

8. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Жилищное законодательство регламентирует жилищные отношения с участием несовершеннолетних, предусматривая как меры их непосредственной защиты, так и порядок восстановления прав несовершеннолетних по владению, пользованию, распоряжению жилыми помещениями.

Право на жилище — одно из важнейших социальных прав граждан России, закрепленное в Конституции Российской Федерации (статья 40), — развивается в жилищном законодательстве.

Право на жилище имеет две составные части:

1) содействие гражданам, в том числе несовершеннолетним, в обеспечении их жильем для постоянного проживания;

2) возможность пользоваться тем жилищем, которое у него имеется на данный момент по различным правовым основаниям.

В отношении несовершеннолетних жилищное законодательство Российской Федерации устанавливает специальные правила для приобретения права собственности на жилое помещение.

Так, в действующей редакции статьи 2 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" содержится норма о том, что несовершеннолетние лица могут приобретать занимаемое жилое помещение в собственность (совместную, долевую) наряду с другими лицами, проживающими в этом жилом помещении. Причем жилые помещения, в которых проживают исключительно дети в возрасте до 14 лет, передаются им в собственность по заявлению родителей, усыновителей, опекунов с предварительного согласия органов опеки и попечительства либо по инициативе этих органов.

Жилые помещения, в которых проживают исключительно несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, передаются им в собственность по их заявлению с согласия законных представителей и органов опеки и попечительства. Если ребенок находится в детском доме или ином воспитательном учреждении, его администрация, родители, усыновители либо опекун над его имуществом обязаны в течение 6 месяцев со дня помещения несовершеннолетнего в указанное учреждение оформить договор передачи жилого помещения в его собственность.

Оформление договора передачи в собственность жилых помещений, в которых проживают исключительно несовершеннолетние, проводится за счет средств местных бюджетов.

В обеспечение жилищных прав несовершеннолетних закон также закрепил правило, согласно которому приватизация жилья может иметь место только при согласии всех совершеннолетних членов семьи, а также несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет.

Помимо этого правило о получении согласия органов опеки и попечительства на отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, закреплено в статье 292 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Для решения наиболее сложных и спорных вопросов, связанных с совершением сделок по отчуждению жилой площади несовершеннолетних, а также по другим вопросам, затрагивающим права и законные интересы детей, Минобразования России в своих письмах от 20 февраля 1995 года № 09-М "О защите жилищных прав несовершеннолетних" и от 9 июня 1999 года № 244/26-5 "О дополнительных мерах по защите жилищных прав несовершеннолетних" рекомендует создавать при органах местного самоуправления советы (комиссии) по охране прав несовершеннолетних.

В данных документах содержится также положение о том, что копии договоров по отчуждению жилой площади должны представляться в органы опеки и попечи-

тельства с момента выдачи разрешения на совершение сделки. Не рекомендуется одобрять сделки, при которых производятся: покупка квартиры в рассрочку при одновременной продаже имеющихся в собственности жилых помещений, а также совершать сделки по залогу помещений в силу большого риска потери имеющейся площади; продажа жилых помещений, принадлежащих несовершеннолетним, находящимся в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выпускникам в возрасте до 18 лет либо проживающим в семьях опекунов (попечителей). Правда, названный закон Российской Федерации утрачивает силу с 1 января 2007 года (часть 2 статьи 2 Федерального закона от 29.12.2004 №189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации").

Следует отметить, что несовершеннолетние лица, родители которых лишены родительских прав, сохраняют право собственности на жилое помещение или право пользования жилым помещением (статья 71 Семейного кодекса Российской Федерации).

Жилищным законодательством для реализации права ребенка на жилище установлены специальные правила, которые регулируют порядок и основания предоставления и приобретения жилых помещений.

Вне очереди жилое помещение по договорам социального найма предоставляется 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 учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы (статья 57 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или лишенные попечительства родителей, по достижении 18 лет подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди, если индивидуальная программа реабилитации инвалида предусматривает для него возможность вести самостоятельный образ жизни (статья 17 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации").

При вселении ребенка в жилое помещение не требуется согласия наймодателя, нанимателя, а также граждан, постоянно проживающих в жилом помещении. Вселение несовершеннолетних лиц в жилое помещение допускается без учета требований законодательства о норме общей площади жилого помещения на одного человека (статья 679 Гражданского кодекса Российской Федерации). Не требуется согласия других членов семьи на вселение к родителям, проживающим в жилом помещении в домах государственного и муниципального жилищных фондов, их детей, не достигших совершеннолетия (статья 70 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Еще одной особенностью реализации права ребенка на жилище является установление положения о том, что члены семьи нанимателя (в том числе и ребенок), проживающие совместно с ним, пользуются наравне с нанимателем всеми правами и несут все обязанности, вытекающие из договора социального найма жилого помещения. Однако в силу отсутствия полной дееспособности несовершеннолетние дети нанимателя имущественную ответственность, вытекающую из договора найма жилого помещения, не несут (статья 69 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Следует отметить, что возможности ребенка самостоятельно приобретать и осуществлять жилищные права, а также создавать для себя обязанности и исполнять их ограничены.

За малолетних в возрасте до 14 лет осуществляют жилищные права и несут обязанности их законные представители (родители, усыновители, опекуны, приемные родители, учреждения, являющиеся опекунами).

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет приобретают и осуществляют жилищные права и несут обязанности с письменного согласия законных представителей, а в случаях, предусмотренных законом, с согласия органов опеки и попечительства. Так, с согласия родителей (лиц, их заменяющих) ребенок может совершить сделку, направленную на приобретение жилого помещения в собственность, а также заключить договор социального найма или найма (аренды) жилого помещения. Договор социального найма или аренды может быть заключен с несовершеннолетним в случае смерти или выбытия нанимателя из жилого помещения. Ребенок может быть признан также сонанимателем жилого помещения (статьи 672, 677, 686 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Самостоятельно приобретать и осуществлять жилищные права и нести обязанности ребенок может только в случае приобретения полной дееспособности в связи с вступлением в брак или в порядке эмансипации.

Жилищным законодательством в отношении отдельных категорий несовершеннолетних также предусматриваются льготы по пользованию жилыми помещениями.

Например, законодательными актами субъектов Российской Федерации относительно детей-инвалидов, других категорий несовершеннолетних (дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-сироты) могут быть предусмотрены дополнительные жилищно-коммунальные льготы, в частности по вопросам принятия на учет, предоставления значительных скидок по оплате жилья, коммунальных услуг, обеспечения компенсациями (субсидиями).

По жилищным спорам интересы детей в суде защищают их законные представители без специальных полномочий. Эти лица не только обращаются в суд за защитой прав ребенка, но и осуществляют другие процессуальные права и обязанности, предусмотренные статьей 35 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

В суде по делам, связанным с нарушением прав ребенка на жилище, в необходимых случаях участвуют органы опеки и попечительства, а также прокурор. Участие органов опеки и попечительства предусмотрено, в частности, в случае, когда обжалуются их действия (статья 2 Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"). Не исключается участие в суде и детей, если такое участие будет признано судом необходимым.

Вместе с тем следует обратить внимание на очень важный момент.

Изменения, внесенные в действующее законодательство, и некоторые положения нового Жилищного кодекса Российской Федерации, регулирующие право ребенка на жилье, могут привести к массовым нарушениям конституционных прав несовершеннолетних граждан и, как следствие, к тяжелым социальным последствиям.

Дополнение, внесенное Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 213-ФЗ "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации" (пункт 4 статьи 292), устанавливает, что отчуждение жилого помещения собственником, несовершеннолетние дети которого имеют право пользования этим жилым помещением, требует согласия органа опеки и попечительства только в случае ограничения или лишения родительских прав гражданина, являющегося собственником жилого помещения. Аналогичная по сути норма содержится и в статье 31 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем особую озабоченность вызывают факты нарушения законодательства об охране жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Количество выделяемого жилья и средств на его приобретение из бюджетов

субъектов Российской Федерации и бюджетов местного самоуправления не соответствует масштабам проблемы.

В настоящее время не обеспечены постоянным жильем: в Саратовской области — 2031 лицо из числа детей-сирот, в Республике Саха (Якутия) — 561, в Приморском крае — 325, в Чукотском автономном округе — 83.

В Дальневосточном федеральном округе основной причиной нарушений прав указанной категории граждан является полное отсутствие строительства муниципального жилья в течение последних 10 лет.

В Республике Саха (Якутия) в нарушение статей 5, 8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" бюджетом республики на 2005 год не предусмотрено финансирование обязательств по предоставлению жилья, а также целевых безвозвратных ссуд, предусмотренных частью 2 статьи 7 закона республики "О порядке предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в Республике Саха (Якутия)".

Аналогичное положение во Владимирской, Нижегородской, Новгородской, Пензенской, Рязанской, Саратовской и других областях.

Особенно остро стоит проблема обеспечения сохранности жилых помещений и поддержания их в пригодном для проживания состоянии. Санитарное и техническое состояние жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами, не всегда удовлетворительное.

Как следует из материалов прокурорских проверок, обследование жилых помещений органами опеки и попечительства проводится нерегулярно либо вообще не проводится. Бездействие органов опеки и попечительства приводит к нанесению вреда имуществу несовершеннолетних (Нижегородская, Новгородская области). В ряде районов Нижнего Новгорода проверки сохранности имущества, принадлежащего детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, производятся сотрудниками общеобразовательных и интернатных учреждений. Органы управления образованием в нарушение статьи 34 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 122 Семейного кодекса Российской Федерации от этой работы самоустранились.

Органами опеки не используется предоставленное частью 2 статьи 91 Жилищного кодекса Российской Федерации право выселения из жилого помещения лиц, лишенных родительских прав, если их совместное проживание с детьми невозможно, поскольку в указанной норме закреплено их право, а не обязанность предъявлять соответствующие иски.

Вопреки требованиям части 3 статьи 34 Гражданского кодекса Российской Федерации органы опеки и попечительства неудовлетворительно выполняют функции по осуществлению надзора за деятельностью опекунов и попечителей.

Прокуратурой Нижегородской области выявлены многочисленные факты сдачи, в нарушение статьи 37 Гражданского кодекса Российской Федерации, жилых помещений опекаемых в поднаем без согласия органов опеки и попечительства, а также случаи поднайма и аренды жилых помещений без оформления договоров в письменной форме. Органы управления образованием зачастую не вникают в работу подведомственных учреждений с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, по защите их прав и интересов. В результате отсутствия ведомственного контроля со стороны районных администраций руководители этих учреждений решают свои материальные проблемы за счет воспитанников.