Правовой анализ возможности включения бездомных в категорию лиц, нуждающихся в социальном жилье

Румянцева М.С., ведущий эксперт
Фонд «Институт экономики города»

Постановка проблемы

Проблема включения бездомных в категорию лиц, нуждающихся в социальном жилье, многофакторная. Первая фактор проблемы заключен в самих определениях.

Конституция Российской Федерации (статья 40) гарантировала каждому право на жилище. Закреплением права на жилище определяется нравственное требование общества, согласно которому каждый должен иметь крышу над головой, не быть вынужденным к бродяжничеству. Но при этом законодательство не дает определения «жилища» (равно как и «жилья»), а Жилищный кодекс Российской Федерации (далее - Жилищный кодекс) объектами жилищных прав определил жилые помещения. Понятие «жилище», как крыша над головой, шире понятия «жилое помещение», поскольку те же чум, яранга, цыганская кибитка, шалаш, пещера или другое естественное укрытие природы издавна служили человеку жилищем.

Слово «каждый» обозначает всех физических лиц, находящихся на территории России, а также семью как естественную общину граждан. Таким образом, субъектами права на жилище являются как граждане Российской Федерации, так и лица без гражданства и иностранные граждане, находящиеся на территории Российской Федерации. Но для конкретного субъекта этого права, в зависимости от его принадлежности к различным категориям граждан, Жилищным кодексом установлены особенности реализации права, касающиеся, в частности, порядка обеспечения жильем, вида предоставляемых жилых помещений, др. Среди этих категорий законодательно не определена та, которая однозначно трактовалась бы как «бездомные граждане».

Вторым фактором проблемы является наличие множества ситуаций, определенных жилищным законодательством, когда граждане, не имеющие жилья, то есть, по сути, бездомные, могут иметь право на социальное жилье. При этом для каждой категории граждан, в зависимости от причины отсутствия у них жилья и других обстоятельств, предназначено соответствующее социальное жилье. При этом не исключено, что законодательством предусмотрены не все возможные причины и жизненные обстоятельства граждан, из-за которых они оказались бездомными.

Третий фактор проблемы связан с условиями предоставления гражданам социального жилья, некоторым из которых бездомные по определению не могут соответствовать.

В связи с многофакторностью проблемы, а перечислены только основные факторы, вначале следует проанализировать федеральное жилищное законодательство с точки зрения прав граждан на различные виды социального жилья, в том числе прав бездомных граждан. А затем рассмотреть возможность включения бездомных граждан с учетом их конкретных обстоятельств в категорию лиц, нуждающихся в социальном жилье.

Российское законодательство о социальном жилье

Как таковой термин «социальное жилье» в российском законодательстве отсутствует. Но если под этим термином подразумевать жилье, предоставляемое социально не защищенным слоям населения, то законодательство Российской Федерации предусматривает предоставление жилья гражданам, относящимся к определенным социальным группам населения, в том числе к социально слабым группам населения, которые по своим объективным возможностям не могут самостоятельно приобрести жилье.

В настоящее время каждый гражданин России должен самостоятельно вкладывать средства в покупку или строительство жилья, не рассчитывая на решение своей жилищной проблемы за счет государственного и муниципального жилищных фондов. Таким образом решается жилищная проблема для большинства граждан. Меньшинство, к которому относятся граждане, по разным причинам не имеющие возможности приобрести жилье или имеющие определенные преференции от государства, обеспечиваются жильем из государственного или муниципального жилищного фонда или так называемым «социальным жильем». К этому меньшинству следует отнести граждан, не имеющих жилья и не имеющих средств для его приобретения, то есть бездомных.

Термин «социальное жилье» с определенными допущениями[1] можно применить к жилым помещениям, относящимся к жилищному фонду социального использования и к специализированному жилищному фонду[2].

Жилищный фонд социального использования и специализированный жилищный фонд находятся в государственной собственности (принадлежат на праве собственности Российской Федерации, субъектам Российской Федерации) и муниципальной собственности (принадлежат на праве собственности муниципальным образованиям)[3].

К жилищному фонду социального использования относятся жилые помещения, предоставляемые гражданам по договорам социального найма.

К специализированному жилищному фонду относятся жилые помещения, предназначенные для проживания отдельных категорий граждан.

Основания и порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма и специализированных жилых помещений установлены Жилищным кодексом.

<u>Право на жилые помещения, предоставляемые по договору социального найма</u>

Жилые помещения по договору социального найма предоставляются следующим категориям граждан:

- малоимущие граждане, признанные нуждающимися в жилых помещениях;
- иные категории граждан, определенные в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации и признанные нуждающимися в жилых помещениях, к которым, в том числе, относятся:
  - дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), которые не имеют закрепленного за ними жилого помещения, после пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях профессионального образования, либо по возвращении из рядов Вооруженных сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
  - инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий;
  - реабилитированные лица, утратившие жилые помещения в связи с репрессиями, а

---

[1] Допущения объясняются тем, что социальное жилье предоставляется гражданам, относящимся к определенным социальным группам населения, которые, вероятно, полностью не охватывают все социально не защищенные слои населения.

[2] В соответствии с Жилищным кодексом (ст. 19, ч. 3) жилищный фонд, как совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации, в зависимости от целей использования подразделяется на:

1) жилищный фонд социального использования;
2) специализированный жилищный фонд;
3) индивидуальный жилищный фонд;
4) жилищный фонд коммерческого использования.

[3] В государственной и муниципальной собственности может находиться также жилищный фонд коммерческого использования, который предназначен для проживания граждан на условиях возмездного пользования.

также члены их семей;

- инвалиды войны, участники Великой Отечественной войны, ветераны и инвалиды боевых действий, военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года не менее шести месяцев, военнослужащие, награжденные орденами и медалями СССР за службу в указанный период, в случае выселения из занимаемых ими служебных жилых помещений, лица, награжденные знаком "Жителю блокадного Ленинграда", лица, работавшие в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог, признанные инвалидами, в случае выселения из занимаемых ими служебных жилых помещений, а также члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий.

Малоимущим гражданам по договорам социального найма предоставляются жилые помещения муниципального жилищного фонда. Порядок отнесения граждан к категории малоимущих устанавливает закон соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом среднедушевого дохода семьи и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи[4]. Признание граждан малоимущими осуществляет орган местного самоуправления.

Таким образом, Жилищный кодекс установил, что жилье в социальный наем предоставляется только малоимущим, т.е. бедным, гражданам и определил два критерия, по которым следует относить граждан к категории малоимущих:

- среднедушевой доход граждан должен быть ниже определенного (порогового) размера;
- стоимость находящегося у граждан имущества должна быть ниже определенного (порогового) размера.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны установить порядок признания граждан малоимущими, который включает в себя:

- порядок определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи;
- порядок определения стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи;
- процедуру проведения органами местного самоуправления проверки достоверности предоставленных гражданами сведений;
- процедуру постановки на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;
- порядок ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма и др.

Признание гражданами малоимущими, постановка их на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, ведение этого учета осуществляют органы местного самоуправления, которые также устанавливают пороговые значения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи.

Иным категориям граждан по договорам социального найма предоставляются жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации. Основания признания этих граждан нуждающимися в жилых помещения определяются Жилищным кодексом или федеральными законами или

[4] Учитывается только то имущество, которое подлежит налогообложению.

законами субъекта Российской Федерации. Для предоставления жилья этим категориям граждан неважно, каков их доход и стоимость имеющегося у них имущества.

Итак, по закону право на жилые помещения по договору социального найма имеют только малоимущие граждане и граждане, относящиеся к определенным категориям, утвержденным законодательством Российской Федерации. Это в полной мере относится и к гражданам, которые не имеют жилья. Таким образом, бездомные имеют право на жилое помещение по договору социального найма при соответствии одному из двух условий:

- их доход ниже установленного порогового размера;
- они принадлежат к определенным категориям граждан.

Помимо этих условий, граждане могут претендовать на получение жилых помещений по договору социального найма, если будут признаны нуждающимися в данных помещениях.

<u>Признание граждан нуждающимися в жилых помещений по договору социального найма</u>

Жилищный кодекс определил, что гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются:

1) не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения;

2) являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы;

3) проживающие в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям;

4) являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний устанавливается Правительством Российской Федерации.

Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях распространяются как на малоимущих, так и на иные категории граждан. Но в отношении последних в федеральном законе или законе субъекта Российской Федерации могут быть установлены и иные основания признания граждан малоимущими в дополнение к установленным Жилищным кодексом.

Как видно из перечня, среди нуждающихся в жилье в первую очередь определены граждане, которые не имеют своего жилья по договору социального найма или в собственности, а также члены семьи таких граждан. Это те, кто «снимает квартиру» (или «угол»), т.е. пользуется жильем по договору коммерческого найма или поднайма, проживает в качестве временных жильцов, занимает жилые помещения специализированного жилищного фонда (см. ниже) или где-то просто ютится, в том числе в подвалах, сараях, или бродяжничает. Таким образом, бездомные граждане в числе первых определены в качестве нуждающихся в жилье.

Во вторую очередь определены те граждане, которые обеспечены жилой площадью в расчете на одного человека менее учетной нормы. Учетная норма является критерием нуждаемости в предоставлении жилого помещения и устанавливается органом местного самоуправления. Если граждане признаны малоимущими, но площадь занимаемого ими жилого помещения больше учетной нормы, то они не признаются нуждающимися.

Третий фактор основания нуждаемости исходит из непригодности по различным причинам жилого помещения для проживания, за исключением намеренного его уничтожения[5]. В этом случае учетная норма площади не применяется. Здесь могут быть различные варианты. Жилье де-юре есть, но де-факто проживать в нем:

- опасно для жизни и/или здоровья;
- практически невозможно, поскольку жилье давно есть только на бумаге, а не в реалиях, то есть граждане фактически являются бездомными.

К четвертому фактору основания относится факт проживания в коммунальной квартире тяжело больного хроническим заболеванием человека. Учетная норма площади жилья не применяется.

Таким образом, граждане, являющиеся малоимущими или относящимися к иным установленных категориям, могут претендовать на получение жилых помещений по договорам социального найма, если они соответствуют одному из перечисленных четырех оснований признания нуждающимися в жилых помещениях. Первое и третье основания включают в себя бездомных граждан, которые:

- не имеют жилья ни по одному законному основанию пользования жилым помещением;
- имеют документальное подтверждение основания пользования жилым помещением, которое отсутствует в натуре или признано непригодным для проживания.

Жилые помещения по договору социального найма предоставляются в порядке, установленном Жилищным кодексом.

Предоставление жилых помещений по договору социального найма

Граждане, нуждающиеся в получении жилых помещений по договорам социального найма, должны встать на учет в качестве нуждающихся в таких помещениях. Учет ведется по каждой категории граждан раздельно. Если гражданин имеет право состоять на указанном учете по нескольким основаниям (как малоимущий гражданин и как относящийся к определенной федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации категории), по своему выбору такой гражданин может быть принят на учет по одному из этих оснований или по всем основаниям.

Принятие на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления по месту жительства граждан. В отдельных случаях и в порядке, которые установлены законодательством, граждане могут подать заявления о принятии на учет не по месту своего жительства. В настоящее время такой порядок законодательно установлен для работников, высвобождаемых при ликвидации организаций по добыче (переработке) угля, расположенных в районах Крайнего Севера, сотрудников уголовно-исполнительной системы, военнослужащих, граждан, выезжающих из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению и др.

Таким образом, за исключением отдельных, установленных законодательством, случаев, постановка граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договорам социального найма осуществляется по месту их жительства. Основным доказательством места жительства граждан для органа, осуществляющего учет граждан в

---

[5] Если граждане с целью встать на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по социальному найму намеренно ухудшили свои жилищные условия, то они принимаются на учет не ранее чем через пять лет со дня совершения таких намеренных действий (ст. 53 Жилищного кодекса).

качестве нуждающихся, является регистрация граждан по месту жительства[6]. Условие постановки граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по их месту жительства может явиться существенным препятствием для значительного количества бездомных, которые именно места жительства или не имеют вовсе, или не могут его документально подтвердить.

Орган местного самоуправления принимает решение о предоставлении гражданам жилого помещения[7] по договору социального найма по месту их жительства. Это означает, что претендовать любой гражданин, в том числе бездомный, может на получение социального жилья в том же муниципальном образовании, где он в настоящее время проживает.

Существует еще один аспект проблемы некоторой, возможно значительной, части бездомных, связанный с требованием законодательства о постановки граждан на учет по месту их жительства и предоставления им жилого помещения по договору социального найма также по месту жительства. Эти граждане, находясь в состоянии бездомности в одном населенном пункте, могут иметь жилье или право на его получение в другом населенном пункте, которое является местом их жительства. С одной стороны, таких граждан нельзя однозначно признать бездомными, но, с другой стороны, поскольку они по своему месту жительства жить не хотят, то они все равно будет находиться в состоянии бездомности в выбранных ими по каким-то причинам населенных пунктах.

Если таким гражданам позволить вставать на учет в качестве нуждающихся в социальном жилье в тех населенных пунктах, где они хотели бы жить, то можно с большой долей вероятности сказать, что такими населенными пунктами будут крупные города – административные центры субъектов Российской Федерации и столица. В них легче найти работу, заработки выше. А бездомным, близким к границе или входящим в «социальное дно», ведущим асоциальный образ жизни - легче получить подаяние, пользоваться бытовыми отходами на помойках, если повезет – попасть на некоторое время в приют, которых в крупных городах больше.

Для постановки на учет граждане к заявлениям должны приложить документы, подтверждающие право состоять на учете. При непредоставлении необходимых документов гражданам отказывается в постановке на учет. Это условие может стать барьером для значительного количества бездомных, поскольку у них могут отсутствовать не только документы, подтверждающие их место жительства, но и другие необходимые документы, вплоть до документов, удостоверяющих личность.

Жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в порядке очередности, исходя из времени постановки граждан на учет. При этом определенным категориям граждан жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди. К ним относятся:

1) граждане, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат;

2) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

---

[6] Местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает (см. Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1).

[7] По договору социального найма семье предоставляется отдельная квартира или жилой дом. Исключение допускается только в случае заселения освободившихся жилых помещений в коммунальных квартирах.

3) граждане, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний.

Это означает, что бездомные, вставшие на учет в качестве нуждающихся в социальном жилье, вынуждены будут простоять в очереди в ожидании жилья длительное время (годы), кроме детей-сирот и тех, которые лишились жилья в связи с признанием его непригодным для проживания и не подлежащим ремонту или реконструкции, поскольку им жилье должно быть предоставлено вне очереди. Таким образом, за исключением указанных категорий граждан, законом не предусмотрены какие-либо преференции в очередности для бездомных, по сравнению с теми гражданами, которые имеют жилье, но претендуют на улучшение своих жилищных условий.

Жилые помещения специализированного жилищного фонда

Специализированный жилищный фонд – это жилые дома и жилые помещения, специально предназначенные для узкоцелевого временного использования как места пребывания или места жительства определенных категорий граждан. Жилищные отношения здесь не являются самостоятельными, они подчинены таким социальным задачам, как профилактика безнадзорности и беспризорности, социальная реабилитация несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, социальная поддержка лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий и др. Думается, что именно на помещения специализированного жилищного фонда в значительной степени могут рассчитывать бездомные.

К специализированному жилищному фонду относятся следующие жилые помещения:

1) служебные жилые помещения;

2) жилые помещения в общежитиях;

3) жилые помещения маневренного фонда;

4) жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения;

5) жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев;

6) жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами;

7) жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан.

В качестве специализированных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов.

Назначение жилых помещений специализированного жилищного фонда и основания их предоставления

Жилые помещения специализированного жилищного фонда предназначены для проживания различных категорий граждан в связи с тем, что они не имеют в собственности, в пользовании и владении другого жилья в данном населенном пункте. Жилищный кодекс определил назначение каждого вида жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений[8]. Договор найма служебного жилого помещения заключается на период трудовых отношений.

Жилые помещения в общежитиях предназначены для временного проживания рабочих, служащих, студентов в период их работы, службы или обучения. Несмотря на

[8] Определены трудовые отношения только с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с назначением на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации либо в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления.

временный характер проживания, срок проживания может быть и длительным, и неопределенным. В общежитиях проживают как граждане, вообще не имеющие жилья, так и не имеющие собственного жилья в данном населенном пункте.

Жилые помещения маневренного фонда предназначены для временного проживания:

1) граждан в связи с капитальным ремонтом или реконструкцией дома, в котором находятся жилые помещения, занимаемые ими по договорам социального найма. Договор найма жилого помещения в доме маневренного фонда заключается на период проведения капитального ремонта;

2) граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения[9]. Договор найма жилого помещения в доме маневренного фонда заключается на период продажи прежнего жилья с торгов;

3) граждан, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств. Жилые помещения в маневренном фонде предоставляются до предоставления гражданам жилого помещения по договору социального найма;

4) иных граждан в случаях, предусмотренных законодательством.

Третий пункт перечня явно защищает бездомных граждан, которые лишились своего жилья в результате чрезвычайных обстоятельств. Четвертый пункт перечня позволяет расширить круг лиц, имеющих право на жилые помещения в маневренном фонде. Законодательством, в том числе и на региональном уровне, могут быть определены и иные категории граждан, в том числе граждане, не имеющие жилья по различным причинам.

Жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения предназначаются для проживания граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу граждан, нуждающихся в специальной социальной защите с предоставлением им медицинских и социально-бытовых услуг. Эти жилые помещения функционально предназначены для проживания граждан, нуждающихся в оказании им медицинских и социально-бытовых услуг, к которым относятся:

- медико-санитарное обслуживание;
- патронаж;
- организация культурного обслуживания;
- оказание бытовых услуг (стирка белья, ремонт одежды и обуви, др.);
- другие услуги, определенные органами социальной защиты.

К домам системы социального обслуживания населения относятся дома-интернаты, специальные дома-интернаты и иные учреждения социального обслуживания. Перечень лиц, нуждающихся в специальной социальной защите, установлен законодательством. Сюда относятся граждане, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию и нуждающиеся в постоянном постороннем уходе, инвалиды, умственно отсталые дети, психоневрологические больные и другие.

Жилые помещения фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, предназначены для временного проживания граждан, признанных в установленном федеральным законом порядке соответственно вынужденными переселенцами и беженцами. Вынужденные переселенцы и беженцы подтверждают свой официальный статус соответствующими документами (свидетельства, удостоверения) и имеют право проживания в рассматриваемых жилых помещениях в течение срока действия своего статуса. Условия предоставления жилых помещений фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и беженцев установлены

[9] При условии, что жилые помещения были приобретены за счет кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения, и заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа, если на момент обращения взыскания такие жилые помещения являются для них единственными

Законом РФ «О вынужденных переселенцах» и ФЗ «О беженцах». Такие жилые помещения предоставляются в порядке очередности, устанавливаемой территориальным органом миграционной службы.

Жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан предназначены для проживания граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу граждан, нуждающихся в специальной социальной защите. Эти категории граждан должны быть названы законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Граждане должны нуждаться в социальной поддержке и не должны нуждаться в оказании им медицинских и социально-бытовых услуг.

Служебные жилые помещения, жилье для временного поселения, общежития, социально - реабилитационные центры, приюты и др. функционировали и до выхода Жилищного кодекса, но не были объединены в единый специализированный жилищный фонд. В 1990-2000 годы Правительство РФ приняло ряд постановлений о создании специализированных домов-интернатов, учреждений для социальной защиты определенных категорий граждан, которые предназначались для различных категорий граждан и бездомных в том числе.

Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 338 «О развитии сети специальных домов-интернатов для престарелых и инвалидов» предусматривает развитие сети специальных домов - интернатов (специальных отделений) для престарелых и инвалидов, в которые принимаются на обслуживание, в том числе граждане, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию и нуждающиеся в постоянном уходе из числа освобождаемых из мест лишения свободы особо опасных рецидивистов и других лиц, за которыми в соответствии с действующим законодательством установлен административный надзор, а также престарелые и инвалиды, ранее судимые или неоднократно привлекавшиеся к административной ответственности за нарушение общественного порядка, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, направляемые из учреждений органов внутренних дел. В специальные дома - интернаты (специальные отделения) могут также направляться лица, систематически и грубо нарушающие правила внутреннего распорядка в домах - интернатах для престарелых и инвалидов общего типа. Эти дома-интернаты предназначены, в том числе для бездомных престарелых и инвалидов, а также социально опасных граждан с социального дна. В постановлении определено, что создание специальных домов - интернатов осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно. И расходы, связанные с созданием и содержанием специальных домов - интернатов, производятся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Можно предположить, что не все регионы могут позволить себе организацию и содержание таких домов-интернатов.

К жилым помещениям для социальной защиты отдельных категорий граждан можно отнести дома ночного пребывания, социальные приюты, социальные гостиницы, центры для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий, создающиеся и содержащиеся на средства бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. № 1105 «О мерах по развитию сети учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий». Для этих лиц может быть организована медико-социальная помощь, но тогда данное жилье разумнее отнести к другому виду специализированного жилищного фонда.

Для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, Правительство Российской Федерации (см. постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2000 г. № 896 «Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной

реабилитации») признало необходимым образовывать сеть социальных учреждений - социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, социальные приюты для детей, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, которые обеспечивают временное проживание подростков, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Это специализированные учреждения, создаваемые в системе социальных служб органов социальной защиты субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации на основании своих нормативно-законодательных актов развивают сеть жилья специализированного жилищного фонда. Так, в Санкт-Петербурге принят Закон «О домах временного проживания», в Москве – законы «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве», «О специальных учреждениях города Москвы для содержания иностранных граждан, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации» и др., которые так или иначе решают проблему бездомности.

Специализированные жилые помещения предоставляются на основании решения собственников или уполномоченных ими лиц по договорам найма специализированных жилых помещений, за исключением жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан, которые предоставляются по договорам безвозмездного пользования.

Правовой режим этих помещений принципиально отличается от правового режима жилых помещений основной части жилищного фонда, заселяемого на общих основаниях, тем, что он, подчиняется специальным задачам и имеет определенные ограничения прав нанимателей. Например, для всех видов договоров найма специализированного жилого помещения установлено, что наниматель не вправе произвести обмен предоставленного ему специализированного жилого помещения, сдать его в поднаем.

Возможность включения бездомных в категорию лиц, нуждающихся в социальном жилье

На основании приведенного выше анализа федерального жилищного законодательства в данном разделе будет более детально рассмотрена возможность включения бездомных[10] в категорию лиц, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма жилого помещения и по договору найма жилого помещения специализированного жилищного фонда.

В рамках данного проекта в качестве определения бездомного принято следующее: бездомный – человек, находящийся в состоянии бездомности, то есть не имеющий права собственности на жилое помещение (строение) или права пользования (возможности реализовать данное право) жилым помещением (строением), которое он мог бы использовать для проживания или пребывания. Иными словами, бездомный – это человек, который соответствует одному из двух критериев:

- отсутствие хотя бы одного из оснований пользования жилым помещением (в качестве собственника, нанимателя, ссудополучателя, временного жильца и др.);
- наличие основания (права) пользования жилым помещением при отсутствии возможности реализовать свое право, то есть фактически проживать в жилом помещении постоянно или временно.

Такой подход к определению статуса бездомности гражданина, по сути, констатирует его фактическую бездомность (ему негде жить), которая не обязательно означает бездомность гражданина с точки зрения законодательства (отсутствие у него законных оснований на постоянное или временное жилье). Таким образом, не каждый

[10] В данном разделе рассматриваются только граждане с низким доходом, не имеющие возможности приобрести жилье за собственные деньги или проживать в качестве нанимателей в частном жилищном фонде

гражданин, подходящий под вышеприведенное определение бездомности, может претендовать на социальное жилье. Разрешение его жилищных проблем может оказаться в сфере не жилищного, а иного (административного, уголовного, семейного) законодательства.

Одним из оснований, точнее первым основанием установленного Жилищным кодексом перечня признания граждан нуждающимися в жилых помещениях (часть 1 ст. 51 ЖК РФ), предоставляемых по договору социального найма, является отсутствие у гражданина права пользования жилым помещением в качестве:

- нанимателя по договору социального найма или члена семьи нанимателя;
- собственника жилого помещения или члена семьи собственника.

Эти два критерия включают в себя граждан, вовсе не имеющих жилья, т.е. бездомных, а также имеющих жилье по каким-то другим основаниям (наниматели в частном фонде, в специализированном жилищном фонде, др.), и все они в первую очередь признаются нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, конечно, при условии признания их малоимущими. Но при этом они не должны быть и членами семьи нанимателя по договору социального найма или собственника жилого помещения. Например, один из супругов, считающийся бездомным, не будет поставлен на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, если второй супруг является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или собственником жилого помещения, площадь которого больше учетной нормы с учетом «бездомного» супруга.

Бездомный гражданин может претендовать на жилье специализированного жилищного фонда, если будет отнесен к определенным категориям граждан (его жилое помещение стало непригодным для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств, признан беженцем, нуждается в специальной социальной защите, другое).

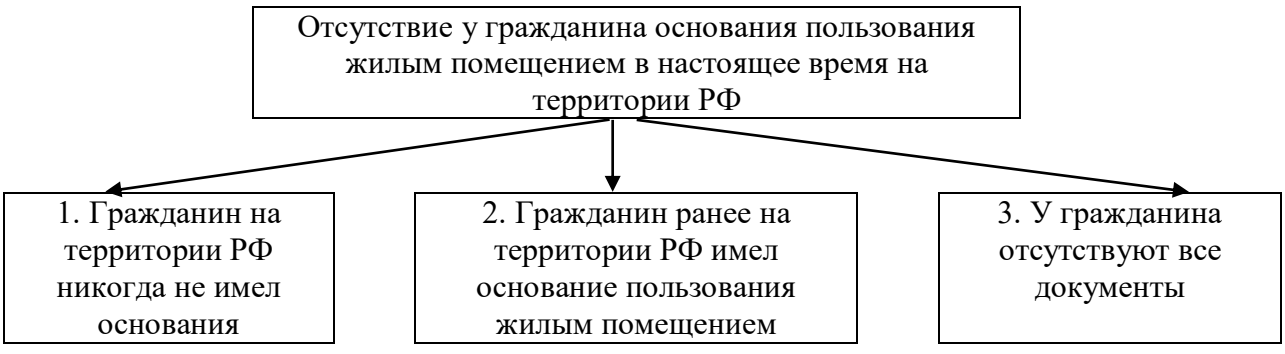
Для исследования возможности предоставления бездомным социального жилья в рамках каждого из двух критериев состояния бездомности надо рассмотреть различные варианты, поскольку решение вопроса может зависеть от причин (предыстории) возникновения у граждан состояния бездомности.

Отсутствие оснований пользования жилым помещением

Для граждан, у которых нет в собственности жилого помещения, и отсутствует какое-либо иное законное основание пользования жилым помещением, применим термин «без определенного места жительства». По этим причинам граждане не имеют и регистрации по месту жительства или регистрации по месту пребывания.

При отсутствии у гражданина какого-либо основания пользования жилым помещением в настоящее время необходимо выяснить, имелось ли ранее у него основание пользования жилым помещением, и если не имелось, то почему отсутствовало, а если имелось, то по какой причине он лишился его. После ответов на эти и ряд других вопросов можно определить возможность гражданина претендовать на социальное жилье. Характерные предыстории отсутствия у граждан основания пользования жилым помещением в настоящее время представлены на схеме 1.

Схема 1.



пользования жилым помещением		

Категории граждан, которых можно отнести к первой группе (см. схему 1), представлены на схеме 2.

Схема 2.



Граждане, которые никогда не имели основания пользования жилым помещением на территории РФ, вряд ли смогут сразу претендовать на жилые помещения, предоставляемые по договору социального найма, поскольку за постановкой на учет в качестве нуждающихся граждане должны обращаться в орган местного самоуправления по месту своего жительства. А именно место жительства они и не могут подтвердить, поскольку его у них никогда не было. Исключение составляют дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

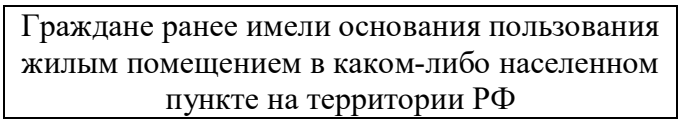
Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, должны быть размещены в специальные социальные учреждения, после пребывания в которых, либо по возвращении из рядов Вооруженных сил РФ, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, они вне очереди должны быть обеспечены жилыми помещениями, предоставляемыми по договору социального найма.

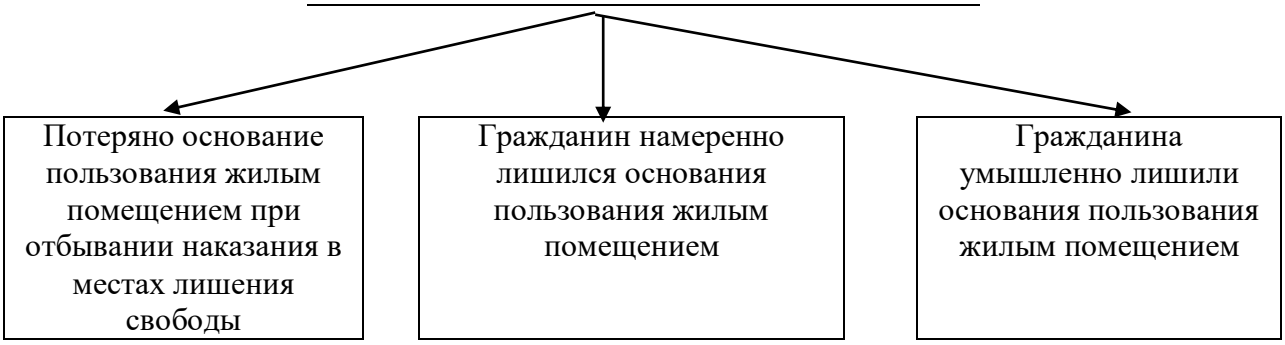
Беженцы и временные переселенцы при отсутствии у них возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории РФ могут быть обеспечены жилыми помещениями фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, предоставляемыми в порядке очередности. Претендовать на жилые помещения по договору социального найма они не могут, поскольку иностранным гражданам и лицам без гражданства жилье по социальному найму не предоставляется.

У незаконных мигрантов прав на какое-либо социальное жилье для проживания нет из-за их нелегального положения на территории России. С другой стороны они и не захотят им воспользоваться, поскольку учреждения социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий, на которые они могли бы претендовать, осуществляют свои функции во взаимодействии с другими органами и учреждениями, в том числе с органами внутренних дел и с миграционной службой. Это означает, что незаконные мигранты, обратившиеся в учреждения, могут быть депортированы из страны. Для незаконных мигрантов в Москве, например, есть специальные учреждения для их временного содержания с целью депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Категории граждан, которых можно отнести ко второй группе (см. схему 1), представлены на схеме 3.

Схема 3.





Косвенным подтверждением того, что гражданин ранее пользовался жилым помещением в каком-либо населенном пункте на территории РФ на законных основаниях, может служить его регистрация в нем по месту жительства или месту пребывания. Бывшее место жительства можно узнать по соответствующему оттиску штампа о регистрации в паспорте. Если сведения о бывшем месте пребывания у гражданина не сохранились (в паспорте этих сведений нет), то их можно восстановить через органы, занимающиеся регистраций граждан.

На схеме 3 показаны наиболее характерные случаи, которые могут привести к потере права пользования жильем.

Бывшие заключенные, по данным разных исследований, занимают первое место по причинам попадания в статус бездомного. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» граждане, осужденные к лишению свободы, органами регистрационного учета должны сниматься с регистрационного учета по месту жительства на основании вступившего в законную силу приговора суда. На практике регистрационные органы не всегда выполняют это требование закона, и граждане не снимаются в регистрации, а оформляют временное выбытие из жилого помещения. В этом случае право вернуться в жилое помещение у них может сохраниться. Однозначно сохраняется право за собственником жилого помещения.

В случае снятия с регистрации по месту жительства некоторые граждане из числа бывших заключенных после отбытия наказания, особенно длительного, могут не восстановить ранее имевшееся право на жилое помещение. Если за время отбывания наказания одним из супругов брак между супругами был расторгнут, то право на жилое помещение осужденный супруг может потерять, например, в случаях, если:

- бывшие супруги проживали в жилом помещении по договору социального найма или найма;
- жилое помещение находится в собственности второго супруга, причем правом собственности он обладал до заключения брака, или жилье было подарено, завещано второму супругу во время нахождения в браке.

Бывший заключенный, вернувшись из мест лишения свободы, в случае потери им права пользования жилым помещением может рассчитывать на жилые помещения, предоставляемые для социальной защиты отдельных категорий граждан. Если он сможет трудоустроиться – то на жилое помещение в общежитии. Позже он может быть принят на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении по договору социального найма. Но если заключенный в значительной степени потерял трудовые навыки, деквалифицировался, а в худшем случае деградировал, то он может надеяться только на социальный приют.

Гражданин, намеренно лишившийся основания пользования жилым помещением (продал жилье, подарил, обменял на худшее, др.) с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении по договору социального

найма, может быть принят на учет в качестве нуждающегося не ранее чем через пять лет со дня совершения намеренных действий. Граждане, намеренно лишившиеся основания пользования жилым помещением, вероятно, могут претендовать на жилое помещение специализированного жилищного фонда, поскольку для этого вида жилищного фонда Жилищный кодекс не предусматривает аналогичных последствий. Но следует иметь в виду, что при общем дефиците социального жилья вряд ли такие граждане будут иметь преимущество на жилые помещения специализированного жилищного фонда перед другими претендентами.

Если гражданина умышленно, злонамеренно, лишили основания пользования жилым помещением путем совершения каких-то мошеннических действий, то ему следует прибегнуть к судебной защите с целью вернуть свои права на жилье. При отсутствии у него таковой возможности (отсутствуют средства, угрожают мошенники, некому помочь) он может претендовать разве что на жилое помещение для социальной защиты отдельных категорий граждан при наличии у него доказательств в необходимости социальной защиты. Для постановки на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении по договору социального найма он, вероятно, вынужден будет доказывать отсутствие злого умысла со своей стороны в потере жилья.

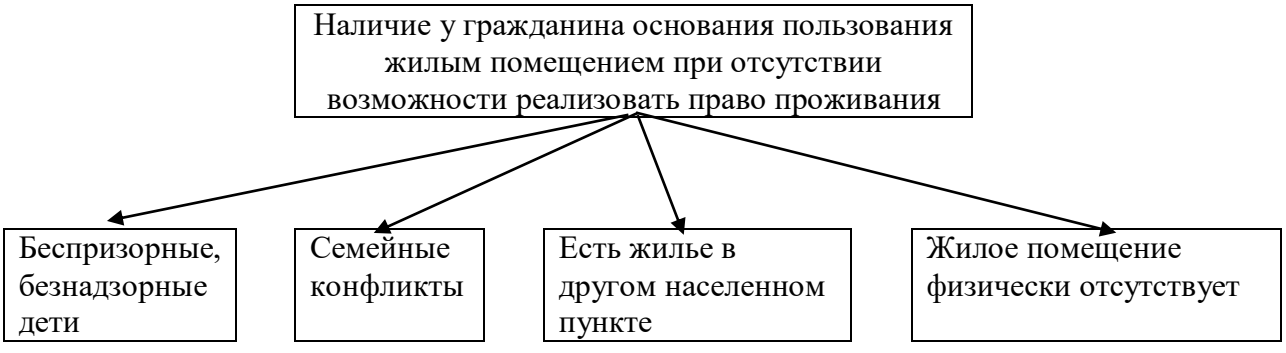
Думается, что это один из типичных случаев, приводящих граждан напрямую в категорию лиц без определенного места жительства. Как правило, мошенники лишают жилья граждан из слабозащищенных социальных групп (злоупотребляющих алкоголем, не имеющих родственников, с психическими отклонениями, др.), которых уговаривают продать жилое помещение, обещая взамен большие деньги и другое жилье. А на практике деньги оказываются небольшими, а новое жилье – лачугой где-нибудь в деревне, в которой жить невозможно. Граждане возвращаются туда, где жили, но уже в статусе бездомного. Если граждане добровольно подписали договор, то суд не всегда сможет помочь им.

К третьей группе граждан (см. схему 1) отнесены граждане, у которых отсутствуют какие-либо документы, в том числе удостоверяющие личность, на основании которых можно было бы определить, имеет он право пользования жилым помещением или нет. В этом случае гражданин может рассчитывать только на временное жилье в домах ночного пребывания, социальных приютах, социальных гостиницах, центрах и других учреждений социальной защиты для лиц без определенного места жительства и занятий. Следует признать, что без документа, удостоверяющего личность, получение какого-либо иного вида социального жилья практически невозможно. Прежде всего, в данном случае гражданам необходимо восстановить документы, удостоверяющие личность.

Наличие основания пользования жилым помещением, при отсутствии возможности реализовать право пользования, то есть фактически проживать в жилом помещении

Наиболее типичные ситуации, когда граждане не могут воспользоваться жилым помещением, право проживания в которых у них имеется, представлены на схеме 4.

Схема 4.



В основе наиболее типичных ситуаций, когда граждане не могут реализовать свое право проживания в жилых помещениях при наличии законных оснований пользования ими, могут лежать различные причины. И не во всех ситуациях граждан можно признать бездомными юридически и предоставить им социальное жилье.

В случае беспризорных и безнадзорных детей необходимо выявить причины их беспризорности, среди которых могут быть:

- фактическое сиротство детей, которое надо подтвердить юридически;
- невозможность проживания в неблагополучной семье;
- выражение детьми своей самостоятельности или их желание романтики при наличии благополучной семьи.

Понятно, что только в первых двух случаях детям будет предоставлено социальное жилье после проведения соответствующих юридических действий.

Если гражданин не может воспользоваться жилым помещением из-за семейных конфликтов, когда его выгоняет из дома кто-то из членов семьи и он вынужден бродяжничать, то признать его бездомным может только суд. В соответствии с жилищным законодательством для органов, уполномоченных предоставлять социальное жилье, он не будет являться бездомным. И это разумно, поскольку в противном случае могут возникнуть, с одной стороны, злоупотребления недобросовестных сотрудников уполномоченных органов при распределении жилья (вымогательство взяток, предоставление жилья своим родственникам, другое), а с другой стороны, - непорядочных граждан с целью незаконного получения жилья.

Состояние бездомности человека в одном населенном пункте при наличии жилого помещения у него в другом населенном пункте может означать, что:

- человек не хочет проживать в своем жилом помещении;
- не может там проживать по существенным причинам, например, из-за невозможности трудоустроиться.

При разной степени «уважительности» состояния бездомности эти граждане в соответствии с жилищным законодательством не являются бездомными и могут претендовать на социальное жилье на общих основаниях, например на общежитие по месту работы в другом населенном пункте.

Гражданин по документам может являться собственником жилого помещения или иметь иные основания пользования жилым помещением (договор найма), но фактически не иметь жилья из-за его физического отсутствия. Жилое помещение может быть:

- уничтожено в результате стихийного бедствия (наводнение, землетрясение, др.);
- уничтожено в результате несчастного случая (поджог, взрыв, др.);
- умышленно разрушено (например, сожжено) самими проживающими гражданами с целью быть признанными нуждающимися в жилых помещениях.

Первые две причины дают право гражданам на получение жилых помещений маневренного фонда и постановку на учет в качестве нуждающихся в жилых помещения по договору социального найма в случае признания их малоимущими. Третья причина имеет такие же последствия для граждан как в случае намеренного лишения основания пользования жилым помещением (см. схему 3). Может быть, им все-таки легче будет получить жилье специализированного жилищного фонда, например, из маневренного фонда для погорельцев.

<u>Выводы из анализа сегодняшней ситуации. Возможные пути решения проблемы бездомных</u>

Жилищный кодекс назвал в первую очередь нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, граждан, которые жилья не имеют. Для получения социального жилья граждане, в том числе, бездомные, должны:

- быть признаны малоимущими[11], и если их доход окажется несколько выше установленного порогового значения (а оно достаточно низкое), они не будут иметь права на социальное жилье;
- встать на учет по месту жительства, которого у бездомных по факту нет или они не всегда могут подтвердить его документально (проживают по договору найма в частном фонде, а собственник жилья отказывается регистрировать их по месту жительства), или у них есть только временное жилье, которые подтверждается регистрацией по месту пребывания (Жилищный кодекс об этом умалчивает);
- получить жилье в порядке общей очередности. Бездомные стоят в общей очереди с теми, у кого есть жилье, а очередь длится годами.

Этим условиям вполне могут соответствовать не обладающие своим жильем граждане, которые имеют доход и возможность где-то временно проживать (в общежитии, у родственников, платить небольшую плату за проживание в социальных гостиницах и т.п.), чего нельзя сказать о бездомных с социального дна. Им практически невозможно получить жилые помещения по договору социального найма, поскольку они, как правило, не имеют даже требуемых документов. Вероятно, этим гражданам и не следует предоставлять жилые помещения по договору социального найма, поскольку при получении жилого помещения по договору социального найма и при отсутствии доходов они просто не смогут оплачивать жилищно-коммунальные услуги и за неоплату по закону будут выселены из жилого помещения и переселены в жилье по нормам общежития. Кроме того, это как раз тот контингент, который сравнительно легко может быть лишен жилья мошенниками. Граждане, которых обманным путем лишили жилья, отстаивать свои права вынуждены будут через суд. Если гражданин лишится своего жилья, которое ему уже раз предоставили по договору социального найма, то вряд ли он сможет вторично его получить.

Решением жилищной проблемы бездомных с социального дна могут быть жилые помещения специализированного жилищного фонда. Как было сказано выше, такие специализированные учреждения, приюты, интернаты и т.п. Правительство Российской Федерации предлагает создавать субъектам Российской Федерации. Понятно, что не каждый регион имеет средства на эти цели, и поэтому объема специализированного жилищного фонда недостаточно, и, соответственно, количество граждан, имеющих возможность проживать в нем, ограничено. Решить проблему может, вероятно, общероссийская программа создания сети специализированных учреждений для бездомных за счет или с использованием средств федерального бюджета.

Целью создания сети специализированных учреждений для бездомных должно быть не только их проживание (постоянное или временное с учетом особых жизненных обстоятельств), но и их реабилитация к нормальной жизни. Далее той части граждан, которые прошли курс реабилитации, с учетом их желаний и возможностей можно предлагать жилье в тех местах, где готовы принять рабочие руки и есть жилье, предоставляемое по договору социального найма. Деклассированным гражданам, которые не могут адаптироваться к нормальным условиям в обществе, надо дать возможность постоянно проживать в специализированных жилых помещениях.

Этот вопрос требует дополнительной, более глубокой, проработки, изучения регионального и местного опыта, определения бюджетных возможностей с целью дальнейшего развития и совершенствования жилищного законодательства и сети различных учреждений. Необходимо разработать три направления. Во-первых, как поступать самим гражданам, оказавшимся в различных жизненных ситуациях, с риском или уже случившейся бездомностью. Во-вторых, стандарты и различные аспекты работы

[11] Или граждане должны подтвердить принадлежность к определенным категориям граждан. В этом случае доход не учитывается.

специалистов отделов, где принимают на учет нуждающихся в социальном жилье. В-третьих, как другие органы власти могут способствовать учету бездомных и решению проблем, часто сопутствующих бездомности, таких как потеря документов, безработица, необходимость медицинской помощи, необходимость восстановления социальных контактов и т.д.