

Экспертное заключение по Проекту федерального закона «О внесении изменений в статьи 86 и 112 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 466 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в целях обеспечения жилищных прав ребенка»

Заключение подготовлено на основании запроса заместителя Министра Министерства юстиции Российской Федерации от 01.07.2016 №09/74046МГ М.Л. Гальперина.

На исследование представлены:

1. Проект федерального закона о внесении изменений в статьи 86 и 112 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 466 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в целях обеспечения жилищных прав ребенка.

2. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в статьи 86 и 112 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 466 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в целях обеспечения жилищных прав ребенка».

Исследование

На основании представленных документов и актов действующего законодательства, можно прийти к следующим выводам.

I. Цель Проекта - защита жилищных прав детей - понятна и оправдана. Однако, в Пояснительной записке к Проекту, как и в письме Министерства юстиции, отмечается, что Проект направлен на защиту жилищных прав несовершеннолетних детей при разводе родителей. Представляется, что жилищные права детей подлежат защите независимо от того, состояли ли их родители в браке либо состоят, но проживают раздельно.

II. Разработчики Проекта предлагают внести в Семейный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 1, ст. 16; 2016, № 1, ст. 77) (далее – СК РФ) следующее изменение:

в абзаце первом пункта 1 статьи 86 после слов «необходимости оплаты постороннего ухода за ними» добавить слова «, обеспечения их жилищных прав».

Действующая редакция статьи 86 «Участие родителей в дополнительных расходах на детей»:

1. При отсутствии соглашения и при наличии исключительных обстоятельств (тяжелой болезни, увечья несовершеннолетних детей или нетрудоспособных совершеннолетних нуждающихся детей, необходимости оплаты постороннего ухода за ними и других обстоятельств) каждый из родителей может быть привлечен судом к участию в несении дополнительных расходов, вызванных этими обстоятельствами.

В действующую редакцию п. 2 ст. 86 СК РФ введено оценочное понятие – «исключительные обстоятельства». Нарушение жилищных прав ребенка не упомянуто в открытом перечне исключительных обстоятельств, включенных в текст статьи. Тем не менее, такое нарушение можно отнести к обстоятельствам, охватываемым гипотезой нормы ст. 86 СК РФ. Это объясняется следующим.

Обязанностью родителей является защита прав и интересов детей, при этом обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы родителей (ст. 64 и ст. 65 СК РФ). Дети, в свою очередь, имеют право на защиту родителями их прав и интересов (ст. 56 СК РФ). Право на жилище отнесено к числу основных прав и свобод человека (ст. 40 Конституции РФ). Человек, лишенный жилища, не может не только реализовывать иные гарантированные Конституцией РФ права, но и нормально существовать. В цивилизованном мире этот вывод не нуждается в обосновании. Поэтому нарушение права на жилище является случаем, требующим особого внимания и особых мер для его устранения вообще, а в отношении детей – тем более (ст. 25 Всеобщей декларации прав человека). Нарушение права ребенка на жилище, в частности, лишение ребенка жилища, может являться исключительным обстоятельством, устранение которого входит в обязанности родителей.

Предлагаемое изменение текста закона, по сути, не создает новое регулирование, и лишь детализирует условия применения нормы статьи 86 СК РФ для того, чтобы устранить сомнения на практике. Между тем, вопросы толкования закона эффективно решаются путем принятия Пленумом Верховного Суда РФ постановлений, включающих официальное толкование соответствующих норм.

При принятии законодателем предлагаемого дополнения статьи 86 СК РФ перед судами неизбежно возникнет вопрос: необеспечение каких жилищных прав ребенка и при каких обстоятельствах может явиться основанием для применения статьи 86 СК РФ? Потеря жилища в результате действия обстоятельств непреодолимой силы? Потеря жилища в результате действий третьих лиц? Потеря жилища и невозможность реализовать право на жилище без денежной помощи со стороны второго родителя? Проживание в неблагоустроенном помещении? Необходимость оплачивать проживание в помещении по договору коммерческого найма? И т. д. Полагаем, что предлагаемая разработчиками общая формулировка («обеспечение жилищных прав») может смутить практику, привести к

чрезмерно расширительному толкованию нормы, провоцировать злоупотребления со стороны родителя, с которым проживают ребенок.

Статья 86 СК РФ рассчитана на исключительные ситуации, требующие расходов, которые не покрываются уплатой алиментов. Уплата же алиментов имеет целью обеспечение ежедневных обычных потребностей ребенка, к которым, безусловно, относится и потребность в жилище. В этом отличие расходов на реализацию жилищных прав ребенка (обычных расходов) от упомянутых в тексте ст. 86 СК РФ расходов, связанных с заболеванием (чрезвычайных, исключительных расходов). Может быть именно этим, а не косностью судов, объясняется практика применения статьи 86 СК РФ, на которую ссылаются разработчики Проекта в Пояснительной записке? Внесению в закон изменений должна предшествовать работа по выявлению фактов нарушений прав, в данном случае – жилищных прав детей, и установлению причин таких нарушений. Пока из Пояснительной записки следует лишь абстрактная ссылка на то, что суды применяют норму ст. 86 СК РФ в соответствии с ее текстом.

С учетом того, что, во-первых, нарушение права ребенка на жилище охватывается гипотезой нормы ст. 86 СК РФ в ее действующей редакции, и, во-вторых, отсутствуют эмпирические данные, подтверждающие, что статья 86 СК РФ в ее действующей редакции не позволяет эффективно защитить права детей при раздельном проживании их родителей, считаем нецелесообразным внесение в статью 86 СК РФ предлагаемого разработчиками Проекта изменения. При выявлении необоснованных отказов судов в удовлетворении исков о привлечении родителя к участию в несении дополнительных расходов, вызванных необходимостью устранить нарушение права ребенка на жилище, эффективным средством устранения неверного толкования нормы ст. 86 СК РФ явится издание Верховным Судом РФ акта официального толкования указанной статьи.

III. Разработчики Проекта предлагают дополнить 112 СК РФ новым пунктом 1.1 следующего содержания:

«1.1. Взыскание задолженности по алиментам на детей с их родителей при недостаточности средств, указанных в пункте 1 настоящей статьи, может производиться на основании решения суда за счет жилого помещения, принадлежащего на праве собственности родителю, обязанному уплачивать алименты, за исключением случая, если данное жилое помещение является единственным пригодным для постоянного проживания помещением для других лиц, совместно проживающих с ним в указанном помещении и находящихся на его иждивении.

Обращение взыскания на жилое помещение, указанное в абзаце первом настоящего пункта, не допускается, если размер задолженности по уплате алиментов составляет менее чем совокупный размер подлежащих уплате алиментов за последние двенадцать месяцев».

Действующая редакция статьи 112 СК РФ «Обращение взыскания на имущество лица, обязанного уплачивать алименты»: 1. Взыскание алиментов в размере, установленном соглашением об уплате алиментов или решением суда, а также взыскание задолженности по алиментам производится из заработка и (или) иного дохода лица, обязанного уплачивать алименты; при недостаточности заработка и (или) иного дохода алименты удерживаются из находящихся на счетах в банках или в иных кредитных учреждениях денежных средств лица, обязанного уплачивать алименты, а также из денежных средств, переданных по договорам коммерческим и некоммерческим организациям, кроме договоров, влекущих переход права собственности. При недостаточности этих средств взыскание обращается на любое имущество лица, обязанного уплачивать алименты, на которое по закону может быть обращено взыскание.

2. Обращение взыскания на денежные средства на счетах лица, обязанного уплачивать алименты, и на иное его имущество производится в порядке, предусмотренном законодательством об исполнительном производстве.

Норма, предлагаемая для включения в ст. 112 СК РФ, разрешает конфликт между двумя правами: правом родителя на принадлежащее ему и правом ребенка по получению содержания от родителей. Поскольку права детей должны пользоваться особым вниманием и особой защитой (ст. 25 Всеобщей декларации прав человека), постольку конфликт двух указанных выше прав должен разрешаться в пользу права ребенка на получение содержания от родителей. Поскольку право на жилище отнесено к числу основных прав и свобод человека (ст. 40 Конституции РФ), постольку лишение гражданина принадлежащего ему жилого помещения должно быть уравновешено возможностью получить пригодное для проживания жилого помещения за счет сумм, оставшихся от реализации его жилья, либо за счет переселения в маневренный фонд. При соблюдении последнего условия идея, на которой основан Проект, может быть поддержана.

Однако воплощение этой идеи в Проекте вызывает ряд вопросов как с точки зрения юридической техники, так и по существу.

Во-первых, вызывает опасения неопределенность логического объема понятия «лицо, находящееся на иждивении». Как будет определяться круг этих лиц? В качестве более удачного решения приведем пункт 4 ст. 31 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ), нормы которого посвящены регулированию сходных отношений. В тексте ЖК РФ используется термин «члены семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства». Принятие же Проекта в предложенной редакции, без сомнений, приведет к увеличению судебных споров, связанных с установлением факта нахождения на иждивении плательщика алиментов тех или иных лиц, в том числе не являющихся его родственниками.

Пункт 4 статьи 31 Жилищного кодекса РФ;

«В случае прекращения семейных отношений с собственником жилого

помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. Если у бывшего члена семьи собственника жилого помещения отсутствуют основания приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением, а также, если имущественное положение бывшего члена семьи собственника жилого помещения и другие заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением, право пользования жилым помещением, принадлежащим указанному собственнику, может быть сохранено за бывшим членом его семьи на определенный срок на основании решения суда. При этом суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства, по их требованию».

Во-вторых, из Проекта должно быть ясно, будет ли новая норма распространяться на случаи, когда спорное жилое помещение принадлежит плательщику алиментов на праве общей собственности? При отрицательном ответе на вопрос, можно ожидать рост числа мнимых сделок по отчуждению доли в праве собственности на жилое помещение с целью избежать обращения на него взыскания.

В-третьих, должны ли при определении задолженности («совокупного размера алиментов за последние 12 месяцев») учитываться невыплаченные дополнительные расходы (взысканные на основании ст. 86 СК)? Если должны, то как при этом учесть ранее исполненные плательщиком алиментов обязанности по предоставлению содержания ребенку? Рассмотрим пример. Ребенок проживает с матерью в ее квартире. Отец во исполнение алиментного соглашения передал земельный участок. Мать по той или иной причине утратила квартиру, заключила договор коммерческого найма жилого помещения и предъявила отцу ребенка иск об участии в оплате договора на основании ст. 86 СК РФ (в предлагаемой в Проекте новой редакции статьи). Будет ли неисполнение этой обязанности являться основанием для обращения взыскания на жилое помещение отца?

В-четвертых, чем объясняется выбранный разработчиками Проекта срок в двенадцать месяцев? Год - это срок, который разработчики Проекта полагают достаточным, чтобы говорить о злостной неуплате алиментов и применять к неплательщику столь строгую меру? Год - это срок, который дается неплательщику, чтобы подготовиться к утрате жилья? Следует ожидать, что недобросовестный родитель использует этот год для махинаций с жильем. Немаловажно и то, что с экономической точки зрения этот срок ничего не дает: сумма годовой задолженности по уплате алиментов в подавляющем большинстве случаев будет столь же несопоставима со стоимостью жилого помещения, как и задолженность за один-два-три месяца. При такой ситуации неизбежны заявления об отсрочке исполнения решения; и нет уверенности, что суды будут отказывать в их удовлетворении. Кроме

того, получение задолженности за счет стоимости, вырученной от реализации жилого помещения, в любом случае будет отодвинуто на немалый срок, необходимый для выселения неплательщика алиментов и проведения торгов. Высока вероятность того, что получение задолженности по уплате алиментов в результате обращения взыскания на жилое помещение будет отодвинуто на долгий срок от момента возникновения задолженности. Это обстоятельство заставляет подумать о том, что для эффективного применения нормы в случае ее принятия необходимо установить те или иные процессуальные особенности по делам данной категории.

В-пятых, реализация предложенной разработчиками меры может привести к утрате гражданином единственного жилья при том, что он не сможет приобрести в собственность иное жилое помещение. Поэтому с учетом конституционных положений о праве на жилище (ст. 40 Конституции РФ) предлагаемые в Проекте нормы следует сопровождать внесением изменений в ст. 95 ЖК РФ «Назначение жилых помещений маневренного фонда». Статья содержит пункт 2: «Жилые помещения маневренного фонда предназначены для временного проживания...2) граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счет кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения, и заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа, если на момент обращения взыскания такие жилые помещения являются для них единственными». В случае, если законодатель согласится с предлагаемым в Проекте изменением ст. 112 СК РФ, пункт 2 ст. 95 ЖК РФ следует дополнить указанием на использование маневренного фонда для проживания граждан, утративших единственное пригодное для проживания жилое помещение в результате обращения на него взыскания в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации (либо Семейным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, регулирующими семейные отношения – в зависимости от формулировки ст. 446 ГПК РФ - см. п. 3 ниже). Хотя известно, что из-за недостатка жилья право на предоставление жилого помещения в маневренном фонде часто остается пустым звуком и в отношении добросовестных граждан. Трудно ожидать, что такое жилье будет предоставляться злостным неплательщикам алиментов. Поэтому вынесению судебного решения об обращении взыскания на принадлежащее такому лицу единственное жилое помещение часто будет препятствовать ссылка ответчика на нарушение таким решением его права на жилище.

Проект в части дополнения статьи 112 СК РФ может быть поддержан с учетом сделанных замечаний. При этом очевидно, что и при устранении всех дефектов предлагаемой для включения в закон нормы, ее применение будет сопряжено с большими трудностями. Это будут и обычные для применения норм, санкционирующих обращение взыскания на жилое помещение, трудности, и трудности, связанные со

спецификой семейных отношений. Разработчики Проекта должны отдавать себе отчет в том, что традиционное – регулирующее – воздействие нормы будет минимальным. Введение ее в закон можно оправдать только соображениями политики права, а именно - надеждой на ее психологическое воздействие на недобросовестных родителей.

IV. В случае, если будет принято предложение внести дополнения в ст. 112 СК РФ, изменение ст. 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее - ГПК РФ) следует поддержать с учетом приведенного ниже замечания.

В ст. 3 Проекта предложено дополнить статью 446 ГПК РФ положением: «, а так же, если на него не может быть обращено взыскание в соответствии с *семейным законодательством*».

Проект следует уточнить в части указания на нормативные акты, которыми могут быть установлены основания и порядок обращения взыскания на жилое помещение.

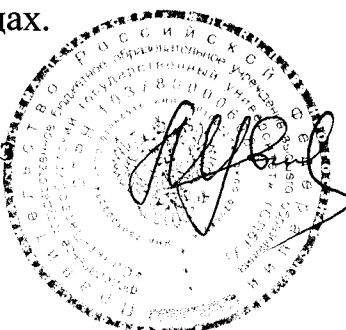
В силу Конституции РФ и гражданское, и процессуальное, и законодательство об исполнительном производстве относятся к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ, ст. 3 Гражданского Кодекса РФ, ст. 1 ГПК РФ, ст. 3 Федерального закона от 02.10.2007 N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве"). Семейное же законодательство отнесено Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ), в силу чего в соответствии с п. 2 ст. 3 СК РФ *семейное законодательство* состоит из Семейного Кодекса, принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, а также законов субъектов Российской Федерации.

Толкование правил абзаца 2 п. 2 ст. 3 СК РФ может привести к выводу, что основания и порядок обращения взыскания на жилое помещение, если и устанавливаются в семейном законодательстве, то только в той его части, которая представлена федеральными законами. Однако, чтобы не смущать практику и не провоцировать местное нормотворчество, текст Проекта целесообразно уточнить.

В ст. 3 Проекта следует указать: «... а также, если на него может быть обращено взыскание в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации» (либо «Семейным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, регулирующими семейные отношения»).

Исследование на 7 страницах.

Директор Центра экспертизы
«Б» Ирина 2016



Л.А. Цветкова