

# **Оглавление**

Глава 1. Общие положения о жилищных правах детей и сделках с жилыми помещениями, затрагивающих права и интересы несовершеннолетних.....	5
§ 1. Основы правового регулирования жилищных прав детей и осуществления органами опеки и попечительства контроля за сделками с жилыми помещениями, затрагивающими права и интересы несовершеннолетних .....	5
§ 2. Понятие и виды жилищных прав несовершеннолетних, подлежащих учету и защите при совершении сделок с жилыми помещениями .....	31
§ 3. Виды сделок с жилыми помещениями, для совершения которых необходимо предварительное разрешение (согласие) органов опеки и попечительства.....	78
§ 4. Виды действий органов опеки и попечительства и оформляемых ими документов при осуществлении контроля за сделками с жилыми помещениями, затрагивающими права и интересы несовершеннолетних .....	96
§ 5. Круг органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и физических лиц, взаимодействующих с органами опеки и попечительства при осуществлении ими контроля за сделками с жилыми помещениями, затрагивающими права и интересы несовершеннолетних .....	125
§ 6. Способы защиты жилищных прав и интересов несовершеннолетних, затрагиваемых сделками с жилыми помещениями .....	133
Глава 2. Особенности, порядок и условия совершения отдельных видов сделок с жилыми помещениями, затрагивающих права и интересы несовершеннолетних.....	191
§ 1. Сделка по отчуждению жилого помещения, принадлежащего несовершеннолетнему на праве собственности .....	191
§ 2. Сделки по приобретению жилых помещений в строящихся объектах (многоквартирных домах, домах блокированной застройки) по договорам участия в долевом строительстве, в жилищно-строительных кооперативах .....	228

§ 3. Сделки по приобретению жилых помещений с использованием средств материнского капитала, включая средства ипотечного целевого кредита (займа) под залог жилого помещения.....	277
§ 4. Особенности совершения сделок с долями в общей собственности на жилое помещение .....	321
§ 5. Сделки с жилыми помещениями, затрагивающими ограниченные вещные права несовершеннолетних.....	338
§ 6. Сделки (иные юридические действия) с жилыми помещениями, используемыми несовершеннолетними по договору социального найма .....	382
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	405
ДОКУМЕНТЫ.....	405
НАУЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА .....	409

# **Глава 1. Общие положения о жилищных правах детей и сделках с жилыми помещениями, затрагивающих права и интересы несовершеннолетних**

## **§ 1. Основы правового регулирования жилищных прав детей и осуществления органами опеки и попечительства контроля за сделками с жилыми помещениями, затрагивающими права и интересы несовершеннолетних**

Ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее (ст. 1 Конвенции ООН о правах ребенка<sup>1</sup>).

**Ребенок тоже гражданин.** Ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами РФ и другими нормативными правовыми актами РФ.

Такое положение закреплено в ст. 6 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ<sup>2</sup>, в соответствии с которым ребенок рассматривается в качестве человека и гражданина. Правовое состояние ребенка в качестве субъекта права обеспечивается Конституцией РФ и действующим законодательством.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

---

<sup>1</sup> «Конвенция о правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // «Российская газета», № 147, 05.08.1998.

Необходимость в особой защите ребенка была предусмотрена в **Женевской декларации прав ребенка 1924 года<sup>3</sup>** и **Декларации прав ребенка<sup>4</sup>**, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 года, и признана во **Всеобщей декларации прав человека<sup>5</sup>**, в **Междунородном пакте о гражданских и политических правах<sup>6</sup>** (в частности, в статьях 23 и 24), в **Междунородном пакте об экономических, социальных и культурных правах<sup>7</sup>** (в частности, в статье 10), **Конвенции о правах ребенка**, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года.

**В силу Конвенции о правах ребенка Российской Федерации взяла на себя обязательство обеспечить детям такую защиту и заботу, которые необходимы для их благополучия, учитывая права и обязанности родителей, опекунов или других лиц, несущих за них ответственность по закону, и с этой целью принимать все соответствующие законодательные и административные меры.**

Российская Федерация должна обеспечивать, чтобы учреждения, службы и органы, ответственные за заботу о детях или их защиту, отвечали нормам, установленным компетентными органами, в частности в области безопасности и здравоохранения и с точки зрения численности и пригодности их персонала, а также компетентного надзора (ст. 3 Конвенции о правах ребенка).

В свою очередь, **Конституция РФ провозглашает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства** (ч. 1 ст. 38).

---

<sup>3</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/childdec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml)

<sup>4</sup> «Декларация прав ребенка» (принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Междунородная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385–388.

<sup>5</sup> «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // «Российская газета», 10.12.1998.

<sup>6</sup> «Междунородный пакт о гражданских и политических правах» (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 12, 1994.

<sup>7</sup> «Междунородный пакт об экономических, социальных и культурных правах» (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 12, 1994.

Согласно Указу Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 в Российской Федерации была утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг., которая действовала до настоящего времени.

**Главной целью Национальной стратегии являлось определение основных направлений и задач государственной политики в интересах детей и ключевых механизмов ее реализации, базирующихся на общепризнанных принципах и нормах международного права.**

В последнее десятилетие обеспечение благополучного и защищенного детства стало одним из основных национальных приоритетов России. В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации ставились задачи по разработке современной и эффективной государственной политики в области детства. Проблемы детства и пути их решения нашли свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>8</sup>.

Среди мер Национальной стратегии, направленных на реформирование законодательства РФ, касающихся защиты прав и интересов детей, были названы: совершенствование работы органов опеки и попечительства, повышение ответственности специалистов этих органов, усиление профилактических мер по защите прав и интересов детей, находящихся в социально опасном положении, обеспечение раннего выявления семей, находящихся в кризисной ситуации, в целях защиты прав детей, проживающих в таких семьях, и сохранения для ребенка его родной семьи. К мерам, направленным на защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, было отнесено совершенствование законодательства Российской Федерации в области защиты имущественных и неимущественных (личных) прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе своевременное обеспечение

---

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 01.06.2007 г. № 761 «О Национальной стратегии действия в интересах детей на 2012–2017 гг.». Введение // Консультант-Плюс.

лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроеными жилыми помещениями.

Данные направления не утратили своей актуальности, несмотря на завершение в 2017 году этапа Национальной стратегии действий в интересах детей. Имущественные отношения, в частности жилищные отношения с участием несовершеннолетних детей, усложняются, появляются и развиваются новые формы государственной поддержки семьи и детей в целях обеспечения жилыми помещениями, увеличивается функционал и полномочия органов опеки и попечительства (ООиП), что требует серьезного переосмысления самой модели устройства и деятельности органов опеки и попечительства в механизме осуществления и защиты имущественных и неимущественных прав несовершеннолетних<sup>9</sup>.

На очередной, новый, этап начиная с 2018 года в РФ не принята Национальная стратегия действий в интересах детей, однако с 2018 по 2027 год объявлено в России Десятилетие детства Указом Президента РФ от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства». В рамках данного нового национального проекта Правительством РФ утвержден План основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства<sup>10</sup>. В указанный план включено несколько разделов, в частности «Повышение благосостояния семей с детьми», «Современная инфраструктура детства», «Обеспечение безопасности детей», «Здоровый ребенок», «Всестороннее образование — детям», «Культурное развитие детей», «Развитие физкультуры и спорта для детей», «Безопасный детский отдых», «Доступный детский туризм», «Безопасное информационное пространство для детей», «Ребенок и его право на семью», «Социальная защита детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья и их интеграция в современное общество», «Обеспечение и защита прав и интересов детей», «Качественные детские товары

---

<sup>9</sup> Тарасова А. Е. Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов // Законы России: опыт, анализ, практика, 2013. № 4.

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства РФ от 06.07.2018 № 1375-р «Об утверждении плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства» // «Собрание законодательства РФ», 16.07.2018, № 29, ст. 4475.

**и продукты питания», «Организационные мероприятия». Среди значимых для обеспечения и защиты жилищных прав несовершеннолетних мероприятий в Плане обозначены следующие:**

- обеспечение субсидирования процентной ставки по ипотечным (жилищным) кредитам (займам), выданным семьям с двумя или тремя детьми российскими кредитными организациями на приобретение жилых помещений;
- анализ и распространение в субъектах Российской Федерации наиболее успешных региональных практик по предоставлению семьям с тремя и более детьми с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно;
- совершенствование направлений использования средств материнского (семейного) капитала;
- разработка комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа;
- совершенствование системы взаимодействия органов и организаций по защите прав детей;
- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов органов и организаций, действующих в сфере защиты прав детей.

**Право на жилище** относится к основным правам человека. Конституция РФ закрепляет, что каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ст. 40 Конституции РФ).

С учетом особого значения жилища законодательство предусматривает повышенные гарантии обеспечения жилищных прав несовершеннолетних детей как в тех случаях, когда дети выступают собственниками жилых помещений, так и когда они имеют право пользования жилыми помещениями, возникшее по тем или иным основаниям.

Основы правового регулирования имущественных отношений с участием несовершеннолетних, включая осуществление органами опеки и попечительства контроля за сделками с жилыми помещениями, затрагивающими права и интересы несовершеннолетних, предусмотрены Конституцией Российской Федерации (ст. 7, 38, 40) и нормами следующих **федеральных законов**:

- **Гражданского кодекса Российской Федерации** (далее — Гражданский кодекс РФ), определяющими объем дееспособности несовершеннолетних и особенности участия детей в различных гражданских правоотношениях (ст. 20–22, 26–28, 31–33, 35–40, 166–170, 172, 175, 179, 181, 292 части первой; ст. 575, 679, 1073–1075, 1087–1089 части второй; ст. 1117, 1142, 1143, 1145, 1146, 1149, 1157, 1166, 1167 части третьей);
- **Семейного кодекса Российской Федерации** (далее — Семейный кодекс РФ), закрепляющими различные права несовершеннолетних, включая имущественные права, способы их защиты, особенности осуществления и защиты прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей (ст. 8–9, глава 11, ст. 65, ст. 80, главы 18–22);
- **Земельного кодекса Российской Федерации**, предусматривающими особые имущественные гарантии для семей с детьми и несовершеннолетних в области земельных и жилищных отношений (ст. 28, 47, 98);
- **Жилищного кодекса Российской Федерации** (далее — Жилищный кодекс РФ), регулирующими отдельные виды имущественных прав на жилые помещения и защиту жилищных прав детей, а также участие граждан в строительстве и приобретении жилых помещений в домах жилищных и жилищно-строительных кооперативов (ст. 31, 36, 57, 69, 70, 72, 91);
- **Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-И «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»** (далее — Закон о приватизации жилищного фонда), закрепляющими гарантии имущественных прав детей при приватизации жилых помещений (ст. 2, 7, 11);
- **Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»** (далее — Закон о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей), устанавливающими дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение для детей, оставшихся без попечения родителей, и детей-сирот (ст. 8);

— **Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)**, определяющими основания, порядок и условия ипотеки недвижимого имущества, включая особенности ипотеки жилых помещений, порядок и условия обращения взыскания на объекты залога, особенности обращения взыскания на жилые помещения (далее — Закон об ипотеке (залоге недвижимости));

— **Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации**, предусматривающими оказание ребенку содействия в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах объема его дееспособности;

— **Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации** (далее — Закон об участии в долевом строительстве), регламентирующими заключение договора участия в долевом строительстве многоквартирного дома, приобретение права собственности на строящееся жилое помещение в многоквартирном доме, правовые гарантии законности привлечения средств граждан на долевое строительство жилья, способы защиты прав на будущие жилые помещения;

— **Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей**» (далее — Закон о дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей), предусматривающими порядок направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий (ст. 7, 10);

— **Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве**» (далее — Закон об опеке и попечительстве), определяющими полномочия органов опеки и попечительства, правовой режим имущества подопечных, особенности совершения сделок с недвижимым имуществом, включая жилые помещения, принадлежащие несовершеннолетним, способы восстановления и защиты жилищных прав детей (ст. 8, глава 4);

— **Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»** (далее — Закон о государственной регистрации недвижимости), устанавливающими особенности оформления и регистрации сделок с недвижимым имуществом, принадлежащим на праве собственности несовершеннолетним, и прав на указанное имущество, в том числе особенности оформления и (или) регистрации сделок с жилыми помещениями и прав на жилые помещения (ст. 42, 48, 51, 53).

В рассматриваемой сфере необходимо применять также ряд **нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти:**

— постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 «О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий»;

— постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»;

— приказ Минюста России от 30 августа 2017 г. № 156 «Об утверждении Регламента совершения нотариусами нотариальных действий, устанавливающего объем информации, необходимой нотариусу для совершения нотариальных действий, и способ ее фиксирования» (вместе с Регламентом совершения нотариусами нотариальных действий, устанавливающим объем информации, необходимой нотариусу для совершения нотариальных действий, и способ ее фиксирования, утвержденным указанным приказом и решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 28 августа 2017 г. № 10/17).

В своей работе органы опеки и попечительства должны руководствоваться **актами Конституционного Суда Российской Федерации и разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации** по вопросам применения законодательства в области защиты имущественных прав и интересов несовершеннолетних, среди которых основными являются следующие:

— постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 6-П «По делу о проверке кон-

ституционности 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»;

— постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2010 г. № 13-П «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 14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова»;

— постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона “О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А. М. Богатырева»;

— постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 1993 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации “О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации”»;

— постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»;

— постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»;

— постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании»;

— постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»;

— Обзор практики рассмотрения судами дел по заявлениям прокуроров в защиту жилищных прав несовершеннолетних детей, подпадающих под категорию лиц, которые имеют право на дополнительную социальную защиту в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>11</sup>;

— Обзор 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, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 г.;

— Обзор практики разрешения судами споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 4 декабря 2013 г.;

— Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19 марта 2014 г.;

— Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29 апреля 2014 г.;

— Обзор судебной практики по делам, связанным с реализацией права на материнский (семейный) капитал, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июня 2016 г.

Следует также иметь в виду **документы рекомендательного характера**, которые содержат разъяснения по вопросам реализации и защиты имущественных (в том числе жилищных) прав и интересов детей:

— письмо Минобрнауки России от 31 августа 2010 г. № 06-364 «О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних»;

---

<sup>11</sup> «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации» — 2008. № 10. С. 19–13.

— письмо Минобрнауки России от 18 июня 2013 г. № ИР-590/07 «О совершенствовании деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (вместе с «Рекомендациями по совершенствованию деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях создания в них условий воспитания, приближенных к семейным, а также привлечению этих организаций к профилактике социального сиротства, семейному устройству и постинтернатной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);

— письмо Минобрнауки России от 8 апреля 2014 г. № ВК-615/07 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по внедрению эффективного механизма обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);

— письмо Минобрнауки России от 16 июня 2016 г. № 07-2598 «Об утверждении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями об организации работы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа с учетом правоприменительной практики»);

— Ответы на вопросы граждан, связанные с обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (информация Минюста России от 20 июля 2015 г.);

— Методические рекомендации по удостоверению доверенностей, утвержденные решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 18 июля 2016 г. (протокол № 07/16).

**Нормативно установлен специальный механизм** защиты жилищных прав несовершеннолетних при осуществлении сделок с жилыми помещениями в виде контроля органов опеки и попечительства, что вытекает из необходимости оказания содействия несовершеннолетним в реализации их прав, данный механизм предусмотрен комплексно в ГК РФ, СК РФ, ФЗ «Об опеке и попечительстве».

Общие положения о содействии ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов закрепляются в **ФЗ от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».**

Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством РФ объема дееспособности ребенка посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы с ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством РФ, а также посредством поощрения исполнения ребенком обязанностей, поддержки практики правоприменения в области защиты прав и законных интересов ребенка<sup>12</sup>.

**Сложность правоприменения в области реализации и защиты жилищных прав и интересов несовершеннолетних заключается в следующем:**

- **комплексными являются сами имущественные отношения**, в которых затрагиваются права и интересы детей: отношения собственности, наследственные, жилищные, земельные, имущественные отношения, возникающие между членами семьи;
- **комплексным является правовое регулирование этих отношений**, которое отнесено к разным отраслям законодательства: гражданского, семейного, жилищного, земельного и иного. Распределены отрасли законодательства, закрепляющие имущественные гражданские, жилищные и связанные с ними права и интересы детей, механизмы их защиты между, соответственно, предметами ведения РФ и субъектов РФ согласно ст. 71, 72, 73, 76 Конституции РФ, будучи отнесенными к исключительному ведению РФ (гражданские отношения) либо совместному ведению РФ и субъектов РФ (жилищные, градостроительные, земельные, семейные отношения). Таким образом, структура нормативных актов, регулирующих имущественные жилищные отношения, является двухуровневой (законодательство РФ и законодательство субъектов РФ).

---

<sup>12</sup> ФЗ от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ст. 7) // КонсультантПлюс.

В соответствии с Конституцией РФ гражданское законодательство РФ находится в исключительном ведении РФ (ст. 71 Конституции РФ). Несовершеннолетние являются субъектами гражданского права и вступают в различные имущественные отношения, являющиеся предметом регулирования гражданского законодательства: вещные отношения (отношения собственности или владения и пользования жилыми помещениями на основании других вещных прав: например, право собственности на жилое помещение, включая право общей долевой собственности; право пользования в качестве членов семьи собственника жилого помещения; право пользования жилым помещением по завещательному отказу; право пользования жилым помещением по договору пожизненного содержания с иждивением), наследственные отношения; договорные отношения (по заключению договоров купли-продажи, мены, дарения жилого помещения, договора участия в долевом строительстве многоквартирного дома, договоров по предоставлению жилого помещения внаем, в безвозмездное пользование и др.); отношения, связанные с причинением вреда имуществу несовершеннолетнего и другие.

**Основы участия детей в имущественных, включая жилищные отношения, заложены прежде всего в гражданском законодательстве, в котором определяются:**

— **понятие правоспособности человека** (например, способности иметь имущество на праве собственности; наследовать имущество, избирать место жительства и т. п. — ст. 17, 18 ГК РФ);

— **понятие и виды дееспособности** в зависимости от достижения гражданином определенного возраста, раскрываются этапы дееспособности по критериям способности человека своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и выполнять их (совершать те или иные сделки, юридические действия, нести ответственность за совершение указных действий — ст. 21, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 30 ГК РФ);

— **законное представительство от имени и в интересах несовершеннолетних** (порядок и правовое значение действий от имени и в интересах несовершеннолетних их родителей, усыновителей, опекунов — ст. 26, 28, 35, 36, 37 ГК РФ);

— **порядок и правовое значение согласия (одобрения)** родителями, усыновителями, попечителями сделок и иных действий подопечных детей (ст. 26, 28, 35, 36, 37 ГК РФ);

— **обязательность разрешения (согласия) органа опеки и попечительства** для совершения определенных в законе сделок и иных юридических действий с имуществом несовершеннолетних, включая жилые помещения (ст. 26, 28, 37 ГК РФ);

— **общий порядок предоставления органом опеки и попечительства разрешения (согласия)** на совершение определенных сделок и иных юридических действий с имуществом несовершеннолетних, включая жилые помещения (ст. 37 ГК РФ).

В то же время **особенности правового регулирования жилищных прав и отношений**, общие положения о которых закрепляются в гражданском законодательстве, предусмотрены в жилищном законодательстве РФ. В целом правовое регулирования жилищных отношений с участием несовершеннолетних, защиты и обеспечения их жилищных прав является более комплексным и требует применения нормативных актов различных отраслей законодательства, не только гражданского, но и земельного, жилищного, градостроительного, законодательства о дополнительных гарантиях для детей, оставшихся без попечения родителей, или семей, имеющих детей, и т. д. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ земельное, градостроительное, жилищное законодательство отнесены к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

**Жилищные отношения, затрагивающие права и интересы детей, тесно связаны с семейными отношениями, что требует учета специфики регулирования семейных и жилищных отношений в их соотношении.** В российском законодательстве предусмотрены не только особенности общей собственности супругов, которая в силу закона является совместной (по договору может быть общей долевой), но и формирование общей родительско-детской собственности на жилые помещения, а также закрепляются обязанности родителей обеспечивать своих детей необходимыми условиями, включая проживание в жилом помещении, установлены особые жилищные права детей, как членов семьи своих родителей, дополнительные механизмы защиты жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Правовые взаимоотношения между детьми и родителями (иными законными представителями), включая имущественные права детей в семье, приемной, патронатной семье, отношения по опеке и попечительству регулируются также нормами семейного законодательства РФ. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, защита семьи, материнства, отцовства и детства, семейное законодательство включены в совместное ведение РФ и субъектов РФ.

В связи с особенностями правового регулирования имущественных, включая жилищные, отношений с участием несовершеннолетних граждан необходим **комплексный подход, учитывающий:**

- федеральную и региональную структуры законодательства в области имущественных, в том числе жилищных прав и интересов детей;
- приоритеты действия нормативных актов разного уровня (федерального и регионального) в зависимости от предметов ведения, распределение которых проведено в Конституции РФ (ст. 71, 72, 73, 76);
- недопустимость противоречия нормативных актов субъектов РФ федеральным нормативным актам;
- особенности регулирования отдельных имущественных, в том числе жилищных прав и льгот детей, семей, имеющих детей, на региональном уровне, включая предоставление в субъектах РФ дополнительных гарантий несовершеннолетним или отдельным категориям несовершеннолетних, в частности детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, детям-инвалидам, семьям, имеющим детей;
- наличие общего и специального правового регулирования в зависимости от области имущественных отношений, например, жилищные отношения, возникающие между членами семьи, и правила действия специальных правовых актов.

Исходя из сложной структуры и комплексности законодательства, регулирующего имущественные, в том числе жилищные права и интересы несовершеннолетних, должны применяться федеральные нормативные акты и по предметам совместного ведения — нормативные правовые акты субъектов РФ, а также органов местного самоуправления. По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ вопросы, не

урегулированные на федеральном уровне, могут быть определены в законодательстве субъектов РФ.

Особенности применения механизма защиты имущественных, включая жилищные права несовершеннолетних, заключаются не только в комплексном правовом регулировании контроля ООиП в отраслевых законодательных актах, но и в устройстве самих органов опеки и попечительства в структуре государственных органов власти РФ.

Согласно п. 1 ст. 6 ФЗ «Об опеке и попечительстве» органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. **Законом предусмотрена региональная модель органов опеки и попечительства как универсальная**, в то время как преимущественно механизм деятельности ООиП и сами имущественные права, включая жилищные, а также вопросы реализации прав регламентированы федеральным законодательством РФ (ГК РФ, ЖК РФ и др.). Виды вещных прав на жилые помещения, виды сделок с жилыми помещениями, порядок и существенные условия их совершения, требования к форме закреплены на федеральном уровне. Таким образом, органы опеки и попечительства непосредственно включены в механизм осуществления гражданских, жилищных имущественных прав несовершеннолетних, что требует особых компетенций и знаний у специалистов органов опеки и попечительства, в том числе юридических, для осуществления правового анализа сделки, оценки ее правовых последствий и рисков при выдаче предварительного разрешения на совершение сделки или отказа в ее совершении в целях защиты прав детей (ст. 37 ГК РФ).

Важно отметить, что весь механизм осуществления гражданских, жилищных имущественных прав, в который непосредственно включены органы опеки и попечительства, как уполномоченные органы власти по обеспечению и защите прав несовершеннолетних детей, имеющих попечение родителей, и детей, оставшихся без попечения родителей, является федерально установленным. Согласно п. в ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относятся к исключительному ведению РФ. При этом до принятия ФЗ «Об опеке и попечительстве» органы опеки и попечительства функционировали на муниципальном уровне, как

органы местного самоуправления, что не соответствовало содержанию осуществляемых данными органами власти полномочий и механизму реализации и защиты прав несовершеннолетних, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан.

После принятия специального закона введена региональная (субъектовая) модель органов опеки и попечительства, но реализована идея формирования на территории РФ и ее субъектов ООиП более высокого уровня не была в полной мере до настоящего времени, что потребовало внесения изменений в ФЗ «Об опеке и попечительстве» и закрепления допустимости создания муниципальных органов опеки и попечительства<sup>13</sup>.

Закон об опеке и попечительстве предусматривает построение муниципальной модели соответствующих органов в определенном случае, что отражает сложившуюся практику в субъектах РФ, но не соответствует существу изменившегося функционала самих органов опеки и попечительства и тенденциям его развития. Органы местного самоуправления поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, на территориях которых отсутствуют органы опеки и попечительства, образованные в соответствии с Федеральным законом об опеке и попечительстве, могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства.

Анализ законодательства субъектов РФ позволяет прийти к выводу, что в половине субъектов РФ сохраняется муниципальная модель органов опеки и попечительства либо используется смешанная регионально-муниципальная модель, что не соответствует значению и сложности выполнения тех полномочий, которые возложены современным законодательством РФ на органы опеки и попечительства. Кроме того, передача практически полностью полномочий органов опеки и попечительства

---

<sup>13</sup> Часть 1.1 статьи 6 ФЗ «Об опеке и попечительстве» введена Федеральным законом от 02.07.2013 № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // «Российская газета», № 145, 05.07.2013.

органам местного самоуправления не обосновывается эффективностью и оценкой эффективности такой передачи.

Помимо того что в законе об опеке и попечительстве указан исключительный случай, когда полномочия органов опеки и попечительства могут выполнять органы местного самоуправления (ч. 1.1 ст. 6 закона — отсутствие сформированных в субъекте РФ органов опеки и попечительства), сохраняется возможность, предусмотренная Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ч. 6 ст. 26.3 ФЗ № 184<sup>14</sup> и ст. 19–20 ФЗ № 131-ФЗ<sup>15</sup>.

Сложность в вопросе передачи полномочий по опеке и попечительству органам местного самоуправления заключается в том, что ФЗ № 48-ФЗ предусматривает исключительный случай такой передачи (отсутствие региональных органов опеки и попечительства в субъекте РФ), не устанавливая сам порядок передачи (определяя вопросы организации и деятельности органов опеки и попечительства в общих чертах, отсылая к комплексному законодательству — ч. 1.2 ст. 6 закона). При этом сам порядок наделения государственными полномочиями по опеке и попечительству<sup>16</sup> регламентирован ФЗ № 181-ФЗ и ФЗ № 131-ФЗ, в которых не указаны какие-либо исключения в части передачи полномочий по опеке и попечительству органам местного самоуправления. Таким образом, на практике данный порядок применяется одинаково и в случае отсутствия региональных органов опеки и попечительства в субъекте РФ, и в

---

<sup>14</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Российская газета», № 206, 19.10.1999.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», № 202, 08.10.2003.

<sup>16</sup> Вопросы организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству отнесены к государственному полномочию — п. 24.2 ч. 2 ст. 26.3. ФЗ № 184-ФЗ.

случае применения смешанной модели: распределение полномочий между органами опеки и попечительства субъекта РФ и муниципальными органами, наделяемыми государственными отдельными полномочиями в сфере опеки и попечительства.

При этом следует учитывать, что промежуточная муниципальная модель органов опеки, когда не сформированы соответствующие органы на уровне субъекта РФ, предполагалась как временная мера, которая на практике, тем не менее, оказалась устоявшейся. Одновременно с развитием имущественных отношений, различных мер государственной поддержки семей, развитием форм устройства ребенка, оставшегося без попечения родителей и регулированием отношений в замещающих семьях, компетенция органов опеки увеличивается и усложняется. Кроме того, ввиду комплексного правового регулирования самих отношений, в которые включены ООиП как механизм обеспечения и защиты прав детей, на уровне федерального законодательства отдельные вопросы, близкие к опеке и попечительству, закрепляются исключительно как полномочия, которые не могут быть переданы на местный уровень<sup>17</sup>, что ведет к необходимости формирования все-таки на уровне субъекта РФ соответствующего органа исполнительной власти, осуществляющего такие полномочия (либо наделения таким полномочием одного из созданных в структуре исполнительной власти субъекта — регионального органа власти), с одновременным сохранением всего иного функционала за органами местного самоуправления. Это противоречит идеи ФЗ «Об опеке и попечительстве» о том, что органы опеки — это, прежде всего, органы исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, развитие полномочий в сфере обеспечения и защиты прав несовершеннолетних объективно требует повышения уровня органов опеки и попечительства как в системе

---

<sup>17</sup> Например, согласно ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» полномочие по формированию списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, отнесено к деятельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Как правило, данным полномочием наделяется орган опеки и попечительства.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно  
в интернет-магазине «Электронный универс»  
([e-Univers.ru](http://e-Univers.ru))