Огурцова Марина Леонидовна. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Огурцова Марина Леонидовна;[Место защиты: Академия Генеральной прокуратуры РФ].- Москва, 2015.- 228 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общая характеристика прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних 14**

1.1. Правовые основы деятельности органов прокуратуры по надзору за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних 14

1.2. Соблюдение жилищных прав несовершеннолетних как предмет прокурорского надзора 41

1.3. Объекты прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних и пределы его осуществления 58

**Глава 2. Организация и осуществление прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних 85**

2.1. Особенности организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних 85

2.2. Прокурорская проверка соблюдения жилищных прав несовершеннолетних и пути повышения ее эффективности 114

2.3. Меры прокурорского реагирования в механизме защиты жилищных прав несовершеннолетних 153

Заключение 184

Библиографический список

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации, объявляя человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2), устанавливает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38). В рамках реализации государственной политики в интересах детей большое внимание уделяется защите их конституционного права на жилище, в особенности детей-сирот и других детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Меры, направленные на обеспечение жилищных прав несовершеннолетних, нашли свое отражение в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года , Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы , государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» , распоряжении Правительства Российской Федерации от 22.01.2015 № 72-р.

Вместе с тем результаты проведенного нами исследования позволяют констатировать, что предпринимаемые в настоящее время государством меры по обеспечению жилищных прав несовершеннолетних, особенно при наличии существующих социально-экономических проблем, представляются недостаточными. Сложившаяся ситуация усугубляется ослаблением государственного контроля в сфере жилищных отношений с участием несовершеннолетних.

Состояние законности в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних вызывает обоснованное беспокойство.

Наиболее остро стоит проблема соблюдения жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа (далее - дети-

1 Утв. Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351 // СЗ РФ. 2007. № 42.  
Ст. 5009.

2 Утв. Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 // СЗ РФ. 2012. № 23.  
Ст. 2994.

3 Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 323 // СЗ РФ.  
2013. №39. Ст. 5012.

сироты). По данным Министерства образования и науки Российской Федерации только четверть лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете на получение жилого помещения, ежегодно обеспечивается жилыми помещениями.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2012 г. прокурорами выявлено 43 826 нарушений жилищных прав детей-сирот, в 2013 г. - 29 698, а в 2014 г. - 36 510 таких нарушений . Число лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете на получение жилого помещения, ежегодно возрастает. Так, в 2012 г. их число составило 96 614, в 2013 г. - 104 094, а в 2014 г. - 115 9492.

Органами прокуратуры каждый год рассматривается более 200 000 обращений по фактам нарушений жилищного законодательства (за исключением 2014 г. - более 120 000 обращений) . Среди таких обращений, как показывает анализ материалов прокурорской практики, существенную долю составляют жалобы на нарушения жилищных прав детей.

Значительное число нарушений в рассматриваемой сфере допускается органами государственной власти и местного самоуправления, призванными в силу закона защищать жилищные права несовершеннолетних.

Состояние законности в сфере обеспечения права несовершеннолетних на жилище вызывает обеспокоенность у 72% опрошенных нами практических работников органов прокуратуры.

Ухудшение жилищных условий несовершеннолетних, незаконное лишение их жилища, несвоевременное обеспечение жилыми помещениями в результате неправомерных действий или бездействия уполномоченных органов создают у детей ощущение неустроенности в жизни, увеличивают риск асоциального поведения указанной категории граждан, нередко создают

Форма ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Форма 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 3 Форма ОЖ «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сложности при оказании социальных услуг и получении иной социальной помощи.

При таких обстоятельствах деятельность органов прокуратуры по защите жилищных прав несовершеннолетних приобретает особую актуальность и значимость.

Вместе с тем выполнению стоящих перед прокурорами в этой сфере задач и реализации предусмотренных Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре) полномочий, направленных на защиту нарушенных жилищных прав несовершеннолетних, препятствуют несовершенство законодательства (особенно регионального), отсутствие единства правоприменения федерального законодательства, должного методического и научного обеспечения прокурорской деятельности.

Изложенное свидетельствует о необходимости переосмысления сущности и содержания прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних как комплексного правового института; подготовки организационно-методических рекомендаций, направленных на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры; всестороннего анализа сложившейся ситуации в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних и выработки конкретных предложений, направленных на совершенствование законодательства в целях усиления правовой защиты несовершеннолетних.

Все это обусловило выбор темы и ее актуальность.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы деятельности прокурора по защите прав несовершеннолетних нашли свое отражение в работах А.В. Гришина, А.В. Ермакова, Е.Н. Мозымовой.

Проблемам реализации и защиты жилищных прав несовершеннолетних посвящены работы Ю.Ф. Беспалова, П.Ю. Герасимова, Д.В. Гордеюка,

1 СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

О.А. Егоровой, A.K. Мамаевой, M.M. Махмутовой, И.А. Несмеяновой, Л.Ю. Рамзаевой, Е.А. Рязанова, А.Е. Тарасовой, О.А. Федоровой и др.

Признавая бесспорную значимость данных исследований, полагаем, что они не исчерпали всех проблемных вопросов, требующих своего разрешения. До настоящего времени целостного научного исследования проблем, связанных с организацией и осуществлением прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, не проводилось.

Объектом исследования выступает совокупность правоотношений, складывающихся в процессе организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

Предметом исследования является деятельность органов прокуратуры по организации и осуществлению надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, ее правовые и теоретические основы, практика прокурорского надзора в исследуемой области, объективно отражающая объект исследования, нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в указанной сфере.

Целью исследования является разработка теоретических положений и конкретных практических рекомендаций, выработка предложений законодательного, организационного, методического характера, направленных на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

Достижение поставленной цели предопределило решение следующих основных задач исследования:

обосновать значение прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних с учетом состояния законности в рассматриваемой сфере, отсутствия должного правового регулирования вопросов реализации жилищных прав несовершеннолетних и единообразия правоприменительной практики;

раскрыть сущность и содержание нормативных правовых положений, регламентирующих деятельность органов прокуратуры по надзору за

соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, по результатам чего сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере;

раскрыть содержание предмета прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних;

определить и классифицировать объекты прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних;

систематизировать и раскрыть наиболее распространенные нарушения жилищных прав несовершеннолетних, выступающие в качестве индикатора состояния законности;

разработать авторскую методику организации и проведения прокурорской проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних;

раскрыть содержание мер прокурорского реагирования и их роль в механизме защиты жилищных прав несовершеннолетних.

Методологическая основа исследования представлена совокупностью общенаучных и частнонаучных методов познания, в том числе методами правового моделирования, конкретно-социологических исследований, системным, логическим, статистическим, формально-юридическим методами.

Нормативную основу исследования составили международные нормативные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации.

Эмпирической базой исследования послужили результаты изучения автором 317 докладов прокуроров субъектов Российской Федерации об итогах работы за 2010 - 2014 гг., информационных писем, обзоров и аналитических справок Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур

субъектов Российской Федерации, 79 докладных записок прокуратур субъектов Российской Федерации о результатах проверки исполнения законов, регламентирующих вопросы предоставления дополнительных мер государственной поддержки семьям, имеющим детей (2012 г.), 30 докладных записок прокуратур субъектов Российской Федерации о результатах проверки исполнения законов о соблюдении жилищных и иных социальных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (2014 г.), анализ 134 актов прокурорского реагирования прокуратур городов (районов), результаты проведенного в 2012-2014 гг. анкетирования 242 прокурорских работников по проблемам организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

Автором также проанализированы решения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума и Президиума Верховного Суда Российской Федерации, судебные акты и обзоры судебной практики федеральных судов общей юрисдикции по вопросам защиты жилищных прав несовершеннолетних.

В процессе проведенного исследования проанализированы данные статистической отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав детей-сирот (форма ОН), статистической отчетности Минобрнауки России (форма 103-РИК) за 2011-2014 гг., содержащей сведения о численности детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья и обеспеченных им.

Теоретической базой исследования послужили взгляды и концепции отечественных ученых в области прокурорского надзора: К.И. Амирбекова, В.И. Баскова, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, И.С. Викторова, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Винокурова, В.Г. Даева, Е.Р. Ергашева, А.Х. Казариной, Н.Н. Карпова, Б.В. Коробейникова, А.Я. Мыцыкова, В.П. Рябцева, А.Ф. Смирнова, Н.В. Субановой, А.Я. Сухарева, М.С. Шалумова и др., в области жилищного и семейного права: Ю.Ф. Беспалова, Б.М. Гонгало,

П.В. Крашенинникова, В.Н. Литовкина, Л.М. Пчелинцевой, П.И. Седугина, Ю.К. Толстого, Г.Ф. Шешко и др.

Научная новизна исследования определяется тем, что данная работа является одним из первых научных исследований деятельности прокурора по организации и осуществлению надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, по результатам которого разработаны научные положения, имеющие важное теоретическое и практическое значение.

В работе сформулировано авторское понятие предмета прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, предложена классификация объектов прокурорского надзора, исходя из задач, компетенции и предметов их ведения, систематизированы и раскрыты типичные нарушения жилищных прав несовершеннолетних, выступающие в качестве индикатора состояния законности, разработана авторская методика проведения проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних, выявлены недостатки в правовом регулировании надзора в рассматриваемой сфере, что позволило дать научно обоснованные предложения по совершенствованию федерального законодательства и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации.

Научная новизна находит выражение в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних следует рассматривать в качестве одного из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, что обусловлено усиленной защитой жилищных прав несовершеннолетних на международном и национальном уровне, повышенной социальной значимостью обеспечения права на жилище несовершеннолетних как наиболее уязвимой социальной группы населения, неудовлетворительным состоянием законности в этой сфере правоотношений, несовершенством действующего

законодательства, отсутствием единства практики применения федеральных законов.

2. Под предметом прокурорского надзора за соблюдением жилищных  
прав несовершеннолетних диссертантом предлагается понимать соблюдение  
федеральными органами исполнительной власти, представительными  
(законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской  
Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их  
должностными лицами, а также органами управления и руководителями  
коммерческих и некоммерческих организаций права несовершеннолетних на  
жилище, в том числе права на обеспечение жилыми помещениями, на  
сохранность и ремонт закрепленных за несовершеннолетними жилых  
помещений, на владение, пользование и распоряжение жилыми помещениями.

3. В целях повышения эффективности организации надзора и  
обеспечения результативности прокурорских проверок предложена авторская  
классификация объектов прокурорского надзора за соблюдением жилищных  
прав несовершеннолетних по следующим критериям: по задачам, стоящим  
перед объектами надзора, по характеру компетенции объектов, по предмету их  
ведения.

4. В связи с необходимостью совершенствования методики проведения  
проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних автором  
систематизированы выступающие в качестве индикатора состояния законности  
наиболее распространенные нарушения жилищных прав несовершеннолетних в  
зависимости от правового положения субъектов, права которых нарушены  
(дети-сироты, дети-инвалиды, дети, воспитываемые в семьях), видов  
нарушенных жилищных прав, возникающих в сфере частноправовых и  
публичных правоотношений, объектов прокурорского надзора.

5. Определены особенности проверки соблюдения жилищных прав  
несовершеннолетних, заключающиеся в значительном количестве и  
разнообразии объектов прокурорского надзора, источников информации об  
этих нарушениях и способов нарушения жилищных прав несовершеннолетних,

обстоятельств, способствующих их совершению. С учетом этого диссертантом разработана методика проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних, представляющая собой рекомендации по оптимизации действий прокурора при ее подготовке и проведении, в том числе при составлении плана проверки, определении круга вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки, привлечении к проверке специалиста, а также при использовании наиболее эффективных средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона.

6. Обоснована значимость мер прокурорского реагирования,  
направленных на корректировку бюджетов субъектов Российской Федерации и  
муниципальных образований в целях обеспечения наличия в них расходных  
обязательств, связанных с реализацией жилищных прав детей-сирот, детей,  
оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.

7. В целях совершенствования нормативных и организационных основ  
прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних  
автором разработаны научные положения о необходимости внесения  
изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты:

в Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и Жилищный кодекс Российской Федерации, дополнив их положениями о прокурорском надзоре в данной сфере;

в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» в части возложения на прокуроров обязанности систематической проверки соблюдения прав несовершеннолетних при направлении средств материнского капитала на улучшение их жилищных условий;

в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2012 № 454 «Об утверждении и введение в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его составлению» в части включения в отчет показателя об

устранении выявленных нарушений жилищных прав детей-сирот и иных прав несовершеннолетних.

Автором разработан проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних».

Теоретическая значимость заключается в том, что содержащиеся в работе выводы, положения и предложения теоретического и прикладного характера вносят определенный вклад в развитие научных основ прокурорской деятельности и могут быть использованы при дальнейших теоретических исследованиях проблем организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

Практическая значимость диссертации определяется возможностью использования содержащихся в ней выводов и предложений:

в практической деятельности прокуроров по осуществлению надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних;

в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства, регламентирующего вопросы прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних;

в образовательном процессе при преподавании курса «Прокурорский надзор» и иных юридических дисциплин, а также при подготовке лекций, учебников, учебных пособий по специальности «Юриспруденция», пособий и методических рекомендаций для прокурорских работников.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения и выводы изложены в 12 научных работах, в том числе 4 статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых ВАК при Минобрнауки России.

Результаты исследования докладывались на 10 научных и научно-практических конференциях и семинарах, в числе которых: IV научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (г. Москва, 2012), XIII Ежегодная

международная научно-практическая конференция юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва, 2012), X научно-практическая конференция с международным участием «Проблемы правоприменительной практики» (г. Москва, 2012), Всероссийская научно-практическая конференция «Конституционно-правовой статус ребенка в Российской Федерации» (г. Орехово-Зуево Московской обл., 2013), научно-практический семинар «Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина в современных условиях» (г. Москва, 2014), VI научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (г. Москва, 2014), XV международная научно-практическая конференция «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (г. Москва, 2014), Всероссийская научно-практическая конференция «Место и роль социальных отраслей права в гражданском обществе» (г. Москва, 2015), круглый стол «Актуальные проблемы деятельности органов прокуратуры по защите прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних» (г. Москва, 2015), XV научно-практическая конференция с международным участием «Проблемы правоприменительной практики» (г. Москва, 2015).

Материалы и результаты проведенного исследования внедрены и используются:

в практической деятельности Химкинской городской прокуратуры Московской области;

в учебном процессе при проведении занятий со студентами на юридическом факультете Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Структура диссертации определена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

## Соблюдение жилищных прав несовершеннолетних как предмет прокурорского надзора

Из содержания п. 3 ст. 27 Закона о прокуратуре следует, что в случаях, когда нарушение жилищных прав несовершеннолетних имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

Процессуальные полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях (право возбуждать производство, участвовать в рассмотрении дела, приносить протест на постановление по делу) определены в ст. 25.11, 28.4, 30.10, 30.12, 30.14 КоАП РФ.

Согласно ч. 1 ст. 45 ГПК РФ заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах.

Пунктом 4 ст. 27 Закона о прокуратуре прокурору предоставлено право предъявлять и поддерживать в суде иск в интересах пострадавших, в случае если пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы.

Несомненно, данная норма предоставляет прокурору право обращения в суд в защиту жилищных прав несовершеннолетних, особенно детей-сирот.

В соответствии сп. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор Российской Федерации издает обязательные для исполнения всеми работниками органов прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации, в том числе вопросы организации надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

К числу основных организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации в рассматриваемой сфере следует отнести приказы1: от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» (далее - приказ Генерального прокурора РФ № 188)2; от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее - приказ Генерального прокурора РФ № 195)3; от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями» (далее -приказ Генерального прокурора РФ № 252)4.

Вышеназванные приказы Генерального прокурора Российской Федерации, определяя приоритетные направления деятельности органов прокуроры, уделяют внимание лишь отдельным аспектам организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних. Правовой акт Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующий деятельность органов прокуратуры в исследуемой нами сфере, отсутствует. В связи с этим автором разработан проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних»5. Следует отметить, что

В целях повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних данный проект предписывает прокурорам на системной основе давать оценку бездействию и ненадлежащему выполнению органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами своих полномочий по обеспечению жилищных прав несовершеннолетних. В случае выявления фактов необоснованного неисполнения должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления своих полномочий в указанной сфере прокурорам следует ставить вопрос об их ответственности вплоть до освобождения от занимаемых должностей. Решительно реагировать на факты незаконного отчуждения жилых помещений детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приведения их в непригодное для проживания состояние, наличия задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг по причинам бездействия и ненадлежащих действий органов опеки и попечительства и организаций, являющихся опекунами.

Реализация таких полномочий как подготовка заключений на проекты законов о бюджетах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, принесение протестов на законы о бюджетах соответствующих уровней в целях своевременной корректировки бюджетов и обеспечения наличия в них расходных мероприятий, направленных на обеспечение детей-сирот жилыми помещениями, в качестве самостоятельного положения также нашло отражение в разработанном автором проекте указания.

Кроме того, представляется целесообразным прокурорам шире использовать полномочия по направлению материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по выявленным фактам нарушений жилищных прав несовершеннолетних.

## Объекты прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних и пределы его осуществления

Федеральную антимонопольную службу1, осуществляющую полномочия по контролю за соблюдением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в том числе осуществляющую проверки исполнения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»2 при приобретении жилых помещений для детей-сирот);

органы государственного жилищного надзора3, осуществляющие предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами установленных в соответствии с жилищным законодательством требований к использованию и сохранности жилищного фонда, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию;

Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека4, реализующую полномочия по организации и осуществлению федерального государственного санитарно эпидемиологического надзора (например, проведение проверки соответствия предоставленных детям-сиротам жилых помещений санитарно-эпидемиологическим правилам);

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, осуществляющее функции по надзору и контролю в области обеспечения

Указанные органы осуществляют контроль и надзор за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения, регламентирующих вопросы обеспечения жилищных прав несовершеннолетних.

В числе основных объектов прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних (третья группа) - органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, наделенные полномочиями в области жилищных отношений2.

Так, в соответствии с жилищным законодательством на органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации возложены полномочия по обеспечению жилыми помещениями семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 г.

Граждане, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 г., согласно ст. 17 Закона № 181-ФЗ обеспечиваются жилым помещением в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации

Поскольку ЖК РФ, введенный в действие с 1 марта 2005 г., не предусматривает специального регулирования порядка обеспечения детей-инвалидов жилыми помещениями по договору социального найма, те из них, которые признаны малоимущими и приняты на учет нуждающихся в улучшении

1 Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

2 См.: ст. 13, 14ЖКРФ. жилищных условий после 1 января 2005 г., приобретают и реализуют право на получение жилых помещений муниципального жилищного фонда по договору социального найма на общих основаниях в порядке очередности (ч. 2 ст. 49 ЖК РФ)1.

Однако это не исключает обеспечение жильем во внеочередном порядке тех детей-инвалидов, которые относятся к числу лиц, имеющих право на предоставление жилого помещения по договору социального найма вне очереди по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 57 ЖК РФ.

В соответствии с ч. 3 ст. 57 ЖК РФ гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, жилые помещения по договорам социального найма предоставляются на основании решений органа местного самоуправления.

В связи с этим к обязанностям органов местного самоуправления относятся обеспечение жилыми помещениями семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет после 1 января 2005 г., в том числе детей, имеющих право на обеспечение жильем во внеочередном порядке - страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в перечне, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2006 № 3782; пользующихся в связи с заболеванием креслами-колясками, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат.

Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 6. 2 См.: постановление Правительства Российской Федерации от 16.06.2006 № 378 «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» // СЗ РФ. 2006. № 25. Ст. 2736. необходимо учитывать положения Закона № 181-ФЗ, разграничивающие полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по предоставлению жилья указанной категории несовершеннолетних.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления также наделены полномочиями по предоставлению жилых помещений детям-сиротам.

Анализ правоприменительной практики позволяет выделить несколько моделей распределения таких полномочий между указанными органами.

Так, в 25 субъектах Российской Федерации1 вопросы обеспечения детей-сирот жилыми помещениями отнесены к компетенции нескольких органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации: органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего функции управления государственным жилищным фондом (например, Министерство жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края, Министерство строительства, жилищно-коммунального комплекса и транспорта Ульяновской области2); органов (органа) исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые ведут работу непосредственно с детьми-сиротами, их законными представителями по вопросам обеспечения жилыми помещениями, в том числе формируют список детей-сирот и лиц из их числа - органы, осуществляющие полномочия в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, в сфере образования или социальной защиты (например, Министерство

## Прокурорская проверка соблюдения жилищных прав несовершеннолетних и пути повышения ее эффективности

Поводами для планирования проверок могут послужить: ухудшение состояния законности в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних; неоднократное невыполнение поднадзорными органами и их должностными лицами законных требований прокуроров, в том числе отсутствие ответов о результатах рассмотрения внесенных прокурором актов прокурорского реагирования, принятых конкретных мерах по устранению выявленных нарушений жилищных прав несовершеннолетних (в том числе наказанию виновных лиц), причин и условий, им способствующих.

Включенные в план работы органов прокуратуры мероприятия в рамках организации и осуществления надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних должны отвечать следующим требованиям: целенаправленности (при подготовке плана работы особое внимание должно уделяться постановке целей и задач планируемых мероприятий, к примеру, в целях определения путей совершенствования надзорной деятельности в рассматриваемой сфере в план работы прокуратуры города и района следует включить такое мероприятие как обобщение практики прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних); обоснованности (мероприятия следует включать в план работы прокуратуры на основании мотивированных предложений сотрудников органов прокуратуры по результатам анализа состояния законности); достаточности (определяя пределы планируемого мероприятия, прокурорам не следует допускать чрезмерного сужения или, напротив, расширения предмета и объектов проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних).

К мероприятиям, обычно включаемым в план работы прокуратуры, относятся: подведение итогов деятельности за предыдущий год, надзорные проверки, обобщение практики прокурорского надзора. Анализ материалов прокуратур субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что в настоящее время продолжают иметь место следующие недостатки планирования надзорной деятельности: неконкретность, слепое копирование в планах прокуратур городов и районов мероприятий, предусмотренных планами вышестоящих прокуратур; включение в план мероприятий, которые являются повседневными служебными обязанностями или должны проводиться систематически в силу требований организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации; отсутствие надлежащих оснований для включения мероприятий в план работы прокуратуры.

Полагаем, что в целях устранения имеющихся недостатков в сфере планирования в прокуратурах субъектов Российской Федерации целесообразно организовывать проведение семинаров с прокурорами городов и районов по вопросам планирования работы органов прокуратуры, подготовку обзоров, методических рекомендаций по данной тематике.

Особое внимание прокурорами городов и районов должно уделяться подбору и расстановке кадров, а также распределению служебных обязанностей. Важным аспектом в организации надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних является уровень подготовки, широта кругозора и наличие опыта работы у прокурорского работника, ответственного за организацию и осуществление надзора за исполнением законов о несовершеннолетних. В этой связи прокурору города, района при распределении обязанностей и закреплении за данным направлением надзора конкретного работника необходимо учитывать положения п. 14 приказа Генерального прокурора РФ № 188, согласно которому к работе по осуществлению надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи следует привлекать наиболее квалифицированных и опытных работников.

Должной организации работы по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних способствуют также мероприятия по повышению квалификации работников прокуратуры.

В современных условиях с учетом стремительного системного процесса обновления действующего законодательства (в особенного гражданского, жилищного), отсутствия единства в правоприменительной практики по вопросам защиты жилищных прав несовершеннолетних, при возрастающих требованиях к профессиональной подготовке прокурорских работников поиск, применение эффективных форм и методов повышения квалификации, развитие профессиональных, в особенности психологических, качеств и навыков у прокурорских работников, углубленное изучение ими законодательства, нововведений в него, судебной практики становятся насущной необходимостью и являются залогом эффективной и результативной работы1.

Представляется, что прокуроры, осуществляющие надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, должны на системной основе проходить стажировки в вышестоящих прокуратурах, а также обучение на факультете повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (ее филиалов), в ходе которых особое внимание необходимо уделить вопросам организации прокурорского надзора, применения норм гражданского, жилищного, административного законодательства.

В прокуратуре города и района необходимо организовать должное внутреннее взаимодействие между прокурорами, осуществляющими надзор за соблюдением прав несовершеннолетних, надзор за исполнением законов («общий надзор»), надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, а также принимающими участие в рассмотрении уголовных и гражданских дел в суде. Основными формами взаимодействия между прокурорами внутри одной прокуратуры являются: обмен информацией, участие в совместных проверках, совещаниях, в заседаниях соответствующих подразделений, рабочих групп, участие в подготовке или совместная разработка предложений по формированию различных планов1.

Следует отметить, что организация надзора в рассматриваемой сфере также невозможна без взаимодействия с органами государственной власти, местного самоуправления и общественными институтами.

Так, в целях повышения эффективности механизмов обеспечения и защиты прав и интересов детей большинством прокуратур субъектов Российской Федерации заключены соглашения с уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

К основным формам взаимодействия между органами прокуратуры и уполномоченными по правам ребенка относятся: проведение совместных проверок, организация совместного приема граждан, проведение лекционных занятий в образовательных организациях, круглых столов, семинаров по проблемным вопросам соблюдения прав несовершеннолетних, обмен информацией о выявленных нарушениях прав, свобод и охраняемых интересов детей, а также мерах, принятых в целях их восстановления.

## Меры прокурорского реагирования в механизме защиты жилищных прав несовершеннолетних

Например, в случае непосредственного обнаружения признаков преступления или административного правонарушения в ходе проверок соблюдения жилищных прав несовершеннолетних прокурорами должны приниматься меры по вынесению в порядке, установленном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании или по возбуждению производства об административном правонарушении соответственно; результативность актов прокурорского реагирования означает фактическое устранение выявленных нарушений жилищных прав несовершеннолетних, привлечение виновных лиц к предусмотренной законом отв етств енности.

В этих целях от прокуроров требуется осуществление должного контроля за своевременным рассмотрением актов прокурорского реагирования и фактическим устранением выявленных нарушений, в том числе, принятие прокурорами должных мер по получению ответов на внесенные акты прокурорского реагирования, повторное внесение актов прокурорского реагирования, обжалование действий (бездействия) поднадзорных органов в случае, если такие ответы носят формальный характер, в них отсутствуют сведения, свидетельствующие о полноте и достаточности принятых мер по восстановлению нарушенных жилищных прав несовершеннолетних.

Представляется, что для организации надлежащего контроля за рассмотрением актов прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением прав несовершеннолетних, необходимо вести сводный реестр таких актов (по аналогии с ведением реестра документов, направленных Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями в федеральные органы государственной власти, для осуществления контроля за их рассмотрением1), содержащий следующие сведения: реквизиты акта прокурорского реагирования (номер, дата документа); кем подписан документ (заместитель прокурора, прокурор); вид акта прокурорского реагирования (протест, представление и т.д.); краткое содержание документа; адресат документа (должность, ФИО); результаты рассмотрения (удовлетворено, отклонено (полностью, частично), принято иное решения).

Поскольку конечной целью надзорной деятельности прокурора в рассматриваемой сфере является реальное обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита жилищных прав несовершеннолетних, представляется, что важное значение в работе органов прокуратуры имеет оценка эффективности прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних, которая должна осуществляться на основе сочетания количественных и качественных показателей, при решающем значении последних.

Внесение актов прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних само по себе не свидетельствует о достижении задач прокурорского надзора.

Надзорная деятельность прокурора должна завершаться контрольно-проверочной стадией, выражающейся в проведении контрольных проверок исполнения законных требований прокуроров, содержащихся в актах прокурорского реагирования, а также стадией определения эффективности

Ведение такого реестра предусмотрено распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 187/20р «Об организации контроля за рассмотрением информационных писем и других документов, направленных Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями в федеральные органы государственной власти» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». надзорной деятельности с точки зрения ее влияния на состояние законности, что обычно делается по истечении календарного года1.

В ходе осуществления надзора прокуроры в рамках предоставленных полномочий должны добиваться реального устранения выявленных нарушений жилищных прав несовершеннолетних, только в этом случае можно говорить об эффективности деятельности прокурора.

Вместе с тем существующие инструменты статистического наблюдения не позволяют в полной мере оценить эффективность надзорной деятельности прокурора, поскольку в отчете Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», содержащем данные о количестве выявленных нарушений (в том числе жилищных прав детей-сирот), сведения об устранении таких нарушений не приводятся. Учитывая изложенное, предлагаем включить этот показатель в вышеупомянутую форму отчетности.

Проведенное исследование показывает, что социальная незащищенность несовершеннолетних в силу их возраста, физической и умственной незрелости, бездействие контролирующих органов, перегруженность судебной системы возлагают на органы прокуратуры обязанность по обеспечению действенной защиты жилищных прав несовершеннолетних. Значительный правозащитный потенциал органов прокуратуры заключается не только в многообразии мер прокурорского реагирования, но и в их высокой эффективности.

Как видно из изложенного, неудовлетворительное состояние законности в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних обусловлено не только многочисленными нарушениями в деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, но и отсутствием должного финансирования расходных обязательств, связанных с реализацией жилищных прав несовершеннолетних. В целях пресечения и предупреждения подобных нарушений прокуроры активно используют меры прокурорского реагирования, направленные на корректировку бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Одной из наиболее действенных мер прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних является представление, которое может быть внесено прокурором в связи с выявлением единичного факта нарушения жилищных прав несовершеннолетних, а также по результатам обобщенного анализа таких нарушений. Помимо представления значительным правозащитным потенциалом обладают и иные акты прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних, в том числе заявление (иск), информация о состоянии законности. В связи с этим, прокурору целесообразно использовать весь комплекс предусмотренных законом мер прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних