

Н.В. Ростовцева

Доцент кафедры
гражданского права
факультета права
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики,
кандидат
юридических наук

Защита прав несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом¹

В статье рассматриваются проблемы защиты прав несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом. Анализу подвергаются отдельные нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, некоторые положения Федерального закона «Об опеке и попечительстве». Особое внимание уделено институту Уполномоченного по правам ребенка.

Ключевые слова: несовершеннолетние; имущественные права; сделки с недвижимым имуществом; нарушения прав несовершеннолетних

Одной из актуальных проблем настоящего времени является проблема защиты прав несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом. Несовершеннолетние могут являться собственниками унаследованного или подаренного недвижимого имущества. Право собственности на жилое помещение у несовершеннолетнего может возникнуть и в результате приватизации. Несмотря на то, что в Семейном кодексе Российской Федерации (далее — СК РФ) закреплен принцип приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних (п. 3 ст. 1), практика свидетельствует, что права детей, особенно в сфере имущественных отношений, нередко нарушаются. Ущемление прав детей при совершении сделок с недвижимым имуществом является самым распространенным основанием признания их недействительными².

В данной статье будут проанализированы нормы законодательства, направленные на защиту интересов несовершеннолетних при совершении сделок с недвижимым имуществом, дана оценка произошедшим законодательным изменениям, а также высказаны предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере защиты прав этой наиболее уязвимой категории граждан.

В соответствии с гражданским законодательством несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет совершают сделки с недвижимым имуществом самостоятельно. Однако обязательным требованием является получение письменного согласия

¹ Статья написана в рамках индивидуального исследовательского проекта № 09-01-0090 «Защита имущественных прав несовершеннолетних граждан», выполненного при поддержке Программы «Научный фонд Государственного университета — Высшей школы экономики».

² Статистику см.: Шабалин В.Г., Смирнов И.А., Кузьмина А.К. Сделки с недвижимостью. Защита от криминала и недобросовестных партнеров. М., 2006. С. 104.

законного представителя (родителя, усыновителя или попечителя) на подобную сделку (п. 1 ст. 26 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее — ГК РФ). За несовершеннолетних, не достигших 14 лет (малолетних), сделки с недвижимым имуществом совершают от их имени только их родители, усыновители или опекуны (п. 1 ст. 28 ГК РФ).

В целях защиты интересов несовершеннолетних ГК РФ предусматривает нормы, устанавливающие контроль со стороны органов опеки и попечительства за действиями опекуна или попечителя, а также ограничения в совершении ими сделок с подопечными. Так, в соответствии с п. 2 ст. 37 ГК РФ опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать, а попечитель — давать согласие на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного.

Данное положение дополнено нормами ст. 21 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 18 июля 2009 г.) «Об опеке и попечительстве»³, которые закрепляют, что предварительное разрешение органа опеки и попечительства требуется также во всех иных случаях, если действия опекуна или попечителя могут повлечь за собой уменьшение стоимости имущества подопечного, в том числе при: 1) отказе от иска, поданного в интересах подопечного; 2) заключении в судебном разбирательстве мирового соглашения от имени подопечного; 3) заключении мирового соглашения с должником по исполнительному производству, в котором подопечный является взыскателем (п. 1 ст. 21).

Если несовершеннолетний является собственником (сособственником) недвижимого имущества, необходимость получения согласия органов опеки и попечительства на совершение сделки по отчуждению имущества не вызывает сомнений. Но возникает вопрос: требуется ли подобное согласие в случае, если несовершеннолетний проживает в жилом помещении, т.е. является пользователем, но не собственником? ГК в первоначальной редакции давал положительный ответ на этот вопрос. Он устанавливал: «Отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, допускается с согласия органа опеки и попечительства» (п. 4 ст. 292 ГК РФ)⁴. Позднее указанное положение было уточнено и дополнено следующим образом: «Отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние, недееспособные или ограниченно дееспособные члены семьи собственника, если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства» (п. 4 ст. 292 в редакции Федерального закона от 15 мая 2001 г.⁵). Таким образом, согласие органов опеки и попечительства требовалось лишь при условии, что права и интересы несовершеннолетних затрагивались при отчуждении жилого помещения.

³ СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

⁴ ГК Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 5 декабря 1994 г. № 32. Ст. 3301.

⁵ Федеральный закон от 15 мая 2001 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Закон Российской Федерации “О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации” // СЗ РФ. 21 мая 2001 г. № 21. Ст. 2063.

Спустя три года законодатель внес изменение, еще в большей степени упростившее оборот недвижимого имущества, предоставив возможность производить сделки по отчуждению имущества, в котором проживают несовершеннолетние, но собственниками не являются, без согласия органов опеки и попечительства. Новое положение было введено Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 213-ФЗ, вступившим в силу с 1 января 2005 г.

Представляется, что п. 4 ст. 292 ГК РФ в новой редакции не согласуется с п. 2 ст. 37 ГК РФ, запрещающим без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать сделки по отчуждению, влекущие отказ от принадлежащих подопечному прав. Право пользования жилым помещением — это одно из имущественных прав несовершеннолетнего. В связи с этим, по нашему мнению, отказ от этого права не может быть осуществлен без предварительного разрешения органа опеки и попечительства.

Возможно, учитывая этот момент, до недавнего времени регистрирующие органы, несмотря на изменения, внесенные в п. 4 ст. 292 ГК РФ, требовали представления разрешения (согласия) органа опеки и попечительства и в тех случаях, когда в отчуждаемом жилом помещении проживали не являющиеся собственниками несовершеннолетние. Основанием для такого требования являлась и Инструкция о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения, утвержденная Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 6 августа 2001 г. № 233⁶. Инструкция устанавливала необходимость представления такого согласия (разрешения) для регистрации. Однако указанное положение было оспорено в Верховном Суде РФ как противоречащее п. 4 ст. 292 ГК РФ.

Верховный Суд РФ 15 декабря 2008 г. вынес решение о признании недействующим положения Инструкции в части, требующей представления на государственную регистрацию договора продажи разрешения (согласия) органа опеки и попечительства в тех случаях, когда в отчуждаемом жилом помещении проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, не находящиеся под опекой или попечительством либо не оставшиеся без родительского попечения⁷. Верховный Суд РФ исходил из содержания нынешней ст. 292 ГК РФ, которая не дает возможности регистрирующим органам отказать в регистрации даже тогда, когда налицо явное ущемление прав и интересов детей — пользователей жилого помещения. Практике известны случаи, когда родители, ведущие асоциальный образ жизни (злоупотребляющие алкоголем, наркотиками), продают жилое помещение, покупают меньшее по площади и худшее по состоянию, а от этого в конечном счете страдают дети⁸. Следует отметить, что после вступления в силу новой редакции

⁶ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 6 августа 2001 г. № 233 «Об утверждении Инструкции о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения» // Российская газета. 2001. 22 авг.

⁷ Решение Верховного Суда РФ от 15 декабря 2008 г. № ГКПИ08-2069 «О признании частично недействующим абзаца третьего пункта 8 Инструкции о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения, утв. Приказом Мин-юста РФ от 6 августа 2001 г. № 233» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ *Мошковиц М., Завойкина Н.* Продам квартиру с ребенком // ЭЖ-Юрист. 2009. № 5; СПС «КонсультантПлюс».

ст. 92 ГК РФ в Государственную Думу был внесен ряд законопроектов о внесении изменений в указанную статью⁹. Однако они до сих пор не приняты.

Необходимость получения согласия органов опеки и попечительства при отчуждении имущества, пользователем которого является несовершеннолетний, предусмотрена ГК РФ только в единственном случае: если в жилом помещении проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, находящиеся под опекой или попечительством, или оставшиеся без родительского попечения, если затрагиваются права или охраняемые законом интересы (о чем известно органу опеки и попечительства) (п. 4 ст. 292 ГК РФ в действующей редакции)¹⁰. Подобная формулировка допускает ситуацию, когда несовершеннолетние находятся под опекой (попечительством) или остались без родительского попечения, но об этом органу опеки и попечительства ничего не известно. Получается, что в этом случае органы опеки и попечительства не несут ответственности за отсутствие контроля за совершением сделки по отчуждению.

Подобное положение не отвечает интересам несовершеннолетних и не соответствует СК РФ, предусматривающим обязанность органов опеки и попечительства выявлять детей, оставшихся без попечения родителей, вести учет таких детей и исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей избирать формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, а также осуществлять последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования (абз. 2 п. 1 ст. 121 СК РФ).

Важным является вопрос: каковы правовые последствия совершения сделки в нарушение требования о получении согласия органов опеки и попечительства на отчуждение имущества? ГК РФ (ст. 37) не дает ответа на этот вопрос. Вместе с тем Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» устанавливает, что при обнаружении факта заключения договора от имени подопечного без предварительного разрешения органа опеки и попечительства последний обязан незамедлительно обратиться от имени подопечного в суд с требованием о расторжении такого договора в соответствии с гражданским законодательством, за исключением, если такой договор заключен к выгоде подопечного (п. 4 ст. 21). При расторжении такого договора имущество, принадлежавшее подопечному, подлежит возврату, а убытки, причиненные сторонам договора, подлежат возмещению опекуном или попечителем в размере и в порядке, которые установлены гражданским законодательством.

Расторжение и недействительность — это разные понятия; далее приводится объяснение, что правило п. 4 ст. 21 указанного Закона отсылает к гражданскому за-

⁹ См., напр.: проект Федерального закона № 151947-4 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ “О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации”, в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Из содержания п. 1 ст. 121 СК РФ следует, что к детям, оставшимся без родительского попечения, относятся, в частности, дети в случаях смерти родителей; лишения их родительских прав; ограничения их в родительских правах; признания родителей недееспособными; болезни родителей; длительного отсутствия родителей; уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций; при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию.

конодательству, которое закрепляет: сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения (ст. 168 ГК РФ). Таким образом, сделка, совершенная в нарушение ст. 37 ГК РФ, т.е. без разрешения органа опеки и попечительства, должна признаваться ничтожной, и к ней необходимо применять последствия недействительности ничтожной сделки. Этот вывод поддерживается многими учеными¹¹.

Последствия недействительности сделки отличаются от последствий расторжения договора. Если ничтожная сделка недействительна с момента ее заключения, она не порождает прав и обязанностей, следовательно, она не может быть расторгнута. В юридической литературе уже неоднократно обращалось внимание, что рассматриваемая норма Федерального закона «Об опеке и попечительстве» сформулирована без понимания разницы между расторжением и недействительностью договора¹².

Действительно, в случае расторжения договора обязательства сторон прекращаются (п. 2 ст. 453 ГК РФ). При этом в соответствии с п. 4 ст. 453 ГК РФ стороны не вправе требовать возвращения того, что было исполнено ими по обязательству до момента расторжения договора, если иное не установлено законом или соглашением сторон. Следует согласиться с А.Е.Тарасовой, считающей, что «сам по себе факт расторжения договора об отчуждении недвижимого имущества не означает переход права собственности к первоначальному собственнику. Поскольку в этом случае действие договора прекращается на будущее время, речь может идти об истребовании имущества»¹³. В связи с изложенным представляется необходимым прямо закрепить в ст. 37 ГК РФ положение, что сделки, совершенные без согласия органов опеки и попечительства в нарушение ст. 37 ГК РФ и ст. 21 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», признаются ничтожными.

Определенной гарантией интересов несовершеннолетних являются нормы п. 3 ст. 37 ГК РФ, содержащие запрет на совершение сделок между опекунами (попечителями), их супругами и близкими родственниками и подопечными. Объясняется это тем, что в совершении подобных сделок может быть личная заинтересованность опекунов (попечителей), супруга и близких родственников. Исключение составляют безвозмездные сделки (передача имущества подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование). К близким родственникам семейное законодательство относит родственников по прямой восходящей и нисходящей линии, а также полнородных и неполнородных братьев и сестер (ст. 14 СК РФ).

Следует отметить, что рассмотренный выше запрет на совершение сделок с подопечным, а также ограничения распоряжения имуществом подопечного установлены ст. 37 ГК РФ в отношении опекунов и попечителей. Неслучайно ст. 37 ГК РФ

¹¹ См., напр.: *Васькин В.В., Мустафин Р.Р.* Некоторые вопросы правового регулирования распоряжения имуществом лиц, находящихся под опекой и попечительством // *Жилищное право.* 2010. № 2. С. 34; *Тарасова А.Е.* Правосубъектность граждан. Особенности правосубъектности несовершеннолетних, их проявления в гражданских правоотношениях. М., 2008 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² См., напр.: *Евдокимова Т.П., Зубков П.* Совершенствование попечительства // *ЭЖ-Юрист.* 2008. № 19; СПС «КонсультантПлюс».

¹³ *Тарасова А.Е.* Правосубъектность граждан...

называется «Распоряжение имуществом подопечного». Возникает вопрос: распространяются ли правила ст. 37 ГК РФ на родителей и усыновителей, которые в соответствии с семейным законодательством являются законными представителями ребенка? К сожалению, ст. 37 ГК РФ не содержит ответа на этот вопрос.

Ссылку на применение п. 2 и 3 ст. 37 ГК РФ к сделкам законных представителей несовершеннолетнего можно обнаружить в ст. 28 ГК РФ (абз. 2 п. 1), а также в ст. 60 СК РФ, устанавливающей: «При осуществлении родителями правомочий по управлению имуществом ребенка на них распространяются правила, установленные гражданским законодательством в отношении распоряжения имуществом подопечного (ст. 37 ГК Российской Федерации)» (абз. 3 п. 3). Как отмечается в комментарии к части первой ГК РФ, «...нет оснований сомневаться в том, что контроль со стороны органов опеки и попечительства за действиями попечителей (п. 2 ст. 37), а также ограничения в совершении ими сделок с подопечными (п. 3 ст. 37) распространяются и на других законных представителей: родителей и усыновителей»¹⁴.

Между тем правоприменительная практика свидетельствует, что подобный вывод далеко не очевиден для судебных органов. Иллюстрацией к сказанному является следующий пример. В 1999 г. мать С., действовавшая от имени несовершеннолетнего сына А., продала 1/4 его доли в праве на квартиру отцу несовершеннолетнего — В. Брак, заключенный между С. и В., был расторгнут в 2001 г. С. предъявила в суд иск о признании сделки продажи 1/4 доли квартиры недействительной. В обоснование своих требований С. ссылаясь на нарушение п. 3 ст. 37 ГК РФ, в соответствии с которым запрещаются все возмездные сделки между подопечными, с одной стороны, и опекуном, его супругой и их близкими родственниками, с другой стороны.

Решением Зюзинского районного суда г. Москвы от 12 января 2005 г. (оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 16 марта 2005 г.) в удовлетворении иска было отказано. Суд исходил из того, что к сделке не могут быть применены требования п. 3 ст. 37 ГК РФ, поскольку данной нормой установлены ограничения по совершению сделок опекунами или попечителями, а не родителями несовершеннолетнего, которыми являются С. и В. Только Президиум Московского городского суда решение Зюзинского районного суда г. Москвы, определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда отменил, дело направил на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей¹⁵.

Во избежание возможных нарушений прав несовершеннолетних представляется необходимым прямо закрепить в ст. 37 ГК РФ норму, устанавливающую, что ограничения распоряжения имуществом подопечного, а также запрет на совершение возмездных сделок с подопечным распространяется также на родителей и усыновителей несовершеннолетних.

Актуальным является вопрос защиты прав несовершеннолетних при приватизации жилого помещения. Приватизация представляет собой бесплатную передачу

¹⁴ Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М., 1995. С. 69 (автор комментария к ст. 37 — К.Б. Ярошенко).

¹⁵ Постановление Президиума Мосгорсуда от 15 мая 2008 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 2.

в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде. Она осуществляется на основании Закона РФ от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»¹⁶. Отметим, что право на приватизацию жилых помещений прекращается 1 марта 2013 г.¹⁷

Применение норм указанного Закона в его первоначальной редакции повлекло за собой массовые нарушения прав несовершеннолетних. Изначально Закон не требовал включения несовершеннолетних членов семьи в договор приватизации жилого помещения. В результате до 11 августа 1994 г. (даты принятия первых изменений и дополнений в указанный Закон) регистрировались договоры передачи жилого помещения в собственность без участия в них несовершеннолетних, проживающих в данных помещениях.

В 1994 г. Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации”»¹⁸ были внесены изменения и дополнения. Во-первых, было установлено, что в договор передачи жилого помещения в собственность включаются несовершеннолетние (ст. 7 Закона).

Во-вторых, для совершения сделок в отношении приватизированных жилых помещений, в которых проживали несовершеннолетние, независимо от того, являлись ли они собственниками, сособственниками или членами семьи собственников, в том числе бывшими, имеющими право пользования данным жилым помещением, требовалось предварительное разрешение органов опеки и попечительства. Это правило распространялось также на жилые помещения, в которых несовершеннолетние не проживали, однако на момент приватизации имели на это жилое помещение равные с собственником права. Устанавливалось, что средства от сделок с приватизированными жилыми помещениями, в которых проживают (проживали) исключительно несовершеннолетние, должны быть зачислены родителями (усыновителями), опекунами (попечителями), администрацией детских или иных воспитательных учреждений соответствующего назначения на счет по вкладу на имя несовершеннолетнего в местном отделении сберегательного банка (ст. 3 Закона)¹⁹.

В-третьих, ст. 11 Закона была дополнена нормой: несовершеннолетние, ставшие собственниками занимаемого жилого помещения в порядке его приватизации, сохраняют право на однократную бесплатную приватизацию жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда после достижения ими совершеннолетия.

¹⁶ Закон РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 (ред. от 11.06.2008) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ (ред. от 1 февраля 2010 г.) «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Федеральный закон от 11 августа 1994 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1864.

¹⁹ Указанное положение утратило силу в связи с введением в действие Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15.

В-четвертых, ст. 2 было установлено, что оформление договора передачи в собственность жилых помещений, в которых проживают исключительно несовершеннолетние, проводится за счет средств местных бюджетов.

В правоприменительной практике возник вопрос: могут ли несовершеннолетние, проживающие совместно с нанимателем, отказаться от участия в приватизации? По данному вопросу было дано разъяснение Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 августа 1993 г. № 8²⁰. В п. 7 Постановления указывалось, что отказ от участия в приватизации может быть осуществлен родителями и усыновителями несовершеннолетних, а также их опекунами и попечителями только при наличии разрешения органов опеки и попечительства. Данное разъяснение в редакции Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10 звучит следующим образом: «Учитывая, что в соответствии со ст. 28 и 37 ГК РФ опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать некоторые сделки, в том числе влекущие отказ от принадлежащих подопечному прав, а попечитель давать согласие на совершение таких сделок, отказ от участия в приватизации может быть осуществлен родителями и усыновителями несовершеннолетних, а также их опекунами и попечителями лишь при наличии разрешения указанных выше органов»²¹.

Необходимо учитывать, что в случае возникновения спора по поводу правомерности договора передачи жилого помещения, в том числе и в собственность одного из его пользователей, этот договор, а также свидетельство о праве собственности по требованию заинтересованных лиц могут быть признаны судом недействительными по основаниям, установленным гражданским законодательством для признания сделки недействительной²². Таким образом, невключение несовершеннолетнего в состав собственников приватизируемого жилого помещения имеет своим последствием недействительность договора передачи на основании ст. 168 ГК РФ. При этом срок исковой давности следует исчислять в соответствии с п. 1 ст. 200 ГК РФ, т.е. со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права, что подтверждается практикой правоприменения²³.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о способах защиты прав несовершеннолетних. В соответствии с п. 1 ст. 56 СК РФ ребенок имеет право на защиту своих прав и законных интересов. Защита прав и законных интересов ребенка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в случаях, предусмотренных законом, органом опеки и попечительства, прокурором и судом. Согласно ст. 64 СК РФ родители являются законными представителями своих детей и выступают в за-

²⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 августа 1993 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации “О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации”» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. № 11.

²¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10 (ред. от 23 декабря 2008 г.) «Об изменении и дополнении некоторых Постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²² См.: п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 августа 1993 г. № 8 (ред. от 2 июля 2009 г.) «О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации “О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации”».

²³ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 25 февраля 2009 г. «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2008 года» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 2.

щиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий. Они, в частности, могут обратиться в суд с иском о признании сделки недействительной. Для представления интересов детей родителям необходимо предъявить свидетельство о рождении ребенка и документ, удостоверяющий личность законного представителя.

Статья 37 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ) также предусматривает: права, свободы и законные интересы несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет защищают в процессе их законные представители. Однако суд обязан привлекать к участию в таких делах самих несовершеннолетних (п. 3 ст. 37 ГПК РФ). Вместе с тем в случаях, предусмотренных федеральным законом, по делам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, публичных и иных правоотношений, несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе лично защищать в суде свои права, свободы и законные интересы. Однако суд вправе привлечь к участию в таких делах законных представителей несовершеннолетних.

Защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, не достигших возраста 14 лет, защищают в процессе их законные представители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом (п. 5 ст. 37 ГПК РФ). В частности, с заявлением в суд в защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетнего может обратиться прокурор. Такое право предоставлено п. 1 ст. 45 ГПК РФ. При этом, как указано в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2009 г., «право прокурора на обращение в суд в интересах несовершеннолетнего гражданина не зависит от наличия либо отсутствия у ребенка законного представителя, обладающего правом на такое обращение, но не использующего его»²⁴.

Самостоятельно осуществлять свои процессуальные права и выполнять процессуальные обязанности в суде могут несовершеннолетние, вступившие в брак или объявленные эмансипированными (п. 2 ст. 37 ГПК РФ).

Пункт 2 ст. 64 СК РФ запрещает родителям представлять интересы своих детей, если органом опеки и попечительства установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. В случае разногласий между родителями и детьми орган опеки и попечительства обязан назначить представителя для защиты прав и интересов детей. Возникает вопрос: как следует понимать возникновение противоречия между интересами родителей и детей? Каковы критерии определения подобных противоречий? Кто может выступать в качестве представителя для защиты прав и интересов детей? Представляется, рассматриваемая норма нуждается в уточнении. Не случайно в юридической литературе отмечается, что на практике она применяется редко²⁵.

Защита прав несовершеннолетних осложняется тем, что в законодательстве можно встретить неработающие нормы, создающие лишь иллюзию защиты прав. Иногда возникает необходимость защитить ребенка не от третьих лиц, а от родите-

²⁴ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2009 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

²⁵ Письмо Минобрнауки РФ от 10 марта 2009 г. № 06-224 «Об организации в субъектах Российской Федерации работы по профилактике жестокого обращения с детьми» // Вестник образования. 2009. № 12.

лей. На этот случай имеется норма п. 2 ст. 56 СК РФ, устанавливающая, что ребенок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их заменяющих). При нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста 14 лет — в суд. Вместе с тем, как справедливо отмечается в специальной литературе, указанное право не может быть реализовано до принятия соответствующего федерального закона, предусматривающего механизм обращения ребенка в суд²⁶.

В настоящее время особое значение в защите прав, свобод и интересов ребенка придается институту Уполномоченного по правам ребенка, являющемуся дополнительным механизмом защиты прав несовершеннолетних. В Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.²⁷, утвержденной Указом Президента РФ от 9 сентября 2007 г., в качестве одного из ее направлений значится создание специализированной системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, внедрение в работу органов исполнительной власти и судебных органов современных технологий профилактики правонарушений, защиты прав детей, социальной реабилитации и последующей интеграции в общество несовершеннолетних правонарушителей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г.²⁸ была учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Назначает на эту должность и освобождает от нее Президент Российской Федерации. В соответствии с данным Указом Уполномоченному предоставляется право:

- ♦ запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;
- ♦ беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации;
- ♦ проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;
- ♦ направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он

²⁶ *Кравчук Н.В.* Защита прав ребенка в судебном порядке // Государство и право. 2004. № 6.

²⁷ Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

²⁸ Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

♦ привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

В Указе дана рекомендация органам государственной власти субъектов Российской Федерации ввести должность Уполномоченного по правам ребенка. К 1 января 2009 г. в Российской Федерации должности уполномоченных по правам ребенка учреждены в 23 регионах²⁹. В Москве эта должность была введена Законом г. Москвы от 3 сентября 2001 г. № 43 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве»³⁰. Деятельность Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве была признана одной из наиболее эффективных среди детских омбудсменов в субъектах Российской Федерации. С Москвы брали пример при создании аналогичных структур в субъектах Российской Федерации³¹.

С 1 августа 2009 г. вступил в действие Закон г. Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве»³². Как указано в ст. 17 Закона, с момента вступления его в силу признается утратившим силу Закон города Москвы от 3 октября 2001 г. № 43 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве». Таким образом, в Москве должность Уполномоченного по правам ребенка в настоящее время упразднена.

Принятый Московской городской Думой Закон вызвал недоумение и возмущение у российской общественности. 22 апреля 2009 г. члены Общественной палаты РФ (Александр Брод, Павел Гусев, Олег Зыков, Ольга Костина, Анатолий Кучерена, Александра Очирова) направили письмо столичному Мэру Юрию Лужкову с просьбой разобраться в ситуации, связанной с упразднением института Уполномоченного по правам ребенка в Москве. В письме они указали, что действия Московской городской Думы идут вразрез с социальной политикой государства. Как отметили авторы письма, данное решение «выглядит по меньшей мере странно, так как изменение законодательства происходит после завершения в Москве Года ребенка»³³.

Несмотря на то что в ст. 19 Закона г. Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» установлено, что права и обязанности Уполномочен-

²⁹ Автономов А.С., Гаврилова И.Н., Гефтер В.М. О возможной ликвидации должности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве в связи с принятием Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» (Заключение в рамках общественной экспертизы) // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Закон г. Москвы от 3 октября 2001 г. № 43 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 11. Ст. 180.

³¹ Автономов А.С., Гаврилова И.Н., Гефтер В.М. О возможной ликвидации должности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве...

³² Закон г. Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 6. С. 140.

³³ Письмо членов Общественной палаты РФ Мэру г. Москвы Ю.М. Лужкову с просьбой разобраться в ситуации, связанной с недавним решением Мосгордумы упразднить институт Уполномоченного по правам ребенка в Москве (Редакционный материал) // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

ного по правам ребенка в городе Москве и его аппарата по вопросам признания, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка в городе Москве переданы Уполномоченному по правам человека в городе Москве, представители Общественного совета города Москвы выразили справедливое опасение, что в случае если Уполномоченный по правам ребенка встроен в структуру аппарата Уполномоченного по правам человека, проблемы защиты прав и интересов детей могут «раствориться» в многочисленных проблемах нарушения прав взрослых граждан, которые обладают большими возможностями защиты своих прав и интересов³⁴.

В связи с изложенным представляется целесообразным сохранение в законодательстве г. Москвы двух институтов — Уполномоченного по правам ребенка и Уполномоченного по правам человека. Это позволит обеспечить более высокий уровень защиты прав и интересов детей.

В практике работы Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации имелись случаи, когда суды отказывали в приеме исковых заявлений Уполномоченных в интересах детей³⁵. В качестве довода суды нередко указывают, что защищать интересы детей должны родители или иные законные представители. Между тем право Уполномоченного обращаться в суд в защиту интересов детей обычно закрепляется в Законе соответствующего субъекта. Это право следует из норм гражданского процессуального законодательства, устанавливающего, что в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Заявление в защиту законных интересов несовершеннолетнего гражданина в этих случаях может быть подано независимо от просьбы заинтересованного лица или его законного представителя (п. 1 ст. 46 ГПК РФ).

Несмотря на это, судьи зачастую отказывают в приеме исковых заявлений от Уполномоченных, указывая, что такое право федеральными законами не предоставлено. В целях более эффективной работы Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации представляется необходимым закрепить в ГПК РФ право Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации на предъявление исков в защиту прав и свобод детей и участие в деле для дачи заключений о соблюдении законных интересов ребенка.

Подводя итог, хочется отметить, что для обеспечения действенного механизма защиты прав ребенка требуется более четкое законодательное регулирование отношений с участием несовершеннолетних, обеспечивающее реальные гарантии их прав и интересов.

³⁴ Автономов А.С., Гаврилова И.Н., Гефтер В.М. О возможной ликвидации должности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве...

³⁵ См., напр.: Постановление Московской городской Думы от 21 апреля 2004 г. № 104 «О деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2003 году» // Ведомости Московской городской Думы. 2004. 22 июня.