

З.И. Корякина

**Вопросы расширения форм обеспечения жильем
в проекте федерального закона «О внесении изменений
в ФЗ “О дополнительных гарантиях
по социальной поддержке детей-сирот и детей,
оставшихся без попечения родителей”»**

СВФУ им. М.К. Аммосова, г. Якутск, Россия

Аннотация. Статья посвящена проблемам правового регулирования форм обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Предметом анализа является проект федерального закона (№261079-8), разработанный Правительством РФ о внесении изменений в действующий федеральный закон о дополнительных гарантиях по социальной поддержке данной категории лиц в части их жилищных прав. С учетом динамично меняющихся условий рынка жилья и связанных с ним социальных прав граждан, данный законопроект является своевременным и отвечает социально-экономическим реалиям. Между тем, в нем есть вопросы, требующие уточнения в силу противоречия с действующим законодательством. В этой связи предлагаются изменения и дополнения в указанный проект закона.

Ключевые слова: законопроект, жилище, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, социальные гарантии, социальная поддержка, правовое дифференцирование.

Z.I. Koryakina

**Issues of expanding the forms of providing housing
in the draft Federal law «On amending the Federal law
“On additional guarantees for social support for orphans
and children left without parental care»**

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. The article is devoted to the problems of legal regulation of the forms of providing housing for orphans and children left without parental care. The subject of the analysis is the draft federal law (No. 261079-8), developed by the Government of the Russian Federation on amending the current federal law on additional guarantees for social support for this category of persons in terms of their housing rights. Taking into account the dynamically changing conditions of the housing market and the social rights of citizens associated with it, this bill is timely and meets the socio-economic realities. Meanwhile, there are issues in it that require clarification due to a contradiction with the current legislation. In this regard, amendments and additions to the said draft law are proposed.

Keywords: bill, housing, orphans, children left without parental care, social guarantees, social support, legal differentiation.

КОРЯКИНА Зинаида Ивановна – к.ю.н, доцент кафедры «Уголовное право и процесс», Юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: z_koryakina@mail.ru

KORYAKINA Zinaida Ivanovna – Candidate of Judicial Sciences, Associate Professor Department of Criminal Law and Proceedings, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

Проект федерального закона о внесении изменений в ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» разработан Правительством РФ, 21 марта 2023 г. принят Государственной Думой в первом чтении. Весь пакет документов опубликован на сайте sozd.duma.gov.ru, СПС «Консультант плюс».

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» решение вопросов по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, которые осуществляются данными органами самостоятельно за счет собственных средств. Поэтому часть норм, предложенных в этот закон, ранее были приняты и действуют в законодательстве регионов. В частности, Закон Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2012 года 1154-3 N 1201-IV «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (например, нормы о жилищных сертификатах, об исключении из списка нуждающихся и т.д.).

В пояснительной записке к проекту федерального закона указано, что проект разработан в целях совершенствования законодательства в области обеспечения детей сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа жилыми помещениями и направлен на расширение возможностей обеспечения жилыми помещениями указанных лиц.

По состоянию на 21 марта 2022 г. – 216 583 человека, из них порядка 90 778 человек – лица старше 23 лет (данные Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО)). Для ликвидации имеющейся задолженности перед сиротами необходимо более 490 млрд. рублей дополнительного финансирования.

Продолжается рост численности граждан этой категории, у которых право на обеспечение жильем уже наступило, но не реализовано (это лица от 18 лет и старше). При этом отмечается ежегодное уменьшение количества граждан, обеспеченных жильем. По информации Минпросвещения России в 2021 г. жилыми помещениями обеспечено 21 717 человек, тогда как в последние три года это количество составляло порядка 25 000 – 26 000 человек, при этом почти половина от этого количества – на основании судебных решений, вступивших в законную силу [1].

На несостоятельность правового регулирования порядка обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в научных источниках также обращалось внимание [2; 3; 4].

Проведенный анализ исследуемого законопроекта позволил выявить следующие вопросы (замечания):

1. По подпункту 6 пункта 3.1. статьи 1 предлагается исключить из списка нуждающихся в получении жилья лиц, признанных безвестно отсутствующими на основании ст. 42 ГК РФ. На наш взгляд, правильнее было бы в таком случае говорить не об исключении, а о приостановлении. При обнаружении безвестно отсутствующего движение его в списке подлежит возобновлению. В целом, по таким лицам должен действовать специальный порядок ведения такого перечня, указания, предусматривающие меры по их розыску и контроль за их осуществлением, т.к. статус безвестно отсутствующего имеет свои правовые особенности. Учитывая, что безнадзорность несовершеннолетних и самовольные уходы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей не редкие, необходимо обращать на это особое внимание.

Исходя из того, что в пункте 3.1. уже значится исключение из списка в связи с признанием лица умершим, возникает риск смешения разных, но при этом взаимосвязанных

правовых категорий, тогда как согласно ст. 45 Гражданского кодекса РФ одним из последствий признания безвестно отсутствующим является признание его умершим.

Отметим также, что соответствующее законодательство не предусматривает за статусом безвестно отсутствующего лица прекращение ранее приобретенных им прав.

2. Из предлагаемых пункта 6.2 статьи 8 и пункта 2 статьи 8.1 следует, что данный законопроект не только расширяет способы обеспечения детей сирот и оставшихся без попечения родителей жильем, но и ограничивает. Поскольку предлагается установить некоторые обстоятельства, препятствующие использованию своих прав в силу возраста, задолженности по налогам и сборам, доходов, психических заболеваний и расстройств, судимости и факта уголовного преследования.

Так, приведенные нормы указывают на возможность сокращения срока действия договора найма специализированного жилого помещения либо получения выплаты для приобретения благоустроенного жилого помещения в собственность, при совокупности следующих обстоятельств:

- 1) достижение заявителем возраста 23 лет;
- 2) наличие у заявителя документально подтвержденного не менее чем за двенадцать календарных месяцев, предшествующих месяцу обращения с заявлением, дохода не ниже минимального размера оплаты труда от трудовой, предпринимательской и (или) иной деятельности, не запрещенной законодательством РФ, который обеспечивает ему и его семье среднедушевой доход, превышающий величину прожиточного минимума на душу населения, установленную в субъекте РФ по месту жительства заявителя по состоянию на дату обращения с заявлением;
- 3) отсутствие у заявителя задолженности по налогам и сборам, иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы РФ, за исключением сумм, в отношении которых в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах предоставлена отсрочка или рассрочка;
- 4) надлежащее исполнение заявителем предусмотренных законодательством РФ и договором найма специализированного жилого помещения обязанностей нанимателя жилого помещения;
- 5) отсутствие у заявителя психических заболеваний или расстройств, алкогольной или наркотической зависимости;
- 6) отсутствие у заявителя судимости и (или) факта его уголовного преследования за умышленное преступление;
- 7) отсутствие обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания заявителю содействия в преодолении трудной жизненной ситуации.

При этом в судебной практике ранее неоднократно отмечалось, что предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей и проживающим на территории РФ, на основании одного лишь факта признания за ними такого статуса, должно осуществляться на одинаковых условиях, без каких-либо предпочтений, исключений либо ограничений дискриминационного характера для отдельных групп из их числа [5]. Поэтому в будущем не исключены попытки оспорить некоторые из положений, например, в Конституционном суде РФ на основании статей 19, 35, 39, 40 Конституции РФ. Особенно в вопросах сокращения срока найма специализированного жилищного фонда для заключения договора социального найма, который, безусловно, более выгоден для нанимателя.

Прежде всего, вызывает сомнение правомерность ограничения права на сокращение срока договора найма специализированного помещения либо получения жилищного сер-

тификата в связи с судимостью и (или) факта его уголовного преследования за умышленное преступление.

Разработчик законопроекта не учел, что судимость бывает снятой и погашенной в соответствии с нормами ст. 86 Уголовного кодекса РФ, согласно которым погашение или снятие судимости аннулирует все связанные с ней правовые последствия. Ограничения в правах на основании судимости или факта уголовного преследования встречаются в трудовом, избирательном законодательстве либо при поступлении на государственную гражданскую службу, поскольку личность человека, его репутация, биография при этом имеет значение. Между тем, как основание для ограничения жилищных и социальных прав, гарантий, вряд ли могут являться. Социальная поддержка оказывается по факту признания за лицом определенного статуса. В данном случае, как сироты либо оставшегося без попечения родителей. Более того, в силу сложных жизненных обстоятельств некоторая часть из них может иметь такие факты в своей биографии. За последние 3 года по Российской Федерации было расследовано следующее количество преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии: за 2022 г.: 1) особо тяжких – 2 256; 2) тяжких – 7 039; 3) средней тяжести – 13 722; 4) небольшой тяжести – 7 452; за 2021 г.: 1) особо тяжких – 1 841; 2) тяжких – 7 214; 3) средней тяжести – 14 913; 4) небольшой тяжести – 7 897; за 2020 г.: 1) особо тяжких – 2 069; 2) тяжких – 7 728; 3) средней тяжести – 18 860; 4) небольшой тяжести – 9 114 [6]. Поэтому не исключено, что из данного правового поля может выпасть значительная часть такой категории нуждающихся в обеспечении жилищных прав граждан.

Также инициатор законопроекта не учел, что преступления, по которым лица были осуждены или привлечены к уголовному преследованию, могут утратить силу в связи с декриминализацией деяния и тогда правила обратной силы закона могут также аннулировать последствия и исключить преступность деяния. И следует учитывать прекращение уголовного преследования по реабилитирующим основаниям, что также не может повлечь ограничение в правах. Или прекращение дел по уголовным делам частного обвинения, что трактуется как неопасное для общества обстоятельство. Для примера приведем правовые аналогии из других законов, в которых предусмотрены подобные исключения:

– Статья 14. Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел (Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»):

«3) прекращение в отношении его уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности нахождения сотрудника органов внутренних дел на службе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом»;

– Статья 8.2. Закона Республики Саха (Якутия) «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» по аналогичной норме:

«1) отсутствие у получателя неснятой или непогашенной судимости и (или) фактов уголовного преследования (за исключением уголовного преследования, прекращенного по реабилитирующим основаниям)».

В этой связи считаем нужным добавить в нормы о судимости или факта уголовного преследования исключения, основанные на декриминализации, частного обвинения, погашения и снятия судимости, реабилитирующих оснований. Либо следует это ограничение исключить из текста проекта.

Также не совсем понятны основания ограничения права на жилище в связи с наличием у заявителя психических заболеваний или расстройств, алкогольной зависимости. Возникает вопрос, о какой зависимости идет речь, учитываются ли стадии алкоголизма, требуется ли официальное подтверждение данного факта? Поэтому предложение нуждается в конкретизации и уточнении вида зависимости с указанием такого основания, как учет в наркологическом диспансере.

По поводу психических расстройств необходимо иметь в виду, что в современной медицине не все виды относятся к заболеваниям и включению лиц на учет либо исключают вменяемость и приводят к признанию отклонения как основания ограничения лица в дееспособности. Поэтому необходимо уточнить о каких видах идет речь и требуется ли признание лица недееспособным в судебном порядке либо достаточно наличия факта учета в психоневрологическом диспансере. Например, в аналогичном законе Республики Саха (Якутия) «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» по схожей норме (ст. 8.2) указано так: «получатель не состоит на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств». Видим пример более детального регулирования.

Более того, если имеются в виду психические расстройства как заболевания, являющиеся основанием для признания инвалидности и признания лицом недееспособным, то право на жилище у них переходит также и под бланкетное правовое регулирование о социальной защите инвалидов. Конституционный Суд РФ в своих постановлениях указывал на обязанность государства уважать потребности инвалидов как лиц, нуждающихся в повышенной социальной защите, что предполагает создание специальных условий и правил, имеющих целью предоставить инвалидам дополнительные преимущества, с тем, чтобы гарантировать им равные с другими гражданами возможности при реализации конституционных прав и свобод (например, Постановление от 22 января 2018 г. № 4 по делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса РФ, Постановление № 3-П от 01.02.2021 г. по делу о проверке конституционности п. 3 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса и ч. 3 ст. 17 Закона о социальной защите инвалидов в РФ). Поэтому может, следует обозначить эту норму как бланкетную (т.е. указать, что по таким категориям применяется другое законодательство) либо исключить из проекта это обстоятельство (психическое расстройство) как основание для ограничения прав.

Таким образом, в федеральном законодательстве предлагается применить дифференцированный подход к детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей как определенной категории населения с установлением особых градирующих признаков. В этой связи социальная поддержка будет оказана выборочно при условии соответствия нуждающегося определенным требованиям не только социально-правового, но и личностного характера.

Литература

1. Протокол совещания «Реализация жилищных прав детей-сирот: проблемы и пути решения», г. Москва, Совет Федерации, 21 марта 2022 г. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ [Электронный ресурс]. – URL: // <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/143230/> (дата обращения: 15.04.2023).
2. Алькова М.А., Альков Н.С. Проблемы правового регулирования дополнительных гарантий детей, имеющих специальный правовой статус (на примере механизма предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без родительского попечения) // Изв. Сарат. ун-та. Нов.сер. Сер. Экономика. Управление. Право. – 2019. – № 4. – С. 454-461.

3. Васильева Е.Ю., Фролова Е.В., Рогач О.В. Реализация права на жилье детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России // Урбанистика. – 2020. – №1. С. 114-121.

4. Сучкова Т.Е., Борисова А.В. Проблемы обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, социальным жильем // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2020. – №2. – С. 34-39.

5. «Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2020)//Доступ из СПС «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371984/(дата обращения: 15.04.2023).

6. Портал правовой статистики Генеральной Прокуратуры Российской Федерации // [Электронный ресурс] – URL: http://crimestat.ru/offenses_rate (дата обращения: 15.03.2023).

References

1. Protokol soveshhanija «Realizacija zhilishhnyh prav detej-sirot: problemy i puti reshenija», g. Moskva, Sovet Federacii, 21 marta 2022 g. Oficial'nyj sajt Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija RF [Elektronnyj resurs]. – URL: // <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/143230/>(data obrashhenija: 15.04.2023).

2. Al'kova M.A., Al'kov N.S. Problemy pravovogo regulirovanija dopolnitel'nyh garantij detej, imejushhih special'nyj pravovoj status (na primere mehanizma predostavlenija zhil'ja detjam-sirotam i detjam, ostavshimsja bez roditel'skogo popечenija) // Izv. Sarat. un-ta. Nov.ser. Ser. Jekonomika. Upravlenie. Pravo. – 2019. – № 4. – S. 454-461.

3. Vasil'eva E.Ju., Frolova E.V., Rogach O.V. Realizacija prava na zhil'e detej-sirot i detej, ostavshihsja bez popечenija roditel'ej v Rossii // Urbanistika. – 2020. – №1. С. 114-121.

4. Suchkova T.E., Borisova A.V. Problemy obespechenija detej-sirot i detej, ostavshihsja bez popечenija roditel'ej, social'nyj zhil'em // Problemy pravooxranitel'noj dejatel'nosti. – 2020. – №2. – S. 34-39.

5. «Obzor praktiki rassmotrenija sudami del, svjazannyh s obespecheniem detej-sirot i detej, ostavshihsja bez popечenija roditel'ej, lic iz chisla detej-sirot i detej, ostavshihsja bez popечenija roditel'ej, zhilymi pomeshhenijami» (utv. Prezidiumom Verhovnogo Suda RF 23.12.2020)//Dostup iz SPS «Konsul'tant pljus» [Elektronnyj resurs]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371984/(data obrashhenija: 15.04.2023).

6. Portal pravovoj statistiki General'noj Prokuratury Rossijskoj Federacii // [Elektronnyj resurs] – URL: http://crimestat.ru/offenses_rate (data obrashhenija: 15.03.2023).

