

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ОРГАНАМИ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ МАЛОЛЕТНИХ НА ЖИЛОЕ ПОМЕЩЕНИЕ

Ксения Александровна Киселева¹, Радик Юрикович Улимаев²

¹ Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород,
Россия, aksinya.verner@list.ru

² Уфимский юридический институт МВД России, Уфа, Россия, ulimrad75@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению основных проблем, возникающих при реализации прав малолетних на жилое помещение. Отмечается, что особую роль в этом процессе играют органы опеки и попечительства. Авторы рассмотрели правовую основу деятельности органа опеки и попечительства, закрепленные за ним полномочия, в частности, такое полномочие, как предварительное разрешение органа опеки и попечительства на совершение сделок с недвижимостью, принадлежащей подопечным, и процедуру его осуществления; изучили правоприменительную практику, научную литературу по теме исследования и в ряде случаев высказывают свою точку зрения, в частности, предлагают вернуть прежнюю редакцию п. 4 ст. 292 Гражданского кодекса Российской Федерации. По мнению авторов, это позволит устранить пробел правового регулирования, уделить больше внимания реализации имущественных прав малолетнего на жилое помещение и снизить количество нарушений таких прав.

Ключевые слова: орган опеки и попечительства, малолетние, предварительное разрешение органа опеки и попечительства

Для цитирования: Киселева К. А., Улимаев Р. Ю. Проблемы защиты органами опеки и попечительства имущественных прав малолетних на жилое помещение // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2022. № 4 (98). С. 79–85.

Original article

PROBLEMS OF PROTECTION BY GUARDIANSHIP AUTHORITIES AND GUARDIANSHIP OF PROPERTY RIGHTS MINORS FOR RESIDENTIAL PREMISES

Ksenia A. Kiseleva¹, Radik Yu. Ulimayev²

¹ Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Nizhny Novgorod, Russia, aksinya.verner@list.ru

² Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Ufa, Russia, ulimrad75@yandex.ru

Abstract. The article is devoted to the consideration of the main problems arising in the implementation of the rights of minors to residential premises. It is noted that guardianship and guardianship authorities play a special role in this process. The authors examined the legal basis for the activities of the guardianship and guardianship authority, the powers assigned to it, in particular, such authority as a preliminary authorization of the guardianship and guardianship authority to make transactions with real estate owned by wards and the procedure for its implementation; have studied law enforcement practice, scientific literature on the research topic and in some cases express their point of view, in particular, they propose to return the previous version of paragraph 4 of Article 292 of the Civil Code of the Russian Federation. According to the authors, this will allow to eliminate the gap of legal regulation, to pay more attention to the realization of the property rights of a minor to residential premises and to reduce the number of violations of such rights.

Keywords: guardianship and guardianship authority, minor citizens, preliminary permission of the guardianship and guardianship authority

For citation: Kiseleva K. A. Ulimaev R. Yu. Problems of protection by guardianship authorities and guardianship of property rights minors for residential premises // Bulletin of the Ufa Law Institute of MIA of Russia. 2022. No. 4 (98). P. 79–85.

Правовому регулированию имущественных прав малолетних на жилое помещение на международном и национальном уровнях уделяется особое внимание. Вместе с тем права малолетних детей на жилые помещения в правоприменительной практике нередко нарушаются. В этой связи в Российской Федерации действует целый ряд уполномоченных должностных лиц и органов, в компетенцию которых входит защита имущественных прав малолетних на жилое помещение. Одним из основных является орган опеки и попечительства (далее – ООП), действующий на основе Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации [1] (далее – ГК РФ), Федерального закона «Об опеке и попечительстве» [2] (далее – ФЗ № 48), Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) [3]. Опека в рамках темы исследования представляет собой форму устройства в семью детей до 14 лет.

Учитывая важность защиты прав малолетних граждан, законодатель определил основы правового статуса ООП не подзаконным нормативным правовым актом, а отдельным ФЗ № 48. Так, одной из основных задач ООП является контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством (абз. 3 ч. 1 ст. 7). Исходя из этого законодатель в ч. 1 ст. 8 ФЗ № 48 к полномочиям ООП отнес выдачу разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных (абз. 6); представление законных интересов малолетних в судах, если деятельность опекунов по представлению законных интересов подопечных с иными лицами и в том числе в судах противоречит российскому или региональному законодательству. Приведенный законодателем в ФЗ № 48 перечень полномочий ООП нам представляется вполне логичным и достаточ-

ным, что позволяет решать в основном все поставленные перед ООП задачи.

Полномочия ООП по защите имущественных прав малолетних на жилые помещения условно можно разделить на материальные и процессуальные. К материальным относятся полномочия ООП, предусмотренные в ст. 37 ГК РФ и ст.ст. 19-21 ФЗ № 48, к процессуальным – предусмотренные ч. 1 ст. 21 ФЗ № 48 и Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации [4] (далее – ГПК РФ). Например, ООП может быть привлечен судом к участию в деле с целью обеспечения интересов несовершеннолетнего, являющегося участником судебного разбирательства (п. 5 ст. 37 ГПК РФ).

Наиболее широко распространено в правоприменительной практике и является предметом научных дискуссий такое полномочие ООП как предварительное разрешение ООП на совершение сделок с недвижимостью, принадлежащей подопечным (ст. 21 ФЗ № 48). На наш взгляд, приведенное словосочетание «предварительное разрешение» не совсем корректное. Так, например, из содержания п. 1 ст. 429 ГК РФ «Предварительный договор» следует, что стороны обязуются заключить в будущем основной договор на условиях, предусмотренных предварительным договором. Однако в случае с предварительным разрешением ООП следующего основного разрешения, которое бы принималось ООП, не имеется. Приведем еще пример. Следствие называют предварительным, поскольку его выводы для суда, в котором будет основное производство, представляют собой предварительную версию органов расследования о совершенном преступлении, подлежащую проверке в суде. Следовательно, слово «предварительное» применительно к ООП смыслового значения не имеет и законодателю целесообразно его исключить.

В части 1 ст. 20 ФЗ № 48 закреплено общее правило о том, что недвижимое имущество, принадлежащее подопечному, не подлежит отчуждению за исключением перечисленных пяти случаев, в частности, в случае принудительного обращения взыскания по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации, в том числе при обращении взыскания на предмет залога.

Законом не запрещено продавать жилое помещение, принадлежащее полностью или в определенной доле малолетнему, при условии подтверждения ООП приобретения жилого помещения с лучшими условиями (по площади, качеству и т. д.). При заключении с банком договора ипотеки перед приобретением жилого помещения опекуны представляют в ООП договор, содержащий информацию о доле малолетнего в приобретаемом жилом помещении. Убедившись в том, что права малолетнего не нарушены, ООП выдает предварительное разрешение на продажу прежней недвижимости. Приобретенная недвижимость с помощью механизма ипотеки, т. е. за счет денежных средств кредитного учреждения, подпадает под залог кредитного учреждения в силу закона. В случае нарушений условий договора ипотеки о возврате денежных средств происходит обращение взыскания на квартиру и малолетний рискует остаться без жилья, хотя до приобретения новой квартиры на средства банка он был владельцем конкретной недвижимости [5]. Далее Т. Н. Торокина отмечает, что законодателю необходимо предусмотреть механизм, при котором реально осуществлялась бы защита имущественных прав малолетних при совершении сделок с вовлечением кредитных средств, для того чтобы упомянутый ранее международный принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка действительно действовал, а не носил декларативный характер. Однако конкретных примеров такого механизма Т. Н. Торокина не приводит.

На наш взгляд, такой механизм возможен только в случае участия государства в таком мероприятии, поскольку субъекты предпри-

нимательской деятельности не заинтересованы в участии в таких проектах в связи с низкой доходностью. Например, это ипотека с государственной поддержкой для граждан, имеющих малолетних детей. Государство может использовать различные меры по созданию привлекательной ипотеки (субсидирование процентных ставок по кредитам на покупку жилья, т. е. государство оказывает помощь некоторым категориям граждан в приобретении собственной недвижимости в ипотеку по сниженной процентной ставке и т. д.). Другим направлением является механизм страхования с участием государства риска невозврата кредитных денежных средств кредитному учреждению.

Полагаем, что некоторые граждане с малолетними детьми не будут приобретать жилые помещения с помощью денежных средств кредитных учреждений, если государство построит в достаточном количестве качественные наемные дома или предоставит жилые помещения по договору социального найма.

Проживание в наемных домах происходит согласно разделу III. 2 Жилищного кодекса Российской Федерации [6] в рамках договоров найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и договорам найма жилых помещений. Жилые помещения в наемном доме коммерческого использования предоставляются по договорам найма жилых помещений.

Несмотря на то, что законодатель не запрещает гражданам, имеющим малолетних детей, приобретать жилые помещения, используя механизм ипотеки, ООП, опасаясь возможных рисков для заемщиков, довольно редко выдают предварительные разрешения на совершение сделок по ипотеке. Так, в результате интервьюирования нами работников ООП Ивановской области выяснилось, что за последние несколько лет не было случаев выдачи предварительных разрешений ООП на совершение сделки по ипотеке. Однако подобные отказы в выдаче предварительных разрешений на совершение подобных сделок с недвижимым имуществом малолетнего граждане могут обжаловать в суд.

Предварительное разрешение необходимо для совершения любой сделки с недвижимостью, принадлежащей малолетним (полностью или в доле), приобретенной им по любому основанию: по наследству, по договору дарения, с использованием средств (части средств) материнского капитала и т. д., причем независимо от того, есть у них родители или нет. Если у ребенка имеются родители, то на них действуют нормы гражданского законодательства в отношении распоряжения имуществом подопечного (п. 1 ст. 28 ГК РФ, п. 3 ст. 60 СК РФ). При отсутствии разрешения со стороны ООП опекун согласно ст. 37 ГК РФ, ч. 1 ст. 21 ФЗ № 48 не вправе совершать сделки по сдаче имущества малолетнего в наем, в аренду, в безвозмездное пользование, в залог; сделок, преследующих цель отказа от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей; сделок по отчуждению имущества малолетнего (купля-продажа, мена, дарение, рента).

Процедура подачи вышеуказанного разрешения (ч. 3 ст. 21 ФЗ № 48) состоит в том, что опекун подает в ООП письменное заявление о предоставлении предварительного разрешения на совершение соответствующей сделки. После изучения представленных материалов ООП в течение пятнадцати дней с даты подачи заявления о предоставлении такого разрешения выдает такое разрешение или выносит отказ, которые могут быть обжалованы в суд опекуном или иными заинтересованными лицами, прокурором. В качестве материалов в ООП обычно представляются договор продажи недвижимости и договор о приобретении жилого помещения, а также иные сопутствующие документы.

Согласно п. 2 ст. 54 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [7] подлежат нотариальному удостоверению сделки, связанные: 1) с распоряжением недвижимым имуществом на условиях опеки; 2) с отчуждением недвижимого имущества, принадлежащего несовершеннолетнему гражданину или гражданину, признанному ограниченно дееспособным. Данное правило введено в

2016 году и направлено на улучшение «юридической чистоты» предварительных разрешений.

Возникает вопрос о том, какими критериями должен руководствоваться ООП при принятии решения о предварительном разрешении. В ст. 21 ФЗ № 48 указан только один общий критерий – недопущение уменьшения стоимости имущества подопечного. Однако при сохранении этого критерия выпадают другие критерии, не предусмотренные законом, например, качество жилого помещения. ООП должен руководствоваться тем, что любая сделка опекуна должна совершаться в интересах ребенка. Представляется, что для уменьшения спорных ситуаций законодателю на основе изучения судебной практики следует разработать еще несколько общих критериев. Это позволит сократить злоупотребления и пути обхода закона.

В части 2 ст. 19 ФЗ № 48 указано, что ООП дают опекунам и попечителям разрешения и обязательные для исполнения указания в письменной форме в отношении распоряжения имуществом подопечных. Если содержание разрешений (имеются в виду предварительные разрешения) раскрывается в ст. 21 ФЗ № 48, то указания более нигде в законе не упоминаются. Поскольку распоряжения и указания касаются недвижимости, полагаем, что законодатель должен установить общие требования к указаниям ООП во избежание возможных злоупотреблений, например, в отношении сроков дачи указаний.

Жилое помещение, приобретенное в долевую собственность родителей и детей, с использованием средств (части средств) материнского капитала [8], должно оформляться в общую долевую собственность родителей и детей. Однако это происходит не всегда и право малолетнего на долю в праве собственности на жилое помещение нарушается. При отчуждении такого жилого помещения ООП должен принять меры к защите нарушенных прав малолетнего лица, обязав его законных представителей оформить соответствующие права малолетнего гражданина. Однако здесь появляется правовая проблема, вытекающая из содержания

п. 4 ст. 292 ГК РФ. Суть состоит в том, что с согласия органа опеки и попечительства происходит отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника этого жилого помещения, либо оставшиеся *без родительского попечения* (курсив наш – К.К., У.Р.) несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства). Следовательно, не требуется получать предварительное разрешение от ООП на отчуждение жилого помещения, в котором зарегистрирован малолетний, не относящийся к несовершеннолетнему, оставшемуся без родительского попечения и не являющийся собственником (сособственником) этого жилого помещения. В результате ребенок ущемляется в своих правах на жилое помещение. Налицо явное противоречие между правилом, закрепленным в п. 4 ст. 292 ГК РФ и правами ребенка, закрепленными в международных конвенциях.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) рассмотрел жалобу гражданки В. В. Чадаевой, которая проживала с родителями в квартире, принадлежавшей на праве собственности ее отцу [9]. Ее отец продал квартиру, которая была единственным жильем В. В. Чадаевой и ее матери. Покупатель В. Е. Скорнякова выселила их из жилого помещения. Суды отклонили исковые заявления матери В. В. Чадаевой, указав, что нормы п. 4 ст. 292 ГК РФ на В. В. Чадаеву не распространяются.

КС РФ с одной стороны отметил, что забота о детях <...> как обязанность родителей по смыслу ч. 2 ст. 38 Конституции Российской Федерации предполагает, что ущемление прав ребенка <...> несовместимо с самой природой отношений, исторически <...> обеспечивающих выживание и развитие человека как биологического вида (п. 3). С другой стороны, по мнению КС РФ, п. 4 ст. 292 ГК РФ закрепляет правовые гарантии для детей, оставшихся без попечения родителей, и не ущемляет права и интересы детей, чьи родители исполняют свои обязанности надлежащим образом. Жилое

помещение, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, отчуждается исходя из предполагаемой добросовестности родителей по отношению к детям и обусловленного этим ограничения соответствующих правомочий органа опеки и попечительства по участию в решении данного вопроса, что согласуется со ст. 38 (ч. 2) Конституции Российской Федерации и корреспондирующей ей ст. 5 Конвенции о правах ребенка 1989 г. [10], в силу которой государства-участники уважают права и обязанности родителей и иных лиц, несущих по закону ответственность за ребенка, должным образом управлять и руководить ребенком в осуществлении им признанных Конвенцией прав и согласно способностям ребенка.

В результате изучения материалов КС РФ пришел, на наш взгляд, к неоднозначному выводу о соответствии ч. 4 ст. 292 ГК РФ Конституции Российской Федерации. При этом КС РФ отметил, что в данном деле было нарушено право ребенка на судебную защиту.

Следует поддержать мнение судьи КС РФ Г. А. Гаджиева, высказанное в том же Постановлении КС РФ, о том, что в данном деле фактически имеется пробел в праве и вопрос о том, нарушен или не нарушен баланс прав и законных интересов родителей – собственников жилого помещения и их несовершеннолетних детей при наличии спора о праве, должны как профессионалы решать органы опеки и попечительства, а не суды.

Мы полагаем, что законодателю следует вернуть прежнюю редакцию п. 4 ст. 292 ГК РФ, согласно которой отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние, недееспособные или ограниченно дееспособные члены семьи собственника, если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства. Нагрузка на ООП в этом случае увеличится. Подобная формулировка, на наш взгляд, позволит устранить пробел правового регулирования,

уделить больше внимания реализации имущественных прав малолетнего на жилое по-

мещение и снизить количество нарушений таких прав.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Российская газета. № 238–239. 8 декабря 1994 г.
2. Об опеке и попечительстве: Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Российская газета. № 94. 30 апреля 2008 г.
3. Семейный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 04.08.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. № 1. Ст. 16.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 07.10.2022) // Российская газета. № 220. 20 ноября 2002 г.
5. Торокина Т. Н. Проблемы реализации норм, регулирующих совершение сделок с жилыми помещениями, принадлежащими малолетним детям // Семейное и жилищное право. 2015. № 5. С. 40–43.
6. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 07.10.2022) // Российская газета. № 1. 12 января 2005 г.
7. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 20.10.2022) // Российская газета. № 156. 17 июля 2015 г.
8. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ (ч. 4 ст. 10) // Российская газета. № 297. 31 декабря 2006 г.
9. По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В. В. Чадаевой: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2010 г. № 13-П // Российская газета. № 130. 17 июня 2010 г.
10. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.) (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993.

REFERENCES

1. Civil Code of the Russian Federation (part one): Federal Law of the Russian Federation of November 30, 1994 No. 51-FZ (as amended on February 25, 2022) // Russian newspaper. No. 238–239. December 8, 1994. (In Russ.)
2. On guardianship and trusteeship: Federal Law of April 24, 2008 No. 48-FZ (as amended on April 30, 2021) // Russian newspaper. No. 94. April 30, 2008. (In Russ.)
3. Family Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of December 29, 1995 No. 223-FZ (as amended on 04.08.2022) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 01.01.1996. No. 1. Art. 16. (In Russ.)
4. Civil Procedure Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of November 14, 2002 No. 138-FZ (as amended on 07.10.2022) // Rossiyskaya Gazeta. No. 220. November 20, 2002. (In Russ.)
5. Torokina T. N. Problems of implementation of the norms governing transactions with residential premises belonging to young children // Family and housing law. 2015. No. 5. P. 40–43. (In Russ.)
6. Housing Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of December 29, 2004 No. 188-FZ (as amended on 07.10.2022) // Rossiyskaya Gazeta. No. 1. January 12, 2005. (In Russ.)
7. On state registration of real estate: Federal Law of July 13, 2015 No. 218-FZ (as amended on October 20, 2022) // Rossiyskaya Gazeta. No. 156. July 17, 2015. (In Russ.)

8. On additional measures of state support for families with children: Federal Law of the Russian Federation of December 29, 2006 No. 256-FZ (part 4 of article 10) // Rossiyskaya Gazeta. No. 297. December 31, 2006. (In Russ.)

9. In the case of checking the constitutionality of paragraph 4 of Article 292 of the Civil Code of the Russian Federation in connection with the complaint of citizen V. V. Chadayeva: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 8, 2010 No. 13-P // Rossiyskaya Gazeta. No. 130. June 17, 2010. (In Russ.)

10. Convention on the Rights of the Child (approved by the UN General Assembly on November 20, 1989) (entered into force for the USSR on September 15, 1990) // Collection of international treaties of the USSR. Issue XLVI. 1993. (In Russ.)

Информация об авторах:

Киселева К. А., кандидат юридических наук;

Улимаев Р. Ю., кандидат юридических наук.

Information about the authors:

Kiseleva K. A., Candidate of Law;

Ulimayev R. Yu., Candidate of Law.

Статья поступила в редакцию 08.11.2022; одобрена после рецензирования 11.11.2022; принята к публикации 25.11.2022.

The article was submitted 08.11.2022; approved after reviewing 11.11.2022; accepted for publication 25.11.2022.