

На правах рукописи

Огурцова Марина Леонидовна

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Специальность: 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2015

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель кандидат юридических наук, доцент
Гришин Александр Валерьевич

Официальные оппоненты: **Винокуров Юрий Евгеньевич**
доктор юридических наук, профессор,
АНО ВПО «Московский гуманитарный университет», кафедра уголовно-правовых и специальных дисциплин, профессор

Тарасова Анна Евгеньевна
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Южно-Российский институт управления – филиал, кафедра гражданского и предпринимательского права, доцент

Ведущая организация ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»

Защита состоится 6 октября 2015 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 3 июля 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

С.С. Харитонов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

Меры, направленные на обеспечение жилищных прав несовершеннолетних, нашли свое отражение в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года¹, Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы², государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»³, распоряжении Правительства Российской Федерации от 22.01.2015 № 72-р.

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

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

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

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

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

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

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

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2012 г. прокурорами выявлено 43 826 нарушений жилищных прав детей-сирот, в 2013 г. – 29 698, а в 2014 г. – 36 510 таких нарушений¹. Число лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете на получение жилого помещения, ежегодно возрастает. Так, в 2012 г. их число составило 96 614, в 2013 г. – 104 094, а в 2014 г. – 115 949².

Органами прокуратуры каждый год рассматривается более 200 000 обращений по фактам нарушений жилищного законодательства (за исключением 2014 г. – более 120 000 обращений)³. Среди таких обращений, как показывает анализ материалов прокурорской практики, существенную долю составляют жалобы на нарушения жилищных прав детей.

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

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

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

¹ Форма ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Форма 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Форма ОЖ «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сложности при оказании социальных услуг и получении иной социальной помощи.

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

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

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

Все это обусловило выбор темы и ее актуальность.

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

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

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

О.А. Егоровой, А.К. Мамаевой, М.М. Махмутовой, И.А. Несмеяновой, Л.Ю. Рамзаевой, Е.А. Рязанова, А.Е. Тарасовой, О.А. Федоровой и др.

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

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

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

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

Достижение поставленной цели предопределило решение следующих основных **задач** исследования:

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

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

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

раскрыть содержание предмета прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

законодательства, отсутствием единства практики применения федеральных законов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Материалы и результаты проведенного исследования внедрены и используются:

в практической деятельности Химкинской городской прокуратуры Московской области;

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

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

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и степень научной разработанности темы исследования, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, методологическая и нормативная основа исследования, его эмпирическая и теоретическая база, обоснована научная новизна исследования, его теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации и внедрении в практику результатов исследования.

Глава I «Общая характеристика прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних» посвящена исследованию правовых основ прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, его места в общей структуре прокурорского надзора, предмета, объектов и пределов прокурорского надзора в исследуемой сфере.

В первом параграфе «Правовые основы деятельности органов прокуратуры по надзору за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних» отмечается, что правовые основы прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних составляют Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, Закон о прокуратуре, Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ), Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ), другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, а также закрепляющие механизм реализации таких прав.

Приведен краткий анализ норм Закона о прокуратуре, ЖК РФ, СК РФ, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующих вопросы реализации и

защиты жилищных прав несовершеннолетних, а также надзорной деятельности прокурора в этой сфере.

В ходе исследования выявлены недостатки правового регулирования жилищных отношений с участием детей-сирот, детей-инвалидов, пробелы в законодательстве, регламентирующем права несовершеннолетних при направлении средств материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, участие несовершеннолетних в сделках с жилыми помещениями, что позволяет констатировать отсутствие достаточных правовых гарантий реализации жилищных прав несовершеннолетних.

Об этом свидетельствуют результаты проведенного в 2012–2014 гг. опроса 242 прокуроров, из которых 72% респондентов (174 прокурора) указали на несовершенство законодательного регулирования вопросов защиты жилищных прав несовершеннолетних.

Констатируется, что ни в Жилищном кодексе Российской Федерации, ни в федеральном законодательстве, регламентирующем права несовершеннолетних, нет норм о прокурорском надзоре в данной сфере. Требуют дальнейшей регламентации вопросы защиты жилищных прав несовершеннолетних и в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации.

Все это препятствует формированию единой практики применения федерального законодательства, регламентирующего жилищные отношения с участием несовершеннолетних, реализации прокурором предусмотренных законом полномочий по защите жилищных прав несовершеннолетних, создает условия для их нарушения.

По результатам проведенного исследования автором предложено внести изменения в федеральное законодательство, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

В частности, автором предлагается дополнить Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и Жилищный кодекс Российской Федерации положениями о прокурорском надзоре в рассматриваемой сфере.

В целях формирования единства в правоприменительной практике, решения имеющихся проблем при организации и осуществлении надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних автором разработан проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних».

Во втором параграфе «Соблюдение жилищных прав несовершеннолетних как предмет прокурорского надзора» диссертант выделяет прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних в качестве одной из наиболее важных составляющих надзора за соблюдением прав несовершеннолетних, что обусловлено, в первую очередь, особенностями жилищных прав таких лиц, актуальностью стоящих перед государством и обществом задач по их защите, спецификой предмета и объектов надзора. Неудовлетворительное состояние законности также свидетельствует о необходимости особого внимания органов прокуратуры к данному направлению надзора.

Автором с теоретической точки зрения исследована терминология, характеризующая специфику жилищных правоотношений с участием несовершеннолетних и надзорной деятельности прокурора в данной сфере, в том числе понятия «жилищные права несовершеннолетних», «право на обеспечение жилым помещением», «соблюдение жилищных прав».

Автором сделан вывод о том, что жилищные права несовершеннолетних отличаются многообразием, неоднородностью и комплексной правовой природой, что характеризует особенности предмета надзора в данной сфере.

В целях определения наиболее значимых видов жилищных прав несовершеннолетних, надзор за соблюдением которых осуществляет прокурор, предложена их классификация на основании следующих критериев:

возраст несовершеннолетних (жилищные права малолетних и несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет);

иные социальные факторы, такие как состав семьи (жилищные права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, права детей, проживающих в семьях), состояние здоровья (жилищные права детей-инвалидов);

метод правового регулирования жилищных отношений (жилищные права несовершеннолетних, возникающие в сфере частноправовых отношений, в том числе право на владение, пользование и распоряжение жилым помещением, и жилищные права несовершеннолетних, возникающие в сфере публичных правоотношений, в том числе право на обеспечение жилым помещением, на сохранность и ремонт закрепленного за несовершеннолетними жилого помещения, а также иные жилищные права несовершеннолетних).

По результатам изучения различных научных подходов к понятию предмета прокурорского надзора диссертантом разработана авторская дефиниция предмета прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

В третьем параграфе «Объекты прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних и пределы его осуществления» в целях упорядочения и систематизации знаний об объектах прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних проведена их классификация, имеющая теоретическое и практическое значение и направленная на повышение эффективности организации надзора, обеспечение целенаправленности и результативности прокурорских проверок в рассматриваемой сфере.

К объектам прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, исходя из стоящих перед ними задач, диссертантом отнесены:

федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в сфере жилищных отношений, их должностные лица;

органы контроля, их должностные лица, осуществляющие защиту жилищных прав несовершеннолетних в рамках возложенных на них полномочий;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, их должностные лица, принимающие участие в обеспечении несовершеннолетних жилыми помещениями;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, их должностные лица, осуществляющие контроль за сохранностью жилых помещений несовершеннолетних.

В качестве основных объектов прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних автор выделяет органы опеки и попечительства, иные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, наделенные полномочиями в области жилищных отношений.

В параграфе нашло отражение разнообразие подходов к распределению полномочий по предоставлению жилых помещений детям-сиротам между исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Установлено, что в одних регионах вопросы обеспечения детей-сирот жилыми помещениями отнесены к компетенции исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в других – к компетенции органов местного самоуправления. Существует также смешанная модель обеспечения жильем детей-сирот, при которой такими полномочиями наделены и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления.

Отмечено, что одной из основных причин неудовлетворительного состояния законности в рассматриваемой нами сфере является

неэффективность работы названных органов, что подтвердили 51% опрошенных нами прокуроров.

По результатам проведенного исследования автором даны предложения по оптимизации деятельности органов опеки и попечительства, иных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Так, в целях единообразия практики реализации жилищных прав детей-сирот диссертант предлагает считать предпочтительной региональную модель обеспечения жильем детей-сирот, которая подразумевает:

формирование единого по субъекту Российской Федерации списка детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями;

формирование специализированного жилищного фонда для детей-сирот в государственной собственности субъекта Российской Федерации за счет средств субъекта Российской Федерации и субвенций из федерального бюджета;

возложение функций управления государственным жилищным фондом и работы непосредственно с детьми-сиротами, их законными представителями по вопросам обеспечения жилыми помещениями на исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сделан вывод о том, что осведомленность прокурора о структуре объектов прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, их полномочиях обеспечивает своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений жилищных прав несовершеннолетних.

В целях определения границ надзорной деятельности автором с учетом позиции теории и практики раскрыто содержание пределов прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

В главе II «Организация и осуществление прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних» раскрываются вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав

несовершеннолетних, методики проведения проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних, анализируются наиболее распространенные нарушения жилищных прав несовершеннолетних, меры прокурорского реагирования и их роль в механизме защиты жилищных прав несовершеннолетних.

В первом параграфе «Особенности организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних» раскрыты наиболее значимые элементы организации надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

Автором выявлены особенности организации надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, в числе которых: многообразие источников информации о нарушениях жилищных прав несовершеннолетних, специфика объектов надзора в данной сфере, планирование прокурорских проверок соблюдения жилищных прав несовершеннолетних на системной основе, организация контрольных проверок в целях определения результативности ранее внесенных актов прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних, особенно по нарушениям жилищных прав детей-сирот, постоянное повышение квалификации прокуроров, закрепление данного направления надзора за наиболее опытными прокурорскими работниками, организация должного взаимодействия между подразделениями органов прокуратуры, между прокурорами внутри конкретной прокуратуры в целях своевременного обмена информацией о состоянии законности в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних, о новых методах надзорной деятельности в этой сфере.

Отмечено, что действенная организация надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних невозможна без надлежащей информационно-аналитической работы, включающей в себя сбор, учет, накопление и анализ информации о состоянии законности в данной сфере правоотношений в целях определения приоритетов надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, принятия мер по повышению его

эффективности, формирования планов, качественной подготовки и проведения прокурорами проверок и применения соответствующих мер реагирования на выявленные нарушения.

Определены источники внутренней и внешней информации о состоянии законности в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних. Сделан вывод, что наиболее распространенным методом анализа полученной прокурором информации является сравнительный, позволяющий в динамике исследовать состояние законности на определенной территории и принять надлежащие меры к ее улучшению.

Констатируется, что повышению эффективности организации надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних будет способствовать внедрение автоматизированного рабочего места прокурора в помощь прокурору, осуществляющему надзор за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних (АРМ прокурора «Дети»), в структуру которого по инициативе диссертанта включен раздел «Надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних».

По результатам проведенного исследования диссертантом определены основные направления совершенствования организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

Второй параграф «Прокурорская проверка соблюдения жилищных прав несовершеннолетних и пути повышения ее эффективности» посвящен вопросам подготовки и проведения проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних.

Автором констатируется, что нарушения жилищных прав несовершеннолетних следует рассматривать в качестве индикатора состояния законности в данной сфере. Проведенное исследование позволяет выявить наиболее распространенные нарушения жилищных прав несовершеннолетних, систематизировать их по таким критериям, как правовое положение субъектов, права которых нарушены, виды нарушенных жилищных прав, объекты прокурорского надзора. Сделан вывод, что характер нарушенных жилищных

прав несовершеннолетних, их локализация, количество обуславливают выбор участков надзора, требующих первоочередного внимания прокурора.

Отмечается, что наиболее остро стоит проблема соблюдения жилищных прав детей-сирот. Согласно данным, представленным субъектами Российской Федерации, число нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями детей-сирот на 1 января 2015 г. составило 123,1 тыс. человек (с учетом неисполненных судебных решений)¹. Всего в 2014 г. прокурорами выявлено 36 510 таких нарушений, что на 22,9% больше, чем в 2013 г. Наблюдается рост нарушений жилищных прав детей-сирот в Дальневосточном, Приволжском, Северо-Западном, Северо-Кавказском, Сибирском, Уральском, Центральном и Южном федеральных округах².

По-прежнему вызывают беспокойство проблемы обеспечения семей с детьми-инвалидами жилыми помещениями, пригодными для проживания в соответствии с их состоянием здоровья (инвалиды-колясочники и др.). Широкое распространение получили факты обналичивания средств материнского капитала, совершения незаконных сделок с жилыми помещениями, принадлежащими несовершеннолетним, иных мошеннических действий, влекущих утрату детьми жилых помещений.

Диссертант отмечает, что одним из основных способов выявления нарушений жилищных прав несовершеннолетних является прокурорская проверка. В целях повышения ее эффективности предложена авторская методика проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних. Ее элементами являются подготовка к проверке, в ходе которой анализируется состояние законности в рассматриваемой сфере, составляется план проверки, решается вопрос о привлечении специалистов и выполняются иные подготовительные мероприятия, а также собственно проверка, предполагающая

¹ Информация о ходе работы по выполнению поручения Президента Российской Федерации от 26.05.2014 № Пр-1166 (п. 1). URL: <http://government.ru/orders/17032/> (дата обращения: 02.05.2015).

² Форма ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

сбор информации о допущенных нарушениях жилищных прав несовершеннолетних и ее анализ, фиксацию полученной доказательственной базы, решение вопроса о применении мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения жилищных прав несовершеннолетних в зависимости от их характера, степени распространенности и тяжести наступивших последствий.

Обращается внимание на отсутствие в Законе о прокуратуре, организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации подробной регламентации вопросов, связанных с порядком и механизмом привлечения прокурором к участию в проверке специалиста, что препятствует эффективному осуществлению надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

Диссертант полагает, что при подготовке к проверке соблюдения жилищных прав несовершеннолетних важную роль играет составление плана такой проверки, в котором следует отражать объекты проверки, сроки ее проведения, вопросы, подлежащие выяснению, документы, необходимые для истребования, органы и организации, из которых они будут истребованы, что позволит определиться с характером предстоящей проверки, методикой ее проведения, порядком изучения и анализа собранной информации.

Автор приходит к выводу, что наиболее часто проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних проводятся прокурорами в органах опеки и попечительства, иных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления, организациях для детей-сирот, территориальных органах Росреестра и Пенсионного фонда Российской Федерации.

Предложен примерный перечень вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних, в зависимости от объектов проверки, исходя из круга их полномочий и стоящих перед ними задач.

В третьем параграфе «Меры прокурорского реагирования в механизме защиты жилищных прав несовершеннолетних» автором отмечается, что меры прокурорского реагирования являются действенным средством защиты жилищных прав несовершеннолетних. Значительный правозащитный потенциал органов прокуратуры заключается не только в многообразии мер прокурорского реагирования, которые могут быть применены по фактам выявленных нарушений, но и в их высокой эффективности.

В работе подчеркивается, что одной из причин длительного нарушения жилищных прав детей-сирот является отсутствие должного бюджетного финансирования, в связи с чем обоснована значимость мер прокурорского реагирования, направленных на корректировку бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Автором обращается внимание на то, что одной из наиболее действенных мер прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних является представление. По результатам проведенного нами опроса 44% прокуроров указали, что чаще всего используют в своей практике для защиты жилищных прав несовершеннолетних именно этот акт реагирования. О результативности представлений на выявленные нарушения жилищных прав детей-сирот свидетельствует тот факт, что за последние два года существенно возросло число лиц, привлеченных по этим представлениям к дисциплинарной ответственности.

Помимо представления значительным правозащитным потенциалом обладают и иные акты прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних, в том числе заявление (иск), информация о состоянии законности.

Так, прокурорами часто применяется такая мера реагирования на выявленные нарушения жилищных прав несовершеннолетних, как обращение в суд с иском (заявлением). Ежегодно прокурорами в суды направляется более

12 000 исков. Об эффективности исковой работы свидетельствует тот факт, что более 90% всех требований прокуроров судами удовлетворяются.

Сохраняется на высоком уровне (более 1 500 ежегодно) число протестов, принесенных прокурорами на нормативные акты, регламентирующие жилищные права детей-сирот. Следует отметить качество подготовки таких протестов, поскольку процент их удовлетворения составляет более 95%. Так, в 2014 г. отклонено только 22 протеста из 1 517 принесенных прокурорами.

Автор приходит к выводу, что в целях повышения эффективности надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних прокурор по результатам анализа информации о характере нарушения, причинах и условиях, ему способствующих, проявившихся последствиях, о возможности их устранения должен выработать тактику реагирования на выявленные нарушения, что подразумевает применение прокурором таких правовых средств, которые позволяют своевременно и в полном объеме восстановить нарушенные жилищные права несовершеннолетних.

Зачастую целесообразным является применение комплекса предусмотренных законом мер реагирования уголовно-правового, административно-правового и гражданско-правового характера.

Отмечается, что для организации надлежащего контроля за рассмотрением актов прокурорского реагирования на нарушения жилищных прав несовершеннолетних прокурору, осуществляющему надзор в этой сфере, необходимо вести сводный реестр таких актов (по аналогии с ведением реестра документов, направленных Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями в федеральные органы государственной власти, для осуществления контроля за их рассмотрением).

В **заключении** излагаются основные результаты исследования, сформулированы краткие теоретические и прикладные выводы, предложения и рекомендации.

**Основные положения диссертации отражены
в следующих работах автора:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях,
указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве
образования и науки Российской Федерации:**

1. Харламова М.Л. Защита жилищных прав детей-инвалидов средствами прокурорского надзора в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов [Текст] / М.Л. Харламова¹ // Социальное и пенсионное право. – 2013. – № 2. – С. 31–34. – 0,4 п.л.

2. Харламова М.Л. Соблюдение прав несовершеннолетних при направлении средств материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий [Текст] / М.Л. Харламова // Законность. – 2013. – № 6. – С. 46–50. – 0,5 п.л.

3. Харламова М.Л. Правовое регулирование жилищных прав детей-сирот [Текст] / М.Л. Харламова // Адвокат. – 2013. – № 10. – С. 33–38. – 0,6 п.л.

4. Огурцова М.Л. Плата за принадлежащее детям-сиротам жилое помещение и коммунальные услуги [Текст] / М.Л. Огурцова // Адвокат. – 2014. – № 6. – С. 28–32. – 0,5 п.л.

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

5. Харламова М.Л. Защита прав несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом [Текст] / М.Л. Харламова // Сборник статей по материалам IV научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых». – 2012. – Ч. II. – С. 90–95. – 0,5 п.л.

¹ В связи со вступлением Харламовой М.Л. в брак, фамилия изменена на Огурцову М.Л.

6. Харламова М.Л. Прокурорский надзор за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [Текст] / М.Л. Харламова // Вопросы ювенальной юстиции. – 2012. – № 4. – С. 22–24. – 0,3 п.л.

7. Харламова М.Л. Отдельные аспекты защиты жилищных прав детей-сирот средствами прокурорского надзора [Текст] / М.Л. Харламова // Советник юриста. – 2013. – № 1. – С. 69–74. – 0,5 п.л.

8. Харламова М.Л. Понятие и содержание жилищных прав несовершеннолетних [Текст] / М.Л. Харламова // Вопросы ювенальной юстиции. – 2013. – № 6. – С. 15–18. – 0,5 п.л.

9. Огурцова М.Л. Жилищные права детей-сирот [Текст] / М.Л. Огурцова // ЭЖ-Юрист. – 2013. – № 48. – С. 4. – 0,2 п.л.

10. Огурцова М.Л. Надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних органами опеки и попечительства [Текст] / М.Л. Огурцова // Сборник материалов научно-практического семинара «Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина в современных условиях». – 2014. – С. 132–137. – 0,4 п.л.

11. Огурцова М.Л. Органы государственной власти и местного самоуправления как объекты прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних [Текст] / М.Л. Огурцова // Сборник статей по материалам VI научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых». – 2014. – С. 58–64. – 0,4 п.л.

12. Огурцова М.Л. Защита жилищных прав несовершеннолетних мерами прокурорского реагирования [Текст] / М.Л. Огурцова // Советник юриста. – 2015. – № 5. – С. 77–80. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 03.07.2015 г.

Усл. печ.л. 1,5
Тираж 150 экз.

Уч. - изд.л.1,5
Наряд № 132

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1