

УДК 347.254

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ
ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ
РОДИТЕЛЕЙ**

Семикопенко Д.С.¹

студент,

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Белгород, Россия*

Аннотация

В статье рассматриваются особенности правового регулирования и механизмы защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Анализируются действующие нормы законодательства, регулирующие порядок обеспечения данной категории граждан жилыми помещениями, а также выявляются основные проблемы их реализации на практике. На основе анализа правоприменительной практики формулируются предложения по совершенствованию нормативного регулирования и повышению эффективности государственной политики в данной сфере.

Ключевые слова: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, социальная защита, правовое регулирование, право на жилище, органы опеки и попечительства, специализированный жилищный фонд.

**LEGAL REGULATION AND PROTECTION OF HOUSING RIGHTS
OF ORPHANED CHILDREN AND CHILDREN LEFT WITHOUT**

¹ *Научный руководитель - Яковлев В.И., к.ю.н., доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, Белгород, Россия
Yakovlev V.I., Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure,
Belgorod State National Research University, Belgorod, Russia*

CUSTODY OF PARENTS

Semikopenko D.S.

student,

Belgorod State National Research University,

Belgorod, Russia

Abstract

The article examines the features of legal regulation and mechanisms for protecting the housing rights of orphans and children left without parental care. It analyzes the current legislation governing the provision of housing for this category of citizens and identifies the main problems in their implementation in practice. Based on the analysis of law enforcement practice, the article formulates proposals for improving legal regulation and enhancing the effectiveness of state policy in this area.

Keywords: orphans, children left without parental care, social protection, legal regulation, the right to housing, guardianship and trusteeship bodies, and specialized housing funds.

В соответствии со статьей 7 Конституции Российской Федерации, Россия провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1]. В этом контексте защита прав наиболее уязвимых категорий граждан, включая детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приобретает особое значение.

Одной из важнейших социальных гарантий для указанной категории является обеспечение жильем. Жилище выступает не просто базовой материальной потребностью, но и необходимым условием для полноценной социализации, получения образования, трудоустройства, создания семьи - то есть для перехода к самостоятельной жизни. Однако на практике реализация этой гарантии сталкивается с системными

правовыми и организационными проблемами, которые сводят на нет усилия государства.

Настоящая статья посвящена анализу правового регулирования и механизмов защиты жилищных прав детей-сирот, выявлению основных пробелов в законодательстве и судебной практике, а также формулированию предложений по их устранению.

Нормативно-правовая база, регулирующая жилищные права детей-сирот, представляет собой многоуровневую систему, где каждый последующий акт развивает и детализирует положения предыдущего.

Фундаментом всей системы выступает Конституция Российской Федерации, а именно её статья 40, которая закрепляет общее право каждого гражданина на жилище. Именно на этом конституционном положении основываются все остальные законы, обеспечивающие особую социальную защиту для рассматриваемой категории граждан. Помимо этого, ч. 4 ст. 67.1 Конституции устанавливает, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.

Развивает конституционные положения Жилищный кодекс Российской Федерации. Ключевой для детей-сирот является статья 109.1, которая устанавливает, что жилье для них предоставляется из специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированного жилого помещения [2]. Кодекс определяет сам механизм такого предоставления, указывая, что оно осуществляется в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Ключевым федеральным законом, в котором раскрываются все детали и критерии получения жилья рассматриваемой категорией лиц, является Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Данный нормативный акт устанавливает дополнительные государственные гарантии в области образования, медицинского обслуживания, трудоустройства, социальной поддержки и, что особенно важно, обеспечения жилыми помещениями. В части жилищных прав, статья 8 закона

закрепляет обязанность государства по предоставлению детям-сиротам и лицам из их числа благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений [3].

В дополнение к этому классическому механизму важным нововведением стал Федеральный закон от 04.08.2023 N 461-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», который ввел альтернативный способ решения жилищного вопроса - получение жилищного сертификата [4]. Этот механизм, детализированный в статье 8.1 закона № 159-ФЗ, позволяет нуждающимся лицам вместо ожидания в очереди на получение жилья от государства получить целевую сумму на её покупку или погашение ипотеки.

Дальнейшую конкретизацию положений закона № 159-ФЗ можно найти в подзаконных актах Правительства Российской Федерации. Так, Постановление Правительства № 2227 от 21.12.2023 года утвердило единый порядок подачи и рассмотрения заявлений на выдачу жилищного сертификата, а также правила его выпуска и реализации [5]. Ключевую роль в процедурном механизме реализации жилищных прав детей-сирот играет Постановление Правительства N 397 от 04.04. 2019 года [6]. Этот нормативный акт закрепляет порядок формирования единого перечня детей-сирот, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями. В нем подробно определены основания, сроки и процедура включения в данный перечень, список необходимых документов, а также - что особенно важно для граждан, меняющих место жительства - установлен механизм исключения из списка в одном субъекте (по прежнему месту проживания) и последующего включения в него в другом субъекте (по новому месту проживания).

Завершает эту иерархию региональный уровень. Федеральное законодательство устанавливает лишь рамочные нормы, в то время как субъекты Российской Федерации принимают собственные законы, которые утверждают детальные порядки обеспечения жильём, устанавливают точную норму предоставляемой площади и определяют конкретный размер жилищного сертификата в своём регионе. В качестве

примера можно привести Закон Белгородской области от 25.01.2007 года № 93 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа в Белгородской области» [7].

Таким образом, нормативно-правовая база в сфере жилищных прав детей-сирот представляет собой стройную систему, которая основывается от общих конституционных принципов к конкретным механизмам реализации на федеральном и региональном уровнях. Тем не менее, несмотря на развитую нормативно-правовую базу, практика реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, показывает наличие ряда проблем, препятствующих полноценному осуществлению установленных гарантий. Рассмотрим ключевые из них и обозначим возможные пути их решения.

Согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ, жилые помещения предоставляются указанным лицам по их письменному заявлению по достижении 18 лет, а также в случае приобретения полной дееспособности до совершеннолетия. Законами субъектов РФ может быть предусмотрено предоставление жилья и в более раннем возрасте. Жилье предоставляется по окончании срока пребывания в образовательных, медицинских и иных организациях для детей-сирот, а также после завершения профессионального обучения, прохождения военной службы по призыву или отбывания наказания в исправительных учреждениях.

Главная проблема в том, что законодательство не закрепляет конкретные сроки предоставления жилья сиротам. Следствием становятся многолетние задержки и появление не предусмотренной законом формальной очередности.

Верховный Суд РФ не раз формулировал свою позицию по этой проблеме. Показателен пример гражданина С., который после отказа судов первой, апелляционной и кассационной инстанций обратился в Верховный Суд. Нижестоящие суды отклонили его иск о возложении на ответчика обязанности обеспечить его жильём, мотивировав это тем, что право реализуется лишь в порядке очереди. Однако Верховный Суд указал, что такой подход нарушает жилищные права истца, поскольку

ни федеральное, ни региональное законодательство никакой очередности для предоставления жилья детям-сиротам не устанавливает. В итоге Судебная коллегия отменила принятые ранее решения и направила дело на новое рассмотрение [8].

При рассмотрении ещё одного аналогичного дела Верховный Суд дал дополнительное разъяснение: в российском законодательстве отсутствует срок, в течение которого сиротам обязаны предоставить жильё, это означает, что их жилищное право должно быть реализовано сразу же после его возникновения. Кроме того, недостаток финансирования или нехватка жилья в специализированном фонде не могут считаться основанием для отказа в предоставлении жилья [9].

Тем не менее, несмотря на чёткую позицию Верховного Суда, на практике сложилась прямо противоположная ситуация. Достигнув совершеннолетия, граждане из числа детей-сирот вынуждены ждать жильё в среднем 7 лет. В отдельных регионах срок ожидания превышает 20 лет. Проблема усугубляется тем, что очередь формируется объективно. Например, в Республике Саха (Якутия) за 2023–2024 годы число сирот, не получивших жильё вовремя, выросло на 13% - до 1,8 тыс. человек. В Челябинской области - на 8% (до 3,8 тыс. человек), в Тверской области - на 7% (до 1,8 тыс. человек) [10].

С учётом сказанного представляется необходимым внести поправки в статью 8 Федерального закона № 159-ФЗ, прямо закрепив, что жильё детям-сиротам должно предоставляться незамедлительно с момента возникновения этого права. Такие изменения обеспечат единообразный подход к обеспечению жильём детей-сирот. Анализ судебной практики подтверждает: очередность не соответствует требованиям материального права и нарушает права данной категории граждан.

В качестве альтернативного или дополнительного механизма защиты в условиях ограниченности жилищного фонда можно согласиться с мнением Ю. В. Бекузаровой, которая считает необходимым законодательно установить сроки обеспечения указанных лиц жилым помещением, а если такая возможность отсутствует - выплачивать компенсацию за коммерческий наём жилых помещений [11]. Данную точку зрения поддерживает и О. А. Лаврищева, отмечая, что компенсация должна

предоставляться в случае невозможности незамедлительного предоставления жилья детям-сиротам [12].

Следующей проблемой, выделяемой многими исследователями, выступает проблема неопределенности места предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Федеральный закон № 159-ФЗ устанавливает, что жилое помещение предоставляется по месту жительства указанных лиц. Однако само понятие «место жительства» трактуется регионами по-разному. Так, жилые помещения могут быть предоставлены: по месту выявления и первичного устройства (учета) (Архангельская, Вологодская, Саратовская области); по месту окончания пребывания в учреждении для детей-сирот (Астраханская, Тверская области); по месту трудоустройства (Псковская, Ульяновская области); по месту жительства лиц, у которых дети-сироты находились на воспитании (Республика Коми, Ненецкий автономный округ) [13].

В результате такой разрозненной правоприменительной практики дети-сироты, меняющие место жительства, могут быть исключены из списков на получение жилья в новом регионе и утратить очередь, накопленную в старом. Это ставит их перед выбором: оставаться без жилья в одном регионе или начинать процедуру заново в другом, теряя время и надежду.

В этой связи нельзя не согласиться с мнением А.А. Бердниковой, которая подчеркивает, что отсутствие четких, унифицированных критериев для определения места жительства подопечных детей является серьезным правовым пробелом, который ведет к произвольному толкованию и нарушению их прав, особенно в случаях расхождения места регистрации и фактического проживания [14].

С учетом изложенного, предлагается внести изменения в ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ, четко определив, что местом жительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, признается место их постоянного или преимущественного проживания в соответствии с последней избранной формой устройства. Это устранил разночтения и сделает норму прямого действия.

Еще одной существенной проблемой, препятствующей реализации жилищных прав детей-сирот, является низкий уровень их правовой осведомленности и недостаточная разъяснительная работа со стороны уполномоченных органов. Как отмечают Е. А. Корчемкина и Н. А. Паршаков, для эффективной защиты жилищных прав недостаточно формального предоставления жилья - необходимы обеспечение благоприятных условий для проживания и доступ к достоверной информации о своих правах [15]. Однако на практике большинство выпускников детских домов не имеют четкого представления ни о порядке постановки на жилищный учет, ни о сроках обращения, ни о механизмах защиты своих прав в случае их нарушения. Это создает предпосылки для злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц и, в конечном счете, для утраты сиротами гарантированного государством жилья.

Проблема носит комплексный характер. Ее истоки кроются в специфике социализации детей в интернатных учреждениях. Длительное нахождение в системе полного государственного обеспечения, где за ребенка решают практически все вопросы, формирует у многих иждивенческую позицию и правовой инфантилизм. Выпускники зачастую просто не знают, что и когда им нужно делать, чтобы получить жилье. Кроме того, свою негативную роль играет дефицит доступной и адаптированной информации. Нормативные правовые акты сформулированы сложным языком, а официальные разъяснения на сайтах органов власти часто носят общий и формальный характер.

В этой связи принципиально важным направлением деятельности учреждений для детей-сирот должна стать целенаправленная подготовка воспитанников к самостоятельной жизни, включающая их правовое просвещение. Еще до выпуска из образовательного учреждения дети должны получить четкое представление о своих жилищных правах, порядке их реализации и способах защиты.

В научной литературе справедливо отмечается, что ответственность за правовое воспитание и подготовку детей-сирот к самостоятельной жизни в полной мере лежит на учреждениях, в которых они воспитываются. При этом, как верно подчеркивается Л. Н. Волковской, правовой статус несовершеннолетних в существующих

механизмах защиты их жилищных прав учитывается в недостаточной степени [16]. Действующее законодательство, к сожалению, не содержит четко прописанной и подкрепленной санкциями обязанности организаций для детей-сирот проводить системную разъяснительную работу по вопросам жилищных прав.

С учетом изложенного представляется необходимым, во-первых, законодательно закрепить обязанность образовательных организаций, организаций социального обслуживания, медицинских организаций и иных учреждений, в которых воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, по организации системной работы по правовому просвещению воспитанников в сфере жилищных прав и подготовке их к самостоятельной жизни. Во-вторых, возложить на учреждения обязанность по оказанию содействия воспитанникам в сборе необходимых документов и своевременной подаче заявления о включении в список на получение жилья. В-третьих, установить контроль за исполнением указанных обязанностей со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и предусмотреть меры ответственности для должностных лиц учреждений за ненадлежащее исполнение обязанностей по правовому просвещению и подготовке детей-сирот к самостоятельной жизни, повлекшее нарушение их жилищных прав.

Комплексное правовое просвещение, начатое задолго до выпуска и осуществляемое на системной основе, позволит сформировать у детей-сирот необходимые знания и навыки, снизит риски утраты ими права на жилье из-за правовой неграмотности и, в конечном счете, будет способствовать их успешной социализации.

Помимо проблем, подробно рассмотренных выше, правоприменительная практика выявляет и иные системные недостатки, требующие внимания. Среди них - недостаточное финансовое обеспечение переданных региональным властям полномочий, низкое качество предоставляемого специализированного жилья (ветхость, аварийность, несоответствие санитарным и техническим нормам), отсутствие четкого и налаженного межведомственного взаимодействия, необоснованные отказы в постановке на учет и (или) в предоставлении жилого помещения детям-сиротам, а также отсутствие эффективного контроля за сохранностью ранее закреплённого за

детьми-сиротами жилья и реальной ответственности должностных лиц за его утрату или ухудшение состояния. Указанные обстоятельства в совокупности с отмеченными правовыми пробелами существенно снижают эффективность государственных гарантий в данной сфере.

Таким образом, проведённый анализ позволяет утверждать, что действующее правовое регулирование жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, несмотря на декларируемые государством гарантии, содержит существенные пробелы и противоречия, негативно сказывающиеся на практической реализации этих прав.

Для преодоления выявленных недостатков предлагается комплекс мер: законодательное закрепление обязанности предоставления жилья незамедлительно с момента возникновения права; введение компенсации за коммерческий наём на период ожидания; возложение на специализированные учреждения обязанности по оформлению документов для постановки на учёт под контролем органов опеки; установление ответственности должностных лиц за ненадлежащее исполнение этих обязанностей; организация системного правового просвещения воспитанников, а также повышение финансового обеспечения и требований к качеству предоставляемого жилья с усилением контрольных механизмов. Реализация указанных предложений позволит обеспечить реальную, а не декларативную защиту жилищных прав детей-сирот, минимизировать риски их нарушения и будет способствовать успешной социализации данной категории граждан.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2020, 4 июля.

2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188 // Российская газета. - 2005 г. - № 1. - с изм. и допол. в ред. от 20.02.2026.

3. Федеральный закон "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" от 21.12.1996 № 159 // Российская газета. - 1996 г. - № 248. - с изм. и допол. в ред. от 15.12.2025.

4. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" от 04.08.2023 № 461 // Российская газета. - 2023 г. - № 175

5. Постановление Правительства РФ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", выплаты на приобретение благоустроенного жилого помещения в собственность или для полного погашения кредита (займа) по договору, обязательства заемщика по которому обеспечены ипотекой" от 21.12.2023 № 2227 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Постановление Правительства РФ "Постановление Правительства РФ от 04.04.2019 N 397 "О формировании списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включении их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства" " от 04.04.2019 № 397 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Закон Белгородской области "Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа в Белгородской области" от 25.01.2007 № 93 // Официальный интернет-портал правовой информации. - с изм. и допол. в ред. от 29.12.2025.

8. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 16-КГ20-25-К4 от 08.12.2020. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcaj-pgclilefind-mkaj/http://vsrf.ru/stor.pdf.php?id=1948158> (дата обращения: 10.02.2023).

9. Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ № 7-КГ17-8 от 14.11.2017. СПС Консультант-Плюс.

10. Счетная палата: численность детей-сирот, не обеспеченных жильем, сокращается, но темпы недостаточны // ach.gov.ru URL: <https://ach.gov.ru/checks/chislennost-detey-sirot-ne-obespechennykh-zhilem-sokrashchaetsya> (дата обращения: 07.04.2026).

11. Бекузарова Ю. В. Проблемы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 1. С. 99–101.

12. Лаврищева О. А. Современные проблемы реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Государственная служба и кадры. 2019. № 3. С. 82–86.

13. Харламова М. Л. Проблемы правового регулирования жилищных прав детей-сирот // Образование и право. 2013. №10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-zhilischnyh-prav-detey-sirot> (дата обращения: 08.04.2026).

14. Бердникова Анна Александровна Правовые проблемы определения понятия «Место жительства» подопечных детей // Образование и право. 2020. №3.

15. Корчемкина, Е. А. Защита жилищных прав несовершеннолетних / Е. А. Корчемкина, Н. А. Паршаков // Современные вызовы и пути решения проблем в сфере защиты прав детей: реализация права ребенка жить и воспитываться в семье: сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции, 15 мая 2024 г., Екатеринбург / Рос. гос. проф.-пед. ун-т. — Екатеринбург : РГППУ, 2024. - С. 88-94.

16. Волковская Л.Н. Гражданско-правовая защита имущественных прав детей-сирот в сфере жилищных отношений //Право и государство: теория и практика. 2024. № 7(235). С. 190-192.