САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

ФЕДОРОВА Ольга Александровна

ОХРАНА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

Специальность: 12.00.03. - гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Санкт-Петербург - 2003

Работа выполнена на кафедре гражданского права
Санкт-Петербургского государственного университета

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор Юрий Кириллович Толстой

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
доцент Олег Александрович Городов

кандидат юридических наук
Светлана Алексеевна Салтанова

Ведущая организация: Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации

Защита состоится 19 июня 2003 года в 15-00 на заседании диссертационного совета Д 212.232.04 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 199026, Санкт-Петербург, Васильевский остров, 22-я линия, д.7, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. А.М.Горького при Санкт-Петербургском государственном университете (Университетская наб., д. 7/9).

Автореферат разослан «12» мая 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук М.В.Филиппова

2003-А
10244

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В России в настоящее время насчитывается 720 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 1945 г., по окончании Великой Отечественной войны, их было 678 тысяч. Семья в России поражена отчетливо выраженными признаками кризиса, что крайне негативно сказывается на положении детей. Сегодня, по прошествии нескольких лет после начала российских «реформ», приходится констатировать, что переход страны к новым экономическим условиям осуществлялся без четкой концепции, обеспечивающей не только нормальное функционирование, но хотя бы выживание социальных институтов общества. Семья же, как основополагающий институт в структуре общества, особенно чувствительна ко всякого рода реформаторским изменениям государственного масштаба. Спившиеся, потерявшие работу, совершившие преступление, ставшие бомжами родители постепенно утрачивают родительские чувства и отторгают от себя своих детей. Эти дети попадают в детские дома, а если повезет – под опеку, в приемные семьи или к усыновителям.

В 1990 г. СССР ратифицировал Конвенцию ООН о правах ребенка, тем самым приняв на себя перед мировым сообществом обязательства по всесторонней защите прав детей. В дальнейшем был принят целый ряд законов и других нормативных правовых актов (как на уровне РФ, так и на уровне субъектов РФ), посвященных защите прав детей. Одним из основных таких актов является Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21 декабря 1996 г. (далее – Закон о дополнительных гарантиях). В 1998 г. образована Межведомственная Комиссия по координации работ, связанных с выполнением Российской Федерацией Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей. Положения, направленные на обеспечение прав детей, содержат и многие акты гражданского, а также иных отраслей законодательства.

Государства, подписавшие Конвенцию о правах ребенка, взяли на себя обязательства предоставить особую защиту и помощь «ребенку, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении» (ст. 20 Конвенции).

Несколько лет назад Генеральная прокуратура России обнародовала статистику устройства жизни выпускников государственных сиротских

РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
С.Петербург
09 2003 акт 410

заведений: 40 процентов из них после окончания детского дома стали алкоголиками и наркоманами, 40 процентов – втянулись в орбиту преступности, 10 процентов кончили жизнь самоубийством. Получается, что лишь один из десяти не попал в круг спившихся, в преступный мир и не ушел из жизни. Но даже и такие выпускники с большим трудом могут самостоятельно адаптироваться к жизни в обществе, найти в нем свое место, устроить быт, создать семью. И это несмотря на то, что государству содержание ребенка в интернатном учреждении обходится от 1 до 2 тысяч долларов в год – больше, чем обычно тратится на ребенка, проживающего в семье. И все же статистика выносит суровый приговор сложившейся у нас системе воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Ребенок чрезвычайно тяжело переживает отрыв от семьи, какой бы плохой она ни была. Попав в детский дом, он с особой силой стремится вернуться домой, находя оправдание поступкам своих родителей, идеализируя их. Пребывание в учреждениях, куда попадает ребенок, изъятый из семьи, не может заменить ему опыт жизни в семье и родительскую любовь. Этим можно объяснить и частые побеги детей из детских домов и интернатов, и трудности в адаптации к жизни в подобных учреждениях, и отсутствие доверия к окружающим их людям. В практике нередки случаи, когда дети возвращаются в криминальную семью, проживание в которой, с точки зрения здравомыслящего человека, невозможно.

Давно назрел вопрос о смене приоритетов в области охраны прав детей, оставшихся без попечения родителей. Нужно всеми возможными способами стараться сохранить ребенка в семье, помогая при этом родителям, которые по тем или иным причинам не справляются с воспитанием и содержанием ребенка: лечить родителей-алкоголиков, наркоманов; помогать с трудоустройством тем родителям, которые потеряли работу и не могут найти другую; в то же время привлекать к принудительному труду тех из них, кто не желает трудиться и ведет паразитический образ жизни, оставляя без средств к существованию своего ребенка; оказывать помощь несовершеннолетним матерям, намеревающимся оставить ребенка в родильном доме в связи с отсутствием средств к существованию, и т.д.

Современная психология и педагогика уже давно пришли к выводу, что никакое общественное воспитание не сможет заменить ребенку семью. Только в ней ребенок имеет возможность вырасти полноценной личностью. Поэтому те средства, которые государство вкладывает в ребенка, находящегося в детском доме, должны в первую очередь направляться на проведение мероприятий по

возвращению его родителя (родителей) к нормальной жизни и «репатриации» ребенка в семью. Пока же ситуация с воспитанниками и выпускниками детских домов оставляет желать лучшего. В условиях, когда государство еще не озаботилось решением этой проблемы, при отсутствии долгосрочной программы помощи семьям, попавшим в тяжелое положение, необходимо уделять особое внимание тому, чтобы максимально помочь ребенку, оставшемуся без родительского попечения и попавшему в результате в детский дом или на воспитание к посторонним людям. Самыми сложными в этой области являются, пожалуй, проблемы обеспечения таких детей жилой площадью и дальнейшая охрана их жилищных прав, а также вопросы постинтернатной социальной адаптации этой категории граждан к условиям жизни в «большом» мире.

Цель данного диссертационного исследования состоит в анализе ряда актуальных проблем, связанных с охраной жилищных прав детей, оставшихся без попечения родителей. Сразу оговоримся: и Конвенция о правах ребенка, и Семейный кодекс (далее – СК) относят к категории детей *лиц, не достигших 18-летнего возраста*. Однако в настоящей работе в целях доступности изложения материала термин «дети» употребляется в более широком значении, охватывая не только несовершеннолетних, но и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, уже достигших совершеннолетия. Ведь задачей государства является обеспечение и охрана жилищных прав лиц, которые до достижения ими совершеннолетия (т.е. будучи детьми) остались без родительского попечения. Но если по каким-либо причинам (служба в Вооруженных силах, пребывание в местах лишения свободы, отсутствие свободного жилья для предоставления его данной категории граждан и т.д.) до наступления совершеннолетия такой человек не будет обеспечен жилой площадью, то его право на получение жилья и соответствующая этому праву обязанность государства не прекращается, а продолжает существовать до реализации управомоченным лицом своего права и, соответственно, до момента выполнения государством своей обязанности.

Предметом настоящей диссертационной работы являются:

– анализ исторических предпосылок возникновения ныне существующей системы по охране прав детей, оставшихся без попечения родителей;

– исследование правосубъектности такого правового образования, как орган опеки и попечительства, и обоснование необходимости признания за органами опеки и попечительства особого правового статуса;

– анализ возможных способов использования жилой площади,

принадлежащей детям, оставшимся без попечения родителей, в период нахождения их в детском специализированном учреждении, под опекой (попечительством), в приемной семье и т.д.;

– исследование ряда актуальных, требующих немедленного реагирования проблем, связанных с постановкой на учет и обеспечением выпускников детских специализированных учреждений и бывших подопечных жилой площадью;

– обоснование необходимости временного ограничения выпускников детских специализированных учреждений и бывших подопечных в праве совершать сделки с принадлежащей им жилой площадью.

Методологической основой исследования является диалектическая логика как ведущий общенаучный метод, а также частные методы научного познания: исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, социологический.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют работы советских и российских ученых-правоведов: С.И. Аскназия, М.В.Антокольской, Ю.Г. Басина, М.И.Брагинского, С.Н.Братуся, Я.Р.Веберса, В.В.Витрянского, Н.Д.Егорова, Н.М.Ершовой, А.Ю. Кабалкина, С.М. Корнеева, П.В.Крашенинникова, О.Е.Кутафина, В.Н. Литовкина, И.Б. Мартковича, В.Ф. Маслова, Л.Ю.Михеевой, А.М.Нечаевой, А.И.Пергамент, Е.А. Поссе, А.Г.Потюкова, Л.М.Пчелинцевой, В.А. Рясенцева, П.И.Седугина, Г.М. Свердлова, В.Р. Скрипко, Н.Н.Тарусиной, Т.А.Фаддеевой, Ш.Д. Чикваидзе, В.Ф. Чигира и др.

При работе над диссертацией использовались исторические и социологические исследования таких авторов, как Л.В.Бадя, И.Ф.Дементьева, К.В.Кузьмин, Л.Я.Олиференко, Б.А.Сутырин, М.В.Фирсов, Т.И.Шульга.

Диссертационное исследование выполнено на основе Конвенции ООН о правах ребенка, законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (в частности, Москвы и Санкт-Петербурга), а также опубликованной судебной практики и рабочих материалов органов опеки и попечительства муниципальных образований Москвы, Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Научная новизна исследования заключается в том, что в представленной работе впервые в РФ проводится комплексный анализ проблем охраны жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В частности, на защиту выносятся следующие основные выводы и положения диссертационного исследования:

1) за органами опеки и попечительства необходимо признать особый

правовой статус, основой которого должно выступать их функционирование в системе местного самоуправления (что имеет место и сейчас), с одновременным подчинением соответствующему органу государственной власти;.

2) деятельность по использованию жилых помещений, принадлежащих детям, оставшимся без попечения родителей, не относится к предпринимательской и, как следствие, отсутствует необходимость получения статуса индивидуального предпринимателя как самими детьми, так и их законными представителями;

3) в Законе о дополнительных гарантиях следует закрепить обязанности законных представителей и органов опеки и попечительства предпринимать действия по использованию жилых помещений, принадлежащих детям, оставшимся без попечения родителей, и установить ответственность названных лиц за неисполнение этой обязанности.

4) предпочтительными формами использования жилых помещений, принадлежащих детям, оставшимся без попечения родителей, в настоящее время являются договоры коммерческого найма и аренды как гарантирующие в наибольшей степени интересы ребенка. Напротив, к использованию конструкции доверительного управления без внесения в действующее законодательство предлагаемых в работе изменений нужно подходить крайне осторожно;

5) при отсутствии условий для удовлетворения иска об истребовании имущества из чужого незаконного владения в случае отчуждения жилого помещения, которое ранее занимал ребенок, последнего следует признавать нуждающимся в обеспечении жилым помещением;

6) ребенок должен признаваться нуждающимся в обеспечении жилым помещением в случае невозможности возврата ребенка на закрепленную за ним жилую площадь по следующим причинам:

- проживание на данной жилой площади родителей, лишенных родительских прав, и иных посторонних лиц, не являющихся членами семьи ребенка в соответствии с жилищным законодательством;

- проживание на данной жилой площади лиц, страдающих хроническим алкоголизмом, наркоманией и иными тяжелыми хроническими заболеваниями;

- наличие у самого ребенка хронического заболевания, делающего невозможным его совместное проживание с другими лицами;

- несоответствие жилой площади санитарным нормам.

7) ребенок, в отношении которого состоялась отмена усыновления, не имеет права на жилую площадь бывших усыновителей независимо от того,

являлся ли он членом семьи собственника или нанимателя. В противном случае в соответствии со ст. 127 ЖК ребенок должен будет вернуться к бывшим усыновителям, что, несомненно, станет для ребенка тяжелой душевной травмой;

8) территориальная подведомственность дел об обеспечении ребенка жилым помещением должна определяться Законом о дополнительных гарантиях путем установления привязки к территории того субъекта РФ, на которой имеют постоянное место жительства попечители или приемные родители, а также располагается детское специализированное учреждение, в связи с оставлением которых у ребенка возникло право на получение жилого помещения.

9) в целях защиты жилищных прав выпускников детских специализированных учреждений и бывших подопечных (лиц, находившихся под опекой, попечительством, в приемной семье) целесообразно ввести специальное ограничение их дееспособности, связанное с запретом самостоятельного распоряжения принадлежащей им на праве собственности или праве пользования жилой площадью в течение определенного срока (равного для всех), исчисляемого с момента предоставления им такой жилой площади.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его положения могут быть использованы при совершенствовании законодательства в области охраны жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа таких детей.

Ряд выводов диссертационного исследования может быть применен в практической работе органов опеки и попечительства, а также в процессе преподавания курсов гражданского, жилищного и семейного права.

Апробация результатов исследования происходила в процессе участия в деятельности рабочей группы «На пути решения жилищных проблем воспитанников и выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», созданной при Корчаковском Центре молодежных программ «Реальный путь» (Санкт-Петербург), чтения лекций работникам органов опеки и попечительства. Санкт-Петербурга, Ленинградской области и других субъектов РФ, а также чтения лекций и проведения практических занятий на юридическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета.

Диссертация подготовлена на кафедре гражданского права Санкт-Петербургского государственного университета, где проведено ее рецензирование и обсуждение.

Структура диссертационной работы обусловлена предметом

исследования. Диссертация состоит из введения, 4 глав, объединяющих 13 параграфов, и списка использованной литературы.

Содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цели и предмет исследования, методологическая и теоретическая основа, научная новизна и практическая значимость работы, апробация полученных результатов исследования, формулируются основные выводы, выносимые на защиту.

Первая глава «Проблемы призрения и социальной адаптации детей, лишенных родительского попечения» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе («Развитие системы призрения детей-сирот в России») прослеживается путь, пройденный российской системой призрения детей, лишенных родительского попечения. Изначально главной целью помощи сиротам на Руси было спасение души, нравственное очищение лица, помогающего сироте. Государство и общество еще не достигли того уровня развития, чтобы интересоваться причинами сиротства и задумываться над возможными способами их ликвидации.

Постепенно, с развитием государственной власти, усложнением структуры общества и ростом общественного сознания, происходит качественный переворот в отношении к социальным проблемам; приходит осознание потенциальной опасности таких лиц как для них самих, так и для общества в целом и, как следствие, поднимаются вопросы о необходимости оказывать им такую поддержку, которая помогла бы этим людям встать на ноги и вернуться к нормальной жизни.

Второй параграф («Правовой статус детей, лишенных родительского попечения») посвящен анализу норм СК и Закона о дополнительных гарантиях, раскрывающих понятие «дети, оставшиеся без попечения родителей», а также исследованию особых прав данной категории лиц по сравнению с другими несовершеннолетними.

В третьем параграфе («Охрана прав детей, оставшихся без по... ...чия родителей, органами опеки и попечительства») рассматриваются вопрос... правосубъектности такого правового образования, как органы опеки и попечительства. На сегодняшний день они являются основным социальным институтом, ответственным за судьбу детей, оставшихся без попечения родителей. В соответствии со ст. 34 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК)

функциями органов опеки и попечительства наделяются органы местного самоуправления. В соответствии с действующим Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования. Следовательно, органы местного самоуправления имеют статус юридического лица не всегда, а только в случаях закрепления его в уставе соответствующего муниципального образования.

В работе подвергается критике идея функционирования органов опеки и попечительства вне системы государственного контроля. Согласно Конституции РФ местное самоуправление не входит в систему государственной власти, а, следовательно, ей не подчиняется. Однако, оказавшись неподконтрольными государственным органам, органы опеки и попечительства стали злоупотреблять своими правами, что, в свою очередь, привело к нарушению прав и интересов одной из самых незащищенных в нашей стране категорий граждан – детей, оставшихся без попечения родителей. Автором отстаивается тезис о необходимости придания органам опеки и попечительства особого правового статуса: функционирования их в системе местного самоуправления с одновременным подчинением соответствующему государственному органу. Аргументы, высказываемые в поддержку этой позиции, основываются, в частности, на положениях *проекта* Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В работе отмечается, что в РФ пока нет единообразия в *организации* опеки и попечительства, *координации* деятельности этих органов, не отработан механизм привлечения органов опеки и попечительства к ответственности. Во многом это объясняется тем, что система местного самоуправления в том виде, в котором она существует сейчас, создана в РФ всего несколько лет назад и пока еще находится в процессе становления.

Четвертый параграф («Проблемы постинтернатной адаптации детей, оставшихся без попечения родителей») посвящен проблемам перехода детей, оставшихся без попечения родителей, к взрослой жизни. Дети, лишенные постоянного контакта с родителями, развиваются неблагополучно: у них, как правило, ниже интеллектуальный уровень, беднее эмоциональная сфера, позднее и хуже формируются навыки саморегуляции и правильного поведения.

Исторический опыт и современные реалии приводят к неизбежному выводу: необходимо создавать систему постинтернатной адаптации выпускников

детских специализированных учреждений и бывших подопечных. В отсутствие этой системы усилия государства по содержанию, воспитанию, обучению, формированию личности детей, оставшихся без попечения родителей, зачастую оказываются тщетными. Центральным звеном подобной системы должны стать органы опеки и попечительства.

Вторая глава «Использование жилых помещений детей в период их пребывания в детском учреждении, под опекой (попечительством) или в приемной семье» посвящена вопросу использования той жилой площади, которая закрепляется за несовершеннолетними на период их пребывания под опекой (попечительством), в приемной семье или детском специализированном учреждении. В результате неиспользования или неграмотного использования этой жилой площади выпускники и бывшие подопечные не только не получают никакого дохода от простаивающего жилья, но и оказываются должниками по уплате квартирной платы, коммунальных платежей, налога на имущество и т.д. К тому же зачастую они возвращаются в такое жилье, которое требует непосильных затрат для приведения его в нормальное состояние, пригодное для проживания. Средств на ремонт жилого помещения у выпускников и бывших подопечных, как правило, нет.

Глава состоит из трех параграфов. **В первом параграфе** («Общие проблемы использования жилых помещений») определяется субъектный состав лиц, в обязанности которых входит заключение договоров по использованию жилых помещений детей, оставшихся без попечения родителей. Отмечается, что обязанность органов опеки и попечительства, а также законных представителей ребенка, оставшегося без попечения родителей, *обеспечивать его имущественные интересы* (в том числе, путем использования принадлежащего ребенку имущества) выводится лишь путем логического толкования ряда норм СК и ГК. Предлагается решить этот вопрос в Законе о дополнительных гарантиях; в том же Законе необходимо установить и ответственность обязанных лиц за виновное бездействие, приведшее к нарушению прав ребенка.

В работе рассматривается вопрос об отнесении деятельности по использованию жилых помещений к предпринимательской и о необходимости получения статуса индивидуального предпринимателя законным представителем ребенка или самим ребенком по достижении им 14 лет. В соответствии со ст. 2 ГК любая самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое извлечение прибыли (в том числе от использования имущества), является деятельностью предпринимательской. В

работе отстаивается точка зрения об отсутствии в деятельности по использованию жилых помещений, принадлежащих детям, всех признаков предпринимательской деятельности.

Во-первых, невозможно требовать наличия статуса индивидуального предпринимателя у законного представителя несовершеннолетнего, поскольку сам представитель прибыль от использования имущества своего подопечного не получает, несмотря на то, что до достижения ребенком 14-летнего возраста заключает договоры от его имени. Во-вторых, ребенок до 14 лет также не может приобрести статус индивидуального предпринимателя, поскольку не имеет возможности самостоятельно участвовать в гражданском обороте. Кроме того, предпринимательская деятельность организуется лицом по своему усмотрению, т.е. не управляется непосредственно каким-либо органом публичной власти, тогда как требование об использовании жилых помещений, принадлежащих детям, оставшимся без попечения родителей, содержится в законе. При этом органы местного самоуправления как представители публичной власти имеют право осуществлять контроль за надлежащим исполнением законными представителями несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, своих обязанностей.

По достижении 14 лет ребенок приобретает право самостоятельно участвовать в имущественном обороте. Однако в отсутствие полной дееспособности деятельность подростка, заключающаяся в систематической сдаче жилого помещения в возмездное пользование третьим лицам, не отвечает такому признаку предпринимательской деятельности, как *самостоятельность*. Каждый раз, принимая решение совершить сделку, несовершеннолетний должен получить согласие своего законного представителя, а тот, в свою очередь, – согласие органа опеки и попечительства. Таким образом, несовершеннолетний, оставшийся без попечения родителей и не обладающий полной дееспособностью, не может и не должен становиться индивидуальным предпринимателем для того, чтобы получить возможность использовать принадлежащее ему помещение. Следовательно, ребенок может стать индивидуальным предпринимателем только будучи полностью дееспособным, т.е. по достижении 18 лет либо, в случае эмансипации или вступления в брак, до достижения 18 лет. Однако данный вывод оспаривается в научной литературе (К.К. Лебедев, Л.А. Аксенчук и др.)

Второй параграф («Использование жилых помещений, принадлежащих ребенку на праве собственности») посвящен исследованию возможных договорных форм использования жилых помещений с целью выбрать наиболее

оптимальную форму для использования жилого помещения, принадлежащего ребенку, оставшемуся без попечения родителей. Объектами анализа стали договоры коммерческого найма, аренды и доверительного управления.

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что на нынешнем этапе предпочтительнее использовать такие договорные конструкции как коммерческий наем и аренда. В то же время отстаивается положение, в соответствии с которым использование института доверительного управления для эксплуатации жилого помещения, принадлежащего ребенку, оставшемуся без попечения родителей, наименее предпочтительно ввиду повышенного риска, которому подвергается объект доверительного управления по сравнению с объектами коммерческого найма и аренды. Предусмотренная ГК схема ответственности по долгам, связанным с осуществлением доверительного управления имуществом, не отвечает интересам ребенка. При формулировании норм, регулирующих отношения по доверительному управлению имуществом подопечных, законодателю следует изменить порядок обращения взыскания по долгам, связанным с деятельностью доверительного управляющего: предусмотреть обращение взыскания в первую очередь на имущество самого управляющего, затем – на имущество учредителя (при этом уточнить, что в ситуации, когда учредителем является орган опеки и попечительства, именно он и будет отвечать по долгам, связанным с управлением имуществом). Имущество же подопечного, переданное в управление, следовало бы вообще забронировать от обращения взыскания. В такой ситуации орган опеки и попечительства подходил бы к выбору доверительного управляющего крайне осторожно.

В третьем параграфе («Использование жилого помещения, принадлежащего ребенку на праве пользования») автор попытался выявить возможные способы использования жилья в ситуациях, когда ребенок является не собственником, а лишь пользователем жилого помещения. В случаях утраты детьми родительского попечения, если в жилом помещении остались проживать исключительно несовершеннолетние, их законные представители (опекуны, попечители, приемные родители, администрации детских специализированных учреждений) должны оформить договор передачи жилого помещения детям в собственность (п. 3 ст. 60 ЖК и ст.2 Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»).[1] Следовательно, ситуация, когда ребенок является не

[1] При этом оформление передачи в собственность жилых помещений производится за счет средств местных бюджетов.

собственником, а пользователем жилого помещения может сложиться лишь тогда, когда на жилой площади вместе с ним проживают совершеннолетние лица, имеющие на эту жилую площадь право собственности или право пользования. При этом использовать жилое помещение, в котором ребенок является членом семьи собственника, практически невозможно, потому что для его использования потребуется согласие собственников. В случае же, когда ребенок является членом семьи нанимателя, определённая возможность использования жилого помещения имеется. В частности, такая возможность не исключена в случае признания совершеннолетнего нанимателя, приживавшего ранее на этой жилой пощади, безвестно отсутствующим. В ситуациях, когда несовершеннолетний проживал в помещении вместе с лицом, впоследствии признанным безвестно отсутствующим, ребёнок не сможет получить жилое помещение в собственность по правилам п. 3 ст. 60 ЖК и ст.2 Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Однако здесь появляется возможность сдать это помещение в поднаем в соответствии со ст. 29 ЖК и ст. 685 ГК. Закон такой возможности прямо не предусматривает, однако длительное отсутствие нанимателя или члена его семьи не должно ущемлять прав и законных интересов других пользователей. Субъекты РФ вполне могли бы закрепить подобную возможность в региональных нормативных актах. В таких случаях договор поднайма мог бы заключаться с условием его прекращения в момент возвращения лица, признанного безвестно отсутствующим.

В работе поднимается вопрос о применении нормы ЖК, позволяющей выселить родителя, лишенного родительских прав, без предоставления другого жилого помещения. Отмечается, что в настоящее время суды неохотно применяют данную норму, тем самым зачастую нарушая права несовершеннолетних, в отношении которых родители лишены родительских прав. Предлагается определить в ЖК круг примерных обстоятельств, дающих суду основание для принятия решения о выселении родителей, лишенных родительских прав, без предоставления другого жилого помещения. К таким обстоятельствам можно отнести следующие:

a) решением суда лишается родительских прав только один из родителей, а ребенок остается проживать со вторым на общей для них жилой площади;
b) решением суда лишаются родительских прав оба родителя или единственный родитель, но на этой жилой площади проживают лица, пожелавшие взять ребенка под опеку, попечительство (это могут

быть как члены семьи ребенка – бабушка, дедушка, старшие братья, сестры, другие родственники,– так и соседи по коммунальной квартире);

с) у потенциального опекуна (попечителя), живущего отдельно, нет нормальных условий для проживания вместе с подопечным на своей жилой площади, и орган опеки и попечительства считает возможным его проживание на жилой площади подопечного.

Эти основания выселения без предоставления другого жилого помещения предлагается распространить также на усыновителей в ситуациях, когда усыновление отменено по их вине (ст. 141 СК).

В заключение поднимается вопрос о том, за кем же остается последнее слово при принятии решения о выборе формы договора для использования жилого помещения, принадлежащего ребенку (за органом опеки и попечительства или законными представителями). По мнению автора, он должен решаться следующим образом. Поскольку именно орган опеки и попечительства наделен полномочиями давать согласие на совершение сделок, затрагивающих имущественные права несовершеннолетних лиц, то именно он должен быть той инстанцией, которая принимает окончательное решение при выборе формы использования жилого помещения. Орган опеки и попечительства может самостоятельно учредить доверительное управление, отказав законным представителям несовершеннолетнего в их намерении прибегнуть к иной договорной форме использования жилого помещения, либо, не считая целесообразным учреждение управления, не давать согласие и на совершение других сделок (коммерческого найма, аренды), обосновывая свой отказ недоверием к контрагентам или иными причинами. Если законные представители ребенка не согласны с решением органа опеки и попечительства, они могут обжаловать его в судебном порядке.

Глава третья «Обеспечение жильем детей, оставшихся без попечения родителей» состоит из трех параграфов.

Первый параграф («Невозможность возврата ребенку прежнего жилого помещения как условие обеспечения его другим жилым помещением») посвящен анализу п. 2 ст. 37 ЖК, в соответствии с которым детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании их пребывания в учреждениях для детей, оставшихся без попечения родителей, в приемных семьях, детских домах семейного типа, у родственников, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах РФ либо по возвращении из

учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, *если им не могут быть возвращены жилые помещения, которые они ранее занимали*, жилое помещение предоставляется вне очереди. Применение ст. 37 ЖК в ее нынешней формулировке порождает трудно разрешимую проблему. Она связана с тем, что органы, обязанные обеспечивать ребенка жилой площадью, требуют доказательств факта *невозможности возврата того жилого помещения, которое ранее занимал ребенок.*

Нередко во время пребывания ребенка в детском учреждении, под опекой (попечительством) или в приемной семье жилая площадь, в отношении которой ребенок имел право пользования или право собственности, переходит во владение постороннего лица. Это может произойти в результате приватизации и последующей продажи квартиры или комнаты (например, обманутыми родителями-алкоголиками или, напротив, родителями и другими лицами, которые *намеренно* воспользовались отсутствием ребенка с целью получения материальной выгоды). В случае выявления фактов незаконного отчуждения жилых помещений, нарушающих права детей, органы опеки и попечительства, опекуны (попечители), приемные родители, детские учреждения, в которых находится ребенок, или прокурор предъявляют иски в защиту прав несовершеннолетних.

К сожалению, случаи, когда к моменту рассмотрения спора в суде жилая площадь, принадлежащая ребенку, оставшемуся без попечения родителей, находится в руках у непосредственного покупателя (и, соответственно, имеется возможность предъявить иск о признании сделки недействительно по ст. 168 ГК и другим основаниям), весьма редки. Как правило, спорным жильем владеют уже иные лица.

Судебные тяжбы по таким делам длятся годами, и часто после выхода из детского дома или прекращения попечительства ребенок вынужден возвращаться на ранее принадлежавшую ему, а ныне – являющуюся спорной и находящуюся под арестом жилую площадь. Конечно же, проживающие в этой комнате (квартире) лица не собираются пускать в нее ребенка, несмотря на то, что в период судебного разбирательств она считается спорной. Шанс получить обратно жилое помещение, которое ранее занимал ребенок, почти равен нулю. В лучшем случае дело заканчивается мировым соглашением, когда ни в чем не повинные владельцы комнаты (квартиры), уставшие от многолетних судебных тяжб, выплачивают ребенку какую-то компенсацию или приобретают для него за свой счет комнату в коммунальной квартире.

Проблема, вытекающая из судебного спора о жилом помещении, права на которое когда-то имел ребенок, заключается в следующем. Если в суде находится дело о признании недействительной оспоримой сделки, о применении последствий недействительности сделки ничтожной или о возврате имущества из чужого незаконного владения (а именно такого рода иски предъявляются в защиту прав ребенка в случае утраты им жилого помещения), отдел по учету и распределению жилой площади отказывается ставить ребенка, нуждающегося в предоставлении ему жилого помещения, на учет. Этот отказ обосновывается ссылкой именно на ст. 37 ЖК, которая в качестве условия предоставления такому ребенку жилья выдвигает «невозможность возврата жилого помещения, которое он ранее занимал». Невозможность возврата, по мнению жилищных органов, может констатировать только суд в случае отказа в удовлетворении иска. Однако решения об отказе в удовлетворении иска суды выносят крайне редко. Ведь в большинстве случаев при совершении такого рода сделок действительно имеются нарушения закона и суд «уходит» в длительные и сложные исследования всех имевших место фактов, чтобы в результате вынести фактически неисполнимое решение о реституции. Отвечающая же требованиям разумности и стабильности гражданского оборота практика предъявления виндикационных исков по такого рода делам в судах общей юрисдикции еще не сложилась.[2] Однако в обсуждаемых случаях именно предъявление иска об истребовании имущества из чужого незаконного владения более всего соответствует закону. Если воля ребенка, достигшего 14 лет, или воля законных представителей малолетнего при совершении сделки имела юридически значимые дефекты, то существует возможность истребовать имущество по правилам о виндикации. Если же дефектов воли не было, то суду придется отказать в удовлетворении виндикационного иска. Причем не будет иметь

[2] Остается надеяться на то, что принятое 21 апреля 2003 г. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского Кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева» приведет, наконец, к единообразному разрешению подобных споров как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. Однако необходимо учитывать, что данное Постановление отнюдь не направлено ни на то, чтобы отменить правила ст. 302 ГК РФ, ни на то, чтобы ограничить сферу их действия. Подлинный смысл указанного Постановления в другом – обратить внимание как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов на то, что недействительность сделки по отчуждению жилого помещения далеко не всегда влечет его изъятие у третьего приобретателя. Это возможно лишь при наличии всех, предусмотренных ст. 302 ГК условий, при которых имущество у третьего приобретателя может быть истребовано по виндикационному иску.

значения даже то, что воля законных представителей малолетнего расходилась с интересами представляемого ими при совершении сделки ребенка. Как бы парадоксально ни выглядел тезис о необходимости предъявления иска об истребовании имущества из чужого незаконного владения и скорейшего получения решения суда об отказе в удовлетворении виндикационного иска, именно такой поворот событий приводит к признанию ребенка нуждающимся и постановке его на учет с целью обеспечения жилой площадью. В противном случае ребенок оказывается заложником длительных и безрезультатных судебных разбирательств или получает на руки решение суда, исполнить которое невозможно.

Во втором параграфе («Возвращение выпускников и бывших подопечных на жилую площадь, на которой остались проживать другие члены семьи») анализируется практика применения нормы п. 3 ст. 60 ЖК, в соответствии с которой дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право вернуться в то жилое помещение, из которого они выбыли, если в этом жилом помещении на момент выбытия из него детей оставались проживать *другие члены семьи*.[3] Автор диссертации отмечает, что правоприменительные органы неверно толкуют норму п. 3 ст. 60 ЖК, отказывая бывшим выпускникам и подопечным в постановке их на учет как нуждающихся. Ст. 53 ЖК относит к членам семьи нанимателя *супруга, детей* и *родителей*. Ни «супругом», ни «родителем» нанимателя выпускник детского учреждения, разумеется, не является. Возможны ситуации, когда сам наниматель приходится вернувшемуся ребенку родителем, хотя, как правило, такие лица лишены родительских прав. «Другие» лица могут быть признаны членами семьи, если они проживают совместно с выпускником и ведут с ним *общее хозяйство*. Однако выпускники в момент прибытия на сохраненную за ними жилую площадь никакого общего хозяйства с проживающими там лицами не ведут и вести не могут. Правоприменительные органы толкуют норму ст. 60 иначе: если на жилой площади, на которую ребенок имеет право, проживает хотя бы один *родственник* ребенка (мать, отец (в т.ч. лишенные родительских прав), бабушка, дедушка, братья, сестры и т.д.), последний попадает в категорию «членов семьи» – и ребенок лишается права получить другое жилое помещение. Однако действительный смысл правила ст. 60 ЖК заключается в том, что выпускники и

[3] Если же члены семьи из жилого помещения выбывают (в связи со смертью или по иным обстоятельствам), то помещение должно передаваться детям в собственность в соответствии с п. 3 ст. 60 ЖК и ст. 2 Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»).

- бывшие подопечные могут возвращаться на сохраненную жилую площадь, только если на ней проживают не лишенные родительских прав родители (а подобные случаи достаточно редки). Иное толкование нормы ст. 60 ЖК не только незаконно, но и приводит к серьезным нарушениям прав несовершеннолетних. Дети, как правило, попадают в квартиру (комнату), где живут хронические алкоголики или наркоманы, к тому же не являющиеся родственниками ребенка, где не существует никаких элементарных представлений о санитарных нормах, где нет условий не только для занятий, но даже для того, чтобы устроить спальное место. На вернувшихся детей зачастую смотрят как на врагов, их попросту не пускают в квартиру. В диссертации предлагается решить обозначенную проблему путем принятия субъектами РФ нормативных актов, устанавливающих перечень обстоятельств, при наличии которых возврат ребенка на закрепленное за ним жилое помещение невозможен. К такого рода обстоятельствам предлагается, в частности, отнести

- проживание на данной жилой площади родителей, лишенных родительских прав и иных посторонних лиц, не являющихся членами семьи ребенка в соответствии с жилищным законодательством;

- проживание на данной жилой площади лиц, страдающих хроническим алкоголизмом, наркоманией и иными тяжелыми хроническими заболеваниями;

- наличие у самого ребенка хронического заболевания, делающего невозможным его совместное проживание с другими лицами;

- несоответствие жилой площади санитарным нормам.

Автор приходит к выводу о том, что ребенок, в отношении которого состоялась отмена усыновления, не имеет права на жилую площадь бывших усыновителей, независимо от того, являлся ли он членом семьи собственника или нанимателя. Ведь по каким бы причинам ни отменялось усыновление (по вине усыновителей или нет), ясно одно: отношения между ребенком и усыновителями не сложились.

В третьем параграфе («Территориальная подведомственность дел об обеспечении детей жилой площадью») подвергнут критике п. 3 ст. 8 Закона о дополнительных гарантиях, небрежная формулировка которого на практике привела к серьезным нарушениям прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей.

С учетом анализа существующего законодательства, сложившейся практики, а также региональных особенностей субъектов РФ в работе предлагается следующая формулировка соответствующей статьи Закона о

дополнительных гарантиях: «Обязанность обеспечить ребенка, оставшегося без попечения родителей, жилой площадью возлагается на субъекта РФ, на территории которого имеют постоянное место жительства попечители или приемные родители, а также располагается детское специализированное учреждение, в связи с оставлением которых у ребенка возникло право на получение жилого помещения. Порядок обеспечения ребенка жилой площадью на территории субъекта определяется законодательством соответствующего субъекта РФ».

Четвертая глава «Охрана жилищных прав лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, в период их постинтернатной адаптации» посвящена охране жилищных прав детей, оставшихся без попечения родителей, по достижению ими 18-летнего возраста (*лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей*). Она состоит из трех параграфов.

В первом параграфе («Права указанных лиц по отчуждению принадлежащих им жилых помещений») отстаивается необходимость ограничения прав выпускников и бывших подопечных по распоряжению принадлежащей им жилой площадью. Отставание в развитии и различные психические отклонения, отсутствие навыков самостоятельной жизни и близких лиц, способных оказать помощь в трудной ситуации, проблемы с трудоустройством и материальным обеспечением часто приводят к тому, что вернувшиеся в свое жилое помещение или получившие его от государства граждане слишком легко расстаются с этим жильем. Мошенники специально отслеживают лиц из числа получивших жилье выпускников и бывших подопечных с целью совершить сделку, абсолютно невыгодную для последних (продажа жилой площади за мизерную сумму, обмен на жилую площадь, которая находится за чертой города или в другом регионе, а то и вовсе отсутствует). Прокуратура занимается расследованием подобных афер неохотно: ведь лицо не лишено дееспособности, следовательно, в той или иной мере отдает отчет своим действиям, а доказать обман, насилие, имевшие место при совершении сделки, или ее кабальность весьма сложно.

Одним из вариантов разрешения обозначенной проблемы является внесение изменений в ГК, ЖК, Закон о дополнительных гарантиях, Закон РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», и Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. с целью установления особого порядка распоряжения жилой недвижимостью путем купли-продажи, дарения и мены лицами из числа детей, оставшихся без попечения родителей. Следует предоставить таким лицам

право распоряжаться принадлежащим ими жилыми помещениями *только с согласия органов опеки и попечительства или иного уполномоченного органа.*

Подобное ограничение, безусловно, должно иметь временные границы, определенные в законе, которые можно было бы установить по результатам заключения компетентной комиссии, состоящей из психологов, психиатров и социальных педагогов. Для реализации предлагаемой идеи, безусловно, понадобится создание системы контроля за оборотом тех жилых помещений, которые находятся в собственности выпускников и бывших подопечных. Участниками этой системы должны стать жилищные комитеты, агентства по приватизации, учреждения, регистрирующие права на недвижимость, и те органы, которые будут уполномочены принимать решение о возможности совершения сделки. Контроль, который должны осуществлять перечисленные органы, должен заключаться, в числе прочего, и в том, что все документы, касающиеся жилых помещений, принадлежащих лицам из числа детей, оставшихся без попечения родителей, должны содержать информацию об особом режиме этих помещений.

В работе рассматривается вопрос о правовой природе ограничения прав по распоряжению жилой площадью. Автор приходит к выводу о том, что, устанавливая в законе запрет на распоряжение жилыми помещениями лицами из числа детей, оставшихся без попечения родителей, без согласия на то уполномоченного органа, законодатель тем самым ограничивает дееспособность названных субъектов.

Второй параграф («Недействительность совершенных указанными лицами сделок по распоряжению жилыми помещениями») посвящен проблемам признания сделок, совершенных лицами из числа детей, оставшихся без попечения родителей, без согласия уполномоченного органа, недействительными. Совершение сделки по распоряжению жилым помещением без согласия уполномоченного органа может произойти как вследствие мошеннических действий лиц, желающих обмануть выпускника или бывшего подопечного, так и в результате небрежной работы тех органов, которые должны были поставить жилое помещение на особый контроль. Но при любых обстоятельствах данная сделка вступает в противоречие с законом, а значит, является ничтожной на основании ст. 168 ГК. Последствием ее может быть двусторонняя реституция, т.е. возвращение сторон в первоначальное положение. Если, однако, в действиях противоположной стороны в сделке, т.е. контрагента выпускника или бывшего подопечного, установлены обман, насилие или в сделке

выявлены признаки кабальности, то суд может применить к указанной стороне санкцию в виде взыскания с нее всего полученного по сделке в доход государства и возмещения бывшему воспитаннику реального ущерба (ст. 179 ГК). Однако применение санкций, предусмотренных ст. 179 ГК, не колеблет общего вывода о ничтожности таких сделок.

В третьем параграфе («**Договор безвозмездного пользования жилым помещением как альтернативный способ охраны жилищных прав указанных лиц в период их постинтернатной адаптации**») анализируется опыт г. Москвы. В целях охраны жилищных прав лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, данный субъект РФ использует конструкцию договора безвозмездного пользования жилым помещением. Сторонами в договоре выступают: лицо, в пользование которому передается жилое помещение (выпускник или бывший подопечный), и государственное унитарное предприятие «Моссоцгарантия». Последнее получает жилые помещения по договору аренды от Департамента муниципального жилья и жилищной политики. Безвозмездность договора заключается в том, что пользователь освобождается от оплаты жилищных услуг в части платы за наем жилого помещения. В период пользования предоставленным жилым помещением *исключается возможность его приватизации, а также совершения обмена, сдачи внаем и т.д.* По истечении пяти лет договор безвозмездного пользования переоформляется на договор социального найма.

В работе исследуется вопрос о соответствии нормативного акта, установившего такой порядок, ЖК и другим законам. Автор приходит к выводу, что, несмотря на очевидный позитивный опыт применения этого нормативного акта, он противоречит другим законам, занимающим в иерархии нормативных актов более высокое место. Выход из данной ситуации – во внесении соответствующих изменений в ЖК и иные нормативные акты с учетом тех положительных результатов, которых добились в одном из субъектов РФ в результате принятия локального нормативного акта.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1) Гражданское право. Учебник. Том 3 // Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. 3-е изд. М., 2000: глава 59 – «Личные неимущественные и имущественные отношения между родителями и детьми» (1 п.л.);

2) Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Кодекс-info. 2001. № 10 (0,5 п.л.);

3) Охрана жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Труды по гражданскому праву. М., 2003. (1,2 п.л.).

Подписано в печать 29.04.03. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,16. Тираж 120 экз. Заказ № 149

ЦОП типографии Издательства СПбГУ.
199034, С-Петербург, наб. Макарова, 6.

10244
2003-A
10244