

Е. В. Бердникова*, **С. Н. Соловых****

**Общественный контроль как средство защиты
имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся
без попечения родителей, в России**

В системе средств правовой защиты наряду с функционированием государственных органов и должностных лиц, обеспечивающих охрану прав и свобод человека и гражданина и их восстановление в случае возникновения нарушений, важное место занимает деятельность институтов гражданского общества, осуществляющих контроль в данной сфере общественных отношений. Актуальность общественного контроля подтверждается особым вниманием к нему со стороны высших должностных лиц нашего государства, на основе правотворческих инициатив которых принимаются нормативные правовые акты, направленные

* Доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кандидат политических наук.

** Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук.

на активизацию участия граждан и их организаций в области политического управления. Так, Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»¹ в целях формирования целостной системы общественного контроля в России предусмотрена разработка проекта федерального закона об общественном контроле, в котором предполагается определить полномочия институтов гражданского общества по осуществлению общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. На сегодняшний день Общественной палатой РФ подготовлен проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в соответствии с которым основной целью осуществления общественной контрольной деятельности называется защита и обеспечение общественных интересов, прав и свобод граждан². Таким образом, по замыслу разработчиков законопроекта, важнейшим результатом общественного контроля должно являться признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина.

Следует особо отметить, что сегодня в Российской Федерации действует ряд федеральных законов, направленных на правовое регулирование отдельных аспектов общественной контрольной деятельности в сфере правовой защиты определенных категорий населения³. Думается, что практика правового закрепления механизма общественного контроля в области обеспечения прав и свобод отдельных категорий граждан может иметь достаточно позитивный опыт, направленный на укрепление и расширение системы конституционных гарантий правового статуса личности.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ находится еще один нормативный правовой акт, направленный на закрепление механизма общественного контроля в сфере защиты прав и свобод граждан. Речь идет о проекте федерального закона № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», внесенном Президентом Российской Федерации⁴.

Данный законопроект во многом представляет собой нормативное отражение смысла отдельных положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1391.

² См.: Общественная палата Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/19406/> (дата обращения: 03.01.2013).

³ См., напр.: Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон РФ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24, ст. 2789; 2011. № 50, ст. 7353; О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (в ред. от 21 ноября 2011 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1913; О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: федеральный закон РФ от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 48.

⁴ См.: О проекте федерального закона № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: постановление ГД ФС РФ от 16 марта 2012 г. № 179-6 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 13, ст. 1455.

№ 761, в соответствии с которой в Российской Федерации политика в области детства должна опираться на технологии социального партнерства, общественно-профессиональную экспертизу, реализовываться с участием бизнес-сообщества, посредством привлечения общественных организаций и международных партнеров к решению актуальных проблем, связанных с обеспечением и защитой прав и интересов детей. В рамках данной государственной стратегии подчеркивается необходимость принятия мер, направленных на формирование открытого рынка социальных услуг, создание системы общественного контроля в сфере обеспечения и защиты прав детей¹. В числе мер, направленных на защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, называется внедрение правовых механизмов общественного контроля за обеспечением прав детей в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детских домах-интернатах.

Законопроектом «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусматривается, что субъектами общественного контроля в указанной сфере являются:

— общественные наблюдательные комиссии по контролю за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее — общественные наблюдательные комиссии), образованные как на федеральном уровне (Федеральная общественная наблюдательная комиссия), так и на уровне субъектов Российской Федерации (региональные общественные наблюдательные комиссии);

— члены таких комиссий, назначаемые советом Общественной палаты Российской Федерации;

— утверждаемые общественными наблюдательными комиссиями доверенные специалисты (специалисты в области педагогики, психологии, юриспруденции, конфликтологии, медицины, психиатрии).

Участвовать в выдвижении кандидатур в члены общественных наблюдательных комиссий в соответствии с законопроектом, кроме общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, будут также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам человека и уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

По замыслу разработчиков данного акта, принятие законопроекта будет способствовать обеспечению гарантий прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также привлечению институтов гражданского общества к решению проблемы обеспечения прав указанных детей и лиц.

Оценивать правовую эффективность данного законопроекта на сегодняшний день достаточно сложно, однако его актуальность не вызывает сомнений ввиду особой социальной уязвимости категории граждан, которая является

¹ См.: О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 2994.

предметом правового регулирования представленного нормативного правового акта. В то же время уже сейчас возникают сомнения по поводу совершенства самого механизма общественного контроля, который во многом сходен с механизмом общественного контроля в уголовно-исполнительной системе. Следует отметить, что многие положения представленного законопроекта аналогичны положениям Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», что может повлечь в случае его принятия те же нарушения и проблемы в правоприменительной деятельности, которые возникают сегодня в связи с реализацией действующего Закона. К примеру, особую проблему может представлять недостаточное материально-техническое обеспечение деятельности общественных наблюдательных комиссий, связанное с тем, что в соответствии с проектом федерального закона финансирование члена общественной наблюдательной комиссии осуществляется общественным объединением, выдвинувшим его кандидатуру в состав этой комиссии, таким образом, оно полностью должно возмещать расходы, связанные с осуществлением полномочий своего делегата, оказывать содействие в материально-техническом и информационном обеспечении деятельности соответствующей общественной наблюдательной комиссии. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не обязаны, а только вправе оказывать финансовую, имущественную, консультационную, информационную и иную поддержку общественным наблюдательным комиссиям. Таким образом, возможно возникновение элементарных бытовых проблем, связанных, например, с поиском транспортных средств для посещения учреждений, средств связи и т. д., что поставит членов наблюдательных комиссий в затруднительное либо зависимое положение от органов исполнительной власти при реализации возложенных на них полномочий.

Думается, что недавние политические события, связанные с принятием так называемого «Закона “Димы Яковлева”», активизировавшие пристальное внимание государства и всего общества к проблемам обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, позволят ускорить процесс принятия данного законопроекта. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусматривается «рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации доработать в приоритетном порядке проекты федеральных законов “Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей” и “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патронажа и деятельности органов опеки и попечительства”, предусмотрев в том числе уточнение порядка приема ребенка в патронатную семью и форм его воспитания»¹.

Следует отметить, что контрольная деятельность общественных наблюдательных комиссий, основанная на принципах приоритета прав и законных интересов детей, добровольности, законности, объективности и открытости, может стать важным фактором, оказывающим содействие развитию демократических основ правового государства. Этому во многом будет способствовать широкий объем

¹ Российская газета. 2012. 29 дек.

задач, ставящихся проектом федерального закона перед общественными наблюдательными комиссиями, осуществляющими общественный контроль за обеспечением прав детей и лиц, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей — от охраны здоровья до защиты права на получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством.

Особую актуальность в данном контексте приобретает защита имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012–2017 годы определена необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации в области защиты имущественных и неимущественных (личных) прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе своевременное обеспечение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроенными жилыми помещениями¹. Отсутствие достаточного уровня правовой грамотности большинства выпускников интернатных учреждений делает их легкой добычей так называемых «черных риэлтеров» — мошенников, осуществляющих незаконные противоправные действия в отношении наиболее незащищенных категорий граждан, лишая их собственного жилья. Основным способом защиты имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является нормативно-правовая регламентация механизма, затрудняющего отчуждение жилого помещения, получаемого от государства.

Согласно ст. 155.3 Семейного кодекса РФ дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеют право на сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением либо, если отсутствует жилое помещение, получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством. Жилищным кодексом РФ в ст. 109.1 устанавливается, что предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. На основании Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц, в порядке, установленном законодательством этого субъекта Российской Федерации, однократно предоставляются благоустроенные

¹ См.: О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // СПС «Гарант».

жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений сроком на 5 лет¹. В случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания данной категории лиц содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый пятилетний срок по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Порядок выявления этих обстоятельств устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации. При этом договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый пятилетний срок не более чем один раз.

В соответствии с Жилищным кодексом РФ в качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов. Они не подлежат отчуждению, передаче в аренду, внаем, что фактически полностью исключает использование мошеннических схем с жильем, предоставляемым детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Более того, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны осуществлять контроль за использованием и распоряжением жилыми помещениями данной категорией граждан, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений. Думается, что в случае принятия федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» контрольные функции наряду с органами исполнительной власти субъекта Федерации в данном направлении будут также осуществлять общественные наблюдательные комиссии.

По окончании срока действия договора найма специализированного жилого помещения орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление государственным жилищным фондом, обязан принять решение об исключении жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключить с нанимателями договор социального найма в отношении данного жилого помещения в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации. В этом случае злоупотребление правами детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также проблематично, т. к. отчуждение занимаемого жилого помещения возможно только в порядке обмена, с письменного согласия наймодателя. Таким образом, с одной стороны, законодатель дополнительно гарантировал и обеспечил защиту права на жилище детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в предоставлении жилого помещения. С другой стороны, отсутствие права собственности на предоставляемое помещение может рассматриваться как ограничение данной категории лиц в реализации права на жилище, ведь впоследствии гражданин практически не сможет улучшить свои жилищные условия, например, путем реализации недвижимого имущества и дополнительно ипотеки.

Проблема защиты имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, заключается еще и в том, что региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления, призванные охранять

¹ См.: О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон РФ от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 29 февраля 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52, ст. 5880; 2012. № 10, ст. 1163.

интересы и права этих граждан, нередко сами препятствуют их реализации, а нередко и злоупотребляют своими полномочиями. Ярким свидетельством тому выступает обширная судебная практика, в том числе и высших судебных инстанций, в сфере рассмотрения дел о предоставлении жилья детям-сиротам. Имеется тенденция не только к увеличению количества судебных исков, но и к росту исполнительных производств данной категории. В качестве примера можно привести пресс-релиз Управления Федеральной службы судебных приставов по Саратовской области об исполнении решений судов о предоставлении жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Так, в 2012 г. окончено 94 исполнительных производства по данной категории дел; более 1000 раз были применены меры принудительного исполнения решения суда; вынесено 410 постановлений о взыскании исполнительского сбора на 2 млн 50 тыс. рублей и составлено 669 протоколов о привлечении к административной ответственности по ст. 17.15 КоАП РФ (неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера); общая сумма штрафов за административные правонарушения по ст. 17.15 КоАП РФ превысила 11 млн рублей¹.

Учитывая вышесказанное, следует еще раз отметить важность формирования общественных механизмов защиты прав и свобод отдельных категорий граждан, нуждающихся в дополнительных мерах поддержки и государственных гарантиях. Нормативное закрепление основ общественного контроля в сфере защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, может создать эффективный негосударственный институт, функционирование которого в комплексе со средствами государственной защиты будет способствовать полноценной реализации интересов данной категории лиц.

¹ См.: Управление Федеральной службы судебных приставов по Саратовской области : сайт. URL: http://www.r64.fssprus.ru/5_marta_2012_g_ispolnenie_reshenija_sudov_o_vzyskanii_zadolzhennosti_za_zhilishhno-kommunalnye_uslugi/document21141312/ (дата обращения: 16.01.2013).