната.

Допустимость в законодательстве таких разновидностей жилых помещений, как часть жилого дома, часть квартиры и комната означает существование правового режима коммунальной квартиры, хотя сама коммунальная квартира жилищным законодательством не определяется. В то же время при наличии разделения квартиры или жилого дома на части между правообладателями частей (комнат) жилого помещения в такой квартире (доме) возникают отношения общей долевой собственности или общего права пользования на общее имущество в коммунальной квартире (ст. 42 Жилищного кодекса).

Включение в специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа жилых помещений в коммунальной квартире или коммунальном доме законодательством не допускается. Только отдельная квартира или отдельный жилой дом могут быть отнесены к жилым помещениям специализированного жилищного фонда для указанной категории граждан.

Жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан, т. е. отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства. Конкретные требования, которым должно отвечать жилое помещение, устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Жилищным кодексом, другими федеральными законами. Такие требования

установлены в настоящий момент Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 47).

Необходимо учитывать, что общие требования к благоустроенности жилого помещения определены в Положении о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации № 47. Эти требования носят обязательный характер и не могут быть снижены субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями⁷.

Таким образом, требования пригодности жилого помещения для постоянного проживания и общие требования благоустроенности жилого помещения, закрепленные в Постановлении Правительства Российской Федерации № 47, практически совпадают. Жилищное законодательство Российской Федерации ориентировано на создание благоустроенного жилищного фонда, общие требования благоустроенности, закрепленные на федеральном уровне, не могут быть снижены в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В то же время критерий благоустроенности жилого помещения имеет локальный характер и привязан к условиям соответствующего населенного пункта, так как качественные характеристики жилищного фонда в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях отличаются. Поэтому необходимо учитывать, что несмотря на закрепление в Постановлении Правительства Российской Федерации № 47 общих требований пригодности жилого помещения для постоянного проживания, условия благоустроенности жилых помещений, отличающиеся от пригодности, можно выделить. И в этой части субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, осуществляющие обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа, должны учитывать данное отличие при включении жилых помещений в специализированный жилищный фонд для лиц указанной категории. Так, например, в п. 12 раздела II Положения о признании помещения жилым, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации № 47, установлено, что жилое помещение должно быть обеспечено инженерными системами (электроосвещение, хозяйственно-питьевое и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление и вентиляция, а в газифицированных районах также и газоснабжение). В поселениях без централизованных инженерных сетей в одно- и двухэтажных зданиях допускается отсутствие

⁷ абз. 3 п. 37 Постановления Пленума Верховного Суд РФ от 2.07.2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Консультант плюс.

водопровода и канализированных уборных. Соответственно, допускаемые в Постановлении Правительства Российской Федерации № 47 исключения в части некоторых требований, предъявляемых к жилым помещениям, как раз отличают жилые помещения просто пригодные для постоянного проживания и благоустроенные жилые помещения, качественные характеристики которых выше. Таким образом, в специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа должны включаться жилые помещения, находящиеся в населенных пунктах с развитой инфраструктурой, и желательно новые жилые помещения, которые в полной мере будут отвечать требованиям благоустроенности, закрепленным в Постановлении Правительства Российской Федерации № 47.

В целях совершенствования порядка формирования специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа, а также с учетом закрепления в большинстве субъектов обязанности обеспечивать жилым помещением из расчета нормы предоставления исключительно на льготника, субъектам Российской Федерации рекомендуется разрабатывать программы жилищного строительства нового жилья повышенной благоустроенности в населенных пунктах с развитой инфраструктурой, соответствующие по архитектурно-планировочным решениям требуемой норме общей площади жилого помещения для обеспечения детей-сирот и лиц из их числа. Такая необходимость связана с тем, что существующий жилищный фонд (вторичное жилье) зачастую не подходит по требуемым техническим параметрам для обеспечения детей-сирот и лиц из их числа, а предоставление комнат в коммунальной квартире лицам указанной категории не допускается.

Жилые помещения специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа имеют особый правовой режим, характерный для специализированного жилья. Именно поэтому с 1 января 2013 г. обеспечение детей-сирот и лиц из их числа, как категории граждан, нуждающейся в особой поддержке и защите, жилыми помещениями первоначально будут осуществляться из специализированного жилищного фонда. И только в последующем, по окончании срока договора специализированного найма при отсутствии оснований для однократного заключения этого договора на новый пятилетний срок, с нанимателями заключается договор социального найма, а занимаемое жилое помещение подлежит исключению из специализированного жилищного фонда.

Специализированные жилые помещения, по сравнению с помещениями фонда социального использования, имеют ограниченный правовой режим. Это выражается в характере использования жилого помещения, ограничении осуществления нанимателем распорядительных действий с жилым помещением. Так, согласно ч. 3 ст. 92 Жилищного кодекса специализированные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду, внаем, за исключением передачи таких помещений собственно по договорам специализированного найма, для которых они и

предназначены. Кроме того, исключена приватизация специализированных жилых помещений, т. е. передача их в собственность нанимателям и/или членам их семей.

Однако следует учитывать, что указанный ограниченный режим использования жилых помещений, предоставленных гражданам по договорам найма жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа носит временный характер, и устанавливается исключительно в интересах самих нанимателей. Поэтому данные ограничения не могут быть использованы уполномоченными органами власти субъектов Российской Федерации или местного самоуправления, иными лицами с целью лишения или ограничения детей-сирот и лиц из их числа права на жилое помещение.

Раздел 2. Предоставление жилых помещений детям-сиротам и лицам из их числа: основания и порядок.

2.1. Рекомендации по определению категорий граждан, имеющих право на предоставление жилых помещений из жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа.

По договору найма из специализированного жилищного фонда жилые помещения предоставляется следующим категориям граждан:

- детям-сиротам,
- детям, оставшимся без попечения родителей,
- лицам из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Право на обеспечение жилыми помещениями из указанного специализированного жилищного фонда сохраняется за лицами, которые относились к категории детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями (ч. 9 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ).

Таким образом, новый порядок обеспечения жилыми помещениями из специализированного жилищного фонда распространяется на лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, независимо от возраста указанных лиц.

Лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, которые на 1 января 2013 г., не были обеспечены жилыми помещениями по Федеральному закону № 159-ФЗ, сохраняют право на обеспечение жилыми помещениями в соответствии с новым порядком, установленным Федеральным законом № 15-ФЗ с 1 января 2013 г., независимо от возраста указанных лиц.

В частности препятствием к обеспечению жильем лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, не может являться то обстоятельство, что указанные

граждане не состояли ранее, до вступления в силу Федерального закона № 15-ФЗ, до 1 января 2013 г., на учете как нуждающиеся в жилье.

С принятием Федерального закона № 15-ФЗ детям-сиротам и лицам из их числа жилье предоставляется из специализированного жилищного фонда по договору найма специализированных жилых помещений вместо социального найма, в связи с чем им не вменяется обязанность становится на учет как нуждающимся в жилом помещении в порядке, установленном Жилищным кодексом Российской Федерации.

До 1 января 2013 г. в соответствии с частью 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации детям-сиротам, детям, оставшимся 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 предоставлялись вне очереди, что, однако, не исключало необходимость их признания в качестве нуждающихся в жилом помещении и, как следствие, постановки на соответствующий учет, так как жилые помещения по договорам социального найма предоставляются только тем гражданам, которые приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях независимо от того, будут они получать его в порядке очереди или вне очереди (часть 1 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Однако это не означало, что если дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, не встали или не были поставлены на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до достижения ими возраста 23 лет, им следовало отказывать в праве на получение жилого помещения. Как правило, в таком случае суд исходил из конкретных причин, в силу которых дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, своевременно не встали на такой учет и, если признавал их уважительными – признавал требование детей-сирот и лиц из их числа об обеспечении их жилым помещением по договору социального найма вне очереди (Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 г.).

Таким образом, дети-сироты и лица из их числа независимо от достижения возраста 23 лет не реализовавшие свое право на обеспечение жилыми помещениями во внеочередном порядке по договорам социального найма до 1 января 2013 г. должны обеспечиваться жилыми помещениями по договорам найма специализированного жилого помещения после 1 января 2013 г. в порядке, предусмотренном Жилищным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом

№ 159-ФЗ в редакции Федерального закона № 15-ФЗ, с учетом нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок обеспечения жилыми помещениями лиц указанной категории.

Однако следует учитывать предельный возраст лиц из числа детей-сирот, не реализовавших право на жилищное обеспечение, которые вправе обратиться за предоставлением жилых помещений согласно Федеральному закону №159-ФЗ в редакции Федерального закона № 15-ФЗ с 1 января 2013 г. Субъектам Российской Федерации рекомендуется определять предельный возраст лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на жилищное обеспечение, из расчета того, что право на жилищное обеспечение детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей было введено Жилищным кодексом РСФСР 1983 г., введенным в действие с 1 января 1984 г. (далее – Жилищный кодекс РСФСР). Поэтому, если гарантия на предоставление жилья возникла у лица в период действия Жилищного кодекса РСФСР, но так и не была реализована им до 1 января 2013 г., следует рассматривать вопрос жилищного обеспечения таких лиц с учетом закрепления указанного права в Федеральном законе № 15-ФЗ. При этом субъектам Российской Федерации рекомендуется выработать критерии восстановления (признания) такого права за взрослыми лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учитывая упущения в выявлении и учете таких граждан, как не имеющих попечения родителей; нарушения при закреплении за ними жилья и оформлении возвращения в такое жилое помещение после окончания пребывания в специализированных учреждениях или приемных семьях, у попечителей; неопределенность статуса указанных лиц, как оставшихся без попечения родителей; зависимость детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в реализации своих прав от законных представителей; иные обстоятельства, которые не позволили указанным лицам реализовать свое право, включая несовершенство правового регулирования, недобросовестность законных представителей и т.п.

Такое определение категорий граждан, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями из специализированного жилищного фонда, основано на следующем:

- 1) в Жилищный кодекс включен новый вид специализированных жилых помещений как для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, так и для лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей (ст.ст. 92, 98.1., 103, 109.1 Жилищного кодекса),

- 2) право на обеспечение жилыми помещениями из указанного жилищного фонда сохраняется за лицами из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, достигших возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями (ч. 9 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ). В контексте данной нормы достижение лицом возраста 23 лет не ограничивает его право на обращение за предоставлением жилого помещения,

3) действие положений статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ и Жилищного кодекса распространяется на правоотношения, возникшие до 1.01.2013 г. в случае, если дети-сироты и лица из их числа, не реализовали принадлежащее им право на обеспечение жилыми помещениями до 1.01.2013 г.

Федеральный закон № 15-ФЗ четко устанавливает необходимость формирования списка льготной категории граждан, однако это служит целям предварительного планирования числа нуждающихся и призвано обеспечить предоставление жилых помещений незамедлительно по мере наступления основания для получения жилья, но не с целью формирования очередности по времени включения в список, создания задолженности по жилищному обеспечению и решению при этом проблемы конкуренции льготников.

В соответствии с ч. 2 ст. 109.1. Жилищного кодекса жилые помещения, предназначенные для проживания детей-сирот и лицам из их числа не предоставляются по договорам найма специализированного жилого помещения иностранным гражданам, лицам без гражданства, если международным договором Российской Федерации не предусмотрено иное.

Спорным является вопрос об обеспечении жилыми помещениями специализированного жилищного фонда детей-сирот и лиц из их числа, являющихся гражданами Российской Федерации, но обеспеченных жилыми помещениями на территории иностранного государства и не имеющими жилых помещений в Российской Федерации. Данный случай Федеральным законом № 159-ФЗ прямо не регламентирован. До внесения соответствующих изменений в Жилищный кодекс и Федеральный закон №159-ФЗ наличие у лиц указанной категории жилых помещений на территории иностранного государства не должно являться обстоятельством, исключающим их право быть обеспеченными жилыми помещениями на территории Российской Федерации в соответствии с теми основаниями, которые закреплены в Жилищном кодексе и Федеральном законе № 159-ФЗ. Государственная гарантия обеспечения детей-сирот и лиц из их числа распространяется на граждан Российской Федерации и заключается в предоставлении им жилых помещений на территории Российской Федерации, которые должны стать местом их жительства. Поэтому наличие у детей-сирот и лиц из их числа жилого помещения на территории иностранного государства не может ограничивать или отменять их право, как граждан Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями на территории Российской Федерации.

2.2. Рекомендации по установлению оснований признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам найма специализированного жилого помещения (признания невозможности проживания в ранее занимаемых жилых помещениях).

Для получения жилых помещений специализированного жилищного фонда, предназначенных для детей-сирот и лиц из их числа необходимо не только относиться к установленным категориям граждан, но и иметь основания нуждаемости в жилом помещении.

Основания признания граждан указанной категории нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам найма специализированного жилого помещения, определяются в Федеральном законе № 159-ФЗ (ч. 1, ч. 4 ст. 8) посредством:

- признаков отсутствия у граждан жилых помещений на соответствующем праве;
- обстоятельств, при которых проживание граждан в ранее занимаемых на соответствующем праве жилых помещениях признается невозможным.

Гражданин считается нуждающимся в жилом помещении, предоставляемом по договору найма специализированного жилого помещения, если:

1) не является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения;

2) является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения, но его проживание в занимаемом жилом помещении признается невозможным.

Видами прав на жилое помещение, которые означают обеспеченность постоянным жильем детей-сирот и лиц из их числа и исключают предоставление им иных жилых помещений по договорам специализированного найма, являются:

- право собственности, когда лицо указанной категории является собственником жилого помещения;
- право пользования жилым помещением по договору социального найма в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя.

Если указанные лица не имеют жилого помещения в собственности (в т. ч. доли в праве общей собственности на жилое помещение), в пользовании по договору социального найма (в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя), они в любом случае должны признаваться нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма специализированного жилого помещения.

Пользование жилым помещением на каком-либо ином праве, кроме права собственности и права пользования по договору социального найма (в качестве нанимателя или члена его семьи) не считается обеспечением гражданина указанной категории жилым помещением⁸.

⁸Например, не считаются обеспечивающими жилым помещением такие формы, которые основаны на праве пользования жилым помещением члена семьи собственника (ст. 31 ЖК РФ); праве пользования жилым помещением по завещательному отказу (ст. 33 ЖК РФ) или договору пожизненного содержания с иждивением (ст. 34 ЖК РФ);

В практике возникают вопросы признания нуждаемости в предоставлении жилья детям-сиротам, лицам из их числа, когда указанные граждане вселяются в жилые помещения, принадлежащие на праве собственности их супругам. Следует в этом вопросе различать приобретение права пользования жилым помещением собственника в качестве члена семьи собственника и формирование на жилое помещение общей совместной собственности супругов. Вселение лица из числа детей-сирот в жилое помещение супруга в качестве члена его семьи, несмотря на проживание лица из числа детей-сирот в жилом помещении, не устраняет его нуждаемость в предоставлении жилого помещения специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа. Норма площади жилого помещения, приходящаяся при этом на каждого члена семьи, не имеет правового значения. Формирование совместной собственности супругов на приобретаемое в браке жилое помещение, независимо от того на имя кого из супругов оно будет оформлено, устраняет нуждаемость лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в предоставлении льготного жилья.

При наличии у лица жилого помещения на праве собственности или праве пользования по договору социального найма нуждаемость в предоставлении жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения должна определяться по обстоятельствам невозможности проживания в этом жилом помещении, установленным в ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ и законодательстве субъектов РФ.

Проживание граждан указанной категории в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями (членами семей нанимателей) по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, признается невозможным, если это противоречит интересам указанных лиц в связи с наличием одного из следующих обстоятельств:

1) проживание на любом законном основании в таких жилых помещениях лиц:

лишенных родительских прав в отношении этих детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (при наличии вступившего в законную силу решения суда об отказе в принудительном обмене жилого помещения в соответствии с ч. 3 ст. 72 Жилищного кодекса);

страдающих тяжелой формой хронических заболеваний в соответствии с указанным в п. 4 ч. 1 ст. 51 Жилищного кодекса перечнем, при которой совместное проживание с ними в одном жилом помещении невозможно;

праве пользования жилым помещением по договору коммерческого найма (глава 35 ЖК РФ); праве пользования жилым помещением специализированного жилищного фонда в домах системы социального обслуживания населения (интернаты для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей) (ст. ст. 92, 96, 107 ЖК РФ); праве пользования жилым помещением по договору безвозмездного пользования (ст. ст. 98, 109 ЖК РФ, глава 36 ЖК РФ).

2) жилые помещения непригодны для постоянного проживания или не отвечают установленным для жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства Российской Федерации;

3) общая площадь жилого помещения, приходящаяся на одно лицо, проживающее в данном жилом помещении, менее учетной нормы площади жилого помещения⁹, в том числе если такое уменьшение произойдет в результате вселения в данное жилое помещение детей-сирот и лиц из их числа;

4) иное установленное законодательством субъекта Российской Федерации обстоятельство.

2.2.1. Рекомендации по установлению нуждаемости в жилом помещении при наличии у детей-сирот и лиц из их числа жилого помещения на праве собственности.

Жилищный кодекс закрепляет равное с собственником право пользования жилым помещением за членами его семьи (ч. 2 ст. 31 Жилищного кодекса). Однако данное право является производным по отношению к праву собственника жилого помещения, ограниченным вещным правом, прекращается при отчуждении собственником жилого помещения, а также в случае прекращения семейных отношений с собственником (ст. 31 Жилищного кодекса).

Наличие у детей-сирот и лиц из их числа права пользования жилым помещением в качестве членов семьи собственника не признается обеспечением жилым помещением согласно Федеральному закону № 159-ФЗ и не требует установления возможности проживания в этом помещении лиц указанной категории.

В то же время, данное право, как имущественное право детей должно находиться под контролем органов опеки и попечительства в соответствии со ст. ст. 37, 292 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 31 Жилищного кодекса, ст. ст. 17-21 Федерального закона № 48-ФЗ.

При этом лица указанной категории, обладающие правом пользования жилым помещением, как члены семьи собственника, с 1.01.2013 г. имеют право на предоставление им другого жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения в порядке, установленном Федеральным законом № 159-ФЗ.

⁹ Учетная норма определяется как минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях (ч.4 ст. 50 ЖК РФ). ЖК РФ определяет учетную норму применительно к отношениям по обеспечению жилыми помещениями фонда социального использования. Однако в силу п. 3 ч. 4 ст. 8 ФЗ № 159-ФЗ учетная норма используется и при определении нуждаемости граждан в предоставлении жилых помещений по договору найма специализированного жилого помещения.

По общему правилу учетная норма устанавливается органами местного самоуправления (ч. 5 ст. 50 ЖК РФ). Для отдельных категорий граждан, определенных федеральными законами, указами Президента РФ, законами субъектов РФ учетная норма может быть установлена соответствующими актами. Таким образом, учетная норма для определения уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения детей-сирот (приравненных лиц) может быть установлена в законе субъекта РФ.

Если же собственниками жилых помещений являются дети-сироты и лица из их числа, а иные лица проживают в данном жилом помещении на законном основании, то вопрос о невозможности проживания собственника в жилом помещении должен решаться следующим образом.

1. Основание невозможности проживания, связанное с нормой общей площади жилого помещения, приходящейся на каждого проживающего в жилом помещении, включая детей-сирот и лиц из их числа.

Для определения обеспеченности общей площадью жилого помещения на одно лицо, необходимо учитывать всех проживающих в жилом помещении лиц (п. 3 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ).

Право пользования жилым помещением, находящимся в собственности детей-сирот и лиц из их числа, помимо собственника могут иметь:

- члены семьи собственника (дети, родители, супруг данного собственника, проживающими с ним в жилом помещении; другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи) – ст. 31 Жилищного кодекса;

- бывшие члены семьи собственника жилого помещения, за которыми на основании решения суда временно сохранено право пользования жилым помещением собственника в силу обстоятельств, установленных на основании ч. 4 ст. 31 Жилищного кодекса;

- бывшие члены семьи собственника жилого помещения, которые на момент приватизации данного жилого помещения имели равное право на приобретение помещения в собственность. Право указанных бывших членов семьи собственника является бессрчным¹⁰;

- граждане, проживающие в жилом помещении на основании завещательного отказа. Такое право пользования может быть установлено на определенный срок либо пожизненно в зависимости от условий завещательного распоряжения наследодателя (ст. 33 Жилищного кодекса);

- граждане, проживающие в жилом помещении на основании договора пожизненного содержания с иждивением (право пользования в этом случае носит пожизненный характер) – ст. 34 Жилищного кодекса;

- лица, вселенные арендатором жилого помещения. Арендатором жилого помещения может быть только юридическое лицо с условием заключения договора для проживания в жилом помещении граждан (п. 2 ст. 671 Гражданского кодекса);

¹⁰ Федеральный закон от 22.12.2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие ЖК РФ»; абз. 3 п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 14 от 2.07.2009 г. «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»

- наниматель и граждане, постоянно с ним проживающие в жилом помещении на основании договора коммерческого найма, а также поднаниматели и временные жильцы (глава 35 Гражданского кодекса),

- ссудополучатель, проживающий в жилом помещении на основании договора безвозмездного пользования (глава 36 Гражданского кодекса).

Не все проживающие в жилом помещении лица должны приниматься в расчет при определении нормы площади, приходящейся на каждого в соответствии с учетной нормой. Таким образом, проживание указанных лиц не всегда создает невозможность проживания в жилых помещениях самих собственников – детей-сирот и лиц из их числа.

Лица, проживающие в жилом помещении на условиях коммерческого найма (аренды, поднайма, как временные жильцы, безвозмездного пользования), не должны рассматриваться как обременяющие жилое помещение и исключающие проживание в нем детей-сирот и лиц из их числа. Это обстоятельство необходимо учитывать опекунам и попечителям несовершеннолетних, обеспечивающим охрану имущества подопечных, а также органам опеки и попечительства, осуществляющим контроль за действиями опекунов и попечителей, руководствуясь положениями ст. 37 Гражданского кодекса, ст. 19-21 Федерального закона № 48-ФЗ, ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ.

Таким образом, проживание в жилом помещении, принадлежащем детям-сиротам и лицам из их числа, иных граждан по договору коммерческого найма (аренды, поднайма, как временных жильцов, безвозмездного пользования), не является основанием для признания невозможным проживания в помещении самого собственника, в т. ч. при наличии обстоятельств, указанных в абз. 2 пункта 1 части 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ.

Проживание граждан как членов семьи, бывших членов семьи собственника, пользователей по завещательному отказу или договору пожизненного содержания с иждивением требует определения общей площади жилого помещения, исходя из каждого такого проживающего, согласно п. 3 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ. При этом необходимо учитывать разъяснения Верховного Суда Российской Федерации об определении статуса членов семьи собственника жилого помещения, о сохранении права пользования жилым помещением собственника за бывшими членами его семьи на определенный срок и бессрочно¹¹.

Для определения круга граждан, проживающих в жилых помещениях, принадлежащих детям-сиротам и лицам из их числа, не следует всегда полагаться только на данные регистрационного учета по месту жительства. Регистрация лица по месту жительства по заявлению собственника жилого помещения или ее отсутствие не является определяющим

¹¹ п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 14 от 2.07.2009 г. «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»

обстоятельством для решения вопроса о признании его членом семьи собственника жилого помещения¹². В то же время снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится органами регистрационного учета в случае выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением на основании вступившего в законную силу решения суда¹³.

Поэтому при решении вопроса о невозможности проживания в собственном жилом помещении детей-сирот и лиц из их числа необходимо правильно определять круг тех граждан, которые имеют права пользования жилым помещением, а также срок существования этого права с тем, что бы рассчитывать норму общей площади на каждого проживающего.

Это позволит опекунам (попечителям) под контролем органов опеки и попечительства принимать своевременные меры по прекращению прав иных граждан на жилое помещение детей-сирот и лиц из их числа для обеспечения возможности возврата в свои жилые помещения и проживания в них детей-сирот и лиц из их числа.

2. Признание невозможности проживания собственника в жилом помещении с лицами, лишенными в отношении него родительских прав.

К категории членов семьи детей-сирот и лиц из их числа, являющихся собственниками, могут относиться их родители, проживающие в жилом помещении. Граждане, лишенные родительских прав, становятся бывшими членами семьи собственника ребенка, что по общему правилу должно приводить к прекращению их права пользования жилым помещением (ст. 31 Жилищного кодекса).

В то же время такие граждане, если они участвовали в приватизации данного жилого помещения, приобретают бессрочное право пользования им в силу ст. 19 Федерального закона № 189-ФЗ при прекращении семейных отношений с собственником¹⁴. Кроме того, у граждан, лишенных родительских прав, может быть самостоятельное право пользования жилым помещением собственника из числа детей-сирот и лиц из их числа, основанное на завещательном отказе (ст. 33 Жилищного кодекса).

¹² регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Наличие или отсутствие у лица регистрации в жилом помещении является лишь одним из доказательств по делу, которое подлежит оценке судом наряду с другими доказательствами (ст. 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. N 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации») // Российская газета. N 123., 08.07.2009.

¹³ Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 N 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (пп. е п. 31) // Российская газета. N 144. 27.07.1995.

¹⁴ Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 14 от 2.07.2009 г. «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» (п. 18); в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2008 года (вопрос 4) // утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 28.05.2008//Бюллетень Верховного Суда РФ. N 8. август. 2008 (извлечение)

Поэтому проживание на любом законном основании в жилом помещении, принадлежащем детям-сиротам и лиц из их числа граждан, лишенных родительских прав в отношении своих детей, рассматривается в качестве основания невозможности проживания в жилом помещении детей-сирот и лиц из их числа (п. 1 ч. 4 ст. 8 Федерального закон № 159-ФЗ).

Следует признать некорректность формулировки п. 1 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ в новой редакции, согласно которой проживание в жилом помещении, находящимся в собственности несовершеннолетнего ребенка граждан, лишенных родительских прав в отношении него, рассматривается как обстоятельство невозможности проживания только при условии наличия вступившего в законную силу решения суда об отказе в принудительном обмене жилого помещения в соответствии с ч. 3 ст. 72 Жилищного кодекса.

Указанное положение не может применяться, поскольку противоречит ст. 72 Жилищного кодекса, предусматривающей право обмена жилых помещений только для нанимателей таких помещений по договорам социального найма. Собственник жилого помещения стороной сделки обмена быть не может. Соответственно, в случае, когда родители, лишенные родительских прав, проживают в жилом помещении несовершеннолетнего в качестве собственников, бывших членов его семьи, невозможность проживания следует устанавливать без учета положения о принудительном обмене жилого помещения. Вопрос о выселении родителей, лишенных родительских прав может быть решен при наличии иных предусмотренных законом оснований (ст. 293 Гражданского кодекса, ст. ст. 31, 35 Жилищного кодекса).

Невозможность осуществления принудительного обмена жилого помещения, находящегося в собственности ребенка-сироты, лица из числа детей-сирот, обусловленная некорректностью нормы п. 1 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ в редакции Федерального закона № 15-ФЗ, не может рассматриваться в качестве основания не предоставления жилого помещения по новому порядку жилищного обеспечения, поскольку данный порядок направлен не только на решение жилищной проблемы лица, но и его социальную адаптацию во взрослой жизни.

В частности, до предоставления детям-сиротам и лиц из их числа иных жилых помещений по договору найма специализированного жилого помещения законными представителями детей под контролем органа опеки и попечительства должны быть предприняты действия по выселению из жилых помещений иных лиц, которые перестали быть членами семьи собственника жилого помещения из числа детей-сирот и лиц из их числа¹⁵.

При решении вопроса о выселении бывших членов семьи собственника из жилого помещения следует учитывать правоприменительную практику о возможности сохранения на

¹⁵ ст. ст. 18-21 ФЗ № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», ст. 31 ЖК РФ; Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 14 от 2.07.2009 г. «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» (п. 13) // Российская газета. N 123. 08.07.2009.

определенный срок права пользования жилым помещением за бывшим членами семьи собственника по решению суда¹⁶.

Также члены семьи собственника, бывшие члены семьи собственника, но сохранившие право пользования жилым помещением, могут быть выселены из него, если они нарушают правила пользования жилым помещением, используют его не по назначению, систематически нарушают права и законные интересы соседей или бесхозяйственно обращаются с жилым помещением, допуская его разрушение (с ч. 2 ст. 35 Жилищного кодекса)¹⁷.

Поэтому меры по обеспечению сохранности закрепленных за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, жилых помещений законные представители под контролем органа опеки и попечительства должны принимать незамедлительно по выявлении соответствующих нарушений.

Это в полной мере соответствует обязанности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществлять контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений (ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ). Таким органом рекомендуется назначить орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации.

Своевременное решение вопроса о выселении из жилых помещений, принадлежащих детям-сиротам и лицам из их числа, бывших членов семьи (в частности граждан, лишенных родительских прав) будет препятствовать организации в помещениях притонов, антисанитарного содержания этих помещений, а также обеспечит возможность предоставления жилых помещений в возмездное пользование иным лицам на время нахождения ребенка в интернатном учреждении. Это позволит получать дополнительный доход для нужд ребенка и снизит расходы на содержание жилого помещения. Кроме того, обеспечение проживания ребенка в собственном жилом помещении при выселении бывших членов его семьи, может способствовать проживанию в этом помещении ребенка вместе с опекуном (попечителем) без устройства ребенка в специализированное учреждение для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

3. Признание невозможности проживания собственника в жилом помещении с лицами, страдающими определенными заболеваниями.

¹⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 14 от 2.07.2009 г. «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» (п. 14) // Российская газета. N 123. 08.07.2009.

¹⁷ Обзор судебной практики ВС РФ за IV квартал 2005 г. // Бюллетень ВС РФ. 2006. N 5.

Невозможность проживания детей-сирот и лиц из их числа в собственном жилом помещении должна устанавливаться в случае проживания иных лиц (в качестве членов семьи, бывших членов семьи, сохраняющих право пользования жилым помещением, или пользователей по завещательному отказу), если эти лица страдают тяжелой формой хронических заболеваний в соответствии с указанным в п. 4 ч. 1 ст. 51 Жилищного кодекса перечнем, при которой совместное проживание с ними в одном жилом помещении невозможно.

В этом случае нуждающимся в жилом помещении признается здоровый гражданин из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Оснований для выселения иных лиц, законно проживающих в жилом помещении собственника, страдающих установленными заболеваниями, не имеется.

Перечень заболеваний лиц, при которых проживание с ними в одном жилом помещении признается невозможным, установлен в настоящее время Постановление Правительства Российской Федерации от 16.06.2006 г. № 378¹⁸. Наличие у проживающих в жилом помещении лиц, страдающих указанными заболеваниями, подтверждается справками, заключениями и иными документами, выдаваемыми организациями, входящими в государственную, муниципальную или частную системы здравоохранения, либо документами, выдаваемыми федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы.

При решении вопроса о признании невозможности проживания в жилом помещении детей-сирот и лиц из их числа по основанию проживания в нем граждан, страдающих определенными видами заболеваний, необходимо учитывать вид занимаемого жилого помещения. Так, если дети-сироты и лица из их числа проживают в комнате в коммунальной квартире, а лица, страдающие заболеваниями, в другом жилом помещении этой квартиры, оснований для признания невозможным проживания в жилом помещении детей-сирот и лиц из их числа не имеется (абз. 2 п. 1 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ)¹⁹. Комнаты в коммунальной квартире, занимаемые гражданами на самостоятельном основании (право собственности, договор найма), представляют собой разновидности отдельных жилых помещений в соответствии с ч. 1 ст. 16 Жилищного кодекса. В то же время законным представителям детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо иметь ввиду, что согласно п. 4 ч. 1 ст. 51, п. 3 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса лица, страдающие установленными заболеваниями, сами признаются нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма во внеочередном порядке. Поэтому в целях защиты прав подопечных и обеспечения благоприятной

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 16.06.2006 N 378 «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» // Российская газета. N 131. 21.06.2006

¹⁹ Иное может быть установлено в законодательстве субъектов РФ.

возможности проживания детей в занимаемых жилых помещениях в коммунальной квартире законные представители должны принимать соответствующие меры.

В случае, если дети-сироты и лиц из их числа проживают в жилом помещении со своими супругом и/или детьми, страдающими указанными видами заболеваний, оснований для признания невозможности проживания в жилом помещении также не имеется. Соответствующее положение, хотя прямо не закрепляется в ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ, такой вывод следует из общих принципов семейного права, а также норм Гражданского кодекса (ст. 20), определяющих место жительства детей с их родителями. Поэтому если у самих детей-сирот и лиц из их числа имеются супруг и/или дети, наличие у данных членов семьи тяжелых форм заболеваний, согласно утвержденному перечню, не должно рассматриваться как основание для предоставления детям-сиротам и лицам из их числа отдельного от семьи жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения.

4. При решении вопроса об установлении нуждаемости в предоставлении жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения необходимо учитывать особенности права общей собственности на жилое помещение, принадлежащее детям-сиротам и лицам из их числа.

Если дети-сироты и лица из их числа обладают долей в праве собственности на общее жилое помещение, то обстоятельства невозможности проживания в жилом помещении следует рассматривать, как правило, применительно к целому жилому помещению, а не его части, соразмерной доле лица в праве общей собственности на жилое помещение. Это правило должно применяться, несмотря на то, что согласно п. 2 ст. 247 Гражданского кодекса участник долевой собственности имеет право на предоставление в его владение и пользование части общего имущества, соразмерной его доле.

Проживание в жилом помещении лиц, страдающих определенными заболеваниями (согласно перечню), или граждан, лишенных родительских прав, создает невозможность проживания в данном жилом помещении детей-сирот и лиц из их числа, у которых имеется доля в праве собственности на данное жилое помещение.

Так, если дети-сироты и лица из их числа имеют долю в пригодном для проживания жилом помещении, площадь которого соответствует учетной норме на каждого проживающего в жилом помещении, но сособственниками жилого помещения являются родители такого ребенка, лишенные родительских прав, то дети-сироты и лица из их числа будут в этом случае иметь основание для получения жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения. Соответственно, их проживание в жилом помещении, находящемся в общей собственности с гражданами, лишенными родительских прав, должно быть признано невозможным согласно ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ.

Все жилое помещение целиком, независимо от доли в праве собственности, принадлежащей детям-сиротам и лицам из их числа должно оцениваться на предмет пригодности для постоянного проживания.

Однако такое условие, как соответствие общей площади жилого помещения на одного лица учетной норме, должно определяться дифференцировано.

На соответствие учетной норме общей площади жилого помещения должно определяться как все жилое помещение, так и часть жилого помещения, приходящаяся на долю детей-сирот и лиц из их числа:

- если общая площадь жилого помещения, приходящаяся на долю в праве собственности детей-сирот и лиц из их числа составляет менее учетной нормы, необходимо признавать невозможность проживания в таком жилом помещении и нуждаемость в предоставлении иного жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения;

- если общая площадь жилого помещения, приходящаяся на долю в праве собственности на жилое помещение детей-сирот и лиц из их числа превышает учетную норму, то для определения нуждаемости рассчитывается фактическая общая площадь всего жилого помещения, приходящаяся на каждого законно проживающего в данном жилом помещении лица, независимо от доли в праве общей собственности, которая принадлежит детям-сиротам и лицам из их числа.

Однако в этом случае опекуны и попечители под контролем органа опеки и попечительства должны принимать меры по сохранности жилого помещения и обеспечению возврата детей-сирот и лиц из их числа в жилое помещение, не допуская вселения посторонних лиц в жилое помещение, доля в праве собственности на которое имеется у детей-сирот и лиц из их числа либо принимать меры по выселению посторонних лиц. В этом вопросе необходимо учитывать разъяснение Верховного Суда Российской Федерации о необходимости получения участником общей долевой собственности на квартиру (в том числе однокомнатную) согласия другого собственника этого жилого помещения на вселение членов своей семьи или иных граждан, вселяемых им в качестве членов своей семьи, за исключением несовершеннолетних детей собственника²⁰.

2.2.2. Рекомендации по установления нуждаемости в жилом помещении при наличии у детей-сирот и лиц из их числа жилого помещения на праве пользования по договору социального найма.

Право пользования жилым помещением по договору социального найма рассматривается законодателем в качестве формы обеспеченности детей-сирот и лиц из их числа жилым помещением. Основания нуждаемости в предоставлении иного жилого помещения определяются

²⁰ Обзор законодательства и судебной практики за первый квартал 2010 года (вопрос 4), утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.06.2010. // Бюллетень Верховного Суда РФ. N 9. Сентябрь. 2010.

по тем же обстоятельствам невозможности проживания в имеющемся жилом помещении, что и для собственников жилых помещений (ч. 4 ст. 8 Федерального закона №159-ФЗ) с учетом следующих особенностей.

По договору социального найма наниматель и члены его семьи имеют равные права и обязанности. Дееспособные и ограниченно дееспособные члены семьи нанимателя несут солидарную с ним ответственность по обязательствам, вытекающим из договора социального найма (ч. 2 ст. 69 Жилищного кодекса). При этом, если гражданин перестал быть членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, но продолжает проживать в занимаемом жилом помещении, за ним сохраняются такие же права, какие имеют наниматель и члены его семьи. Указанный гражданин самостоятельно отвечает по своим обязательствам, вытекающим из соответствующего договора социального найма (ч. 4 ст. 69 Жилищного кодекса). Таким образом, даже бывшие члены семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма сохраняют законные права пользования жилым помещением и не могут быть выселены из него только лишь на основании прекращения семейных отношений с нанимателем.

Поэтому норма общей площади жилого помещения должна рассчитываться на всех, проживающих в жилом помещении лиц, в т. ч. временно отсутствующих (ст. 71 Жилищного кодекса), кроме поднанимателей и временных жильцов (ст. ст. 76, 80 Жилищного кодекса). Последние не имеют самостоятельного права пользования жилым помещением.

При определении круга членов семьи, бывших членов семьи нанимателя по договору социального найма необходимо руководствоваться следующими положениями.

Члены семьи нанимателя должны быть указаны в договоре социального найма (ч. 3 ст. 69 Жилищного кодекса). Указание в договоре социального найма всех членов семьи производится при заключении договора (ст. 50 Жилищного кодекса). Изменение состава семьи может произойти при вселении в жилое помещение, занимаемое по договору социального найма других граждан в качестве членов семьи (ст. 70 Жилищного кодекса), что также влечет за собой изменение соответствующего договора социального найма жилого помещения в части необходимости указания в данном договоре нового члена семьи.

Однако необходимо учитывать, что при вселении в жилое помещение иных граждан в качестве членов семьи нанимателя не всегда происходит внесение соответствующего изменения в договор социального найма, что в последующем приводит к проблемам доказывания статуса члена семьи нанимателя по договору социального найма. Такое формальное упущение зачастую возникает в отношении несовершеннолетних детей, поскольку в силу положения ч. 1 ст. 70 Жилищного кодекса применяется упрощенный порядок их вселения, не требующий согласия остальных членов семьи нанимателя и согласие наймодателя. При рождении детей в семье, проживающей по договору социального найма, часто детей не вносят в договор социального

найма как членов семьи нанимателя. Таким образом, факт проживания несовершеннолетних в жилом помещении, занимаемом по договору социального найма, подтверждается только регистрацией по месту жительства либо без нее определяется по месту жительства (регистрации или включения в договора найма) родителей. Это соответствует требованию ст. 20 Гражданского кодекса, согласно которому место жительства малолетнего ребенка определяется по месту жительства его родителей.

Кроме того, сама регистрация гражданина по месту жительства носит уведомительный характер, не всегда означает наличие (отсутствие) соответствующего права на жилое помещение и служит лишь одним из доказательств его существования. Поэтому на практике могут возникать споры с установлением статуса члена семьи нанимателя по договору социального найма жилого помещения.

Не редки случаи, когда жилые помещения были предоставлены в социальный наем не по договору, а на основании ордера (ст. 47 Жилищного кодекса РСФСР) до введения в действие Жилищного кодекса, до 1.03.2005 г. В последующем договор социального найма такого помещения мог не заключаться, и члены семьи в договор не вносились. Однако это не означает, что у граждан отсутствует статус членов семьи нанимателя, если они не указаны в ордере на жилое помещение, а вселены в жилое помещение позднее в установленном Жилищным кодексом РСФСР (ст. 54) или Жилищным кодексом (ст. 70) порядке.

При наличии у детей-сирот и лиц из их числа регистрации по месту жительства в жилом помещении, занимаемом по договору социального найма, без включения указанных лиц в договор социального найма в качестве членов семьи нанимателя опекунам (попечителям), органам опеки и попечительства следует выяснять вопрос об основаниях вселения указанных лиц в жилое помещение, а также о периоде заключения самого договора (предоставления жилого помещения), до введения в действие нового Жилищного кодекса или после введения в действие Жилищного кодекса.

При наличии предусмотренных Жилищным кодексом РСФСР, Жилищным кодексом Российской Федерации оснований необходимо в судебном порядке признавать детей-сирот и лиц из их числа членами семьи нанимателя по договору социального найма, чем должны заниматься опекуны (попечители) под контролем органов опеки и попечительства. Это позволит обеспечить права лиц указанной категории на имеющиеся жилые помещения и создаст возможность возвращения их в данные жилые помещения в качестве полноправных пользователей. При невозможности признания в судебном порядке прав члена семьи нанимателя по договору социального найма и включения в такой договор, дети-сироты и лица из их числа не могут считаться обеспеченными жилыми помещениям исключительно в связи с регистрацией по месту жительства в таких помещениях. Соответственно, указанные лица подлежат обеспечению жилыми

помещениями по договорам найма специализированного жилого помещения в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 159-ФЗ.

Напротив, установление (проверка) статуса иных проживающих в жилом помещении по договору социального найма граждан, оснований их вселения в жилое помещение позволит законным представителям детей-сирот и лиц из их числа, органам опеки и попечительства в интересах детей-сирот и лиц из их числа предпринимать действия по выселению лиц незаконно проживающих в жилом помещении или признанию их утратившими право пользования им.

Согласно п. 1 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ проживание в жилом помещении по договору социального найма граждан, лишенных родительских прав в отношении детей-сирот и лиц из их числа рассматривается как обстоятельство невозможности проживания только при условии наличия вступившего в законную силу решения суда об отказе в принудительном обмене жилого помещения в соответствии с ч. 3 ст. 72 Жилищного кодекса. Таким образом, для признания невозможности проживания детей-сирот и лиц из их числа в жилом помещении, занимаемом по договору социального найма, его законные представители должны предварительно обратиться в суд с иском о совершении принудительного обмена жилого помещения.

Дети-сироты, лица из их числа и граждане, лишенные родительских прав в отношении таких детей, должны признаваться бывшими членами семьи по отношению друг к другу. Поскольку все бывшие члены семьи нанимателя по договору социального найма сохраняют равные права и обязанности, прекращение их совместного проживания в жилом помещении может быть достигнуто посредством обмена одного жилого помещения на отдельные жилые помещения для детей-сирот, лиц из их числа и граждан, лишенных родительских прав в отношении таких детей. Если в совершении принудительного обмена жилого помещения решением суда будет отказано, проживание в таком жилом помещении детей-сирот и лиц из их числа должно признаваться невозможным.

В Жилищном кодексе закреплена иная норма, в соответствии с которой граждане, лишенные родительских прав, подлежат выселению из жилого помещения, занимаемому по договору социального найма, если в судебном порядке будет признана невозможность их совместного проживания в одном жилом помещении с детьми, в отношении которых такие граждане лишены родительских прав (ч. 2 ст. 91 Жилищного кодекса)²¹.

Принимая во внимание крайне редкую практику применения нормы ч. 2 ст. 91 Жилищного кодекса, а также введение в действие с 1.01.2013 г. более специальной нормы пункта 1 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ приоритет следует отдавать положениям Федерального закона

²¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 14 от 2.07.2009 г. «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» (п. 40) // Российская газета. N 123. 08.07.2009.

№ 159-ФЗ. Поэтому для установления невозможности проживания детей-сирот и лиц из их числа в жилом помещении по договору социального найма достаточным является вступившее в законную силу решение суда о невозможности произвести принудительный обмен данного жилого помещения между указанными лицами и гражданами, лишенными родительских прав в отношении указанных лиц, но проживающих вместе с ними в одном жилом помещении. Предъявления иска о выселении граждан, лишенных родительских прав, из жилого помещения не требуется.

Закрепление в законодательстве субъектов Российской Федерации уточняющих положений в части выселения из занимаемых детьми-сиротами и лицами из их числа по договорам социального найма жилых помещений их родителей, лишенных родительских прав, должно подвергаться дополнительному обоснованию. Необходимо учитывать, что практика применения ч. 2 ст. 91 Жилищного кодекса (аналогичного правила в Жилищном кодексе РСФСР) не сложилась. Кроме того, во многих субъектах Российской Федерации разрабатываются и внедряются программы социального патронажа, сопровождения семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и помощи им, которые призваны восстанавливать утраченные семейные связи между родителями и детьми. Поэтому принятие решений о выселении из жилых помещений родителей, лишенных родительских прав, с целью обеспечения возвращения детей, оставшихся без попечения родителей в эти помещения по окончании попечительства, пребывания в специализированных организациях для детей-сирот, в приемных семьях, не будет способствовать решению задачи восстановления родной семьи.

В то же время, законные представители детей-сирот и лиц из их числа формально не лишены возможности на основании ч. 2 ст. 91 Жилищного кодекса требовать выселения из жилого помещения граждан, лишенных родительских прав в отношении детей, проживающих в жилом помещении по договору социального найма. Тем более, если проживание таких граждан в жилом помещении приводит к порче жилого помещения, его разрушению, нарушению прав и интересов соседей. В соответствии с ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ в отношении закрепленных за детьми-сиротами и лицами из их числа жилых помещений должен осуществляться контроль за их сохранностью и использованием. Поэтому, если действия законных представителей детей-сирот и лиц из их числа приведут к выселению из жилого помещения граждан, лишенных родительских прав в отношении таких детей, основания для предоставления жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения будут отсутствовать.

Проживание в жилых помещениях по договору социального найма лиц, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний согласно утвержденному в п. 4 ч. 1 ст. 51 Жилищного кодекса перечню также создает невозможность проживания в них детей-сирот и лиц из их числа. В этом случае необходимо учитывать вид занимаемого жилого помещения. Так, если

дети-сироты и лица из их числа проживают в комнате в коммунальной квартире, а лица, страдающие заболеваниями, в другом жилом помещении этой квартиры, оснований для признания невозможным проживания в жилом помещении детей-сирот и лиц из их числа не имеется (абз. 2 п. 1 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ)²². Комнаты в коммунальной квартире, занимаемые гражданами на основании отдельных договоров социального найма, представляют собой разновидности самостоятельных жилых помещений в соответствии с ч. 1 ст. 16 Жилищного кодекса. В то же время законным представителям детей-сирот и лиц из их числа необходимо иметь ввиду, что согласно п. 4 ч. 1 ст. 51, п. 3 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса лица, страдающие установленными заболеваниями, сами признаются нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма во внеочередном порядке. Поэтому в целях защиты прав подопечных и обеспечения благоприятной возможности проживания детей-сирот и лиц из их числа в занимаемых жилых помещениях в коммунальной квартире законные представители должны принимать соответствующие меры.

2.2.3. Рекомендации по установлению в законодательстве субъектов Российской Федерации иных обстоятельств невозможности проживания детей-сирот и лиц из их числа в жилом помещении.

В соответствии с п. 4 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ иные, помимо установленных в ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ, обстоятельства невозможности проживания детей-сирот и лиц из их числа в собственных или нанимаемых по договорам социального найма жилых помещениях могут быть предусмотрены в законодательстве субъектов Российской Федерации.

В качестве рекомендуемых обстоятельств невозможности проживания в жилом помещении, находящемся в собственности или в пользовании по договору социального найма у детей-сирот и лиц из их числа могут являться²³:

- наличие у самих детей-сирот и приравненных лиц тяжелых форм хронических заболеваний в соответствии с указанным в п. 4 ч. 1 статьи 52 Жилищного кодекса перечнем или психических отклонений, дающих им право на отдельное жилое помещение и исключающих совместное проживание с иными лицами по медицинским, санитарным или иным показаниям;
- проживание детей-сирот и лиц из их числа в коммунальной квартире;
- проживание детей-сирот и лиц из их числа в коммунальной квартире, если в составе семей, проживающих в помещениях в такой квартире, имеются лица, страдающие определенными

²² Иное может быть установлено в законодательстве субъектов РФ.

²³ модельный закон субъекта РФ, принимаемый в соответствии с Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

заболеваниями согласно перечню (п. 4 ч. 1 ст. 52 Жилищного кодекса); больные хроническим алкоголизмом, наркоманией и состоящие на учете в наркологическом диспансере; больные психическими заболеваниями и состоящие на учете в психоневрологическом диспансере; недееспособные, ограниченно дееспособные граждане, признанные таковыми судом в установленном порядке;

- проживание в жилом помещении граждан, признанных судом в установленном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными;

- проживание в жилом помещении бывших усыновителей детей-сирот и лиц из их числа, если усыновление отменено²⁴;

- проживание в жилом помещении лиц, не являющихся членами семьи детей-сирот и лиц из их числа, но обладающих самостоятельным правом пользования жилым помещением.

- несоответствие жилого помещения требованиям благоустроенности применительно к условиям соответствующих населенных пунктов и/или норме предоставления жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения для детей-сирот и лиц из их числа;

- иные заслуживающие внимания обстоятельства, препятствующие социальной адаптации в общество детей-сирот и лиц из их числа при вступлении в самостоятельную жизнь.

Установление невозможности проживания детей-сирот и лиц из их числа в жилых помещениях, занимаемых по договору социального найма или на праве собственности, необходимо для включения гражданина в список детей-сирот и лиц из их числа в целях предоставления жилых помещений по договорам найма специализированного жилого помещения.

В то же время включения детей-сирот и лиц из их числа в список граждан для предоставления жилых помещений по договорам найма специализированного жилого помещения и признание их нуждающимися в предоставлении жилых помещений (невозможности проживания в ранее занимаемых жилых помещениях) не исключает возврата детей-сирот и лиц из их числа в ранее занимаемые жилые помещения. Для этих целей законные представители детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляют действия по обеспечению сохранности занимаемых жилых помещений, восстановлению возможности проживания детей в ранее занимаемых жилых помещениях.

²⁴ Органам государственной власти субъектов РФ необходимо учитывать, если указанное обстоятельство не будет установлено в законодательстве субъекта РФ, то признание невозможным проживания в жилом помещении детей-сирот (приравненных) лиц с усыновителями, когда усыновление отменено, должно осуществляться с применением по аналогии абз. 1 п. 1 ч. 4 ст. 8 ФЗ № 159-ФЗ.

2.3. Рекомендации по осуществлению контроля за сохранностью жилых помещений; обеспечение возврата детей-сирот и лиц из их числа в ранее занимаемые жилые помещения.

В Федеральном законе № 159-ФЗ предусмотрена обязанность органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществлять контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений.

Предусмотренный ч. 2. ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ контроль следует рассматривать как частный случай контроля за сохранностью имущества детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей (ст. ст. 19-23 Федерального закона № 48-ФЗ²⁵). Поэтому реализацию данного вида контроля рекомендовано отнести к компетенции органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации.

Осуществление контроля за сохранностью и использованием жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, носит комплексный характер. Активную роль в обеспечении сохранности жилых помещений детей должны осуществлять непосредственно законные представители несовершеннолетних под контролем со стороны органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации. Кроме того, орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации осуществляет взаимодействие с заинтересованными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках установленной компетенции для выявления, предотвращения и устранения порчи и разрушения жилых помещений, соблюдения требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических и экологических требований.

Осуществление контроля за сохранностью жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, должно способствовать возврату детей в указанные жилые помещения и обеспечение возможности проживания в них.

В рамках соответствующей обязанности органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации должны предприниматься (контролироваться) следующие действия:

- предотвращаться незаконные сделки по обмену, отчуждению жилых помещений;
- не допускаться вселение в жилое помещение посторонних лиц, с нарушением прав детей;

²⁵ Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Российская газета. N 94. 30.04.2008.

- устанавливаться (признаваться) статус несовершеннолетнего как члена (бывшего члена) семьи нанимателя по договору социального найма, имеющего право пользования жилым помещением;

- обеспечиваться выселение из жилых помещений бывших членов семьи, лиц, утративших право пользования жилым помещением, посторонних лиц, граждан, нарушающих нормы жилищного законодательства и условия пользования жилым помещением;

- обеспечиваться проведение ремонта жилых помещений, внутриквартирного оборудования;

- приниматься меры по освобождению детей от платы за жилое помещение и коммунальные услуги или использованию (установлению) соответствующих льгот для оплаты за жилое помещение и коммунальные услуги на период нахождения лица под опекой (попечительством);

- обеспечиваться эффективное использование жилых помещений на время опеки (попечительства) детей с выгодой для них и поддержанием санитарно-технического состояния жилых помещений силами и средствами пользователей;

- приниматься меры по расселению из коммунальных квартир лиц, страдающих определенными видами заболеваний согласно утвержденному перечню;

- приниматься меры по признанию жилого помещения непригодным для проживания в установленном порядке в случае его несоответствия установленным требованиям.

Ряд из перечисленных мероприятий орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации может осуществлять только во взаимодействии с соответствующими органами власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, а также при установлении соответствующих льгот в законодательстве субъекта Российской Федерации²⁶.

Контроль за сохранностью жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами, должен осуществляться:

- в отношении жилых помещений, занимаемых по договору социального найма – до момента возвращения в них детей по окончании опеки/попечительства либо до предоставления детям иных жилых помещений по договорам найма специализированного жилого помещения, если проживание в закрепленном жилом помещении будет признано невозможным,

- в отношении жилых помещений, находящихся в собственности детей – до наступления совершеннолетия ребенка либо приобретения им дееспособности в полном объеме ранее этого возраста.

²⁶ модельный закон субъекта РФ, принимаемый в соответствии с Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

Ранее закрепленное за детьми-сиротами и лицами из их числа жилое помещение по договору социального найма сохраняется за указанными лицами несмотря на проживания их по месту устройства и воспитания. Жилые помещения сохраняются за детьми-сиротами и лицами из их числа несмотря на признание уполномоченным органом невозможности проживания в них вплоть до предоставления детям-сиротам и лицам из их числа иных жилых помещений по договору найма специализированного жилого помещения. Соответственно, дети-сироты и лица из их числа до момента предоставления им иного жилого помещения не могут считаться утратившими право пользования жилым помещением на основании ч. 3 ст. 83 Жилищного кодекса²⁷.

Органам субъектов Российской Федерации рекомендуется разработать в соответствии с требованиями Гражданского кодекса, Федерального закона № 48-ФЗ порядок предоставления законными представителями несовершеннолетних под контролем органов опеки и попечительства в пользование иным лицам жилых помещений, занимаемых детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, по договору социального найма или на праве собственности, на время нахождения детей в специализированных организациях. Такой порядок следует устанавливать в случае отсутствия в жилых помещениях иных лиц, использующих жилые помещения на законных основаниях (сособственники, наниматели, члены их семей, обладатели иных вещных прав на жилые помещения). Данный порядок будет способствовать рациональному использованию жилых помещений, компенсировать расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг и обеспечивать содержание жилого помещения в период временного отсутствия в нем несовершеннолетнего.

2.4. Формирование списка детей-сирот и лиц из их числа для предоставления жилых помещений.

До 1 января 2013 г. дети-сироты и лица из их числа обеспечивались жилыми помещениями по договорам социального найма из фонда социального использования во внеочередном порядке. Внеочередной порядок обеспечения жилыми помещениями не предполагал ведение какого-либо учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставления жилых помещений в порядке очередности. Это, с одной стороны, отвечало целям внеочередного предоставления жилых помещений, с другой стороны, препятствовало своевременному и точному выявлению всех детей-сирот и лиц из их числа, нуждающихся в предоставлении жилых помещений.

²⁷ Постановлении Пленума № 14 от 2.07.2009 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении ЖК РФ» (п. 32).

С 1 января 2013 г. указанные категории граждан обеспечиваются жилыми помещениями из специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированного жилого помещения найма.

Предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа должно быть обеспечено немедленно по обращении за жилыми помещениями лиц указанной категории при наступлении предусмотренных в законе обстоятельств (достижение определенного возраста, приобретение полной дееспособности до достижения совершеннолетия и др.). Немедленное предоставление жилых помещений лицам указанной категории из специализированного жилищного фонда должно достигаться посредством формирования органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации списка детей-сирот и лиц из их числа подлежащих обеспечению жилыми помещениями.

Формирование и ведение указанного списка, в свою очередь, обеспечивает:

- эффективное планирование бюджетных денежных средств для приобретения (строительства) жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа;
- заблаговременный учет детей-сирот и лиц из их числа, нуждающихся в предоставлении жилых помещений из специализированного жилищного фонда;
- выявление лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в предоставлении жилых помещений из специализированного жилищного фонда;
- установление нуждаемости лиц указанной категории в жилых помещениях, предоставляемых по договорам специализированного найма (признание невозможным проживания в ранее занимаемых жилых помещениях);
- выявление злоупотреблений со стороны лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, допускаемых с целью обеспечения жилыми помещениями специализированного жилищного фонда (определение намеренного ухудшения гражданами своих жилищных условий);
- контроль за своевременным обеспечением лиц указанной категории жилыми помещениями специализированного жилищного фонда.

Список детей-сирот и лиц из их числа должен формировать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого установлено их место жительства. Порядок формирования списка указанных граждан определяется законом субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ)²⁸.

²⁸ модельный закон субъекта РФ, принимаемый в соответствии с Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

Включение детей-сирот и лиц из их числа в список граждан, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, должно осуществляться на основании признания указанных лиц нуждающимися в предоставлении жилых помещений. Нуждаемость в предоставлении жилых помещений устанавливается на основании определения обеспеченности жилым помещением на праве собственности или по договору социального найма и признания невозможности проживания в занимаемом жилом помещении.

Признание невозможным проживания детей-сирот и лиц из их числа в ранее занимаемых жилых помещениях осуществляет орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц (ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ).

Порядок признания невозможным проживания граждан в ранее занимаемых жилых помещениях, в т. ч. установление иных обстоятельств невозможности проживания, должен определяться в законодательстве субъекта Российской Федерации, в законе или актах исполнительных органов власти (ч. 1 и п. 4 ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ)²⁹.

Целесообразно, чтобы один орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации соединял в своей деятельности функции по формированию списка лиц указанной категории и установлению невозможности проживания их в ранее занимаемых жилых помещениях. Таким уполномоченным органом рекомендовано назначить орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними³⁰. В случае наделения государственным полномочием органов местного самоуправления формирование списка, учет граждан может осуществляться указанным органом по аналогии с положениями Жилищного кодекса о социальном найме жилого помещения. Однако в законодательстве субъектов Российской Федерации следует предусмотреть регулярное предоставление органом местного самоуправления сведений об учете граждан в государственный орган исполнительной власти, осуществляющий планирование и распределение бюджетных средств для приобретения жилых помещений специализированного жилищного фонда.

В список детей-сирот и лиц из их числа подлежат включению граждане, по достижении ими 14-летнего возраста. Заблаговременное включение граждан в список субъекта Российской Федерации для обеспечения жилыми помещениями, призвано создать все необходимые условия для предоставления жилых помещений гражданам немедленно по достижении ими 18-лет или

²⁹ модельный закон субъекта РФ, принимаемый в соответствии с Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

³⁰ Уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ может являться орган опеки и попечительства, орган, осуществляющий управления в сфере социальной защиты населения и другое.

более раннего возраста в случаях, предусмотренных в Федеральном законе № 159-ФЗ и законодательством субъектов Российской Федерации.

Включение детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в список субъекта Российской Федерации должно осуществляться на основании:

- заявления законных представителей несовершеннолетних (попечителей, приемных родителей, руководителей специализированных учреждений для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей);

- в случае несвоевременной подачи заявления законными представителями детей, уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственный за формирование списка, самостоятельно принимает меры по включению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в указанный список;

- заявления лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в случае непринятия мер по включению указанных лиц в список до достижения ими 18 летнего возраста.

Закрепление обязанности уполномоченного органа, которым рекомендовано назначить орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации, по включению детей-сирот и лиц из их числа в список нуждающихся в предоставлении жилых помещений граждан обусловлено следующим.

В полномочиях указанного органа сосредоточены функции по выявлению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей; защите их прав и интересов; устройству детей-сирот на воспитание; осуществление контроля за сохранностью имущества несовершеннолетних (ст. ст. 121, 123 Семейного кодекса, ст. 37 Гражданского кодекса, ст. 19 Федерального закона № 48-ФЗ, ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ).

В органе опеки и попечительства субъекта Российской Федерации формируется вся информация о форме устройства и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, их законных представителей, действиях законных представителей по использованию и распоряжению имуществом несовершеннолетних, о составе и состоянии имущества детей и мерах по его охране. Поэтому, исходя из имеющейся информации, орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации в необходимых случаях может самостоятельно принимать меры по включению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствующий список и признавать их нуждаемость в предоставлении жилых помещений по договорам найма специализированного жилого помещения (невозможность проживания в ранее занимаемых жилых помещениях).

Документы, представляемые вместе с заявлением, должны быть определены законом субъекта Российской Федерации в виде примерного перечня.

Рекомендуется в перечень документов, представляемых в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, формирующий список детей-сирот и лиц из их числа включать документы, требуемые для выявления имеющегося у ребенка жилого помещения, для установления возможности/невозможности проживания в этом жилом помещении и нуждаемости в предоставлении специализированного жилого помещения³¹.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, формирующий список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, обязан оказывать содействие детям-сиротам, их законным представителям, лицам из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в истребовании и получении документов, необходимых для определения невозможности проживания лица в ранее занимаемом жилом помещении и установления нуждаемости в предоставлении жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения³².

Несмотря на то, что установление невозможности проживания в ранее занимаемых жилых помещениях лиц указанной категории, а также включение их в список субъекта Российской Федерации осуществляется по месту жительства, проверку на предмет обеспеченности жилым помещением нуждающегося гражданина необходимо проводить в целом по Российской Федерации.

Для целей формирования списка детей-сирот и лиц из их числа, а также выявления нуждаемости в жилых помещениях специализированного жилищного фонда необходимо:

- правильно устанавливать место жительства граждан указанной категории;
- осуществлять взаимодействие между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, включая межведомственное взаимодействие, по вопросам формирования списка детей-сирот и лиц из их числа, выявления ранее занимаемых ими жилых помещений и установления невозможности проживания в таких жилых помещениях.

Место жительства гражданина определяется согласно ст. 20 Гражданского кодекса, как место его постоянного или преимущественного проживания. Местом жительства малолетних детей (несовершеннолетних, не достигших 14-летнего возраста) признается место жительства их законных представителей: родителей, усыновителей, опекунов. При этом определение места жительства детей, оставшихся без попечения родителей, имеет некоторые особенности.

³¹ примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

³² модельный закон субъекта РФ, принимаемый в соответствии с Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

До внесения изменений в Федеральный закон № 159-ФЗ место жительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, определялось иначе, чем предусмотрено ст. 20 Гражданского кодекса. Местом жительства указанных граждан признавалось место закрепления за ними жилого помещения. Учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, общежитие, семья опекуна (попечителя), приемная семья признавались для указанных граждан местом пребывания (ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ в редакции до внесения изменения Федеральным законом № 15-ФЗ). Таким образом, приемная семья, опекун, учреждение для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, хотя и являлись законными представителями ребенка, оставшегося без попечения родителей, проживание с ними такого ребенка не определяло его место жительства, а только место пребывания. Указанная норма ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ являлась несовершенной, во-первых, потому что находилась в несоответствии со ст. 20 Гражданского кодекса. Во-вторых, порождала спорные ситуации с определением места жительства ребенка, лишенного родительского попечения, если у него отсутствовало закрепленное за ним жилое помещение, и ребенок проживал в учреждении для детей-сирот или в семье опекуна, приемной семье. С 1.01.2013 г. положения ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ о месте жительства и месте пребывании ребенка, оставшегося без попечения родителей, утрачивают силу.

При определении места жительства ребенка, оставшегося без попечения родителей, необходимо руководствоваться следующим положениями.

В соответствии со ст. 27 Конституции каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Реализация данного права зависит от дееспособности гражданина. Свобода выбора места пребывания и жительства граждан связана с достижением ими 14 лет, поскольку до 14 лет место жительства детей должно определяться исключительно по месту жительства их законных представителей (родители, усыновители, приемные родители, опекуны, учреждения для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей). В то же время согласно п. 2 ст. 36 Гражданского кодекса опекуны и попечители несовершеннолетних граждан обязаны проживать совместно со своими подопечными. Раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного. Для несовершеннолетнего, достигшего 14 лет, не имеющего родительского попечения, свобода выбора места жительства ограничена обязательностью проживания с ним законного представителя до совершеннолетия ребенка. В исключительном случае с 16 лет ребенку может быть разрешено органом опеки и попечительства раздельное проживание с попечителем.

Однако это не означает, что место жительства ребенка, достигшего возраста 14 лет, не может изменяться. Так, например, законные представители, назначенные несовершеннолетнему, оставшемуся без попечения родителей, могут сменить место жительства, что повлечет изменение и места жительства подопечного. Если проживание ребенка обеспечивается в принадлежащем несовершеннолетнему жилом помещении (на праве собственности или праве социального найма), могут быть произведены продажа или обмен данного жилого помещения в связи с переездом на новое место жительства в интересах подопечного.

Для правильного учета детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо исходить из понятий места пребывания и места жительства, которые определены ст. 2 Закона Российской Федерации № 5242-1³³.

Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, Конституциями и законами республик в составе Российской Федерации. Наличие или отсутствие у лица регистрации в жилом помещении является лишь одним из доказательств по делу, которое подлежит оценке судом наряду с другими доказательствами³⁴.

Наличие или отсутствие регистрации детей-сирот и лиц из их числа в определенном жилом помещении само по себе не означает наличие (отсутствие) места жительства ребенка в указанном жилом помещении и наличие (отсутствие) права пользования этим жилым помещением. Отсутствие регистрации гражданина по месту жительства (пребывания) не может являться основанием для отказа во включении его в список детей-сирот и лиц из их числа для предоставления жилых помещений по договору найма специализированного жилого помещения.

Местом жительства детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, должно признаваться, по общему правилу, место выявления и устройства указанных лиц в зависимости от формы устройства и воспитания, предусмотренной Семейным кодексом и Федеральным законом № 48-ФЗ. Таким образом, местом жительства детей-сирот и лиц из их числа должно признаваться жилое помещение опекуна (попечителя), приемных родителей, в домах системы социального обслуживания населения (специализированных учреждений для детей-сирот, детей, оставшихся

³³ местом пребывания является гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, - в которых он проживает временно. Местом жительства - жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (ст. 2 Закона РФ № 5242-1 от 25.06.1993 г. «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в РФ»)

³⁴ Постановлении Пленума № 14 от 2.07.2009 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении ЖК РФ»

без попечения родителей). При этом место закрепленного за детьми-сиротами и лицами из их числа жилого помещения и место устройства лиц указанной категории могут не совпадать.

Это обусловлено тем обстоятельством, что, находясь под опекой/попечительством, в приемной семье, в специализированном учреждении для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, ребенок постоянно проживает в жилом помещении законного представителя. При наличии у ребенка собственного жилого помещения или права пользования жилым помещением по договору социального найма вопрос о возможности проживания в указанном жилом помещении и/или возврата ребенка в указанное жилое помещение после прекращения опеки (попечительства) только подлежит установлению с учетом обстоятельств, предусмотренных в ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ. Если возможность проживания в жилом помещении, права на которое имеется у ребенка, будет установлена, оснований для предоставления ему специализированного жилого помещения не возникнет. Напротив, если при решении вопроса о включении детей в список для предоставления иного жилого помещения будет установлена невозможность проживания в закрепленных за ними жилых помещениях, то эти помещения не станут местом жительства лиц указанной категории. Кроме того, возвращение ребенка в населенный пункт, где у него имеется ранее закрепленное жилое помещение, но проживание в котором признано невозможным, может вступать в противоречие с интересами детей-сирот и лиц из их числа, так как связывает их с негативными воспоминаниями, возвращает в прежнюю среду, к общению с определенным окружением.

Поэтому, если форма устройства ребенка выбрана в ином субъекте Российской Федерации, место жительства должно определяться именно по месту устройства ребенка. При этом следует учитывать, что дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, не приобретают самостоятельного права на жилое помещение опекуна (попечителя), приемных родителей, если только не признаются членами их семьи. Но даже в случае, если дети-сироты и лица из их числа приобретут право пользования жилыми помещениями своих опекунов (попечителей), приемных родителей, как члены их семьи, данное право, регулируемое ст. 31 Жилищного кодекса, не означает обеспечение детей указанной категории жилыми помещениями, а только определяет их место жительства. Проживание детей-сирот в учреждениях для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, также носит временный характер. В них дети находятся до достижения в основном 16-17 лет, до окончания обучения. Однако именно жилые помещения в указанных учреждениях являются местом постоянного проживания детей-сирот. В ранее закрепленных на праве собственности или социального найма жилых помещениях дети в период нахождения в специализированных учреждениях не проживают.

Не исключена ситуация, когда проживание ребенка со своим законным представителем (опекуном/попечителем, приемными родителями) осуществляется в принадлежащем ребенку на

праве собственности или праве социального найма жилым помещением. В этом случае жилое помещение ребенка будет являться местом его жительства. Проживающие с ним законные представители (опекун/попечитель, приемные родители) не приобретают самостоятельного права пользования жилым помещением детей-сирот в соответствии со ст. 31 Жилищного кодекса, если только указанные представители не приобрели право пользования жилым помещением детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, до назначения их опекунами (попечителями, приемными родителями, например из числа родственников).

При смене места жительства детей-сирот (их законных представителей) либо смене формы устройства детей-сирот, если это влечет изменение места жительства детей (например, выезд из специализированного учреждения в семью опекуна) должны быть внесены изменения в список учета детей-сирот и лиц из их числа, формируемый уполномоченным органом субъекта Российской Федерации.

При изменении места жительства детей-сирот из одного субъекта Российской Федерации в другой субъект Российской Федерации в законодательстве субъекта Российской Федерации должен быть установлен порядок взаимодействия органов исполнительной власти между субъектами Российской Федерации в целях своевременной передачи учетных дел детей-сирот из одного субъекта Российской Федерации в другой. Рекомендуемый срок передачи учетных дел должен составлять от 3-х до 5-ти рабочих дней.

В законодательстве субъекта Российской Федерации также должен быть установлен механизм взаимодействия между субъектами Российской Федерации по вопросам выявления имеющихся у детей-сирот и лиц из их числа жилых помещений, проверки указанных жилых помещений на предмет наличия обстоятельств невозможности проживания, закрепленных в ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ и законодательстве субъекта Российской Федерации. Место жительства детей-сирот и лиц из их числа может не совпадать с местом нахождения закрепленного за ними жилого помещения. Так, жилое помещение, принадлежащее ребенку (на праве собственности или праве социального найма) может находиться в одном субъекте Российской Федерации, а место жительства по месту жительства назначенного в установленном порядке законного представителя – в другом субъекте Российской Федерации. Поэтому сведения о состоянии закрепленного жилого помещения детей-сирот и лиц из их числа, о составе проживающих в нем граждан должны быть получены от органов субъекта Российской Федерации, на территории которого это жилое помещение находится, в т. ч. акты обследования жилого помещения, признания его непригодным для проживания. Признание невозможным проживания в таком жилом помещении осуществляется при этом органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого у детей-сирот и лиц из их числа находится место

жительство, в частности у опекуна (попечителя), в специализированном учреждении для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Например, ребенок, оставшийся без попечения родителей, проживал в Челябинской области в жилом помещении, перешедшем в собственность в порядке наследования. Опека над ребенком была установлена в Ростовской области, где проживали дальние родственники несовершеннолетнего. Находясь под опекой, а затем под попечительством, ребенок проживал на территории Ростовской области, был призван на срочную военную службу, по окончании которой встал вопрос о реализации права на получение жилого помещения для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. Такой ребенок должен быть включен в список граждан, нуждающихся в жилом помещении, на территории Ростовской области. Но для признания невозможности проживания лица в закрепленном за ним в Челябинской области жилом помещении, необходимо обследовать это жилое помещение на предмет соответствия предъявляемым к жилому помещению требованиям, запросить документы в Челябинской области о составе проживающих в жилом помещении и зарегистрированных граждан. Соответственно, для признания невозможности проживания в указанном жилом помещении необходимо взаимодействие органов исполнительной власти Ростовской области и Челябинской области, обследование жилого помещения осуществляет орган исполнительной власти Челябинской области, решение о признании невозможным проживания в жилом помещении принимает орган исполнительной власти Ростовской области.

Субъектам Российской Федерации рекомендуется предусмотреть процедуру урегулирования разногласий о месте жительства детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в досудебном порядке, посредством взаимодействия между органами двух или более субъектов, на территории которых возможно определение места жительства льготника и существует неясность в этом вопросе. Данный порядок должен предусматривать исключение ситуации, при которой ребенок-сирота, лицо из числа сирот получает отказ в предоставлении жилья, как на территории субъекта, где имеется фактическое проживание, так и субъекта (субъектов), на территории которого(ых) имеется закрепленное жилье или была выбрана форма устройства несовершеннолетнего.

Особую актуальность решение данного вопроса приобретает в отношении лиц из числа детей-сирот, по которым возникла на 1.01.2013 г. жилищная задолженность. Указанные лица в силу нерешенности их жилищного вопроса вынуждены менять место своего фактического проживания, переезжая по месту работы, найма жилого помещения, исходя из финансовых возможностей, при создании семьи – по месту жительства новых ее членов. Поскольку предоставляемое жилое помещение из специализированного жилищного фонда для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, призвано обеспечивать жилищную

потребность лиц указанной категории, предоставление такого жилого помещения вне места фактического проживания лица из числа детей-сирот, удаленного от места работы и проживания семьи льготника, не отвечает целям реализации государственной гарантии решения жилищного вопроса сирот, лиц из их числа.

Место жительства лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей должно определяться с учетом требования ст. 20 Гражданского кодекса. В случае, если по каким-либо причинам указанные лица не были включены в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, либо были включены в список на территории одного субъекта, но не получили там жилого помещения, и после окончания попечительства их место жительства изменилось, например, при переезде в другой субъект Российской Федерации в связи с устройством на работу, место жительства указанных лиц должно определяться согласно ст. 20 Гражданского кодекса и ст. 2 Закона Российской Федерации № 5242-1³⁵ - по месту их фактического проживания (постоянного или преимущественного проживания).

Таким образом, неправомерным для целей предоставления жилья по Федеральному закону № 159-ФЗ в конкретном субъекте Российской Федерации является установление в законодательстве этого субъекта Российской Федерации минимального срока, в течение которого дети-сироты и лица из их числа должны проживать на территории субъекта Российской Федерации либо ограничительных условий, таких как выявление детей на территории данного субъекта и устройство их в специализированную организацию (к попечителю, в приемную семью) либо нахождение в этом субъекте Российской Федерации ранее закрепленного жилого помещения и др. В определении места жительства дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не достигшие совершеннолетия, зависимы от избранной им формы устройства и места жительства законных представителей.

Орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации (орган местного самоуправления) включает гражданина в список детей-сирот и лиц из их числа, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, после проведения проверки представленных документов и наличия установленных в законодательстве Российской Федерации и субъекта Российской Федерации оснований (обстоятельств). Проверка проводится в порядке, предусмотренном законодательством субъекта Российской Федерации³⁶, и включает в себя:

³⁵ Закон РФ № 5242-1 от 25.06.1993 г. «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в РФ»

³⁶ модельный закон субъекта РФ, принимаемый в соответствии с Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

- установление правильного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в который подано заявление о включении в список детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жильем – определение места жительства ребенка (лица). В случае обращения лица в ненадлежащий орган (не по месту жительства), орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации, в который поданы документы, обязан в течение срока, установленного законодательством субъекта Российской Федерации направить документы в надлежащий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, письменно уведомив об этом заявителя;

- установление категории лица, подлежащего включению в список, проверка его статуса и статуса его законных представителей;

- установление нуждаемости в предоставлении жилого помещения (определение обеспеченности жилым помещением на праве собственности или по договору социального найма, признание невозможности проживания в ранее закрепленном жилом помещении).

Если лицо, подлежащее включению в список граждан, имеет закрепленное жилое помещение, невозможность проживания в нем должна устанавливаться отдельным актом органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации. Данный акт может быть обжалован самостоятельно или вместе с решением органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации об отказе во включении в список субъекта Российской Федерации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в обеспечении жильем.

На основании проведенной проверки и принятия Акта о возможности/невозможности проживания в ранее закрепленном за детьми-сиротами и лицами из их числа жилом помещении орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации (орган местного самоуправления) выносит одно из следующих решений:

- 1) о включении детей-сирот и лиц из их числа в список;
- 2) об отказе во включении детей-сирот и лиц из их числа в список.

Решение оформляется в форме акта, предусмотренного законодательством субъекта Российской Федерации. Копия акта в течение 5 рабочих дней направляется заявителю.

Решение об отказе во включении детей-сирот и лиц из их числа в список может быть обжаловано заинтересованными лицами в судебном порядке.

Решение об отказе во включении детей-сирот и лиц из их числа в список принимается в случае отсутствия предусмотренных действующим законодательством оснований для включения в список.

В случае возникновения до достижения детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, возраста 18 лет новых оснований и/или обстоятельств для включения их с

примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

список, законный представитель вправе повторно обратиться с заявлением о включении указанных лиц в список.

2.5. Порядок предоставления жилых помещений детям-сиротам и лицам из их числа.

Жилые помещения из специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа предоставляются указанным гражданам по общему правилу по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

Приобретение дееспособности ранее достижения 18 лет закон связывает со вступлением лица в брак и эмансипацией. Соответственно, при вступлении несовершеннолетнего в брак или принятия органом опеки и попечительства или судом решения о его эмансипации, ребенок вправе уже с этого момента получить жилое помещение из специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа.

Брачный возраст установлен в Российской Федерации с 18 лет (ст. 13 Семейного кодекса). При наличии уважительных причин органы местного самоуправления по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, вправе по просьбе данных лиц разрешить вступить в брак лицам, достигшим возраста 16 лет. Порядок и условия, при наличии которых вступление в брак в виде исключения с учетом особых обстоятельств может быть разрешено до достижения возраста шестнадцати лет, могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации. При вступлении в брак у ребенка наступает полная дееспособность (ст. 21 Гражданского кодекса). И, если законодательство субъекта Российской Федерации допускает вступление в брак ранее 16 летнего возраста, например с 14 лет, соответственно, при вступлении лица в брак в этом возрасте, ему должно быть предоставлено жилое помещение по договору найма специализированного жилого помещения.

Эмансипированным ребенок может быть объявлен с 16 лет. Несовершеннолетний, достигший 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия законных представителей занимается предпринимательской деятельностью. Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) производится по решению органа опеки и попечительства – с согласия попечителя либо при отсутствии такого согласия – по решению суда. Соответственно, при объявлении несовершеннолетнего в 16 лет эмансипированным, с этого возраста он имеет право на предоставление жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения.

Также случаи предоставления жилых помещений лицам ранее достижения ими возраста 18 лет, могут быть установлены в законодательстве субъекта Российской Федерации.

Могут быть установлены следующие рекомендуемые случаи:

- окончание пребывания ребенка в специализированном учреждении для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в связи окончанием обучения (получение общего образования) или иными обстоятельствами,
- занятие трудовой или предпринимательской деятельностью с 14-16 лет,
- признание возможности по достижении ребенком 16 лет отдельного проживания с законным представителем,
- смена формы устройства ребенка, например выход из специализированного учреждения в приемную семью, или назначение попечителя.

Как правило, выход ребенка из специализированного учреждения для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, связан с окончанием общего образования, что приходится на 16-17 и даже 18-летний возраста детей (получение среднего (полного) общего образования). В соответствии с Законом Российской Федерации № 3266-1³⁷ общее образование является обязательным. Требование обязательности общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста 18 лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее. В то же время по согласию законных представителей, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, обучающийся, достигший возраста 15 лет, может оставить общеобразовательное учреждение до получения общего образования. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав совместно с законными представителями несовершеннолетнего, оставившего общеобразовательное учреждение до получения основного общего образования, и органом местного самоуправления в месячный срок принимает меры, обеспечивающие трудоустройство этого несовершеннолетнего и продолжение освоения им образовательной программы основного общего образования по иной форме обучения (ст. 19 Закона Российской Федерации № 3266-1).

Таким образом, исходя из конкретной жизненной ситуации несовершеннолетнего, он может завершить пребывание в специализированном учреждении для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с окончанием обучения (получением только основного общего образования или до получения основного общего образования) и трудоустройством. В соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации заключение трудового договора допускается с лицами, достигшими возраста 16 лет. В случаях получения общего образования, либо продолжения освоения основной общеобразовательной программы общего образования по иной, чем очная, форме обучения, либо оставления в соответствии с федеральным законом общеобразовательного учреждения трудовой договор могут заключать

³⁷ Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. № 3266-1

лица, достигшие возраста 15 лет для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда их здоровью.

Соответственно, при указанных обстоятельствах, связанных с трудоустройством ребенка, наличием у него самостоятельного дохода, окончанием обучения и выходом из специализированного учреждения для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, законодательством субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление такому ребенку до достижения 18 летнего возраста жилого помещения из специализированного жилищного фонда. В этом случае эмансипация несовершеннолетнего не будет являться обязательным условием. Аналогично окончание пребывания в специализированном учреждении может быть связано с разрешением ребенку заниматься предпринимательской деятельностью, получением самостоятельного дохода и окончанием обучения, когда его содержание в специализированном учреждении является нецелесообразным. В этом случае также до эмансипации ребенка законодательством субъекта Российской Федерации может быть установлено право ребенка до достижения 18 лет, получить жилое помещение из специализированного жилищного фонда. Начать заниматься индивидуальной предпринимательской деятельностью несовершеннолетний вправе уже с 14-летнего возраста³⁸.

Предоставление жилого помещения по договору специализированного найма может быть обусловлено в законодательстве субъектов Российской Федерации разрешением в порядке (п. 2 ст. 36 Гражданского кодекса) раздельного проживания несовершеннолетнего, достигшего 16 летнего возраста, с его законным представителем (попечителем, приемными родителями, нецелесообразности содержания детей в специализированных учреждениях для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей).

Предоставление несовершеннолетнему до достижения 18 лет жилого помещения может быть связано с изменением формы устройства ребенка, например смена специализированного учреждения на приемную семью, или назначение попечителя. При определенных обстоятельствах предоставление специализированного жилого помещения несовершеннолетнему может быть вызвано необходимостью проживания в этом помещении вместе с ребенком его попечителя. Так, согласно ч. 4 ст. 16 Федерального закона № 48-ФЗ допускается безвозмездное пользование попечителем жилым помещением, принадлежащим подопечному, при удаленности места жительства попечителя от места жительства подопечного, а также при наличии других исключительных обстоятельств. Порядок и условия пользования жилым помещением подопечного устанавливаются в соответствии с ч. 3 ст. 16 Федерального закона № 48-ФЗ. Таким образом, в законодательстве субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление

³⁸ ст. 28 ГК РФ, п. 3 ст. 22.1 ФЗ № 129-ФЗ от 8.08.2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»

жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, до достижения 18 летнего возраста при необходимости проживания с подопечными их законных представителей, если это отвечает интересам несовершеннолетних и улучшает их положение, например при смене формы устройства и воспитания.

Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривается возможность обеспечения жилыми помещениями граждан и позже наступления совершеннолетия. Такая возможность обусловлена исключительно заявлением самих лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, достигших 18-летнего возраста.

Лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, достигшие 18 лет, могут обратиться с заявлением о предоставлении им жилых помещений специализированного жилищного фонда с отсрочкой. По заявлению указанных лиц жилое помещение может быть предоставлено:

- после окончания срока пребывания в образовательных учреждениях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- по завершении обучения в образовательных организациях профессионального образования;
- окончания прохождения военной службы по призыву;
- окончания отбывания наказания в исправительных учреждениях.

Эта мера обеспечивает экономию расходов граждан на оплату за жилое помещение и коммунальные услуги за тот период, когда они не будут проживать в жилом помещении в связи с обучением, лечением, прохождением службы или отбыванием наказания и направлена на более рациональное распределение специализированного жилищного фонда.

В законодательстве субъекта Российской Федерации должен быть установлен такой порядок предоставления жилья, который не предполагает ожидание граждан в очереди на предоставление жилья. Жилые помещения из специализированного жилищного фонда должны предоставляться немедленно после наступления предусмотренных в Федеральном законе № 159-ФЗ и законодательстве субъектов Российской Федерации обстоятельств: достижение лицом определенного возраста, наступление иных обстоятельств, указанных в заявлении гражданина, достигшего возраста 18 лет.

Отдельного заявления о предоставлении гражданину жилого помещения по договору специализированного найма не требуется, за исключением случая, предусмотренного в абз. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ, когда в заявлении лицо, достигшее возраста 18 лет, само

просит предоставить ему жилое помещение по окончании обучения, лечения, службы в армии и др.

Решение о предоставлении жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения может быть принято только в отношении граждан, включенных в список детей-сирот и лиц из их числа субъекта Российской Федерации.

Решение о предоставлении жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения принимает уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (или орган местного самоуправления) в области управления государственным жилищным фондом.

Порядок предоставления жилого помещения устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации³⁹.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (орган местного самоуправления) по управлению специализированным жилищным фондом, принимает решение о предоставлении конкретного жилого помещения и заключении договора специализированного найма в форме постановления.

О принятом решении о предоставлении жилого помещения из специализированного жилищного фонда орган по управлению жилищным фондом уведомляет органа опеки и попечительства и самого гражданина, которому предоставляется жилое помещение.

Жилое помещение специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа предоставляется гражданам указанной категории безвозмездно и однократно.

Договор специализированного найма жилого помещения должен быть заключен не позднее 10-ти дней с даты предоставления жилого помещения. Жилое помещение должно предоставляться на территории населенного пункта по месту жительства детей-сирот и лиц из их числа. С письменного согласия ребенка под контролем законного представителя и органа опеки и попечительства жилое помещение по договору специализированного найма может быть предоставлено на территории иного населенного пункта в границах субъекта Российской Федерации, на территории которого лицо включено в список.

Жилое помещение предоставляется только в виде отдельной квартиры или индивидуального жилого дома, отвечающего требованиям благоустроенности. Жилые помещения, предоставляемые детям-сиротам и лицам из их числа должны предоставляться в населенных

³⁹ модельный закон субъекта РФ, принимаемый в соответствии с Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

пунктах с развитой инфраструктурой. Жилое помещение должно быть обеспечено инженерными системами (электроосвещение, хозяйственно-питьевое и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление и вентиляция, газоснабжение).

Предоставление комнат в коммунальной квартире или части индивидуального жилого дома не допускается. Заселение одной комнаты лицами разного пола, кроме супругов, не допускается.

Предоставление жилого помещения должно осуществляться по норме предоставления жилого помещения, применяемой для договоров социального найма.

Жилые помещения по договору специализированного найма рекомендуется предоставлять по норме предоставления из расчета гражданина указанной льготной категории и его несовершеннолетних детей. Это будет в полной мере соответствовать требованию ст. 20 Гражданского кодекса, согласно которому место жительства несовершеннолетних детей должно определяться по месту жительства их родителей. Кроме того, такой вариант жилищного обеспечения позволит соблюсти обязательные условия при предоставлении жилого помещения по договору социального найма, учитывая, что по окончании срока действия договора найма специализированного жилого помещения, предоставленное жилое помещение переходит в статус социального жилья. Это касается таких требований, как вселение в одну комнату лиц разного пола.

Другие члены семьи гражданина, например, супруг, не учитываются при предоставлении специализированного жилого помещения. Иное может предусмотрено в законодательстве субъектов Российской Федерации, и относится к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

Договор специализированного найма заключается, с одной стороны с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по управлению государственным жилищным фондом (органом местного самоуправления), выступающим от имени наймодателя, с другой стороны, с гражданином, которому предоставлено жилое помещение, являющегося нанимателем.

Типовая форма договора найма специализированного жилого помещения утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № 548.

Если жилое помещение предоставляется гражданину в возрасте до 18 лет, являющемуся не полностью дееспособным, заключение такого договора осуществляется под контролем законных представителей несовершеннолетнего согласно ст. 28 Гражданского кодекса. Законные представители подопечного должны осуществлять в этом случае контроль за качеством предоставляемого жилого помещения, соответствием установленным требованиям, месту расположения с учетом интересов несовершеннолетнего.

Право пользования жилым помещением приобретает сам наниматель и члены его семьи, супруг, дети. Согласно ч. 6 ст. 100 Жилищного кодекса в договоре найма специализированного жилого помещения указываются члены семьи нанимателя. К пользованию специализированным жилым помещением применяются правила, предусмотренные для социального найма, в частности ст. 65 Жилищного кодекса (права и обязанности наймодателя), частями 3, 4 ст. 67 Жилищного кодекса (обязанности нанимателя), ст. 69 Жилищного кодекса (права и обязанности членов семьи нанимателя).

В то же время прекращение семейных отношений с нанимателем должно приводить к прекращению права пользования жилым помещением за бывшими членами семьи нанимателя. По окончании срока договора найма специализированного жилого помещения при заключении такого договора на новый срок или заключении договора социального найма занимаемого жилого помещения в договор подлежат включению только члены семьи нанимателя (ч. 3 ст. 69, ч. 6 ст. 100 Жилищного кодекса), бывшие члены семьи нанимателя включению в договор не подлежат. Жилое помещение специализированного жилищного фонда предоставляется детям-сиротам и лицам из их числа, как реализация гарантии государственной поддержки именно граждан данной категории, поэтому пользование указанным жилым помещением посторонними лицами, бывшими членами семьи нанимателя должно быть исключено.

В качестве членов семьи нанимателя должны признаваться супруг в зарегистрированном браке и дети нанимателя.

Вселение других родственников, нетрудоспособных иждивенцев должно быть ограничено и находится под контролем наймодателя (ст. 70 Жилищного кодекса). Наймодатель может запретить вселение в жилое помещение иных лиц в качестве членов семьи нанимателя, если после их вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на одного члена семьи составит менее учетной нормы, т. е. возникнет нуждаемость в предоставлении жилого помещения. Иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя только в судебном порядке в исключительных случаях. Препятствие для их вселения также может служить несогласие наймодателя при уменьшении общей площади на каждого члена семьи ниже учетной нормы.

Договор найма специализированного жилого помещения заключается на срок пять лет. Срок договора не может быть сокращен. Федеральным законом № 159-ФЗ не урегулирован вопрос о возможности обмена жилых помещений специализированного жилищного фонда или предоставления новых жилых помещений в случае изменения места жительства нанимателем. Поэтому до окончания срока действия договора специализированного найма дети-сироты и лица из их числа имеют право пользования только однократно предоставленным им жилым помещением. Изменить место жительства и обменять занимаемое жилое помещение, наниматели смогут только после окончания срока действия договора найма специализированного найма и

заключения договора социального найма в отношении того же жилого помещения. Право на обмен предусмотрено Жилищным кодексом только в отношении жилых помещений, используемых по договорам социального найма.

Жилое помещение, предоставленное по договору найма специализированного жилого помещения, не подлежит обмену, приватизации, т.е. передаче в собственность нанимателя, сдаче в поднаем.

Контроль за использованием жилого помещения, предоставленного по договору найма специализированного жилого помещения должен быть возложен, помимо собственника, от имени которого выступает орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по управлению государственным жилищным фондом, на орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации. Данная форма контроля является постинтернатным патронажем. Осуществляется такой патронаж с целью выявления обстоятельств трудной жизненной ситуации нанимателя, которые требуют оказания ему содействия и являются основаниями для заключения договора найма специализированного жилого помещения на новый пятилетний срок.

Перечень обстоятельств и порядок их установления определяется в законодательстве субъектов Российской Федерации ⁴⁰.

Указанный порядок должен включать:

- примерный перечень обстоятельств трудной жизненной ситуации нанимателя;
- периодичность и характер проверок органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации условий жизни нанимателя и исполнения им обязанностей по договору найма специализированного жилого помещения;
- взаимодействие органа опеки и попечительства и уполномоченного органа по управлению жилищным фондом (если только все функции не сосредоточены на одном органе) по выявлению обстоятельств трудной жизненной ситуации, требующих содействия нанимателю в их преодолении;
- процедуру обращения в орган по управлению жилищным фондом для заключения договора найма специализированного жилого помещения на новый срок и перечень представляемых документов.

Обстоятельствами трудной жизненной ситуации могут признаваться:

⁴⁰ модельный закон субъекта РФ, принимаемый в соответствии с Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

- длительная болезнь нанимателя или членов его семьи, проживающих в жилом помещении с нанимателем по договору;
- алкогольная или наркотическая зависимость нанимателя;
- отсутствие постоянного заработка, иного дохода в связи с проблемами занятости и трудоустройства;
- отрицательная социальная среда, в которой находится наниматель, влияющая на характер поведения нанимателя;
- вселение в жилое помещение к нанимателю посторонних лиц под видом членов, ущемляющих права нанимателя и создающих негативную социальную среду;
- не проживание в жилом помещении в связи с нахождением в лечебном учреждении, отбыванием наказания, длительной служебной командировкой и др.

Указанные обстоятельства могут выступать основанием для заключения с нанимателем договора найма специализированного жилого помещения на новый срок только при условии, что их преодоление невозможно самостоятельными усилиями нанимателя и членов его семьи и требует оказания содействия в преодолении трудной жизненной ситуации. Указанные обстоятельства должны влиять на характер использования жилого помещения и выполнение нанимателем своих обязанностей по договору найма. Указанные обстоятельства, в отдельности или в совокупности, признаются требующими содействия в преодолении, если они создают угрозу для утраты нанимателем права пользования предоставленным ему жилым помещением по договору специализированного найма.

Например, если у нанимателя формируется задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, жилое помещение используется не по назначению, разрушается, подвергается порче, не выполняются обязанности по надлежащему содержанию жилого помещения, нарушаются права и интересы соседей (правила общежития), орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации совместно с наймодателем должны предпринимать меры по содействию в преодолении указанных негативных обстоятельств и их последствий.

Орган по управлению жилищным фондом должен информировать орган опеки и попечительства о фактах нарушения нанимателем и членами его семьи обязанностей по договору найма, жалобах соседей, актах и предписаниях органов жилищного контроля и надзора, мерах, принятых правоохранительными органами, о которых известно наймодателю. В свою очередь, орган опеки и попечительства должен проводить регулярные проверки условий проживания нанимателя в предоставленном жилом помещении, отслеживать жизненную ситуацию нанимателя и выявлять обстоятельства, которые создают угрозу для прекращения права пользования жилым помещением (ч. 3 ст. 101 Жилищного кодекса).

Мероприятия постинтернатного контроля (патроната), а также контроля со стороны наймодателя за использованием жилого помещения детьми-сиротами и лицами из их числа должны быть направлены на своевременное выявление негативных факторов и их предотвращение, а также преодоление возникающих последствий. Орган опеки и попечительства должен принимать меры по содействию в преодолении трудной жизненной ситуации нанимателя с тем, чтобы не допускать возникновения оснований для расторжения договора специализированного найма.

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Жилищного кодекса договор найма специализированного жилого помещения может быть расторгнут в судебном порядке по требованию наймодателя при неисполнении нанимателем и проживающими совместно с ним членами его семьи обязательств по договору найма специализированного жилого помещения, а также в иных предусмотренных статьей 83 Жилищного кодекса случаях.

В то же время согласно ч. 5 ст. 103 Жилищного кодекса дети-сироты и лица из их числа не могут быть выселены из специализированных жилых помещений без предоставления других благоустроенных жилых помещений, которые должны находиться в границах соответствующего населенного пункта. Поэтому даже при нарушении обязательств по договору найма специализированного жилого помещения указанные лица в случае расторжения с ними договора найма должны обеспечиваться иным аналогичным жилым помещением.

В связи с этим в субъектах Российской Федерации должен осуществляться такой постинтернатный контроль жизненной ситуации детей-сирот и лиц из их числа, который бы исключал возможность расторжения с ними договора найма специализированного жилого помещения.

Возникновение угрозы расторжения договора специализированного найма, а также невозможности исполнения нанимателем своих обязательств по договору в связи с отмеченными обстоятельствами должно признаваться основанием для заключения договора найма специализированного жилого помещения на новый срок. С заявлением о заключении договора найма специализированного жилого помещения на новый срок в связи с трудной жизненной ситуацией в орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации может обратиться сам наниматель.

Решение о заключении договора найма специализированного жилого помещения на новый срок принимает орган в области управления жилищным фондом на основании заключения органа опеки и попечительства о выявлении обстоятельств, свидетельствующих о необходимости

оказания лицам указанной категории содействия в преодолении трудной жизненной ситуации. К заключению прилагаются подтверждающие возникшие обстоятельства документы⁴¹.

Договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый срок только один раз. При заключении договора найма специализированного жилого помещения срок договора также, как и первоначального, составляет 5 лет и не подлежит сокращению.

После окончания срока договора специализированного найма при отсутствии оснований для заключения договора на новый срок либо по окончании повторно заключенного договора найма специализированного жилого помещения занимаемое нанимателем жилое помещение сохраняется за ним. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области управления государственным жилищным фондом принимает решение об исключении занимаемого нанимателем жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключении в отношении этого жилого помещения договора социального найма.

Таким образом, предоставленное нанимателю жилое помещение специализированного жилищного фонда по окончании срока договора найма исключается из специализированного жилищного фонда и переходит в фонд социального использования.

Органам власти субъектов Российской Федерации необходимо учитывать, что жилое помещение, предоставляемое детям-сиротам и лицам из их числа, выделяется один раз. Процедура заключения договора социального найма по окончании срока договора найма специализированного жилого помещения носит обязательный характер и не предполагает повторное определение нуждаемости лица в предоставлении жилого помещения и повторное предоставление жилого помещения. Обеспечение жилым помещением детей-сирот и лиц из их числа по договору найма специализированного жилого помещения без последующего заключения с нанимателем договора социального найма в отношении того же жилого помещения не может считаться реализацией конституционного гарантированного права на жилое помещение для детей-сирот и лиц из их числа.

Положения абз. 3 ч. 6 ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ в редакции Федерального закона № 15-ФЗ, сформулированные не вполне корректно, не могут применяться как ограничивающие право лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на заключение договора социального найма после окончания срока повторно заключенного договора найма специализированного жилого помещения при оказании лицу содействия в преодолении трудной жизненной ситуации.

⁴¹ примерное постановление Правительства субъекта РФ «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

Типовая форма договора социального найма жилого помещения утверждена Правительством Российской Федерации.

После заключения договора социального найма жилого помещения, первоначально предоставленного по договору специализированного найма, прекращается право пользования ранее закрепленным жилым помещением, нанимателем или членом семьи нанимателя которого по договору социального найма являлся гражданин из категории детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. Договор социального найма ранее закрепленного жилого помещения расторгается в отношении такого гражданина в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 83 Жилищного кодекса, в связи с переездом в жилое помещение, предоставленное в порядке Федерального закона № 159-ФЗ.

Имеющееся в собственности, в т. ч. долевой, ранее закрепленное жилое помещение в связи с предоставлением иного жилого помещения в порядке Федерального закона № 159-ФЗ за гражданином сохраняется, поскольку Федеральным законом № 159-ФЗ и Жилищным кодексом не предусмотрено такое основание прекращения права собственности детей-сирот и лиц из их числа как обеспечение жилым помещением на условиях специализированного, а в последующем социального найма.

Директор Департамента государственной
политики в сфере защиты прав детей



Е.А. Сильянов

Приложение № 1
к методическим рекомендациям
по применению Федерального закона
от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ
«О внесении изменений в некоторые
законодательные акты Российской Федерации в
части обеспечения жилыми помещениями детей-
сирот и детей, оставшихся без попечения
родителей»

модель

Закон субъекта Российской Федерации

Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей при наделении органов местного самоуправления государственным полномочием субъекта Российской Федерации по обеспечению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями специализированного жилищного фонда

Статья 1. Предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

1. Порядок предоставления в соответствии с федеральным законодательством жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, местом жительства которых является субъект Российской Федерации, определяется Правительством субъекта Российской Федерации.

2. Детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включенным в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – список), жилые помещения специализированного жилищного фонда для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, субъекта Российской Федерации или муниципального образования (далее – специализированный жилищный фонд) с учетом несовершеннолетних членов их семьи предоставляются по месту их жительства в соответствующем населенном пункте.

В случае невозможности предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включенным в список, по месту их жительства в границе соответствующего населенного пункта, с согласия указанных лиц им предоставляются жилые помещения специализированного жилищного фонда в другом населенном пункте в границах *субъекта Российской Федерации*.

3. Проживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, признается невозможным при наличии обстоятельств, установленных федеральным законодательством, а также в случаях проживания в таких жилых помещениях лиц:

не являющихся членами семьи этих детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих самостоятельное право пользования жилым помещением;

бывших усыновителей этих детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, если усыновление отменено;

признанных в установленном порядке недееспособными или ограниченными в дееспособности;

имеющих или имевших судимость либо подвергающихся или подвергавшихся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности;

больных хроническим алкоголизмом или наркоманией.

Порядок установления невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, устанавливается Правительством *субъекта Российской Федерации*.

4. Оплата жилых помещений и коммунальных услуг детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, занимающими жилые помещения по договорам найма специализированного жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – специализированное жилое помещение), производится по тарифам, установленным для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма по месту расположения жилого помещения.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, занимающие жилые помещения по договорам найма специализированного жилого помещения и признанные в установленном порядке малоимущими, освобождаются от внесения платы за пользование жилым помещением (платы за наем).

5. В случае отсутствия свободных жилых помещений в специализированном жилищном фонде на период до предоставления в установленном порядке жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, уполномоченный *орган местного самоуправления* обеспечивает временное проживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в благоустроенных жилых помещениях в порядке и на условиях, установленных Правительством *субъекта Российской Федерации*.

6. При расторжении или прекращении договора найма специализированного жилого помещения, за исключением случаев заключения с проживающим лицом договора социального найма, жилое помещение предоставляется иному нуждающемуся в обеспечении жилым помещением лицу, включенному в список.

Статья 2. Порядок формирования списка

1. Законные представители детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, представляют заявление о включении детей в список в *территориальный орган уполномоченного органа местного самоуправления*, осуществляющего полномочия в сфере опеки и попечительства (в случае наделения органов местного самоуправления полномочиями по опеке и попечительству либо создания на уровне органов местного самоуправления территориальных подразделений органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации) (далее – уполномоченный *орган местного самоуправления* в сфере опеки и попечительства), по месту жительства детей в течение 30 календарных дней со дня достижения детьми возраста 14 лет или возникновения после достижения детьми возраста 14 лет предусмотренных федеральным законодательством и нормативными правовыми актами *субъекта Российской Федерации* оснований для предоставления указанным детям жилых помещений.

Заявление о включении в список также могут представить в территориальный *орган местного самоуправления* в сфере опеки и попечительства по месту их жительства дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, объявленные полностью дееспособными (эмансипированными), и лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, если они не были в установленном порядке включены в список соответственно до приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия либо до достижения ими возраста 18

лет или не реализовали принадлежащее им право на обеспечение жилыми помещениями до 1 января 2013 года.

К заявлению о включении в список прилагаются документы, перечень которых устанавливается Правительством *субъекта Российской Федерации*.

Документы и информация, находящиеся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, запрашиваются территориальным *органом местного самоуправления* в сфере опеки и попечительства, если такие документы и информация не были представлены законными представителями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, объявленными полностью дееспособными (эмансипированными), лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

2. Территориальный *орган местного самоуправления* в сфере опеки и попечительства в течение 15 рабочих дней со дня представления всех прилагаемых к заявлению документов готовит заключение, которое должно содержать вывод о необходимости включения или отказа во включении детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в список.

В случае если дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, территориальный *орган местного самоуправления* в сфере опеки и попечительства предварительно устанавливает возможность или невозможность проживания указанных лиц в ранее занимаемых жилых помещениях, о чем составляет акт.

Копия акта в течение 5 рабочих дней направляется заявителю.

3. Территориальный *орган местного самоуправления* в сфере опеки и попечительства в течение 5 рабочих дней с момента вынесения заключения направляет его и заявление с приложенными документами, а в случае если дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются нанимателями или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма или собственниками жилого помещения, также акт, указанный в пункте 2 настоящей статьи, в центральный уполномоченный орган местного самоуправления в сфере опеки и попечительства, который формирует список по муниципальному образованию.

4. Центральный уполномоченный орган местного самоуправления в сфере опеки и попечительства в течение 15 рабочих дней со дня поступления заключения и иных документов, указанных в пункте 3 настоящей статьи, проводит проверку сведений, содержащихся в документах, и принимает решение:

1) о включении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в список;

2) об отказе во включении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в список.

Решение об отказе во включении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в список принимается в случае отсутствия предусмотренных действующим законодательством оснований для включения в список.

5. Решение оформляется в форме акта, предусмотренного законодательством *субъекта Российской Федерации*. Копия акта в течение 5 рабочих дней со дня вынесения решения направляется заявителю и в территориальный орган уполномоченного органа местного самоуправления в сфере опеки и попечительства.

6. Решение центрального уполномоченного органа местного самоуправления в сфере опеки и попечительства об отказе во включении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в список, а также акт территориального органа местного самоуправления в сфере опеки и попечительства об установлении факта возможности проживания указанных лиц в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, могут быть обжалованы заинтересованными лицами в суд.

7. Территориальный орган уполномоченного органа местного самоуправления в сфере опеки и попечительства по месту жительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляет контроль за своевременным представлением законными представителями заявлений о включении указанных детей в список.

В случае непредставления законными представителями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в установленный срок заявления о включении указанных детей в список территориальный орган уполномоченного органа местного самоуправления в сфере опеки и попечительства обязан в течение 30 календарных дней со дня истечения срока подачи указанного заявления самостоятельно принять меры для включения указанных детей в список.

8. Включение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в список осуществляется в порядке

очередности в зависимости от даты принятия уполномоченным органом местного самоуправления в сфере опеки и попечительства решения о включении указанных лиц в список.

9. В случае возникновения новых оснований для включения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, законные представители указанных детей обязаны, а дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, объявленные полностью дееспособными (эмансипированными), и лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вправе повторно обратиться в территориальный орган уполномоченного органа местного самоуправления в сфере опеки и попечительства по месту жительства указанных лиц с заявлением об их включении в список.

10. Предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения является основанием их исключения из списка.

11. Центральный уполномоченный орган местного самоуправления в сфере опеки и попечительства, который осуществляет ведение списка граждан, признанных нуждающимися в жилье, обязан ежеквартально передавать сведения об учете граждан в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий функции планирования и распределения бюджетных средств на приобретение жилых помещений для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа для формирования единого по субъекту Российской Федерации списка граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений из специализированного жилищного фонда для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа.

Статья 3. Заключение договора найма специализированного жилого помещения на новый срок

1. Обстоятельствами, свидетельствующими о необходимости оказания лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, при наличии которых по решению уполномоченного органа местного самоуправления по управлению специализированным жилищным фондом⁴² договор найма

⁴² Функции уполномоченного органа местного самоуправления в сфере опеки и попечительства и уполномоченного органа местного самоуправления в сфере управления специализированным жилищным фондом могут быть объединены в компетенции одного органа местного самоуправления и его территориальных подразделений (органов). Соответственно, все вопросы осуществления государственного полномочия по обеспечению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей жилыми помещениями по договорам найма специализированного жилого помещения, перечисленные в настоящем модельном Постановлении могут быть сосредоточены в рамках такого органа местного самоуправления, включая выявление нуждаемости в предоставлении жилого помещения, учета граждан, предоставления им жилых помещений, выявления обстоятельств для заключения договора на новый срок и заключение такого договора либо закрепление жилого помещения за нанимателем на условиях социального найма.

специализированного жилого помещения с указанными лицами может быть однократно заключен на новый пятилетний срок, являются:

а) неудовлетворительная адаптация нанимателя к самостоятельной жизни, в том числе отсутствие постоянного заработка, иного дохода в связи с незанятостью трудовой деятельностью, наличие отрицательной социальной среды, совершение правонарушений и антиобщественных действий;

б) длительная болезнь, инвалидность, препятствующие добросовестному исполнению обязанностей нанимателя, в том числе в связи с нахождением в лечебном или реабилитационном учреждении.

2. Порядок выявления обстоятельств, указанных в пункте 1 настоящей статьи, а также орган исполнительной власти, принимающий решение о наличии или отсутствии данных обстоятельств, определяются Правительством *субъекта Российской Федерации*.

Статья 4. Обеспечение сохранности жилых помещений и подготовка их к заселению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

1. Уполномоченный орган местного самоуправления в сфере опеки и попечительства во взаимодействии с заинтересованными органами исполнительной власти *субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления* в рамках установленной компетенции обязан осуществлять контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния указанных жилых помещений в целях:

предотвращения совершения сделок по обмену или отчуждению жилого помещения без предварительного разрешения органа опеки и попечительства;

предотвращения проживания в жилом помещении лиц, не имеющих на то законных оснований;

обеспечения использования жилого помещения по назначению, соблюдения в нем чистоты и порядка, поддержания в надлежащем состоянии;

обеспечения сохранности санитарно-технического и иного оборудования;

соблюдения требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических и экологических требований;

предотвращения выполнения в жилом помещении работ или совершения других действий, приводящих к его порче;

предотвращения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в нарушение установленного порядка.

Уполномоченный орган местного самоуправления в сфере опеки и попечительства обязан незамедлительно предпринять меры по устранению выявленных нарушений сохранности и использования указанных жилых помещений, а также оспариванию сделок по распоряжению ими.

2. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являющиеся нанимателями или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, на время пребывания под надзором в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нахождения на воспитании в семье, а также на время обучения по очной форме в образовательных организациях профессионального образования и на время прохождения военной службы по призыву освобождаются от платы за жилое помещение и коммунальные услуги (кроме случаев сдачи указанными лицами или их законными представителями жилого помещения в поднаем) в порядке, установленном Правительством субъекта Российской Федерации.

3. Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отношении жилых помещений, находящихся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, нанимателями или членами семьи нанимателя которых по договору социального найма являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации в отношении находящихся в муниципальной собственности жилых помещений, нанимателями или членами семьи нанимателя по договору социального найма которых являются указанные лица, организуют проведение текущего ремонта указанных жилых помещений, замену в них кухонных плит, сантехнического и иного оборудования, а также проведение других необходимых мероприятий по подготовке жилых помещений к заселению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Статья 5. Заключительные положения и вступление настоящего Закона в силу

1. Настоящий Закон вступает в силу с 1 января 2013 года.

2. Действие настоящего Закона распространяется на правоотношения, возникшие до дня вступления в силу Федерального закона от 29 февраля 2012 г.

№ 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в случае если лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не реализовали принадлежащее им право на обеспечение жилыми помещениями до 1 января 2013 года.

3. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящие на момент вступления в силу настоящего Закона на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, вносятся в срок до 1 мая 2013 г. в список в порядке очередности, в которой они состояли на указанном учете, со снятием их с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, на основании Федерального закона от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

4. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящие на момент вступления в силу настоящего Закона на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и внесенные в список, обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии со статьей 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в редакции Федерального закона от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ) и настоящим Законом.

ПРАВИТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от « » 2013 г. №

Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей при наделении органов местного самоуправления государственным полномочием субъекта Российской Федерации по обеспечению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями специализированного жилищного фонда

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и Законом субъекта Российской Федерации «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» Правительство субъекта Российской Федерации

п о с т а н о в л я е т :

Утвердить:

Перечень документов, необходимых для включения в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

Порядок установления невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются;

Порядок выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации.

Перечень документов,
необходимых для включения в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями
детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,
лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

1. Паспорт лица, в отношении которого решается вопрос о включении в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – гражданин), либо свидетельство о рождении гражданина, не достигшего возраста 14 лет.

2. Документ, удостоверяющий личность законного представителя несовершеннолетнего гражданина и его полномочия, либо документ, свидетельствующий об объявлении несовершеннолетнего гражданина полностью дееспособным (эмансипированным).

3. Документы, подтверждающие утрату гражданином в несовершеннолетнем возрасте родительского попечения: акт об оставлении ребенка; заявление родителей (матери ребенка) о согласии на его усыновление; решение суда о лишении родителей (родителя) родительских прав либо ограничении родителей (родителя) в родительских правах в отношении гражданина; свидетельства (свидетельство) о смерти родителей (родителя); решение суда о признании родителей (родителя) безвестно отсутствующими (отсутствующим); решение суда о признании родителей (родителя) недееспособными (недееспособным); справка органа записи актов гражданского состояния, подтверждающая, что сведения об отце внесены в запись акта о рождении ребенка по заявлению матери ребенка, и иные.

4. Акт органа опеки и попечительства об устройстве ребенка под надзор в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или под опеку (попечительство).

5. Документы с последнего места жительства гражданина: выписка из домовой (поквартирной) книги, финансово-лицевой счет (по последнему месту его регистрации и по всем адресам перерегистрации начиная с адреса сохраненного за ним жилого помещения). Документы принимаются в течение 3 месяцев с даты выдачи.

6. Справка организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о том, что гражданин находится (находился) под надзором и заканчивает пребывание в указанной организации, а также о его пребывании в иных организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на полном государственном обеспечении с момента утраты родительского попечения (при наличии).

7. Акт обследования жилищно-бытовых условий в жилом помещении, нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма либо собственником которого является гражданин (при наличии).

8. Справка с места учебы, работы, службы гражданина или отбывания им наказания (при наличии). Документ принимается в течение 1 месяца с даты выдачи.

9. Справка организации, входящей в государственную или муниципальную систему здравоохранения, о праве гражданина на льготы по предоставлению жилого помещения по состоянию здоровья (при наличии).

10. Вступившее в законную силу решение суда об отказе в принудительном обмене жилого помещения, право пользования которым по договору социального найма имеют лица, лишённые родительских прав в отношении гражданина (при наличии).

11. Вступившее в законную силу решение суда о признании лица, проживающего в жилом помещении, нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма либо собственником которого является гражданин, недееспособным или ограничении его в дееспособности (при наличии).

12. Справка организации, входящей в государственную или муниципальную систему здравоохранения, о том, что лицо, проживающее в жилом помещении, нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма либо собственником которого является гражданин, страдает тяжелой формой хронического заболевания, хроническим алкоголизмом или наркоманией (при наличии).

13. Справка органа внутренних дел о наличии у лица, проживающего в жилом помещении, нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма либо собственником которого является гражданин, судимости или факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования в отношении указанного лица по нереабилитирующим основаниям за преступления против жизни и здоровья, половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности (при наличии).

14. Заключение межведомственной комиссии, образованной в соответствии с Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47, о признании в порядке, установленном указанным Положением, жилого помещения, нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма или собственником которого является гражданин, непригодным для постоянного проживания (при наличии).

15. Выписка из домовой (поквартирной) книги или иной документ, содержащий сведения о проживающих совместно с гражданином совершеннолетних и несовершеннолетних лицах, в случае, если общая площадь жилого помещения, приходящаяся на одно лицо, проживающее в данном жилом помещении, менее учетной нормы площади жилого помещения.

16. Документы, подтверждающие состав семьи гражданина (свидетельство (свидетельства) о рождении детей, свидетельство о заключении брака, вступившее в законную силу решение суда об усыновлении (удочерении) им ребенка) (при наличии).

17. Документы, подтверждающие право пользования жилым помещением или право собственности на жилое помещение, невозможность проживания в котором подлежит установлению (договор социального найма, ордер, решение о предоставлении жилого помещения, свидетельство о государственной регистрации права собственности и иные документы) (при наличии).

18. Справка органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, о наличии или отсутствии у гражданина жилых помещений на праве собственности на территории Российской Федерации. Документ принимается в течение 3 месяцев с даты выдачи.

Примечание. Все документы представляются в копиях с одновременным предоставлением оригинала. Копия документа после проверки ее оригинала заверяется лицом, принимающим документы.

В зависимости от ситуации могут быть затребованы дополнительные документы с указанием их наименования и срока представления.

Порядок
установления невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся
без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения
родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями
или членами семей нанимателей по договорам социального найма
либо собственниками которых они являются

1. Настоящий Порядок определяет организацию работы по установлению невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются (далее – невозможность проживания в жилом помещении).

2. Законные представители несовершеннолетнего гражданина в течение 30 календарных дней со дня достижения подопечными возраста 14 лет или возникновения по достижении подопечными возраста 14 лет обстоятельств, свидетельствующих о невозможности проживания в жилом помещении, представляют в территориальный орган уполномоченного органа местного самоуправления, осуществляющего полномочия в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан (в случае наделения органов местного самоуправления полномочиями по опеке и попечительству либо создания на уровне органов местного самоуправления территориальных подразделений органа опеки и попечительства субъекта РФ) (далее – территориальный орган опеки и попечительства), письменное заявление о включении подопечного в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и лиц, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и признании невозможности проживания в жилом помещении (если таковое имеется) с приложением документов, подтверждающих невозможность проживания в жилом помещении (далее – заявление).

Заявление в территориальный орган опеки и попечительства могут представить также несовершеннолетние граждане, объявленные полностью дееспособными (эмансипированными), или лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, если их законные представители в установленном порядке с заявлением не обращались или указанные лица не реализовали принадлежащее им право на обеспечение жилыми помещениями до 1 января 2013 года.

Документами, подтверждающими невозможность проживания в жилом помещении, являются:

1) вступившее в законную силу решение суда об отказе в принудительном обмене жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, в случае проживания в жилом помещении лиц, лишенных родительских прав в отношении гражданина, относящегося к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – гражданин), невозможность проживания которого в ранее занимаемом жилом помещении устанавливается, или в выселении иных лиц, не являющихся членами семьи указанного гражданина;

2) вступившее в законную силу решение суда о признании лица, проживающего в жилом помещении, нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма либо собственником которого является гражданин, недееспособным или ограничении его в дееспособности (при наличии).

3) справка организации, входящей в государственную или муниципальную систему здравоохранения, о том, что лицо, проживающее в жилом помещении, нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма либо собственником которого является гражданин, страдает тяжелой формой хронического заболевания, хроническим алкоголизмом или наркоманией (при наличии).

4) заключение межведомственной комиссии, образованной в соответствии с Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47, о признании в порядке, установленном указанным Положением, жилого помещения непригодным для постоянного проживания;

5) справка органа внутренних дел о наличии у лица, проживающего в жилом помещении, нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма либо собственником которого является гражданин, невозможность проживания которого в ранее занимаемом жилом помещении устанавливается, судимости или факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования в отношении указанного лица по нереабилитирующим основаниям за преступления против жизни и здоровья, половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности;

6) выписка из домовой (поквартирной) книги или иной документ, содержащий сведения о проживающих совместно с гражданином совершеннолетних и несовершеннолетних лицах в

случае, если общая площадь жилого помещения, приходящаяся на одно лицо, проживающее в данном жилом помещении, менее учетной нормы площади жилого помещения;

7) документы, подтверждающие право пользования жилым помещением, невозможность проживания в котором подлежит установлению (договор, ордер, решение о предоставлении жилого помещения и другие);

8) документы, подтверждающие состав семьи (свидетельство (свидетельства) о рождении ребенка (детей), свидетельство о заключении брака, решение об усыновлении (удочерении), решение суда о признании членом семьи и другие);

9) выписка из технического паспорта БТИ с поэтажным планом и экспликацией;

10) справка органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, о наличии или отсутствии жилых помещений на праве собственности;

11) иные документы, на основании которых может быть установлена невозможность проживания в жилом помещении.

Документы и информация, находящиеся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, запрашиваются соответствующим территориальным органом опеки и попечительства, если такие документы и информация не были представлены законным представителем несовершеннолетнего гражданина, несовершеннолетним гражданином, объявленным полностью дееспособным (эмансипированным), совершеннолетним гражданином.

4. Территориальный орган опеки и попечительства в течение 15 рабочих дней со дня представления всех прилагаемых к заявлению документов на их основании принимает решение о признании возможности или невозможности проживания в жилом помещении.

Решение оформляется в форме акта, предусмотренного законодательством *субъекта Российской Федерации*. Копия акта в течение 5 рабочих дней направляется заявителю.

5. Акт территориального органа опеки и попечительства о возможности проживания в жилом помещении, нанимателем или членом семьи нанимателя которого либо собственником которого является гражданин, может быть обжалован в судебном порядке.

Порядок
выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам из числа
детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной
жизненной ситуации

1. Настоящий Порядок определяет организацию работы по выявлению обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации (далее – обстоятельства), установленных Законом субъекта Российской Федерации «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», и принятию решения о наличии или отсутствии обстоятельств.

2. Территориальный орган уполномоченного органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан (в случае наделения органов местного самоуправления полномочиями по опеке и попечительству либо создания на уровне органов местного самоуправления территориальных подразделений органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации) (далее соответственно – территориальный орган опеки и попечительства) за 3 месяца до окончания срока действия договора найма специализированного жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – специализированное жилое помещение), проводит проверку условий жизни нанимателя по указанному договору (далее – наниматель) и готовит заключение о наличии или отсутствии обстоятельств (далее – заключение).

3. Обстоятельствами являются:

а) неудовлетворительная адаптация нанимателя к самостоятельной жизни, в том числе отсутствие постоянного заработка, иного дохода в связи с незанятостью трудовой деятельностью, наличие отрицательной социальной среды, совершение правонарушений и антиобщественных действий;

б) длительная болезнь, инвалидность, препятствующие добросовестному исполнению обязанностей нанимателя, в том числе в связи с нахождением в лечебном или реабилитационном учреждении.

4. Заключение основывается на комплексной оценке жилищно-бытовых условий нанимателя, исполнения им обязанностей по договору найма специализированного жилого

помещения, состояния его здоровья, эмоционального и физического развития, навыков самообслуживания, отношений в семье. Заключение должно содержать вывод об обоснованности заключения договора найма специализированного жилого помещения, на новый пятилетний срок или заключения договора социального найма занимаемого нанимателем жилого помещения.

Основанием для заключения договора найма специализированного жилого помещения на новый пятилетний срок является невозможность преодоления обстоятельств самостоятельными усилиями нанимателя и угроза прекращения права пользования жилым помещением (расторжения договора найма).

5. К заключению прилагаются документы и материалы, подтверждающие наличие или отсутствие обстоятельств:

акт обследования жилищных условий нанимателя;

справка с места жительства о составе семьи и лицах, зарегистрированных в жилом помещении;

справки, постановления правоохранительных органов;

акты проверок наймодателя и предписания наймодателя об устранении нарушений;

материалы проверок и предписания жилищных инспекций субъекта Российской Федерации;

справки о доходах нанимателя;

документы, подтверждающие наличие заболевания, инвалидности у нанимателя, членов его семьи;

документы, подтверждающие отбывание нанимателем наказания (приговоры судов, справки из учреждений, исполняющих наказание), и другие.

6. За 1 месяц до окончания срока действия договора найма специализированного жилого помещения территориальный орган опеки и попечительства направляет заключение в центральный уполномоченный орган местного самоуправления в сфере опеки и попечительства для принятия решения о наличии или отсутствии обстоятельств.

Решение оформляется в форме акта, предусмотренного законодательством субъекта Российской Федерации. Копия акта в течение 5 рабочих дней направляется нанимателю и в территориальный орган опеки и попечительства.

Акт уполномоченного органа местного самоуправления в сфере опеки и попечительства о наличии (отсутствии) обстоятельств может быть обжалован в судебном порядке.

7. Уполномоченный орган местного самоуправления в сфере опеки и попечительства в течение 5 рабочих дней направляет акт о наличии (отсутствии) обстоятельств с приложением заключения, иных подтверждающих документов и материалов (далее – подтверждающие документы) в уполномоченный орган местного самоуправления по управлению специализированным жилищным фондом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей (далее – орган местного самоуправления по управлению специализированным жилищным фондом).

8. Орган местного самоуправления по управлению специализированным жилищным фондом в течение 30 рабочих дней рассматривает поступившие из органа опеки и попечительства акт о наличии (отсутствии) обстоятельств и подтверждающие документы и принимает решение об однократном заключении договора найма специализированного жилого помещения на новый пятилетний срок или об исключении жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключении с нанимателем договора социального найма жилого помещения.

9. При наличии обстоятельств орган местного самоуправления по управлению специализированным жилищным фондом направляет акт о наличии обстоятельств и подтверждающие документы в межведомственную комиссию муниципального образования или совместную комиссию муниципального образования и *субъекта Российской Федерации* по вопросам обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которая не позднее 15 рабочих дней с момента поступления указанных акта и документов дает рекомендации об обоснованности однократного заключения договора найма специализированного жилого помещения на новый срок или об исключении жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключении договора социального найма.

10. Решение органа местного самоуправления по управлению специализированным жилищным фондом оформляется в форме акта, предусмотренного законодательством *субъекта Российской Федерации*. Копия акта в течение 5 рабочих дней направляется нанимателю и в орган опеки и попечительства.

12. Акт органа местного самоуправления по управлению специализированным жилищным фондом может быть обжалован нанимателем в судебном порядке.

13. Акт органа местного самоуправления по управлению специализированным жилищным фондом⁴³ является основанием заключения договора найма специализированного жилого помещения на новый пятилетний срок или исключения жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключения договора социального найма.

⁴³ Функции уполномоченного органа местного самоуправления в сфере опеки и попечительства и уполномоченного органа местного самоуправления в сфере управления специализированным жилищным фондом могут быть объединены в компетенции одного органа местного самоуправления и его территориальных подразделений (органов). Соответственно, все вопросы осуществления государственного полномочия по обеспечению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей жилыми помещениями по договорам найма специализированного жилого помещения, перечисленные в настоящем модельном Постановлении могут быть сосредоточены в рамках такого органа местного самоуправления, включая выявление нуждаемости в предоставлении жилого помещения, учета граждан, предоставления им жилых помещений, выявления обстоятельств для заключения договора на новый срок и заключение такого договора либо закрепление жилого помещения за нанимателем на условиях социального найма.