

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Иркутской области «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области»

Рассмотрев специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области», руководствуясь статьей 17 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», Законодательное Собрание Иркутской области

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области» к сведению.
2. Рекомендовать постоянным комитетам, постоянным комиссиям Законодательного Собрания Иркутской области использовать специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области» в работе.

Председатель  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

С.М. Сокол

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**  
Комитет по социально-культурному законодательству

**РЕШЕНИЕ**

13.02.2020

№ 04/151 -р

г. Иркутск

О специальном докладе уполномоченного по правам человека в Иркутской области Игнатенко В.В. «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области»

Рассмотрев специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области Игнатенко В.В. «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области», руководствуясь статьей 17 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», комитет

**РЕШИЛ:**

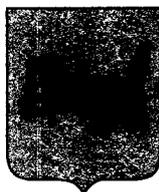
1. Внести на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области Игнатенко В.В. «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области».

2. Рекомендовать Законодательному Собранию Иркутской области принять специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области Игнатенко В.В. «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области» к сведению.

Председатель комитета



И.А. Синцова



## УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664011, г. Иркутск, ул. К. Маркса, д. 40, оф. 807  
Телефон (3952) 241-615, 431-406

E-mail: ombudsman38@mail.ru

12.12.2019 № 1996

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

СОКОЛУ С.М.

Уважаемый Сергей Михайлович!

Руководствуясь статьей 17 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», направляю Вам Специальный доклад «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области».

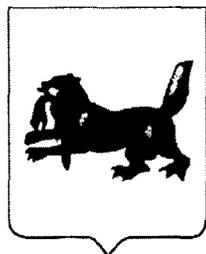
Приложение: Специальный доклад на 55 л.

*С уважением,* 

В.В. Игнатенко

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	<u>8525</u>
Дата	<u>12 12</u> 20 <u>19</u> г.
на	<u>56</u> листах, индекс <u>01-25</u>

**Уполномоченный  
по правам человека в Иркутской области**



## **Специальный доклад**

**О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области**

Иркутск 2019

Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области». – Иркутск, 2019. - 55 с.

Специальный доклад подготовлен в соответствии с частью 4 статьи 17 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области». В докладе освещаются отдельные вопросы, касающиеся соблюдения прав граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилище, основанные на индивидуальных и коллективных обращениях граждан указанной категории. При подготовке доклада были также использованы сведения, полученные от исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления Иркутской области, а также других регионов Российской Федерации.

Проблема, ставшая темой доклада, остается актуальной на протяжении длительного периода. Предоставление государством гарантий реализации права на жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, призвано решить важную социальную проблему общества. Однако на практике лица указанной категории сталкиваются с многочисленными вопросами, разрешить которые самостоятельно они не могут. В докладе исследуются причины, способствующие нарушению конституционного права граждан, и содержатся рекомендации органам государственной власти Иркутской области, направленные на совершенствование правового регулирования в указанной сфере.

Согласно части 2 статьи 16 указанного Закона доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области подлежит обязательному рассмотрению государственными органами Иркутской области в порядке, предусмотренном частью 3 этой статьи.

## Оглавление

Введение .....	5
Эволюция правового регулирования обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области.....	5
Анализ нормативной базы обеспечения жильем сирот до принятия Жилищного кодекса Российской Федерации.....	6
Анализ нормативной базы обеспечения жильем сирот после принятия Жилищного кодекса Российской Федерации.....	10
Анализ нормативной базы обеспечения жильем сирот после перехода на предоставление специализированного жилого помещения.....	18
Практические проблемы реализации и защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей .....	24
Ситуация с обеспечением сирот жильем: опыт Иркутской области и других субъектов Российской Федерации.....	24
Проблема формирования специализированного жилищного фонда Иркутской области .....	34
Проблема обеспечения качества специализированного жилья в Иркутской области .....	37
Проблема локализации специализированного жилищного фонда в Иркутской области и создания мест компактного проживания большого количества сирот .....	46
Совершенствование формирования специализированного жилищного фонда Иркутской области.....	52
Рекомендации органам государственной власти Иркутской области по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	54

## Введение

Предоставление государством гарантий реализации права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее также – сироты, дети-сироты), на жилое помещение, безусловно, является мерой, призванной решить важную социальную проблему общества. Причиной такого внимания являются не только соображения гуманизма по отношению к указанной категории граждан, но и понимание того, что государство обязано предоставить сиротам возможность стать полноценными членами общества.

Есть все основания полагать, что многие дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, без поддержки государства, скорее всего, не смогут реализовать право на достойную человеческую жизнь. Статистика доказывает, что такие люди, оставшись без внимания со стороны общества и государства, часто становятся жертвами преступлений или сами пополняют ряды правонарушителей, преступников. Например, Генеральная прокуратура Российской Федерации, обследовав группу областей Центрального региона Российской Федерации (далее – РФ), установила, что из выпускников государственных сиротских заведений 40% становятся алкоголиками, 40% – преступниками, 10% кончают жизнь самоубийством. И только 10% сирот удовлетворительно устраиваются в условиях самостоятельной жизни\*.

Кроме того, дети бывших сирот с высокой степенью вероятности станут детьми-сиротами или детьми, оставшимися без попечения родителей, что усугубляет рассматриваемую социальную проблему.

### **Эволюция правового регулирования обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области**

Исторический аспект проблемы имеет смысл затронуть в настоящем докладе в связи с тем, что в адрес Уполномоченного по защите прав человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный) продолжают обращаться с вопросами реализации жилищных прав сироты, достигшие совершеннолетия еще в 90-х – 2000-х годах. Кроме того, Уполномоченный считает необходимым

---

\* Бахматова Т.Г., Чусова Ю.А. Социальная эксклюзия сирот как детерминант криминогенного поведения // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9, № 4. С. 674-681.

информировать общество и органы государственной власти о систематическом и продолжительном по времени нарушении прав сирот в Иркутской области.

### **Анализ нормативной базы обеспечения жильем сирот до принятия Жилищного кодекса Российской Федерации**

Проблема обеспечения жильем сирот возникла в Иркутской области далеко не в XXI веке. В соответствии с советским законодательством жилье людям, как правило, предоставлялось в результате их постановки на соответствующий учет. При этом виды учета для предоставления жилья гражданам существовали различные.

В соответствии со статьей 37 Жилищного кодекса РСФСР 1983 года вне очереди жилое помещение предоставлялось гражданам по окончании пребывания в государственном детском учреждении, у родственников, опекунов или попечителей, где они находились на воспитании, если им не могла быть возвращена жилая площадь, откуда они были в детское учреждение, к родственникам, опекунам или попечителям. В соответствии со статьей 33 указанного Кодекса жилые помещения предоставлялись гражданам, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, в порядке очередности, исходя из времени принятия их на учет и включения в списки на получение жилых помещений; при этом граждане, имеющие право на первоочередное и внеочередное предоставление жилых помещений, должны были включаться в отдельные списки.

В свою очередь, учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, осуществлялся, как правило, по месту жительства исполнительным комитетом районного, городского, районного в городе, поселкового, сельского Совета народных депутатов. Кроме того, в соответствии с Основами жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик 1981 года в случаях и в порядке, устанавливаемых Советом Министров СССР и Советом Министров РСФСР, граждане могли быть приняты на учет и не по месту жительства. Учет нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, работающих на предприятиях, в учреждениях, организациях, имеющих жилищный фонд и ведущих жилищное строительство или принимающих долевое участие в жилищном строительстве, осуществлялся по месту работы, а по их желанию – по месту жительства.

В ходе анализа законодательства РСФСР и СССР, посвященного проблеме обеспечения сирот жильем после их пребывания на воспитании, обращает на себя внимание большое количество субъектов, которые теоретически могли

обеспечить жильем сироту. Данное обстоятельство практически исключало возможность наладить контроль за обеспечением сирот жильем, поскольку, по объективным причинам, невозможно проследить судьбу каждого сироты, каждый Совет народных депутатов различных уровней и различные организации, где имелся жилой фонд. Субъекты, наделенные правом обеспечивать сирот жильем, могли пренебрегать своей обязанностью, затягивая предоставление жилья, ожидая, когда жилье сироте будет предоставлено из другого жилищного фонда. В итоге, судя по обращениям, поступающим к Уполномоченному, сироты, достигшие совершеннолетия в 80-х и начале 90-х годов XX века, могли «благополучно избежать» обеспечения жильем благодаря обширной многоуровневой системе Советов народных депутатов.

Таким образом, основной проблемой обеспечения жильем сирот в 80-х годах являлось то, что данная обязанность была возложена на субъекты, главной обязанностью которых было обеспечение экономического развития, обеспечение жильем работников различных организаций, а обеспечение жильем сирот для них являлось помехой в выполнении задач, по результатам реализации которых оценивалась их деятельность. К сожалению, такой подход к решению анализируемой проблемы актуален и для настоящего времени.

Для конкретизации норм законодательства РСФСР в Иркутской области было принято постановление Иркутского областного Совета народных депутатов от 12 ноября 1984 года № 604 «О порядке учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в Иркутской области». В соответствии с указанным документом для принятия на учет гражданину необходимо было подать заявление. Таким образом, при обеспечении сирот жильем в Иркутской области окончательно определился заявительный характер, недостаточно точно сформулированный в действующем на тот момент Жилищном кодексе РСФСР. Следует отметить, что для обеспечения жильем сирот заявительный подход неэффективен, поскольку не позволяет планировать процесс обеспечения этой категории населения жильем (жилье строится не за месяц, и этот процесс нуждается в планировании), тогда как сирота чаще всего обращается за предоставлением жилья, когда уже закончилось его пребывание на воспитании, поэтому жилье ему необходимо срочно. Кроме того, по различным причинам (недостаток юридических познаний, общее отставание в развитии, не исключающее вменяемости), сирота может не обратиться с заявлением, пополнив ряды лиц без определенного места жительства.

В 1992 году был принят Указ Президента РФ № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы», в котором говорилось, что

Правительству РФ, министерствам и ведомствам РФ, органам исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга надлежит обеспечить приоритетность решения задач по выживанию, защите и развитию детей на федеральном и региональном уровнях при формировании бюджетов, в том числе инвалютных, распределении материально-сырьевых ресурсов, организации и развитии производства товаров для детей, инвестировании строительных работ, – при решении других задач и предусматривать отдельной строкой финансирование целевых мероприятий по проблемам детства.

Следующим документом, регулирующим обеспечение граждан жильем, стал Закон РФ от 24 декабря 1992 года № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики». Закон называл в качестве субъектов, обеспечивающих граждан жильем, органы государственной власти и местного самоуправления, при полном отсутствии упоминания прав сирот на жилье.

Таким образом, Закон новой страны декларировал право граждан на жилое помещение и указывал, какие органы обеспечивают граждан жильем. Однако единственным нормативным актом, который устанавливал преимущественное право сирот на жилое помещение, был Жилищный кодекс РСФСР, возлагавший эту обязанность на работодателей и Советы народных депутатов.

Далее был принят Указ Президента РФ от 18 августа 1994 года № 1696 «О президентской программе «Дети России», утвердивший Федеральную целевую программу «Дети-сироты» на 1996 – 1997 годы, в соответствии с которой финансирование приобретения жилья для сирот не предполагалось вообще.

Во исполнение Указа Президента практически по всей стране были приняты региональные программы, содержащие меры социальной поддержки сирот. В Иркутской области было принято постановление главы Администрации Иркутской области от 22 марта 1995 года № 28 «О региональной программе «Дети-сироты». В региональной программе приобретение жилья для сирот также не предполагалось.

Ситуация несколько изменилась с принятием в 1996 году Федерального закона № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ). В первой редакции указанного нормативного акта было установлено, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил РФ, либо после возвращения из

учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства в течение трех месяцев равноценной ранее занимаемому ими (или их родителями) жилому помещению жилой площадью не ниже установленных социальных норм.

Федеральный закон № 159-ФЗ также содержал норму о том, что при отсутствии необходимого жилищного фонда таким лицам могла предоставляться целевая безвозвратная ссуда на приобретение жилого помещения жилой площадью не ниже установленных социальных норм за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Уже следующая редакция этого специального Закона в 1998 году отменила норму о трехмесячном сроке предоставления жилого помещения сироте (видимо, в силу того, что данная норма оказалась практически невыполнимой). Было установлено, что предоставление жилого помещения сиротам осуществляется органами исполнительной власти по месту жительства сироты вне очереди. Таким образом, в федеральном законодательстве, спустя два года с момента появления данного Закона, исчезла норма, устанавливающая срок обеспечения сирот жильем. В Федеральном законе № 159-ФЗ появляется формулировка (как и в советском законодательстве) «вне очереди», что позволяло исполнительным органам государственной власти субъекта не предоставлять сиротам жилье и не предоставлять им целевую безвозвратную ссуду на приобретение жилья, а просто ставить их на учет для предоставления им жилья в случае его появления. В ситуации, когда государственный жилой фонд не увеличивается, внеочередное предоставление жилья становится очередью «в никуда», как и обычная очередь на предоставление жилья в тот период.

Однако главным недостатком Федерального закона № 159-ФЗ в 90-х и в начале 2000-х годов становится то, что в нем неточно определялся субъект, на которого возложена обязанность обеспечения сирот жильем. Единственным признаком того, что органами исполнительной власти по месту жительства сироты по смыслу Закона являются исполнительные органы государственной власти субъекта, было указание, что в случае отсутствия жилищного фонда целевая безвозмездная ссуда сироте должна предоставляться из бюджета субъекта РФ.

Указанный недостаток позволил органам государственной власти Иркутской области на протяжении более 10 лет системно не исполнять обязанность по предоставлению жилья сиротам, поскольку Законом обязанность по обеспечению жильем сирот однозначно на органы исполнительной власти субъекта возложена не была.

Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2000 года № 625 «О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001 – 2002 годы» была утверждена Федеральная целевая программа «Дети-сироты» (2001 – 2002 годы). Приобретение жилых помещений для сирот, нуждающихся в жилье, программа не предусматривала.

Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 22 мая 2002 года № 19/27-ЗС была утверждена «Областная государственная целевая программа «Дети-сироты» на 2002 – 2004 гг.», одной из задач которой являлось обеспечение детей-сирот, не имеющих закрепленного жилья, жилыми помещениями. В программе констатировалась проблема обеспечения детей-сирот жилыми помещениями в регионе: 42% от их общего числа не имеют закрепленного жилья. По этой причине немало выпускников детских домов и школ-интернатов, профессиональных учебных заведений не могут трудоустроиться, организовать свой быт, вследствие чего начинают вести аморальный образ жизни. Также подчеркивалась потребность в целевом финансировании из областного бюджета приобретения и строительства жилья для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот из числа выпускников различных учреждений образования и социальной защиты.

В региональной программе было заложено предоставление субвенций местным бюджетам на приобретение и строительство жилья. Субвенции предусматривались на 2003 год в размере 28,3 млн рублей и на 2004 год – в размере 56,4 млн рублей. В результате указанных финансовых вливаний власти Иркутской области надеялись обеспечить жильем в 2003 году 165 сирот, а в 2004-м – 330.

Однако непосредственное приобретение и строительство жилья для предоставления сиротам, достигшим возраста 18 лет, этот документ не предусматривал. Не указывались в данной программе порядок освоения субвенций муниципальными образованиями и способы контроля за их использованием, а также общее количество сирот, нуждающихся в предоставлении жилья, в результате чего невозможно было оценить эффективность предпринятых мер. Таким образом, вместо выполнения государственного обязательства по предоставлению жилья сиротам в целевой программе Иркутской области на 2002 – 2004 годы был указан произвольный объем денежных средств, который «не жалко» передать муниципальным образованиям, при этом нормативно-правовых актов, которые бы однозначно обязывали муниципальные образования обеспечивать сирот жильем, в тот период не существовало.

В редакции Федерального закона № 159-ФЗ, принятой в 2004 году и озаглавленной «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-

сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», исчезла норма о предоставлении сиротам жилья равноценного ранее занимаемому ими (или их родителями) жилому помещению. Осталась только норма о том, что размер предоставленного жилья должен быть не ниже установленных социальных норм. В этот же период из Федерального закона № 159-ФЗ исчезла норма, дававшая возможность предоставления сироте, в случае отсутствия необходимого жилищного фонда, целевой безвозвратной ссуды на приобретение жилого помещения жилой площадью не ниже установленных социальных норм за счет средств бюджетов субъектов РФ.

### **Анализ нормативной базы обеспечения жильем сирот после принятия Жилищного кодекса Российской Федерации**

В 2004 году был принят ныне действующий Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ), в статье 57 которого до 1 января 2013 года было закреплено, что детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах РФ или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, жилое помещение предоставляется по договорам социального найма вне очереди.

Это означало, что в федеральном жилищном законодательстве сохранилась норма о «внеочередном» предоставлении жилья с отсутствием срока такого предоставления, как и то, что жилье по договорам социального найма теоретически могли предоставлять федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления. Таким образом, законодатель вновь не конкретизировал, кто обеспечивает граждан (и сирот в том числе), жилыми помещениями, что, в свою очередь, исключало ответственность какого-то конкретного органа власти за обеспечение сирот жильем.

Фактически обеспечение сирот жильем осуществлялось следующим образом. Сирота вставал на учет в орган местного самоуправления и, если очень повезет, ему без очереди доставалось жилье муниципального жилищного фонда, которое случайно по какой-то причине освободилось (как правило, в связи со смертью нанимателя). В случае, когда сирота достигал возраста

24 полных лет, не успев получить жилье, с внеочередного учета он снимался, поскольку в соответствии со статьей 1 Федерального закона № 159-ФЗ право на дополнительные гарантии по социальной поддержке имели лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, умерли оба или единственный родитель, а также которые остались без попечения единственного или обоих родителей. Иными словами, если сирота не смог реализовать свое право на жилое помещение до 24 лет, то он его просто утрачивал.

Именно в массовом снятии сирот с учета на предоставление жилья в связи с достижением ими возраста 24 лет кроется ответ на загадку, почему многие сироты в Иркутской области, нуждающиеся в обеспечении квартирами, достигшие возраста 18 лет в конце 90-х и 2000-х, не получили жилье, и при этом формально их права не были нарушены. К сожалению, дальнейшие судьбы «бывших» сирот, так и не получивших в Иркутской области жилье, никем не отслеживаются, хотя есть основания полагать, что в результате подобного исследования имелась бы весьма удручающая статистика.

Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 16 февраля 2005 года № 6/12-ЗС «Об областной государственной социальной программе «Дети-сироты» на 2005 – 2007 годы» устанавливалось, что на предоставление безвозмездных субсидий на приобретение жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в порядке и на условиях, установленных администрацией Иркутской области во взаимодействии с органами местного самоуправления муниципальных образований области, предполагался объем финансирования в размере 14 404 000 рублей. Размер предполагаемого финансирования приобретения жилья для сирот говорит об «успехах» в данной сфере сам за себя.

Кроме размера субсидий органам местного самоуправления на 2005 – 2007 годы, заслуживает упоминания пункт 2 указанного постановления, предписывающий «рекомендовать администрации области профинансировать данную программу на 100 процентов». То есть орган, принимающий бюджет Иркутской области и голосующий за распределение денежных средств в зависимости от их важности для области, рекомендовал исполнительному органу (который фактически только исполняет бюджет), профинансировать программу полностью.

Утвержденная постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 24 октября 2007 года № 35/13/4-СЗ областная государственная социальная программа «Дети-сироты» на 2008 – 2010 годы» в качестве одной из основных задач программы предусматривала «обеспечение детей-сирот и

детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в трудной жизненной ситуации, не имеющих закрепленных жилых помещений для проживания, жилыми помещениями для социальной защиты отдельных категорий граждан специализированного жилищного фонда Иркутской области». Иными словами, обеспечивать жильем планировали только сирот, находящихся в трудной жизненной ситуации. При этом оставалось неясным, какие обстоятельства следовало отнести к трудной жизненной ситуации.

В постановлении был сформулирован ожидаемый результат программы – предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда Иркутской области 210 – 230 детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, находящимся в трудной жизненной ситуации, не имеющим закрепленных жилых помещений для проживания.

Уже в 2008 году в Иркутской области велась работа по принятию специального закона, регламентирующего предоставление жилья сиротам в Иркутской области, но отсутствие политической воли и нежелание тратить ресурсы на обеспечение сирот жильем не позволяли принять этот закон несколько лет.

Формальной причиной принятия Закона Иркутской области от 22 июня 2010 года № 50-ОЗ «О дополнительных гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 50-ОЗ), стало объединение Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (УОБАО) и Иркутской области. Сложилась ситуация, когда в Иркутской области до этого момента вообще отсутствовал закон, регламентирующий предоставление жилья сиротам, тогда как в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе такой закон был. Таким образом, принятием областного Закона № 50-ОЗ ликвидировался правовой пробел и была предпринята попытка «догнать» УОБАО по уровню правовой регламентации данного вопроса.

В упраздненном субъекте РФ действовал Закон УОБАО от 2 июня 2006 года № 268-оз «О мерах социальной поддержки в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе», признанный Законом Иркутской области № 50-ОЗ утратившим силу.

Утративший силу Закон УОБАО не устанавливал порядок обеспечения жильем сирот, делегируя эти полномочия окружной администрации. Финансовое обеспечение мер социальной поддержки, установленных указанным Законом, осуществлялось за счет средств окружного бюджета в объеме, предусмотренном законом округа о бюджете на очередной финансовый год. В свою очередь, постановление главы Администрации УОБАО от

12 ноября 2007 года № 380-п «Об утверждении Порядка обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе» регламентировало только составление списков сирот, нуждающихся в предоставлении жилья, и подачу ими заявлений о постановке на учет.

Закон Иркутской области № 50-ОЗ устанавливал, что сироты, проживающие на территории области либо помещенные в соответствии с законодательством об опеке и попечительстве под надзор в организации, расположенные на территории области, не имеющие в собственности жилого помещения либо закрепленного жилого помещения, обеспечиваются жилыми помещениями по договорам социального найма в соответствии с указанным Законом.

Впервые в истории регламентации вопроса предоставления жилья сиротам на территории региона Закон Иркутской области № 50-ОЗ однозначно указал, что учет детей-сирот в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, осуществляется в соответствии с законом области, определяющим порядок ведения органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Однако также было указано, что жилые помещения по договорам социального найма предоставляются детям-сиротам по их заявлению, поданному в «уполномоченный Правительством Иркутской области исполнительный орган государственной власти Иркутской области».

Другие нормы Закона Иркутской области № 50-ОЗ конкретизировали указанные положения. Жилые помещения по договорам социального найма должны были предоставляться на основании решений уполномоченного органа. Решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма либо об отказе в его предоставлении принималось уполномоченным органом не позднее чем через 25 дней со дня подачи заявления. Решение уполномоченного органа о предоставлении жилого помещения по договору социального найма являлось основанием для заключения договора социального найма жилого помещения в срок, установленный данным решением. Жилые помещения по договорам социального найма предоставлялись детям-сиротам по месту их учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в границах соответствующего населенного пункта.

Финансирование расходов, связанных с реализацией указанного Закона, должно было производиться за счет средств областного бюджета, предусмотренных законом области об областном бюджете, в порядке, установленном бюджетным законодательством. Учет сирот для внеочередного

предоставления жилья должен был вестись органом государственной власти области в порядке, установленном для органов местного самоуправления, что, в свою очередь, не являлось недоразумением, как можно было предположить.

Ответ на вопрос, почему государственный орган должен действовать в соответствии с законодательством, регламентирующим действия органов местного самоуправления, стал известен спустя месяц, после принятия Законодательным Собранием Закона Иркутской области от 29 июня 2010 года № 52-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями по договорам социального найма в Иркутской области» (далее – областной Закон № 52-ОЗ).

Таким образом, Закон Иркутской области № 50-ОЗ, регламентирующий предоставление жилья сиротам, был принят только для того, чтобы тут же передать данное полномочие органам местного самоуправления. В соответствии с вновь принятым областным Законом № 52-ОЗ государственным полномочием наделялись городские округа и муниципальные районы. Обязанности муниципальных образований по выполнению переданных полномочий формулировались так:

«1) осуществлять государственные полномочия в соответствии с действующим законодательством;

2) не допускать нецелевое использование финансовых средств, предоставленных из областного бюджета на осуществление государственных полномочий, а также нецелевое использование материальных ресурсов, предоставленных за счет средств области;

3) представлять в уполномоченный орган материалы, документы и отчеты по вопросам осуществления государственных полномочий;

4) исполнять выданные в пределах компетенции письменные предписания уполномоченного органа, иных органов государственной власти области об устранении нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами органов местного самоуправления государственных полномочий;

5) осуществлять иные полномочия, предусмотренные законодательством».

Сугубо специализированный областной Закон № 52-ОЗ о передаче государственных полномочий даже не указывал объем переданных полномочий. Он просто возлагал на органы местного самоуправления обязанность исполнять некое законодательство. Кроме того, в этом нормативном правовом акте отсутствовали многие положения, которые можно было ожидать от специального закона о передаче государственных

полномочий. В частности, из текста Закона непонятно, занимаются ли органы местного самоуправления учетом сирот или этим, в соответствии с Законом Иркутской области № 50-ОЗ, продолжает заниматься уполномоченный орган исполнительной власти региона. Не конкретизировано, куда сирота должен обращаться за предоставлением жилья – в орган местного самоуправления или в уполномоченный государственный орган. Не указано, должен ли быть в муниципальном образовании свободный жилой фонд для своевременного предоставления сиротам или жилье будут приобретать после получения заявления сироты. По смыслу областного Закона № 52-ОЗ органы местного самоуправления были лишены возможности планировать деятельность по обеспечению сирот жильем, поскольку они должны приступать к решению проблемы обеспечения конкретного сироты жильем только после получения от него заявления.

Анализируя в совокупности областные законы № 50-ОЗ и № 52-ОЗ, сложно понять, как уполномоченный орган государственной власти мог в течение 25 дней с момента получения заявления принять решение о предоставлении жилья и о заключении договора социального найма, допустим, с администрацией Мамско-Чуйского района, которая о существовании сироты узнала, в лучшем случае, получив сообщение факсимильной связью в день подачи заявления. Способы и порядок взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления в этой сфере деятельности областной Закон № 52-ОЗ не устанавливал. Таким образом, данный Закон не достиг поставленной цели.

Для анализа положения дел с обеспечением жильем сирот в 2001 – 2013 годах приведем следующие факты. В 2008 и 2011 годах федеральных средств на покупку жилья в регион не поступало. Количество состоящих на учете сирот постоянно росло. В течение 2011 года гражданами к органам местного самоуправления г. Иркутска предъявлено 72 исковых заявления о предоставлении жилых помещений по договору социального найма вне очереди сиротам, все иски судами удовлетворены. Исковые требования были связаны с невыполнением переданных государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями сирот из-за отсутствия финансирования расходов из областного бюджета.

Всего в 2011 году для сирот, состоящих на учете нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, за счет средств федерального, областного бюджетов, бюджета г. Иркутска приобретено 38 жилых помещений. На конец 2011 года в списке нуждающихся в обеспечении жильем в г. Ангарске состояло 80 сирот, 13-ти из них должны были предоставить квартиры по решению суда.

По состоянию на 1 февраля 2012 года на учете в администрации г. Иркутска в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, состояло 1 645 сирот, из них право на внеочередное предоставление жилья на указанную дату возникло у 640 человек.

В 2012 году в Иркутской области было приобретено 353 квартиры для обеспечения жильем сирот. Указанного объема жилья не хватало даже для исполнения решений судов по предоставлению сиротам жилья, о плановом обеспечении лиц указанной категории речь практически не шла. По информации Управления Федеральной службы судебных приставов России по Иркутской области, в 2012 году в отделах судебных приставов находилось 366 исполнительных производств о предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, из них исполнено было только 58 производств, что составило 15,8% от общего количества.

На осуществление в 2012 году органами местного самоуправления государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области было предусмотрено 253 807 100 рублей, в том числе за счет средств областного бюджета – 150 млн рублей, федерального – 103 807 100 рублей.

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, остаток неиспользованных муниципальными образованиями бюджетных средств в конце 2012 года составил 43 326 154 рубля, в том числе средств областного бюджета – 20 998 526 рублей, федерального – 22 327 627 рублей.

К причинам частичного неиспользования бюджетных средств можно отнести поздний срок предоставления субсидий из федерального бюджета (октябрь 2012 года). Фактов, по которым остались неизрасходованными более 20 млн рублей из областного бюджета, в распоряжении Уполномоченного нет.

К сожалению, далеко не всегда жилые помещения, предоставляемые сиротам в этот период, соответствовали нормам жилого помещения для лиц указанной категории.

В своем Докладе о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области за 2012 год Уполномоченный отмечал: «Для исполнения государственных обязательств перед указанной категорией граждан Правительству и Законодательному Собранию Иркутской области необходимо изменить подход не только к выделению бюджетных средств на эти цели, но и к обеспечению их рационального использования. Иначе в нашем регионе массовые нарушения прав указанных лиц будут продолжаться еще долго».

Обобщая сказанное, отметим, что практика применения областных законов № 50-ОЗ и № 52-ОЗ свелась к тому, что сирота за предоставлением жилья сразу обращался в органы местного самоуправления, где его ставили на учет для предоставления жилья по договору социального найма вне очереди. Учет этот, при острой нехватке финансирования и отсутствии пополнения муниципального жилищного фонда, превращался в очередь «в никуда». По достижении возраста 24 лет сироту снимали с «льготной очереди», в соответствии с которой жилье ему должно быть предоставлено вне очереди, и, в лучшем случае, сироту ставили в общую очередь (которая также не двигалась), исходя из времени, когда сиротой подано заявление. В худшем случае сирота снимался с учета совсем, поскольку органы местного самоуправления считали, что для постановки в общую очередь необходимо новое заявление сироты, о чем он, естественно, не подозревал. Деятельность уполномоченного государственного органа при этом сводилась к контролю за целевым использованием органами местного самоуправления предоставленных муниципальному образованию бюджетных средств Иркутской области.

Достаточно часто сироты, сталкиваясь с угрозой снятия их с учета для предоставления жилья, обращались в суд, возлагая тем самым на органы местного самоуправления обязанность предоставить им жилье.

В 2013 году в Управлении Федеральной службы судебных приставов (ФССП) по Иркутской области находилось 1 118 исполнительных производств по исполнению решений судов о предоставлении органами местного самоуправления жилья сиротам. За указанный год фактическим исполнением было окончено только 180 производств, т. е. на конец 2013 года остались неисполненными 919 судебных решений.

Несмотря на обращение к судебному способу защиты своего права многие из сирот, нуждающихся в предоставлении жилья, до сих пор так и не обеспечены жильем в соответствии с областными законами № 50-ОЗ и № 52-ОЗ. По данным Управления ФССП по Иркутской области, в 2017 году окончено всего 19 производств по выполнению решений судов о предоставлении органами местного самоуправления Иркутской области жилья сиротам. Еще 10 производств по состоянию на 31 декабря 2017 года находились на исполнении.

#### **Анализ нормативной базы обеспечения жильем сирот после перехода на предоставление специализированного жилого помещения**

В 2012 году были приняты изменения в ЖК РФ. В редакции, вступившей в силу с 1 января 2013 года, было исключено положение о том, что сиротам

предоставляется жилье по договору социального найма вне очереди. Теперь жилье сиротам предоставлялось из специализированного жилищного фонда в соответствии с законодательством РФ и субъекта РФ. Также были внесены изменения в статью 8 Федерального закона № 159-ФЗ, которая регламентировала обеспечение сирот жильем. Статья была дополнена пунктом 9, согласно которому право на обеспечение жилыми помещениями по основаниям и в порядке, предусмотренными указанной статьей, сохраняется за лицами, относившимися к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигшими возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями. С этого момента у органов государственной власти и местного самоуправления исчезла возможность, не предоставив сироте жилье до достижения им возраста 24 года, снять его с соответствующего учета.

На момент вступления в силу указанных изменений федерального законодательства на регистрационном учете в муниципальных образованиях области состояло 6 755 сирот, уже достигших возраста 18 лет и не имеющих закрепленного жилья.

Для решения актуальной социальной проблемы обеспечения сирот жильем в регионе постановлением Правительства Иркутской области от 2 апреля 2013 года № 132-пп была утверждена долгосрочная целевая программа «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 2013 – 2015 годы».

Реализация мероприятий программы предусматривала обеспечение по ее завершению жильем 2 064 сирот, при этом в реестре нуждающихся к этому моменту должно было остаться еще около 7 000 сирот, достигших возраста 18 лет, но не реализовавших свое право на жилое помещение. Таким образом, ситуация с обеспечением сирот жилыми помещениями за период действия программы не должна была измениться кардинально.

Указом Губернатора Иркутской области от 30 декабря 2013 года № 497-уг, т. е. спустя девять месяцев с момента принятия, действие указанной «долгосрочной» программы было прекращено.

В Иркутской области в развитие федерального законодательства принят Закон Иркутской области от 28 декабря 2012 года № 164-ОЗ «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 164-ОЗ). Им устанавливается порядок формирования органами исполнительной

власти Иркутской области списка лиц указанной категории, которым должно быть предоставлено жилое помещение.

Было принято постановление Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 443-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014 – 2020 годы», в составе которой имеется подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2014 – 2020 годы.

Следует упомянуть и постановление Правительства Иркутской области от 15 февраля 2017 года № 96-пп «Об установлении Порядка организации работы по предоставлению детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений специализированного жилищного фонда Иркутской области по договорам найма специализированных жилых помещений и признании утратившими силу отдельных правовых актов Правительства Иркутской области».

Принятием Федерального закона от 29 июля 2018 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» федеральный законодатель фактически встал на сторону Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, закрепив норму о том, что органы опеки и попечительства осуществляют контроль за своевременной подачей законными представителями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, заявлений о включении этих детей в список, а в случае неподачи таких заявлений принимают меры по включению этих детей в список.

Анализ областного законодательства и правоприменительной практики по вопросам обеспечения сирот жилыми помещениями в Иркутской области показал наличие в них существенных изъянов, влекущих нарушения прав лиц указанной категории.

Так, Верховный Суд Российской Федерации 5 июня 2019 года оставил в силе решение Иркутского областного суда от 7 декабря 2018 года о признании недействующей в части статьи 5 Закона Иркутской области «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области». Указанный региональный Закон был оспорен жительницей Иркутской области гражданкой Ф. после многолетних безуспешных ожиданий получить жилье, право на которое она имела как

ребенок-сирота. По мнению Ф., установленный в статье 5 этого Закона порядок формирования специализированного жилищного фонда, из которого нуждающиеся сироты обеспечиваются жильем, и стал собственно преградой для реализации ее права.

Заявительница, не обеспеченная жильем по достижении 18 лет длительное время, обратилась в суд с иском о возложении на министерство имущественных отношений Иркутской области обязанности предоставить ей жилье. Несмотря на то, что суд удовлетворил ее требования, это не приблизило получение ею жилья, поскольку министерство имущественных отношений Иркутской области не приобретало требуемую квартиру еще в течение нескольких лет. Столкнувшись с неисполнением решения суда, Ф. обратилась в Иркутский областной суд, оспаривая положение областного Закона в части, которая позволяет неопределенное время не приобретать жилье для конкретного сироты.

На протяжении длительной борьбы за свои жилищные права Ф. неоднократно обращалась в адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, где получала не только исчерпывающую юридическую консультацию, в том числе разъяснения о возможности защитить и восстановить свои права в судебном порядке, но и правовую поддержку ее позиции.

Закон Иркутской области № 164-ОЗ в некоторых своих положениях, по мнению Уполномоченного, не соответствовал до недавнего времени федеральному законодательству. В частности, не соответствовала федеральному законодательству норма статьи 4, в соответствии с которой сирота, достигший 14-летнего возраста, нуждающийся в жилье, либо его опекун, либо руководитель учреждения, где содержится сирота, должен обратиться в орган опеки и попечительства с заявлением о том, чтобы его включили в список детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями. Федеральный закон № 159-ФЗ не предусматривал заявительного характера формирования списков, возлагая на органы опеки обязанность включить такого сироту в список, равно как не содержит в качестве основания для отказа органов опеки включить сироту в данный список тот факт, что от него не поступило заявление.

Таким образом, в Законе Иркутской области № 164-ОЗ имелось дополнительное административное препятствие для реализации сиротой своего права на жилое помещение.

Как правило, лица указанной категории в силу различных причин, в том числе в силу возраста, не знают Закон Иркутской области № 164-ОЗ и не информированы о своей «обязанности» написать требуемое заявление. Точно

также не знают об этом и опекуны – граждане, которым никто не разъясняет положения указанного Закона. Практика рассмотрения обращений лиц из числа сирот Уполномоченным показывает, что руководители социальных учреждений Иркутской области, в которых содержатся сироты, не только не информируют сирот о существовании у них права на жилое помещение, но и сами не обращаются в органы опеки с заявлениями о включении подопечного ребенка в список сирот, подлежащих обеспечению жилым помещением.

До недавнего времени в нашем регионе, в соответствии с Законом Иркутской области № 164-ОЗ, кроме списка сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, формируемого органами опеки, существовал еще список сирот на предоставление жилых помещений, который формировало министерство имущественных отношений Иркутской области. Для попадания в этот список лица, которые числятся в первом списке, по достижении возраста 18 лет (но только до 23 лет включительно) должны были подать заявление в министерство имущественных отношений Иркутской области.

Согласно статье 4 указанного Закона жилое помещение сиротам предоставлялось, исходя из даты подачи ими соответствующего заявления в министерство имущественных отношений Иркутской области. При этом, по смыслу Федерального закона № 159-ФЗ, последовательность предоставления жилых помещений лицам указанной категории должна определяться исключительно моментом достижения ими возраста 18 лет (или момента эмансипации).

В своих ежегодных докладах Уполномоченный отмечал, что предусмотренная Законом Иркутской области № 164-ОЗ обязанность неоднократной подачи сиротами заявлений для реализации своего права на жилое помещение является ничем не обоснованным административным барьером. Данная норма неоднократно являлась предметом обращения Уполномоченного в министерство имущественных отношений, а также темой заседания рабочих групп по подготовке изменений в Закон Иркутской области № 164-ОЗ.

По мнению Уполномоченного, в том числе и в результате недостатков регионального законодательства в области сложилась ситуация, когда данные о числе детей-сирот весьма разнились: по данным министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, на начало 2018 года 9 205 человек «бывших сирот», достигнув возраста старше 18 лет, не реализовали право на получение жилого помещения, а по данным министерства имущественных отношений Иркутской области, на их учете в состоят только 6 088 человек. Таким образом, в результате «двойного» учета и необходимости подачи многочисленных обращений в органы государственной власти

Иркутской области на учет не встало более 3 тысяч «бывших сирот», нуждающихся в жилье.

Уполномоченный неоднократно заявлял, что предоставление жилья сиротам является безусловной обязанностью государства. Федеральное законодательство устанавливает исчерпывающий перечень случаев, когда сироте жилье не предоставляется, и такого основания, как отсутствие соответствующего обращения сироты, в федеральном законодательстве нет. Предоставление жилья сироте, который в этом нуждается, должно происходить автоматически, на основании того, что органы опеки выявляют сироту и устанавливают факт его нуждаемости в жилом помещении.

Требование Закона Иркутской области № 164-ОЗ о неоднократном обращении сирот в органы государственной власти для реализации своего права на жилое помещение является примером избыточного административного барьера, установленного, как представляется, с целью уменьшения объемов государственных обязательств перед сиротами. Но и при таких условиях количества жилья, приобретаемого для включения в специализированный жилой фонд для сирот, заведомо недостаточно для обеспечения жилыми помещениями тех из них, которые, преодолев все административные барьеры, встали на учет для предоставления жилья.

Также стоит отметить, что в 18 лет граждане становятся полностью дееспособными, выходят из-под опеки или отчисляются из специализированных учреждений для сирот, что обостряет проблему реализации их жилищных прав. Каждый лишний год просрочки выполнения указанного государственного обязательства повышает (по тем или иным причинам) шанс для сироты пополнить преступный социум либо несет реальную угрозу его жизни и здоровью. Исключений из правила о предоставлении жилья по достижении 18-летнего возраста немного. Это служба в армии, пребывание в местах лишения свободы по приговору суда либо отсрочка до завершения обучения в образовательном учреждении (которое обеспечивает сироту общежитием). В указанных случаях жилье должно быть предоставлено как только отпадут обстоятельства, дающие отсрочку государству для выполнения своего обязательства.

В целях оказания помощи лицам из числа сирот, перед которыми государство не выполнило обязательств по обеспечению жилым помещением, в некоторых субъектах РФ (Хабаровский край, Новосибирская область, Воронежская область и др.) приняты нормативные правовые акты, предусматривающие право лиц указанной категории на компенсацию арендной платы за наем жилого помещения до предоставления им жилья.

Уполномоченный считает, что в Иркутской области необходимо принятие аналогичного правового акта, предусматривающего предоставление такой меры социальной поддержки этим гражданам.

## **Практические проблемы реализации и защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

### **Ситуация с обеспечением сирот жильем: опыт Иркутской области и других субъектов Российской Федерации**

В настоящее время в Иркутской области учет сирот, нуждающихся в предоставлении жилого помещения, ведет министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. На 1 января 2019 года на учете состоит 9 983 сирот, достигших возраста 18 лет.

В рамках подготовки настоящего доклада Уполномоченный запросил от указанного министерства статистическую информацию о нуждающихся в жилье сиротах в Иркутской области за последние 20 лет в разрезе районов и городов, а также сведения о количестве предоставленного за этот период жилья сиротам, однако информация была предоставлена Уполномоченному далеко не в полном объеме.

До недавнего времени в Иркутской области действовало постановление Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 443-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014-2020 годы», которым была утверждена подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2014 – 2020 годы».

Необходимо отметить, что указанная подпрограмма постоянно (несколько раз в год) корректировалась: 11 раз – в 2018 году, 14 раз – в 2017 году, 12 раз – в 2016 году и т. п. При этом в случае, если фактически было приобретено меньше жилых помещений, чем предусмотрено подпрограммой, плановые показатели подпрограммы корректировались в сторону уменьшения, и исполнитель мог говорить о выполнении задачи. Если же министерство имущественных отношений Иркутской области приобретало жилья больше запланированного, то подпрограмма корректировке не подвергалась, а годовой план считался перевыполненным.

Согласно программе Иркутской области, действовавшей в 2018 году, в 2017 году детям-сиротам было предоставлено 745 жилых помещений, тогда как численность детей-сирот, имеющих, но не реализовавших право на получение жилого помещения, составила 8 581 человек. В 2018 году планировалось предоставить 695 жилых помещений при численности нуждающихся 8 997 человек, в 2019 году – 574 жилых помещения (9 691 человек), в 2020 году – 587 жилых помещения (9 949 человек соответственно) (табл. 1).

По информации министерства социальной защиты, опеки и попечительства Иркутской области, по состоянию на 31 декабря 2018 года в Иркутской области проживали 9 983 гражданина из числа бывших сирот нуждающихся в жилье, уже достигших возраста 18 лет, но так и не реализовавших свое право на обеспечение жильем.

Таблица 1

**Количество предоставленных сиротам жилых помещений**

Наименование показателя	01.01.14	01.01.15	01.01.16	01.01.17	01.01.18	01.01.19
Численность сирот, нуждающихся в жилье, достигших возраста 18 лет	7 618	7 374	7 851	8 581	9 205	9 983
Численность сирот, нуждающихся в жилье, включенных в список министерства имущественных отношений Иркутской области	2 425	нет данных	нет данных	5 403	6 088	-
Количество предоставленных жилых помещений в году, предшествующем отчетной дате	-	1 186	745	662	756	410

По информации прокуратуры Иркутской области, количество предоставленного по итогам 2018 года жилья сиротам в Иркутской области сократилось почти в два раза по сравнению с 2017 годом и составило 410 квартир. Остались неисполненными 127 решений судов о возложении на министерство имущественных отношений Иркутской области обязанности предоставить бывшим сиротам жилье. В 2018 году министерством имущественных отношений Иркутской области не использованы для

приобретения жилья для сирот почти 50 млн рублей. Также в 2018 году нарушены сроки ввода в эксплуатацию 324 квартир для сирот.

Таким образом, можно говорить, что планы органов государственной власти по обеспечению жильем сирот в 2018 году не выполнены более чем на треть.

Из-за недостаточного объема жилья, приобретаемого для пополнения жилищного фонда, сироты стоят в очереди на жилое помещение в Иркутской области, как показывает практика, в среднем 5 – 7 лет.

Оценить действенность указанной региональной государственной программы по итогам ее реализации, к сожалению, невозможно: постановлением Правительства Иркутской области от 31 октября 2018 года № 780-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2019 – 2024 годы и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области» действие предшествующей программы со сроком окончания в 2020 году отменено.

Частью программы, утвержденной новым постановлением Правительства Иркутской области, является подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которой с 2019 по 2024 год в Иркутской области будет приобретено 2 091 жилое помещение для сирот. Учитывая, что за 6 лет действия программы постановки на учет для обеспечения жильем, в дополнение к уже состоящим на учете 9 983 сиротам будет принято еще порядка 6 000 сирот (исходя из среднего ежегодного количества сирот, встающих на соответствующий учет), а приобретено будет только 2 091 жилое помещение, следует признать принимаемые органами государственной власти Иркутской области меры по обеспечению сирот жилыми помещениями явно недостаточными.

Новая государственная программа, как и прежняя, подвергается постоянным корректировкам. Так, за первое полугодие 2019 года в постановление Правительства Иркутской области от 3 октября 2018 года № 780-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2019 – 2024 годы и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области» вносились изменения девять раз.

Крайне неудовлетворительная ситуация с обеспечением сирот жильем в Иркутской области сказалась на исполнении судебных решений о предоставлении жилого помещения.

С целью подготовки настоящего доклада Уполномоченный запросил в Управлении ФССП по Иркутской области информацию об исполнении

судебных решений по предоставлению сиротам жилья за последние 20 лет, однако информация была предоставлена только за 2017, 2018 и первое полугодие 2019 года.

В 2017 году на исполнении ФССП по Иркутской области находилось 191 исполнительное производство о предоставлении жилья сиротам, окончено 90 производств, из них 85 окончены исполнением, т. е. предоставлением жилья.

В 2018 году на исполнении находилось 147 исполнительных производств по обеспечению сирот жильем, окончено 19 производств, из которых только девять окончены исполнением.

За первое полугодие 2019 года Управлением ФССП по Иркутской области окончено 15 исполнительных производств из 148, находящихся в подразделениях Управления, и только 3 окончены исполнением (табл. 2).

Таблица 2

**Процент оконченных исполнением исполнительных производств  
Управления ФССП по Иркутской области**

год	Количество исполнительных производств	Количество исполнительных производств, оконченных исполнением	% исполнительных производств, оконченных исполнением
2017	191	85	45
2018	147	9	6
первое полугодие 2019	148	3	2

Таким образом, удельный вес оконченных исполнением производств по обеспечению сирот жильем с 45% в 2017 году снизился до 6% в 2018 году, а в первом полугодии 2019 года составил всего 2%.

Часто Уполномоченному сироты жалуются на то, что судебные решения о возложении на министерство имущественных отношений Иркутской области обязанности обеспечить их жильем годами не выполняются.

Уполномоченный по этому поводу неоднократно обращался в адрес руководства Управления ФССП по Иркутской области, обращая внимание на сроки, установленные Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», в соответствии с которым, как правило, срок исполнительного производства составляет не более 2 месяцев.

Отвечая Уполномоченному, руководитель Управления – главный судебный пристав Иркутской области Т.Т. Магомедов проинформировал, что соответствующее судебное решение будет исполнено согласно очередности,

установленной Законом Иркутской области от 28 декабря 2012 года № 164-ОЗ «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области».

Уполномоченный, не согласившись с указанной в ответе мотивировкой, направил запрос в Федеральную службу судебных приставов России, руководитель которой подтвердил позицию Уполномоченного в том, что судебный пристав-исполнитель при выполнении судебного решения руководствуется исключительно федеральным законодательством. В этой связи в мае текущего года Уполномоченный вновь обратился к главному судебному приставу Иркутской области Т.Т. Магомедову с просьбой вернуться к рассмотрению сроков исполнения судебных решений с учетом мнения руководства ФССП России.

Наряду с анализом ситуации по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями в Иркутской области в свете соблюдения и гарантии права граждан на жилье, при подготовке настоящего доклада была изучена практика других субъектов Российской Федерации по открытым интернет-источникам, а также на основе предоставленной информации государственных органов, главным образом, Сибирского федерального округа.

Так, в Алтайском крае на 1 января 2019 года в список детей-сирот, нуждающихся в предоставлении жилого помещения, включено 7 216 человек, из них в возрасте 18 лет и старше – 5 249 человек. Учет ведется краевым государственным казенным учреждением «Региональное жилищное управление», им же принимается решение о заключении договора специализированного найма с конкретным сиротой.

В Республике Алтай на начало 2019 года числилось 1 753 человека, относящихся к сиротам, нуждающимся в жилье, из них 1 273 уже достигли 18 лет и имели право на получение специализированного жилья. В 2018 году сиротам предоставлено 119 жилых помещений и частных домов. Предоставление жилья осуществляется Министерством труда, социального развития и занятости населения Республики Алтай.

На начало 2019 года в Кемеровской области на соответствующем учете находилось 13 554 человек, из них у 9 934 уже наступило право на получение жилья (исполнилось 18 лет). Предоставление жилого помещения ребенку-сироте производится из специализированного жилищного фонда Кемеровской области в соответствии с Законом Кемеровской области «О порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Кемеровской области» либо из специализированного жилищного фонда муниципального образования – в случае наделения законом Кемеровской

области органов местного самоуправления государственным полномочием по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот. Сироты, нуждающиеся в жилье, включаются в список по тому муниципальному образованию, где они зарегистрированы по месту жительства. По договору найма специализированного жилого помещения жилое помещение предоставляется ребенку-сироте на территории муниципального образования, по которому он состоит в списке. В случае, если торги по приобретению жилья признаны не состоявшимися, с согласия сироты жилье предоставляется на территории другого муниципального образования, перечень которых установлен законом. Как правило, если на территории поселения, входящего в состав муниципального района, не представляется возможным приобрести жилье, сироте предлагается жилье в районном центре.

По состоянию на 1 января 2019 года в Красноярском крае состояли на учете 7 998 сирот, нуждающихся в жилье, из них 5 353 уже достигли возраста 18 лет. Учет сирот, нуждающихся в жилом помещении, ведет министерство образования и науки Красноярского края. Обеспечивают сирот жильем органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Красноярского края за счет средств краевого бюджета.

По информации министерства труда и социального развития Новосибирской области, на 1 января 2019 года в регионе в предоставлении жилых помещений нуждались 6 597 сирот, из них 4 387 уже достигли возраста 18 лет. Данное ведомство обеспечивает сирот жилыми помещениями. Среди интересной особенности следует отметить постановление Правительства Новосибирской области от 10 декабря 2012 года № 557-п «О компенсации платы за наем жилого помещения», в соответствии с которым сиротам, своевременно не обеспеченным жильем и нуждающимся в нем, предоставляется компенсация платы за наем жилого помещения, которая предоставляется заявителю в отношении одного жилого помещения. Размер компенсации не может превышать 5 000 рублей в месяц при найме жилого помещения на территории муниципального района, 10 000 рублей в месяц – при найме жилого помещения на территории городского округа (за исключением города Новосибирска, рабочего поселка Кольцово), 15 000 рублей в месяц – при найме жилого помещения на территории города Новосибирска, рабочего поселка Кольцово.

На территории Пермского края по состоянию на 1 января 2019 года проживало 5 442 сироты, имеющих право на получение жилого помещения специализированного жилищного фонда, из них 3 900 уже достигли возраста 18 лет. По плану на 2018 год предусматривалось приобрести 1 017 жилых помещений для сирот, но фактически было приобретено 790. Жилыми

помещениями сирот обеспечивают органы местного самоуправления. Формирование соответствующего списка осуществляется органом местного самоуправления Пермского края по месту жительства сирот.

В Томской области на начало 2019 года более 1 882 сирот нуждаются в предоставлении жилого помещения, в том числе достигли возраста 18 лет 890, из которых 179 человек написали заявление об отсрочке предоставления жилого помещения. Предоставление жилья сиротам осуществляется органами местного самоуправления поселений, городских округов Томской области, реализующими государственные полномочия по обеспечению жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот. Они же ведут учет сирот, нуждающихся в предоставлении жилья.

По сведениям министерства образования Омской области, в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, на 1 января 2019 года включено 7 039 человек, из которых у 5 031 человека старше 18 лет возникло право на обеспечение жильем; при этом у 1 826 сирот возраст превышает 23 года, а у 378 — 28 лет. Уполномоченным органом исполнительной власти Омской области по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями является министерство имущественных отношений Омской области. Уполномоченным органом исполнительной власти Омской области, осуществляющим формирование и ведение списка детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, является министерство образования Омской области.

Растет количество сирот, не обеспеченных жильем, в Республике Хакасия. В 2018 году их число составило 4 063, из них у 2 086 человек право на получение жилого помещения уже возникло, но еще не реализовано. На конец 2018 года в республике 945 сирот не получили жилье, несмотря на то, что имеются соответствующие решения суда в их пользу. Учет сирот, нуждающихся в жилом помещении, ведут органы местного самоуправления городских округов и районов, они же обеспечивают нуждающихся сирот жильем.

В Республике Тыва на начало 2019 года состоит на учете 4 596 сирот, нуждающихся в жилье, из них 3 607 человек достигли возраста 18 лет. В 2017 году обеспечено жильем 96 человек, в 2018 году — 43 человека. Обеспечением сирот жильем занимаются органы государственной власти республики.

В Республике Бурятия на 1 января 2019 года на учете нуждающихся в жилых помещениях состоит 6 877 сирот, из них от 18 лет и старше — 3 302. Жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений предоставляются уполномоченным Правительством Республики Бурятия органом исполнительной власти, он же ведет учет сирот, нуждающихся в жилье.

В Забайкальском крае на учете на начало текущего года для предоставления жилья состоит 8 055 человек, из них достигли возраста 18 лет 6 337 сирот. Жилые помещения предоставляются сиротам из специализированного жилищного фонда Забайкальского края.

В Республике Саха (Якутия) на 1 января 2019 года на учете для предоставления жилого помещения состояло 2 000 сирот, из них 1 369 уже достигли возраста 18 лет.

Предоставление жилья сиротам осуществляется из специализированного жилищного фонда республики. С этой целью уполномоченный орган исполнительной власти Республики Саха (Якутия) формирует единый реестр лиц, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями. Интересной особенностью является то, что заявления о включении в реестр подаются в органы местного самоуправления по месту жительства сироты, которые в течение 15 рабочих дней со дня представления всех документов, прилагаемых к заявлению о включении в реестр, готовят заключение, содержащее вывод о включении в реестр или об отказе во включении в реестр и затем в течение 5 рабочих дней со дня вынесения заключения направляют его и заявление о включении в реестр 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 семей нанимателей жилых помещений по договорам социального найма или собственниками жилых помещений, также акт в уполномоченный государственный орган. Уполномоченный государственный орган в течение 15 рабочих дней со дня поступления заключения и документов проводит проверку сведений, содержащихся в документах, и принимает решение о включении в реестр или об отказе во включении в реестр. В случае непредставления законными представителями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в установленный срок заявления о включении детей в реестр орган опеки и попечительства органа местного самоуправления обязан самостоятельно принять меры для включения указанных детей в реестр.

Существенным образом отличается от других регионов опыт решения данного вопроса в Приморском крае. На 1 января 2019 года в сводный список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Приморского края, имеющих право на обеспечение жилым помещением, были включены 7 322 человека, из них 5 504 достигли совершеннолетия. При этом на исполнении в Администрации Приморского края находится 4 224 судебных решения. Жилыми помещениями в 2018 году обеспечены 318 человек (все – во исполнение судебных решений).

Способ решения проблемы в крае выглядит следующим образом. Уполномоченный орган исполнительной власти Приморского края ведет учет нуждающихся в жилье сирот. Жилье им предоставляется из специализированного жилищного фонда Приморского края, а также из специализированных жилых фондов муниципальных образований районов и городских округов. Учет сирот, нуждающихся в жилье, ведется с разбивкой по муниципальным образованиям, и жилье сироте предоставляется из специализированного жилищного фонда соответствующего муниципального образования. Однако в случае, если имеется решение суда (более чем у 76% сирот, достигших возраста 18 лет, имеется решение суда), в котором обязанность обеспечить сироту жильем возложена на администрацию Приморского края, сирота обеспечивается жильем из специализированного жилищного фонда края.

При судебном рассмотрении дела об обеспечении сироты жильем лицу, включенному в список, достигшему возраста 25 лет, имеющему удовлетворительную адаптацию к самостоятельной жизни, в отношении которого до 1 января 2019 года вынесен судебный акт, при наличии вступившего в законную силу определения суда об утверждении мирового соглашения об урегулировании судебного спора об обеспечении жилым помещением, предоставляется право на однократное получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения в собственность, удостоверяемой сертификатом. Такая практика представляется небесспорной, поскольку данная мера социальной поддержки провоцирует рост организованной преступности и повышает уязвимость слабо социализированных лиц. Именно по этой причине федеральный законодатель отошел от нее в 2004 году, исключив норму о возможности предоставления сироте ссуды на приобретение жилья из Федерального закона № 159-ФЗ: вокруг сирот действовали организованные группы мошенников, которые «помогали» им расстаться с полученной ссудой или со свежеприобретенным жильем. Для борьбы с мошенничеством в отношении заведомо слабо социализированных сирот из федерального законодательства в 2012 году также исключена норма о предоставлении сиротам жилья по договору социального найма, именно с целью предотвратить возможность его мгновенной приватизации и отчуждения в результате действий мошенников.

Изложенное выше свидетельствует, что субъекты Российской Федерации по-разному решают проблему обеспечения сирот жильем, используя в этих целях различные варианты. Полномочия в этой сфере могут решаться на уровне органов государственной власти субъекта, а могут быть переданы органам местного самоуправления, причем в этом случае также возможны два варианта

(наделение полномочиями органов поселений и городских округов или наделение полномочиями органов власти районов и городских округов). Допускается и своеобразное разделение труда: органы местного самоуправления принимают заявления о постановке на учет, принимают решение о невозможности проживания сироты в ранее занимаемом жилом помещении и предварительное решение о постановке сироты на учет, а на долю органов государственной власти в этом случае остается окончательное принятие решения о постановке сироты на учет и его фактическое обеспечение жильем. Сравнить успехи субъектов Российской Федерации в обеспечении сирот жильем достаточно сложно из-за их особенностей и различия (например, по численности населения), а также способов решения поставленной задачи, разнице в порядке учета сирот, нуждающихся в жилье (включение в установленный соответствующим регионом порядок требований, способствующих искусственному снижению количества сирот, состоящих на учете, с целью экономии денежных средств).

Наиболее обоснованным представляется сравнение количества сирот, состоящих на учете для обеспечения жильем, в пересчете на стандартную социологическую выборку (на 100 тыс. человек населения) (табл. 3).

Таблица 3

**Количество сирот, достигших возраста 18 лет, нуждающихся в предоставлении жилого помещения (на 1 января 2019 года)**

Субъект РФ	Численность населения	Численность сирот, состоящих на учете, достигших возраста 18 лет	Количество сирот, состоящих на учете, достигших возраста 18 лет, на 100 тыс. человек населения
Иркутская область на 01.01.2018 г.	2 404 196	6 088	254
Иркутская область на 01.01.2019 г.	2 398 617	9 983	416
Алтайский край	2 332 511	5 249	225
Забайкальский край	1 065 785	6 337	595
Кемеровская область	2 674 283	9 934	372
Красноярский край	2 874 050	5 353	186
Новосибирская область	2 793 389	4 387	157
Омская область	1 944 225	5 031	259
Приморский край	1 902 719	5 504	289
Республика Алтай	218 866	1 273	584
Республика Бурятия	983 276	3 302	336
Республика Саха (Якутия)	966 997	1 369	142
Республика Тыва	324 420	3 607	1113
Республика Хакасия	536 167	2 086	389
Томская область	1 077 442	711*	72

\* без учета 179 сирот, подавших заявления об отсрочке предоставления жилья.

Из приведенной таблицы следует, что если бы число сирот, состоящих на учете в Иркутской области и достигших возраста 18 лет, оставалось неизменным с 1 января 2018 года, то Иркутская область по данному показателю находилась бы на 5 месте в Сибирском федеральном округе, уступая Томской, Новосибирской областям, Красноярскому и Алтайскому краям.

Однако принятые в июне 2018 года поправки в Закон Иркутской области № 164-ОЗ, внесшие коррективы в порядок учета сирот, нуждающихся в предоставлении жилья, привели почти к двукратному увеличению удельного веса числа сирот, состоящих на учете и достигших возраста 18 лет.

Изменениями, внесенными в часть 3 статьи 6 указанного Закона, фактически исключена ситуация, при которой сироты, нуждающиеся в жилье, подлежали фактически двойному учету – до 18 лет и после. До вступления в силу указанных изменений учетом сирот в возрасте до 18 лет занималось министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, а учетом сирот, достигших совершеннолетия, – министерство имущественных отношений Иркутской области. Причем для постановки на учет в этом министерстве сироте после достижения возраста 18 лет требовалось подать новое заявление, и на этом этапе «терялось» значительное количество сирот, не подозревающих о необходимости встать на новый учет в другом ведомстве.

В новой редакции Закона Иркутской области № 164-ОЗ установлен единый учет министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. 27 декабря 2018 года в указанный Закон были внесены новые изменения, которые дали право органам опеки самостоятельно ставить сирот на учет для предоставления жилого помещения в случае, если даже они или их представители не обратились в министерство с соответствующим заявлением. В результате упорядочения системы учета обязательства Иркутской области по обеспечению жилыми помещениями сирот, достигших возраста 18 лет, одномоментно увеличились более чем на 3 000 человек.

Анализ существующей практики показывает, что передача обязанности по организации и ведению учета сирот, нуждающихся в предоставлении жилого помещения, в органы местного самоуправления, как это сделано во многих субъектах Российской Федерации, приводит к некачественному и неполному учету сирот, нуждающихся в жилье. Самая простая причина – переезд сироты из одного муниципального образования в другое, например, из города, где ребенок проживал вместе с родителями, в другой населенный пункт к бабушке-опекуну. Неполный учет сирот, нуждающихся в жилье, в свою очередь, приводит к снижению количества сирот, состоящих на учете для предоставления жилого помещения, что приводит к искусственному

уменьшению обязательств органов государственной власти по финансированию приобретения жилья для сирот.

В настоящее время в Правительстве Иркутской области рассматривается возможность предоставления жилищных сертификатов для детей-сирот. Об этом сказал Губернатор Иркутской области Сергей Левченко в отчете о результатах деятельности областного Правительства по итогам 2018 года на 16 сессии регионального парламента: «Мы понимаем, что для ликвидации имеющейся очереди нужны дополнительные меры, поэтому рассматриваем альтернативные механизмы решения проблемы, в частности, возможность предоставления жилищных сертификатов, которые бы действовали на территории всей Иркутской области». Однако учитывая предыдущий опыт Российской Федерации (до 2004 года), к такому методу решения вопроса следует подходить очень взвешенно.

### **Проблема формирования специализированного жилищного фонда Иркутской области**

В соответствии со статьей 8 Федерального закона №159-ФЗ сиротам предоставляются жилые помещения специализированного жилищного фонда по договору найма специализированного жилого помещения.

Серьезную озабоченность Уполномоченного вызывают способы пополнения такого специализированного жилищного фонда Иркутской области, избранные министерством имущественных отношений Иркутской области. Таких способов в практике министерства всего два: купля-продажа жилых помещений и участие в долевом строительстве.

Основным способом пополнения специализированного жилищного фонда Иркутской области является долевое строительство.

Следует заметить, что министерство имущественных отношений Иркутской области приобретает столько квартир для детей-сирот, что выкупает многоквартирный дом или даже несколько домов целиком.

Ситуация, когда министерство путем участия в долевом строительстве приобретает дома целиком, вызывает недоумение, поскольку оно является единственным «дольщиком» в строящемся доме.

В соответствии с Федеральным законом № 214-ФЗ на официальном сайте застройщика в отношении каждого многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, строящихся (создаваемых) с привлечением средств участников долевого строительства, в электронном виде должен быть размещен проект договора участия в долевом строительстве или проекты таких

договоров, используемые застройщиком для привлечения денежных средств участников долевого строительства объектов недвижимости.

Пополнение специализированного жилищного фонда в Иркутской области производится в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в виде электронного аукциона. Для осуществления закупки заказчик обязан разместить извещение об осуществлении закупки в единой информационной системе. К документации об электронном аукционе прилагается проект государственного контракта, который является неотъемлемой частью этой документации. Таким образом, у застройщика при привлечении денежных средств участников долевого строительства на сайте выложен проект договора участия в долевом строительстве, а у государственного органа в информационной системе выложен проект государственного контракта. Отступать от условий указанных проектов соглашений ни застройщик, ни государственный орган не имеют права. Следовательно, застройщик, привлекающий денежные средства для осуществления долевого строительства, не может заключить государственный контракт по причине того, что обязан заключать договоры в соответствии с проектами, опубликованными на своем сайте.

Во всех случаях заключения договоров долевого строительства министерством имущественных отношений Иркутской области отсутствует положительное заключение государственной экспертизы проектной документации. Специалисты ведомства объясняют это тем, что в соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса РФ экспертиза не проводится в отношении жилых домов этажностью до трех этажей.

В соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса РФ проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, подлежат экспертизе, за исключением установленных случаев. К таким случаям относятся, в том числе многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из одной или нескольких блок-секций, количество которых не превышает четыре, в каждой из блок-секций находятся несколько квартир и помещения общего пользования, каждая имеет отдельный подъезд с выходом на территорию общего пользования, в случае, если строительство или реконструкция таких многоквартирных домов осуществляется без привлечения средств бюджетов бюджетной системы РФ. В том числе и поэтому новое бюджетное жилье в Иркутской области – это исключительно трехэтажные многоквартирные дома. Есть основания полагать, что именно по этой причине

министерство имущественных отношений Иркутской области не заключает договоры строительного подряда, поскольку, по мнению специалистов министерства, в таком случае проектная документация подлежит экспертизе. То есть министерство имущественных отношений Иркутской области избегает проведения государственной экспертизы проектной документации жилья для детей-сирот. Для этого заключаются договоры долевого строительства на приобретение жилья в домах до трех этажей, по которым уже получено разрешение на строительство без положительного заключения государственной экспертизы.

Однако при заключении государственного контракта на долевое строительство привлекаются денежные средства бюджетной системы РФ, а значит, независимо от количества этажей, проектная документация подлежит экспертизе. Таким образом, при пополнении специализированного жилищного фонда в форме долевого строительства в состав аукционной документации должно быть включено требование о положительном заключении государственной экспертизы проектной документации. В противном случае риски получения в итоге некачественного жилья возрастают.

В ноябре – декабре 2019 года прокуратура Ленинского района г. Иркутска провела проверку шести государственных контрактов на долевое строительство 3 блок-секций многоквартирного жилого дома для сирот, нуждающихся в жилье, в соответствии с которыми финансирование строительства осуществляется за счет бюджета Иркутской области. Как установлено частью 3.4 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ, проектная документация всех объектов, строительство и реконструкция которых финансируется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, подлежит государственной экспертизе. По факту отсутствия положительного заключения государственной экспертизы прокуратурой района в адрес застройщика внесено представление.

### **Проблема обеспечения качества специализированного жилья в Иркутской области**

Общеизвестно, что судебные тяжбы «дольщиков» с застройщиками начинаются обычно после того, как прошел срок сдачи объекта в эксплуатацию, и «внезапно» становится известно, что застройщик либо вообще дом не сумел построить, либо построил его некачественно, либо построенный дом не соответствует параметрам, указанным в договоре долевого строительства или проектной декларации.

При долевом строительстве исключена возможность дольщика контролировать процесс строительства дома. Любые претензии к застройщику он может предъявить исключительно после срока сдачи объекта недвижимости в эксплуатацию. Именно этим опасно заключение договора долевого строительства.

В адрес Уполномоченного и иных государственных органов поступают жалобы на качество предоставленных сиротам жилых помещений. Это связано, по мнению Уполномоченного, с отсутствием надлежащего контроля качества строительства на всех его этапах, включая выбор места строительства.

Можно привести характерный пример формирования специализированного жилищного фонда в Иркутской области для сирот.

В адрес Уполномоченного поступила жалоба от гражданина К. по поводу неудовлетворительного качества жилого помещения, предоставленного ему как сироте. В ходе проведенной проверки установлено, что в 2015 году в г. Тулуне Иркутской области застройщиком начато строительство 30-квартирного жилого дома, в котором все квартиры были однокомнатные и имели площадь 32 квадратных метра (т. е. по площади соответствовали нормам жилых помещений для сирот), что говорит о том, что изначально жилые помещения в доме никто не собирался продавать на рынке жилья, и дом предназначался для расселения сирот.

Министерство по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области с целью пополнения министерством имущественных отношений Иркутской области специализированного жилищного фонда попыталось провести два электронных аукциона на заключение договора долевого строительства в г. Тулуне. Один – на 14 квартир с начальной стоимостью 15 650 600 рублей, другой – на 10 квартир с начальной стоимостью 10 816 000 рублей. Поскольку для участия в указанных аукционах было подано по одной заявке, то оба аукциона были признаны несостоявшимися, и государственные контракты были заключены с единственным лицом, подавшим заявку по начальной (самой высокой) цене. Единственным лицом, подавшим заявку, стал застройщик, заблаговременно начавший строить в Тулуне 30-квартирный дом, в котором «по чистой случайности» все квартиры оказались площадью 32 квадратных метра.

Таким образом, министерство имущественных отношений Иркутской области уже на стадии строительства выкупило 24 квартиры в строящемся 30-квартирном доме.

Оставшиеся 6 квартир министерство имущественных отношений Иркутской области выкупило на следующий год, после того как дом был

построен. В этот раз был заключен договор купли-продажи на 6 жилых помещений за 6 489 600 рублей.

При строительстве указанного жилого дома отсутствовала государственная экспертиза проектной документации, поскольку, по мнению сотрудников министерства имущественных отношений Иркутской области, подобная экспертиза в данном случае не нужна.

Анализируя приведенные факты, Уполномоченный считает, что заблаговременное строительство многоквартирного жилого дома в г. Тулуне, все квартиры которого соответствуют формальным требованиям, выдвигаемым к жилью для сирот, стало возможно только в результате недобросовестных действий застройщика и сотрудников министерства. В свою очередь, закупка квартир «оптом», по 6, 10, 14 квартир в конкретном городе, в котором рынок жилья слабо развит (как и в любом населенном пункте Иркутской области, кроме Иркутска), практически исключает участие в аукционе других застройщиков, которые не могут иметь столько квартир, формально соответствующих требованиям аукциона.

По мнению Уполномоченного, министерство, решая задачу формирования специализированного жилищного фонда, исходит исключительно из необходимости освоения бюджетных средств для приобретения квадратных метров, без учета возникающих рисков при формировании мест компактного проживания большого количества сирот, связанных с их социализацией, трудностями по содержанию и эксплуатации жилья.

Показательный пример с формированием специализированного жилищного фонда в Иркутской области можно привести в связи с приобретением жилых помещений для сирот в поселке Малая Топка Иркутского района в 2013 – 2014 годах.

12 декабря 2013 года министром имущественных отношений Иркутской области А.А. Протасовым были заключены два государственных контракта на участие в долевом строительстве многоквартирного жилого дома под номерами 103 и 104. Цена государственного контракта № 103 составляла 11 762 400 рублей, в результате его исполнения министерство приобретало 12 жилых помещений площадью 29,4 квадратных метров каждое. В результате исполнения государственного контракта № 104 на 13 790 400 рублей специализированный жилой фонд Иркутской области также пополнялся на 12 жилых помещений площадью 34,4 квадратных метров каждое (областное законодательство позволяет предоставлять сиротам квартиры площадью от 28 до 38 квадратных метров). Все 24 квартиры по указанным контрактам строились в одном и том же доме, расположенном в поселке Малая Топка.

15 августа 2014 года министр имущественных отношений Иркутской области заключил еще 5 государственных контрактов на участие в долевом строительстве многоквартирного жилого дома, по которым государственный жилой фонд пополнился на 4 квартиры за 4 191 200 рублей, еще на 4 квартиры за 4 596 800 рублей, на 6 квартир за 6 489 600 рублей, на 11 квартир за 11 154 000 рублей и на 11 квартир за 11 154 000 рублей соответственно. Все пять электронных аукционов по выбору застройщика не состоялись по причине того, что на участие в аукционе поступила только одна заявка. С лицом, подавшим единственную заявку, министерство имущественных отношений и заключило контракты по начальной, самой высокой цене.

Итого, за 2013 и 2014 годы министерство имущественных отношений Иркутской области заключило семь государственных контрактов на долевое строительство трех многоквартирных жилых домов в Малой Топке на 60 жилых помещений общей стоимостью 74 900 800 рублей.

Говоря о качестве жилья для детей-сирот, важно отметить, что в соответствии с пунктом 9.27 «СП 54.13330.2011. Свод правил. Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003» снабжение дома питьевой водой должно быть предусмотрено от централизованной сети водоснабжения населенного пункта. В районах без централизованных инженерных сетей для одно-, двухэтажных зданий допускается предусматривать индивидуальные и коллективные источники водоснабжения. В данном случае, эти требования не были выполнены. Котельная в Малой Топке не допускала подключения новых абонентов, в результате указанные многоквартирные дома не были подключены к централизованному водопроводу населенного пункта, а были обеспечены другим коллективным источником водоснабжения – скважиной.

Кроме отсутствия централизованного водоснабжения, построенные три дома имели локальную канализацию, воды из которой впоследствии попадали в коллективный источник водоснабжения.

Между тем в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ в действующей на момент заключения контрактов редакции было установлено требование о том, что жилье для сирот должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта. В Малой Топке имеется централизованное отопление и водопровод, при этом жилье для сирот, закупленное министерством, не имело ни первого, ни второго.

Еще один показательный пример формирования специализированного жилищного фонда – из опыта приобретения жилья для сирот в г. Шелехове. В 2017 году в адрес Уполномоченного поступила жалоба на качество предоставленного сироте жилого помещения. Кроме этого, заявитель

жаловался на шум от проходивших рядом с домом поездов. В ходе проверки было установлено, что 13 августа 2014 года министерство имущественных отношений Иркутской области заключило три государственных контракта на участие в строительстве многоквартирного жилого дома. Все контракты были заключены с одним и тем же застройщиком. В совокупности стоимость указанных контрактов составила 36 166 000 рублей, в результате их реализации министерство приобретало право собственности на 50 квартир для сирот. В среднем стоимость одной квартиры для сирот составляла 723 000 рублей. Через день, 15 августа 2014 года, был заключен еще один контракт с тем же застройщиком на 16 088 800 рублей, для строительства еще 14 квартир. Стоимость одной квартиры по данному контракту составила 1 149 200 рублей.

В дальнейшем 1 июня 2015 года указанное министерство заключило еще три контракта с тем же застройщиком. Всего в 2015 году министерство имущественных отношений Иркутской области заключило с ним 11 государственных контрактов на участие в долевом строительстве многоквартирного жилого дома. В 2016 году заключены еще два государственных контракта на участие в долевом строительстве многоквартирного жилого дома с данным застройщиком.

Всего министерством с одним и тем же застройщиком в 2014 – 2016 годах было заключено 17 государственных контрактов на общую сумму 302 798 080 рублей для строительства 288 квартир. В итоге министерство имущественных отношений Иркутской области практически полностью выкупило четыре многоквартирных дома в г. Шелехове по улице Известковой (всего 312 квартир).

Все четыре многоквартирных дома по улице Известковой, в которых министерство имущественных отношений Иркутской области приобрело жилье для сирот (дома № 16, 17, 18, 19), находятся на одном земельном участке, расположенном на расстоянии менее 100 метров от проходящей поблизости железной дороги.

Между тем согласно пункту 8.20 Свода правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» СНиП 2.07.01-89\* жилую застройку необходимо отделять от железных дорог санитарно-защитной зоной шириной не менее 100 метров, считая от оси крайнего железнодорожного пути.

По поводу грубого и массового нарушения федерального законодательства Уполномоченным была направлена информация Губернатору и Правительству Иркутской области, а также прокурору Иркутской области.

О результатах проведенной проверки Правительство Иркутской области уведомило Уполномоченного спустя почти четыре месяца после обращения,

указав, что министерством имущественных отношений Иркутской области в адрес застройщика подготовлена претензия об устранении нарушений, допущенных при строительстве многоквартирных жилых домов и подавлении повышенного уровня шума от железнодорожных путей во всех жилых помещениях.

Уполномоченный искренне надеялся, что в результате рассмотрения его обращений права сирот, проживающих по улице Известковой в г. Шелехове, будут восстановлены если не Правительством Иркутской области, то хотя бы в результате вмешательства областной прокуратуры. Однако реакции прокуратуры Иркутской области на сообщение Уполномоченного о массовом нарушении прав граждан не последовало.

Из предоставленной Уполномоченному одним из жильцов, проживающих на улице Известковой, копии письма прокуратуры г. Шелехова от 4 апреля 2018 года (исх. № 95ж-18) за подписью прокурора города А.Л. Липунова о результатах проверки нарушений федерального законодательства следует: «Факты строительства многоквартирного дома в границах санитарно-защитной зоны железной дороги сами по себе не свидетельствуют о нарушении жилищных прав и не являются достаточным основанием для возложения на виновных лиц обязанности выполнить мероприятия по шумозащите. В данном случае необходимо провести натурные исследования атмосферного воздуха и измерения физических факторов воздействия на среду обитания и здоровье граждан, проживающих в многоквартирных домах».

Однако, по мнению Уполномоченного, невыполнение требований СНиП 2.07.01-89\* является нарушением федерального законодательства само по себе и не нуждается в дополнительных доказательствах причинения вреда жильцам.

9 июня 2018 года прокурором г. Шелехова А.Л. Липуновым был фактически подведен итог этой истории. В своем письме (исх. № 95ж-18) он указал, что «из протоколов измерения, заключения специалиста Управления Роспотребнадзора по Иркутской области от 30.05.2018 г. следует, что уровень шума, виброускорения не превышают предельно допустимые уровни, установленные СанПин 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях», а потому «оснований для принятия мер прокурорского реагирования не усмотрено».

В течение шести месяцев 2014 года Уполномоченный занимался проблемой несоответствия техническим и санитарным нормам жилья, предоставленного сиротам в п. Кутулик Аларского района.

Проведенные Уполномоченным и сотрудниками его аппарата проверки указанного жилья показали, что строительство жилых помещений для сирот

велось без государственной экспертизы проектной документации. Разрешение на ввод в эксплуатацию указанных жилых домов выдано должностным лицом администрации муниципального образования «Аларский район» без учета имеющихся дефектов (отсутствие электроснабжения, нарушения санитарно-эпидемиологических и противопожарных норм и правил, отсутствие водоснабжения). Кроме того, в жилых помещениях при посещении были обнаружены отсутствие нормального электроснабжения, сырость, плесень, трещины в печах.

Уполномоченный незамедлительно обратился к Губернатору Иркутской области, в органы прокуратуры с просьбой принять меры для решения проблемы.

Прокурором Аларского района была проведена проверка и вынесено постановление о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования. Следователем Нукутского района СО СУ СК России по Иркутской области в отношении должностного лица администрации муниципального образования «Аларский район» было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 286 УК РФ (совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства). Прокуратурой Аларского района также проводилась проверка соблюдения градостроительного и иного законодательства с привлечением специалистов Роспотребнадзора, Центра гигиены и эпидемиологии, отдела надзорной деятельности ГУ МЧС России по Усть-Ордынскому Бурятскому округу.

Уполномоченный также неоднократно проводил на месте совместно с администрацией муниципального образования «Аларский район» рабочие совещания по данному вопросу, куда приглашались представители министерства имущественных отношений Иркутской области, администрации Усть-Ордынского Бурятского округа, органов опеки и попечительства и Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Аларского района, а также подрядчика, построившего эти дома, для скорейшего решения самых насущных проблем с жилыми помещениями, так как приближающаяся зима обрекала детей-сирот на проживание в холодных и сырых помещениях, что создавало реальную угрозу их жизни и здоровью.

Несмотря на неоднократные обещания должностных лиц о том, что будут приняты меры по подготовке жилых помещений к эксплуатации в зимних условиях, этого не произошло, и граждане, которым были выделены указанные жилые помещения, вновь обратились за помощью к Уполномоченному. Заявители указали: «Мы, жители ул. Медицинская п. Кутулик Аларского

района Иркутской области, обращаемся к Вам с просьбой о помощи! Нам нечем отапливать печи в квартирах. Печи в домах сильно трескаются, осыпается штукатурка, лопаются печные плиты. Двери в квартирах промерзают, из-за чего иной раз невозможно выйти из дома. В квартире 4-4 сырые обои, на которых появился грибок, в остальных квартирах с окон бежит вода. Квартиры холодные, так как соседние квартиры не отапливаются, хозяева в них не проживают. Бани построены на 4 хозяина. В них очень холодно, щели в стенах, двери плотно не закрываются. За водонапорной башней никто не следит, с 5 декабря 2014 года нет подачи воды, дверь не закрывается, трубы промерзли. Заселяться в эти дома никто не хочет, так как баня на 4 хозяина, ограждений нет, печи нечем отапливать и проблема с водой».

Обстоятельства приобретения жилых помещений в п. Кутулик и вселения в них лиц из числа детей-сирот дали основание Уполномоченному для обращения в Законодательное Собрание Иркутской области (в 2014 году) с просьбой назначить депутатскую проверку в связи с массовым нарушением их жилищных прав. Однако в проведении депутатской проверки было отказано.

В 2016 году к Уполномоченному поступила жалоба гражданина из числа детей-сирот на неудовлетворительное состояние жилого помещения, предоставленного ему министерством имущественных отношений Иркутской области с многочисленными дефектами. Кроме прочего, заявитель указал, что постоянным местом его жительства до предоставления жилого помещения был п. Приморский Осинского района Иркутской области, а новое жилье находится в п. Бильчир, что причиняет заявителю неудобства, так как ухудшилась возможность общаться со своими родственниками.

При рассмотрении жалобы было установлено, что 25 октября 2013 года на официальной электронной площадке РТС-тендер было опубликовано извещение о проведении открытого аукциона в электронной форме № 0134200000113006741 на участие в долевом строительстве многоквартирного жилого дома. В извещении не была указана вся обязательная информация в соответствии с требованиями законодательства. Данное обстоятельство практически исключило участие в аукционе иных застройщиков. В итоге аукцион был признан несостоявшимся, а с лицом, подавшим единственную заявку (ООО «Стройсервис»), 29 ноября 2013 года заключен государственный контракт № 2013.204624 на участие в долевом строительстве многоквартирных жилых домов. Государственная экспертиза проектной документации в данном случае также не проводилась.

Именно ООО «Стройсервис» осуществил в 2013 году строительство десяти 4-квартирных домов ненадлежащего качества в п. Кутулик. Эти жилые помещения также были приобретены министерством имущественных

отношений Иркутской области для формирования специализированного жилищного фонда Иркутской области для детей-сирот при весьма сомнительных обстоятельствах.

В нарушение условий, указанных в извещении, в соответствии с указанным государственным контрактом, застройщик был обязан построить и передать министерству имущественных отношений Иркутской области восемь жилых помещений, расположенных в двух 4-квартирных жилых домах, т. е. вместо частичного финансирования строительства одного многоквартирного жилого дома министерство имущественных отношений Иркутской области полностью профинансировало строительство двух многоквартирных домов.

Заключение договора долевого строительства вместо договора строительного подряда исключило возможность осуществления контроля за качеством строительства со стороны министерства имущественных отношений Иркутской области (фактического заказчика) и, как следствие этого, в одном из домов жильцами впоследствии были обнаружены многочисленные дефекты. Качество строительства в итоге оказалось таково, что один из построенных домов не был заселен и разрушался, а второй заселен только наполовину, так как сироты, которые годами стоят в очереди на жилье, отказывались там жить.

Более того, в соответствии с областным законодательством, жилое помещение, предоставляемое лицам из числа детей-сирот, должно быть благоустроенным применительно к условиям населенного пункта и предоставляться им по месту их постоянного жительства. Обратившийся к Уполномоченному заявитель постоянно проживал в п. Приморский Осинского района Иркутской области, соответственно, должен быть обеспечен жильем именно в п. Приморский, и жилье должно быть оборудовано водопроводом (поскольку в населенном пункте он есть). Однако указанные два 2-квартирных дома были построены в соседнем поселке Бильчир, в котором водопровода нет. Заявитель был вынужден согласиться на квартиру без водопровода в соседнем поселке, так как на тот момент ему уже было 26 лет, а строительство жилого помещения в его родном поселке даже не предполагалось.

Таким образом, министерство имущественных отношений Иркутской области в 2013 году приобрело восемь квартир в п. Бильчир для детей-сирот с нарушениями федерального законодательства. При этом в данном поселке не было такого количества детей-сирот, нуждающихся в жилье. В результате шесть из восьми построенных квартир долгое время фактически пустовали, а бюджету региона нанесен ущерб.

По вопросу системных недостатков в работе министерства имущественных отношений в сфере обеспечения жильем сирот Уполномоченным в январе 2017 года была направлена информация в Правительство Иркутской области.

Как правило, характеристики жилых домов, в которых приобретаются помещения для сирот, однозначно указывают на то, что они изначально строятся для продажи государству тем или иным способом. Обычно все квартиры в таком доме имеют площадь примерно 33 квадратных метра, при этом качество выполняемых работ – самое низкое. Есть основания считать, что застройщики уверены, что министерство имущественных отношений Иркутской области подпишет акты приема-передачи, не обращая внимания на качество построенного жилья. Для чиновников в этом случае важна бумага муниципалитета о разрешении на ввод в эксплуатацию. Для них это своего рода индульгенция. Как такой документ был получен и каково на самом деле качество жилья, построенного на средства бюджета, их не интересует.

Выбирая долевое строительство как основной способ пополнения специализированного жилищного фонда Иркутской области министерство не проводит обязательной государственной экспертизы проектной документации. При этом квалифицированно принять уже построенное жилье по акту приема-передачи министерство имущественных отношений Иркутской области не может даже теоретически, поскольку в штате ведомства отсутствуют квалифицированные инженеры-строители, способные выявить имеющиеся недостатки жилых помещений.

В итоге акты приема-передачи на жилые помещения подписываются формально, в г. Иркутске, без выезда специалистов министерства для осмотра принимаемых объектов.

Всего за 2016 год министерство имущественных отношений Иркутской области заключило 26 государственных контрактов долевого строительства и ни одного договора строительного подряда. За 2017 год министерством имущественных отношений Иркутской области не заключено ни одного договора строительного подряда. В то же время заключено 45 государственных контрактов на участие в долевом строительстве на 623 жилых помещения. Еще 156 жилых помещений были приобретены путем заключения договора купли-продажи.

### **Проблема локализации специализированного жилищного фонда в Иркутской области и создания мест компактного проживания большого количества сирот**

Среди территорий Иркутской области лидерами по числу сирот, достигших возраста 18 лет и нуждающихся в предоставлении жилого помещения, по состоянию на 1 января 2018 года являются:

- 1) г. Иркутск – 1 353 человека;
- 2) Тайшетский район – 674 человека;
- 3) Ангарский городской округ – 515 человек;
- 4) Нижнеудинский район – 495 человек.

Интересно отметить, что по итогам 2017 года подобный перечень лидеров выглядел следующим образом:

- 1) г. Иркутск – 1 314 человек;
- 2) Ангарский городской округ – 432 человека;
- 3) Тайшетский район – 304 человека;
- 4) г. Черемхово – 284 человека.

Таким образом, по количеству «бывших» сирот, не обеспеченных жильем по достижении 18 лет, Тайшетский район переместился с третьего на второе место с увеличением числа лиц, состоящих на учете, более чем в два раза. Также в четверке лидеров оказался Нижнеудинский район, в котором по итогам 2017 года на учете для обеспечения жильем состояло 279 сирот, достигших возраста 18 лет, т. е. за год произошло увеличение числа состоящих на учете сирот более чем в 1,7 раза (табл. 4).

В свою очередь, в Ангарском городском округе количество сирот, состоящих на учете для предоставления жилья, стабильно снижается по причине того, что Ангарский городской округ стал одной из «любимых» площадок министерства имущественных отношений Иркутской области по приобретению жилья для сирот.

К сожалению, на соответствующий запрос о предоставлении жилых помещений сиротам в 2018 году с разбивкой по районам, Уполномоченному информация не была предоставлена.

Таким образом, некоторые муниципальные образования в период с 2014 года (период, с которого министерство имущественных отношений Иркутской области фактически приступило к обеспечению жильем детей-сирот) стали лидерами по обеспечению сирот жильем с большим отрывом.

Количество приобретаемого жилья в некоторых муниципальных образованиях однозначно указывает на то, что в этих населенных пунктах селят в том числе «иногородних» сирот.

**Предоставление жилых помещений сиротам по муниципальным образованиям Иркутской области**

№ п/п	Территория МО	Количество жилых помещений, предоставленных детям-сиротам				
		2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
	Количество МО	3	26	18	20	20
1	Аларский район		40			
2	Ангарский ГО			42	25	95
3	Балаганский район		12		8	
4	Баяндаевский район		28	18	1	
5	Боханский район		32			
6	город Братск		2	86	50	50
7	город Зима		78		30	72
8	город Иркутск		63	99		2
9	город Саянск		18	55	3	53
10	город Свирск		41	11		
11	город Тулун	10	52	25	6	29
12	город Усолье-Сибирское		40	66	60	40
13	город Усть-Илимск					21
14	город Черемхово		80		30	14
15	МО города Бодайбо и района			1		
16	Жигаловский район		8			
17	Заларинский район	3	60		33	43
18	Зиминский район		10			
19	Иркутский район		55	70	11	
20	Качугский район		25	10	9	1
21	Куйтунский район		18			
22	Нижеилимский район		27			
23	Нижеудинский район		60	30	41	4
24	Нукутский район		21	10	11	13
25	Ольхонский район		26	4		
26	Осинский район	4	46			
27	Слюдянский район		24	40	35	2
28	Усольский район			37		24
29	Усть-Удинский район		38	10	4	16
30	Усть-Кутский район				17	61
31	Эхирит-Булагатский район				28	24
32	Тайшетский район				94	5
33	Шелеховский район		96	131	166	187
	<b>Количество жилых помещений</b>	<b>17</b>	<b>1 000</b>	<b>745</b>	<b>662</b>	<b>756</b>

Часто бывшие сироты являются социально не адаптированными, многие из них не имеют постоянного источника дохода и, соответственно, не могут

стабильно оплачивать коммунальные платежи. Проблема эта усугубляется в случае, если сиротами заселен целый дом или несколько близлежащих домов. Зачастую от обслуживания подобных домов управляющие компании отказываются категорически, и долгое время подобные дома никем не обслуживаются, что отрицательно сказывается на их и без того плохом техническом состоянии.

Места компактного проживания большого количества сирот становятся неблагополучным районом. В значительной своей части сироты, получившие жилье, не имеют постоянного источника дохода и, в том числе по этой причине, ведут асоциальный образ жизни, достаточно часто совершают правонарушения. Особенно это относится к сиротам, переехавшим из другой местности, потерявшим последние социальные связи.

По глубокому убеждению Уполномоченного, органы государственной власти должны сконцентрироваться на безусловном обеспечении сирот качественным жильем в местах их постоянного проживания. Важно сформулировать и последовательно реализовывать государственную жилищную политику в Иркутской области, что в конечном итоге позволит решить указанную проблему.

При этом необходимо отказаться от создания «гетто» в виде заселения многоквартирных домов сиротами целиком (или заселения сиротами нескольких рядом расположенных домов).

Впервые эта позиция Уполномоченного была сформулирована в ежегодном Докладе за 2017 год. Принятый летом минувшего года Федеральный закон от 29 июля 2018 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 267-ФЗ) предусматривает, что общее количество жилых помещений в виде квартир, предоставляемых сиротам в одном многоквартирном доме, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации и не может превышать 25% от общего количества квартир в этом многоквартирном доме, за исключением населенных пунктов с численностью жителей менее 10 тыс. человек, а также многоквартирных домов, количество квартир в которых составляет менее десяти.

Таким образом, позиция, обозначенная Уполномоченным в ежегодном Докладе за 2017 год, получила поддержку в виде федерального закона.

В сводном отчете Правительства региона о реализации мер по вопросам, поставленным в докладе Уполномоченного «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2017 году»,

относительно положений Федерального закона № 267-ФЗ сказано: «Вышеуказанные изменения могут привести к невозможности приобретения жилых помещений в связи с отсутствием вторичного рынка жилья надлежащего качества и низкой покупательской способностью населения во многих муниципальных образованиях при строительстве нового жилья и, как следствие, отсутствие рынка нового жилья. Прогнозируется неучастие застройщиков в аукционах в связи с отсутствием платежеспособного спроса на 75% жилых помещений в многоквартирных домах».

По мнению регионального Правительства, возникающая в результате корректировки законодательства двойственность, когда, с одной стороны, необходимо массово приобретать жилье для сирот, даже в населенных пунктах, где рынок жилья отсутствует, а с другой – жилье для сирот не должно занимать более 25% общего количества жилых помещений в многоквартирных домах и домах блокированной жилой застройки, лишь усугубляет положение сирот. И если ситуацию с обеспечением сирот жильем в Иркутской области до 2019 года можно было назвать «кризисом», то теперь она может быть обозначена как «катастрофа».

На самом же деле для реализации требования о предельной численности предназначенных для сирот жилых помещений в многоквартирных домах и блок-секций в домах блокированной застройки необходимо перестать рассматривать проблему обеспечения жильем сирот изолированно. Ее следует рассматривать в совокупности с обеспечением населения доступным, социальным жильем, когда оставшаяся часть таких квартир может быть приобретена не только физическими лицами, но и муниципалитетами, которые в соответствии с отечественным жилищным законодательством в установленном порядке должны предоставлять гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений муниципального жилищного фонда.

Наиболее сложная ситуация с обеспечением сирот жильем сложилась в г. Иркутске. В столице региона жилье для сирот не приобретается с 2016 года. Причем приобретение жилья в Иркутске в 2013 – 2016 годах целиком заслуга администрации г. Иркутска, которая по инерции продолжала исполнять судебные решения об обеспечении сирот жильем.

Вместе с тем в соответствии с законодательством жилье для сирот предоставляется по месту их жительства в соответствующем населенном пункте Иркутской области. С письменного согласия сироты жилое помещение может быть предоставлено в другом населенном пункте Иркутской области только в случае отсутствия жилых помещений в населенном пункте по месту жительства.

Министерство имущественных отношений Иркутской области объясняет невыполнение государственных обязательств по отношению к сиротам, живущим в Иркутске, тем, что показатель средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения в Иркутской области в соответствии с приказом Минстроя России от 13 апреля 2017 года № 708/пр «О показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации на II квартал 2017 года» должен составлять 35 098 рублей, при этом фактическая стоимость квадратного метра жилья в Иркутске более 40 тыс. рублей. С указанным доводом министерства имущественных отношений Иркутской области нельзя согласиться, поскольку Минстроем России утверждается средняя стоимость квадратного метра по региону, а высокая стоимость квадратного метра в столице региона может и должна компенсироваться существенно более низкой стоимостью квадратного метра в других населенных пунктах.

Таким образом, остается непонятным, почему министерство имущественных отношений Иркутской области приобретает жилье для сирот везде, кроме столицы региона. При этом стоимость приобретаемого жилья в любом, даже в самом депрессивном населенном пункте области, определяется по «средней» цене, в расчете которой принимались во внимание также и цены на жилье в г. Иркутске.

Размер федеральной субсидии для обеспечения сирот жильем рассчитывается с применением средней рыночной стоимости одного квадратного метра применительно ко всем лицам указанной категории, не реализовавшим свое право на получение жилого помещения.

Приказом Минстроя России от 19 декабря 2018 года № 822/пр «О показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации на I квартал 2019 года» для Иркутской области существенно повысился размер средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения. С 1 января 2019 года данный показатель составил 42 319 рублей. Повышение составило 7 221 рубль, что является беспрецедентным.

В региональном законодательстве данная норма была продублирована Законом Иркутской области от 27 декабря 2018 года № 147-ОЗ «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области».

## Совершенствование формирования специализированного жилищного фонда Иркутской области

В первую очередь, при строительстве социального жилья необходимо добиться снижения стоимости строительства одного квадратного метра без снижения качества жилья. Также необходимо добиться снижения стоимости эксплуатации жилья (особенно важно это для нанимателей с низкой платежеспособностью).

Рассмотрев, из чего складывается цена на жилое помещение, можно сделать вывод, что для формирования государственного жилищного фонда необходимо приобретать жилье, в структуре цены которого плата за земельный участок, налоги, банковское обслуживание, страхование, инфляция, подключение к коммунальным сетям, оплата посредников, оплата офиса и менеджеров по продажам, стоимость рекламы, либо исключены, либо сведены к минимуму. Этого можно добиться строительством по типовым проектам в минимально сжатые сроки. Заключая договор строительного подряда, необходимо из стоимости квадратного метра исключить многочисленных посредников, расходы строительной компании на офис и менеджеров по продажам, рекламу. Строительство по типовому проекту (особенно это касается строительства каркасных домов) позволит сократить сроки строительства и укладываться в одно лето (оптимально укладываться в один месяц), что минимизирует влияние инфляции на конечную цену квадратного метра и снизит расходы на банковское обслуживание.

С целью снижения стоимости жилья, приобретаемого для пополнения государственного жилищного фонда, следует рассмотреть такой фактор, как этажность, которая очень сильно влияет на стоимость жилья. Для домов высотой более 9 этажей по действующим нормам обязательно наличие не менее двух лифтов на подъезд и эвакуационных лестниц, не заполняемых дымом во время пожара. Для жилых зданий выше 5 этажей требуется наличие лифта в каждом подъезде. Естественно, реализация подобных требований отрицательно сказывается на стоимости строительства. Чем выше жилой дом, тем более мощным и дорогим должен быть фундамент здания для того, чтобы держать на себе многочисленные этажи. Напротив, малоэтажное строительство позволяет резко снизить стоимость квадратного метра. Не случайно самую низкую стоимость квадратного метра в Иркутской области из всех новых многоквартирных жилых домов демонстрируют трехэтажные дома.

В качестве варианта снижения стоимости квадратного метра жилья целесообразно самым подробным образом рассмотреть возможность массового

строительства деревянных многоквартирных домов и жилых домов блокированной жилой застройки.

Успешные примеры деревянного домостроения имеются в Ямало-Ненецком автономном округе. Обеспечением комплектов для деревянного домостроения там занимается Ямальский лесопромышленный комплекс в Тарко-Сале. В качестве сырьевой базы используются леса Красноселькупского лесничества, состоящие, главным образом, из хвойных пород дерева (сосны, ели и лиственницы) и имеющие большой резерв расчетной лесосеки (3 022 тыс. м<sup>3</sup> деловой древесины в год).

При этом цена на жилье эконом-класса, предлагаемое предприятием, значительно ниже рыночных предложений других компаний страны.

По оценкам специалистов, соотношение цены квадратного метра новых домов из газобетонных блоков с утеплением и штукатуркой (наиболее дешевый вариант многоквартирного дома, распространенный в Иркутской области) соотносится со стоимостью строительства квадратного метра дома из деревянного бруса, или панельно-каркасного дома, или каркасно-щитового, как 1 к 0,6. Справедливости ради стоит отметить, что годовая стоимость эксплуатации домов из газобетонных блоков с утеплением дешевле стоимости эксплуатации деревянного дома равной площади в соотношении 0,9 к 1. При этом дом из газобетонных блоков проигрывает по стоимости годовой эксплуатации панельно-каркасному дому в соотношении 1 к 0,96 и каркасно-щитовому дому в соотношении 1 к 0,8. Таким образом, современный каркасно-щитовой дом может иметь до 40% меньшую стоимость строительства квадратного метра и до 20% меньшую стоимость эксплуатации, чем «типовой» для Иркутской области дом из газобетонных блоков с утеплением и штукатуркой.

Предвидя возможные доводы о том, что каркасно-щитовые дома не подходят для климата Иркутской области, отмечу, что подобные дома являются чрезвычайно распространенными в таких холодных странах, как Канада и Норвегия. По мнению Уполномоченного, главным сдерживающим фактором является лишь отсутствие опыта в применении подобных технологий. Таким образом, ответ на вопрос, из чего должны строить массовое жилье в Иркутской области, которая является лидером РФ по ежегодным объемам заготовки древесины, очевиден.

Следует отметить, что Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 506-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в российское законодательство введен термин «стандартное» жилье, которое заменило понятие «жилье экономического

класса». Требования к стандартному жилью в ближайшее время будут приняты Минстроем России и это должно принципиально изменить подход к строительству жилья в РФ.

Однако пока для ускорения решения проблемы с обеспечением сирот жильем Уполномоченный полагает необходимым принять нормативный правовой акт, который «узаконит» компенсацию взрослым сиротам за коммерческий найм жилья в том случае, если государство своевременно не обеспечило сироту жильем, как это практикуется в Новосибирской области, о чем уже было сказано выше.

Подобные нормативные акты также приняты, например, в Хабаровском крае, Воронежской области.

Оценивая проблему обеспечения права детей-сирот на жилье в Иркутской области, Уполномоченный считает, что только ежегодное трехкратное повышение финансирования на приобретение жилья для этой категории граждан в течение как минимум четырех лет позволит кардинальным образом изменить сложившуюся в регионе ситуацию в этой сфере.

Зачастую сироты, состоящие на учете для предоставления жилого помещения, но это право так и не реализовавшие, в поисках работы и жилья переезжают из одного субъекта Российской Федерации в другой. При этом в соответствии с законодательством большинства субъектов они теряют право на обеспечение жильем в субъекте РФ, из которого выехали. В субъекте Федерации, в который прибыли сироты, нуждающиеся в предоставлении жилого помещения, им необходимо вставать на учет для предоставления жилого помещения заново, с предоставлением всех необходимых документов. В ряде случаев для постановки на учет сироты, нуждающегося в предоставлении жилого помещения, переехавшего из другого субъекта Российской Федерации, требуется судебное решение, поскольку сирота, не реализовавший свое право на получение жилого помещения, достиг возраста более 23 лет.

Таким образом, требуется принятие федерального нормативного акта с целью введения учета сирот, нуждающихся в предоставлении жилого помещения и гарантирующего учет жилищных прав сироты при смене им места жительства с выездом на территорию другого субъекта РФ.

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7 Конституции РФ). Проблема сиротства, забота государства о детях, лишившихся попечения родителей, в том числе и обеспечения их жильем, является проблемой федеральной.

Поскольку бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации не одинакова, сироты, проживающие в различных субъектах РФ, в части обеспечения жильем, находятся в неравном положении.

Поэтому при распределении полномочий между федеральным центром и субъектами в части финансирования обеспечения сирот жильем, следует исходить из того, что финансирование данного государственного обязательства должно прежде всего осуществляться из федерального бюджета. Участие субъектов Российской Федерации в финансировании указанной деятельности должно носить субсидиарный характер в зависимости от возможностей регионального бюджета.

В этой связи представляется необходимым внести соответствующее изменение в Федеральный закон № 159-ФЗ в части закрепления способа финансирования обязательства государства обеспечивать сирот жильем.

### **Рекомендации органам государственной власти Иркутской области по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Рекомендации Законодательному Собранию Иркутской области:

1. Внести изменения в Закон Иркутской области от 28 декабря 2012 года № 164-ОЗ «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области»:

– в части установления компенсации за коммерческий найм жилья сиротам, имеющим право на получение жилого помещения специализированного жилищного фонда, но не реализовавшим это право по независящим от них причинам;

– В части установления сроков обеспечения сирот жилыми помещениями, поскольку решением Иркутского областного суда 7 декабря 2018 года, статья 5 указанного закона признана не действующей.

2. Предпринять действенные меры по увеличению финансирования с целью формирования специализированного жилищного фонда Иркутской области с целью обеспечения сирот.

3. Обратиться с законодательной инициативой в Федеральное собрание Российской Федерации, с целью внесения изменений в Федеральный закон от

21 декабря 1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в части закрепления минимальной доли софинансирования обеспечения сирот жильем из федерального бюджета.

3. Рассмотреть вопрос об обращении с законодательной инициативой в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с целью введения учета сирот, нуждающихся в предоставлении жилого помещения, на федеральном уровне, например, в специальном федеральном регистре.

Рекомендации Правительству Иркутской области:

1. Рассмотреть вопрос об участии министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области в организации строительства с целью пополнения специализированного жилищного фонда.

2. Принять меры, направленные на неукоснительное исполнение вступивших в силу судебных решений, обязывающих министерство имущественных отношений Иркутской области предоставить сиротам жилое помещение.

3. Для обеспечения доступности стоимости построенного жилья рассмотреть возможность строительства домов по типовому проекту, в том числе многоквартирных домов, домов блокированной застройки и индивидуальных жилых домов на основе деревянного каркаса.

4. В населенных пунктах, где отсутствует спрос на жилье, рекомендовать строительство индивидуальных жилых домов.

Уполномоченный по правам  
человека в Иркутской области



В.В. Игнатенко