

УТВЕРЖДЕНА
постановлением президиума
Московского городского суда
от «30» сентября 2022 года № 46

**ОБЗОР
практики судов города Москвы по вопросам обеспечения обязательств
государства по социальной поддержке и обслуживанию, защите прав
детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,
за период с 01.01.2021 по 31.12.2021**

Обзор подготовлен во исполнение плана мероприятий Московского городского суда на первое полугодие 2022 года, утвержденного председателем Московского городского суда 27 декабря 2021 года.

Анализ судебной практики показывает, что наиболее актуальные и проблемные аспекты защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее также – детей, нуждающихся в особой государственной поддержке; детей), связаны с рассмотрением следующих гражданских дел:

– об обжаловании отказа органов социальной защиты населения в назначении и выплате единовременной компенсационной выплаты детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей в связи с достижением детьми возраста 18 лет (статья 9 Закона г. Москвы от 30 ноября 2005 года № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве»);

– о признании незаконными решений Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы об отказе в назначении ежемесячной компенсационной выплаты родителям, усыновившим ребенка из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– об оспаривании решений учреждений Пенсионного фонда Российской Федерации от отказа в федеральной социальной доплате (до величины прожиточного минимума) к пенсии по случаю потери

кормильца, выплачиваемой детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей;

– о признании незаконными решений Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы, Комиссии по решению жилищных вопросов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, об отказе в установлении факта невозможности проживания детей в жилом помещении, право на которое за ними было сохранено по решению органов опеки и попечительства;

– о признании незаконными решений Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы об отказе во включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями из специализированного жилищного фонда, о включении в список нуждающихся в улучшении жилищных условий, признании права на предоставление жилого помещения;

– о признании незаконными решений Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы о снятии детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий;

– о внеочередном предоставлении жилого помещения детям, имеющим право на заключение договора найма специализированного жилого помещения (по искам к Департаменту городского имущества г. Москвы);

– о защите жилищных прав детей, оставшихся без попечения родителей, в результате лишения последних родительских прав (о выселении с предоставлением другого жилого помещения лиц, лишенных родительских прав из жилого помещения по месту жительства ребенка);

– о возложении обязанности произвести замену приборов учета водоснабжения (по искам лиц, имеющих статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которым были предоставлены жилые помещения в специализированном жилом фонде г. Москвы);

– о выселении (признании утратившими право пользования) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из специализированного жилого помещения с предоставлением другого жилого помещения (по искам Департамента городского имущества г. Москвы к ответчикам, не исполняющим обязанности по оплате коммунальных услуг).

Данные вопросы согласно статье 72 Конституции Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания в частности детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях), а также возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг (пункт 24 части 2 статьи 26³ Закона).

Согласно сформулированной в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовой позиции в законодательном регулировании в социальной сфере должен соблюдаться принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной и правоприменительной политики, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, то есть в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 23 апреля 2004 года № 9-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 года № 415-О, от 4 апреля 2006 года № 89-О и др.).

Опыт рассмотрения гражданских дел районными судами г. Москвы и судьями Московского городского суда показывает, что на практике органами государственной власти г. Москвы не всегда однозначно определяется круг лиц, имеющих право на получение мер социальной защиты.

Зачастую осуществление мер социальной поддержки ставится в зависимость от определения места жительства:

- детей, которые были усыновлены или над которыми была установлена опека жителями г. Москвы, в то время как до указанного момента дети постоянно проживали в других субъектах Российской Федерации, где сохраняют право на получение мер социальной поддержки;
- детей, которые прибыли в г. Москву учиться из других регионов и на момент достижения возраста, дающего право на получение мер социальной поддержки, имели временную регистрацию в г. Москве.

Как правило, суды признают за детьми, имеющими временную регистрацию в г. Москве, право на получение мер социальной поддержки.

Так, апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 28 января 2021 года по делу № 33 3694/2021 оставлено без изменения решение Преображенского районного суда г. Москвы от 14 октября 2020 года о признании незаконным решения Управления социальной защиты населения об отказе в предоставлении единовременной компенсационной выплаты, предусмотренной статьей 9 Закона г. Москвы от 30 ноября 2005 года № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве». Данной нормой права предусмотрено, что детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании пребывания в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семье опекуна (попечителя), приемных родителей, патронатных воспитателей в связи с достижением возраста 18 лет предоставляется единовременная выплата в порядке и размере, которые устанавливаются Правительством Москвы.

В названном Законе используются понятия, определенные Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и Законом г. Москвы от 14 апреля 2010 года № 12 «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве» (статья 1).

Дополнительные гарантии по социальной поддержке, устанавливаемые названным Законом, предоставляются детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, имеющим место жительства в г. Москве (далее – дополнительные гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей), если иное не

установлено федеральным законодательством, названным Законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами г. Москвы (статья 2).

Соответствующий порядок предоставления единовременной выплаты утвержден Постановлением Правительства Москвы от 15 мая 2007 года № 376-ПП (в дальнейшем - Порядок).

Пунктом 1.4 Порядка установлено, что органами, осуществляющими назначение и выплату единовременной компенсации детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании нахождения в приемной семье, на патронатном воспитании, при прекращении попечительства, являются управления социальной защиты населения г. Москвы (далее – управления социальной защиты населения) по месту жительства.

Одним из условий для назначения и выплаты компенсации является представление заявителем паспорта или иного документа, удостоверяющего личность заявителя, место жительства и принадлежность к гражданству (пункт 3.2 Порядка).

Управление социальной защиты населения, применяя приведенное правовое регулирование в ущерб правам истца, отказало в назначении социальной выплаты из-за того, что истец, проходивший очное обучение в Московской академии Следственного комитета Российской Федерации и проживающий в общежитии Академии, на момент достижения совершеннолетия не имел в г. Москве постоянной регистрации.

Признавая права истца нарушенными, суды применительно к статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации исходили из того, что в юридически значимый период времени (достижения истцом возраста 18 лет) его преимущественным местом жительства являлся г. Москва.

Аналогичным образом для целей выплаты пособия решался судами и вопрос об определении места жительства детей у попечителей, опекунов постоянно проживающих в г. Москве (апелляционные определения судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда по делу

№ 33-8904/2021 от 3 марта 2021 года, по делу № 33-95001/2021 от 4 марта 2021 года, по делу № 33-33271/2021 от 16 августа 2021 года).

Однако смысл закона, придаваемый ему судебной практикой, как видно из приведенных выше дел, не приводит к исправлению выявленных нарушений силами самих органов социальной защиты населения.

Наиболее многочисленной категорией дел является требования истцов-детей, нуждающихся в особой государственной поддержке, о включении в список нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Права детей на жилище, гарантированные частью 1 статьи 40 Конституции Российской Федерации гражданам, ограничиваются уполномоченными органами власти г. Москвы на том основании, что дети временно зарегистрированы у опекунов (попечителей).

Кроме того, при решении спорного вопроса уполномоченные органы игнорируют факты обеспеченности детей другой жилой площадью ниже установленного законом уровня, а также то, что дети не имеют возможности проживать в жилом помещении, которое было за ними закреплено, в том числе из-за имеющегося у них тяжелого заболевания.

Права детей в таких случаях восстанавливает суд (апелляционные определения судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 22 июля 2021 года по делу № 33-29500/2021, от 16 сентября 2021 года по делу № 33-37772/2021, от 18 августа 2021 года по делу № 33-10914/2021, от 16 июня 2021 года по делу № 33-23442/2021, от 12 апреля 2021 года по делу № 33-15068/2021, от 22 апреля 2021 года по делу № 33-16786/2021, от 12 апреля 2021 года по делу № 33-15053/2021, от 14 сентября 2021 года по делу № 33-34564/2020, от 24 мая 2021 года по делу № 33-20523/2021, от 20 апреля 2021 года по делу № 33-15815/2021, от 26 января 2021 года по делу № 33-3712/2021, от 14 июля 2021 года по делу № 33-28310/2021, от 10 июня 2021 года по делу № 33-23179/2021, от 8 апреля 2021 года по делу № 33-14439/2021, от 2 февраля 2021 года по делу № 33-4007/2021, от 9 февраля 2021 года по делу № 33-5507/2021,

от 14 июля 2021 года по делу № 33-28308/2021, от 18 августа 2021 года по делу № 33-29028/2021, от 28 января 2021 года по делу № 33-4082/2021).

В Обзоре практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 года) обращено внимание на то, что заслуживает внимания практика тех судов, которые в случае выявления фактов нарушения законности со стороны организаций либо должностных лиц, реагировали на эти нарушения путем вынесения частных определений в адрес соответствующих организаций и должностных лиц.

До настоящего времени суды г. Москвы ограничиваются восстановлением нарушенного права по каждому конкретному делу без вынесения частных определений.

При этом, по ряду дел, суды г. Москвы устанавливали факты существенных нарушений прав детей.

По гражданскому делу № 33-46103/2021 судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда оставила без изменения решение Басманного районного суда г. Москвы от 1 июля 2020 года, удовлетворившего иск усыновителей несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей к Департаменту труда и социальной защиты населения г. Москвы о назначении ежемесячной компенсационной выплаты лицам, усыновившим ребенка из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Департамент труда и социальной защиты населения г. Москвы отказал истцам в связи с тем, что при оформлении предварительной опеки несовершеннолетние не имели статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако данный довод не имел правового значения, поскольку в юридически значимый период, на момент усыновления детей и обращения истцов в Департамент за получением социальной выплаты, такой статус у детей был. В суде Департамент труда и

социальной защиты населения г. Москвы не оспаривал, что истцы усыновили именно детей, оставшихся без попечения родителей, а потому Департамент труда и социальной защиты населения г. Москвы мог самостоятельно восстановить нарушенные права родителей, чего сделано не было.

По делу № 33-6505/2021, рассмотренному 11 февраля 2021 года, судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда выявила нарушение Департаментом городского имущества г. Москвы прав истицы на предоставление специализированного жилого помещения в г. Москве. Установлено, что истица относится к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Комиссией по решению жилищных вопросов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установлен факт невозможности проживания истицы в ранее занимаемом жилом помещении, и принято решение предоставить истице жилое помещение из специализированного жилищного фонда – оспециализированного жилого помещения с учетом площади, приходящейся на несовершеннолетнего ребенка истицы. В нарушение нормы предоставления жилого помещения (с учетом права истицы-инвалида с детства на дополнительную жилую площадь: истице с ребенком должно быть предоставлено жилое помещение, состоящее из двух комнат, площадью до 54 кв. м). Департамент городского имущества г. Москвы выдал истице смотровой ордер на однокомнатную квартиру. После того, как истица отказалась от осмотра данной квартиры, другого жилого помещения, положенного ей по закону, предложено не было. При этом Департаментом городского имущества г. Москвы не оспаривалось, что согласно справке ПКБ № 1, истица имеет тяжелую форму психического хронического заболевания, при котором невозможно совместное проживание граждан в одной квартире.

Судебная практика показывает, что, как правило, суды отказывают в удовлетворении исковых заявлений Департамента городского имущества г. Москвы о выселении или признании утратившими право на жилое

помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (апелляционные определения судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 4 февраля 2021 года по делу № 33-4550/2021; от 22 июня 2021 года по делу № 33-23826/2021).

Выявлены случаи, когда мотивами обращения Департамента городского имущества г. Москвы в суд являются обстоятельства, не имеющие правового значения (решение Тимирязевского районного суда г. Москвы по гражданскому делу № 2-263/2020). Оставляя вышеназванное решение суда первой инстанции без изменения, судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда в определении от 4 февраля 2021 года отметила, что наличие задолженности по оплате коммунальных услуг, периодическое проживание ответчика в спорной квартире также не может служить основанием для признания его утратившим право пользования жилым помещением.

По гражданскому делу № 33-23826/2021 (апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 22 июня 2021 года) Департамент городского имущества г. Москвы требовал выселения гражданина, имеющего статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, который состоял на учете в психоневрологическом диспансере как лицо, страдающее органическим расстройством личности и поведения в связи со смешанными заболеваниями, в связи с чем суд справедливо отметил, что органы государственной власти, обязанные контролировать вышеуказанную категорию граждан, должны вести разъяснительную и иную профилактическую работу, учитывая особенный социальный статус такой категории граждан. Каких-либо действий по проверке возможности ответчика (при наличии вышеуказанного психического заболевания) понимать значение своих обязанностей по оплате жилищно-коммунальных услуг, соответствующими органами не предпринималось.

Суды также напомнили, что в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам, указанным в части 1, части 9, части 10 статьи 13 Закона г. Москвы от 30 ноября 2005 года № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве», содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый пятилетний срок неоднократно по решению уполномоченного органа исполнительной власти. Порядок выявления этих обстоятельств устанавливается Правительством г. Москвы.

Подобные нарушения установлены и в действиях Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы, которым принято решение о снятии истицы, относящейся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с учета нуждающихся в жилом помещении только по тому основанию, что истица достигла 23-летнего возраста. По сути, Департамент труда и социальной защиты населения г. Москвы освободил себя от исполнения возложенных на него законом обязанности только по тому, что своевременно не обеспечил реализацию жилищных прав истицы. Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда согласилась с решением Басманного районного суда города Москвы от 9 ноября 2020 года об удовлетворении иска о признании незаконным оспариваемого решения Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы, поскольку федеральным законодательством определены основания и условия предоставления жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений лицам, указанным в абзаце первом пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В соответствии с пунктом 9 статьи 8 указанного Закона право на обеспечение жилыми помещениями сохраняется за лицами, 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, до фактического обеспечения их жилыми помещениями. При этом судом установлено, что до настоящего времени истица жилым помещением из названного фонда не обеспечена, право на получение жилого помещения не реализовала.