

*М. С. Поліщук, канд. юрид. наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

ЩОДО ГАРАНТУВАННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ДІТЕЙ

У статті проведено аналіз і тлумачення норм сімейного, житлового та цивільного законодавства України в частині захисту житлових прав дітей, а також внесені пропозиції щодо удосконалення зазначених норм.

Ключові слова: право на житло, права дитини, захист прав дітей, забезпечення належного життєвого рівня дитини, гарантії прав.

Постановка проблеми. Забезпечення громадян України житлом завжди було, є і буде однією з найактуальніших проблем суспільства. Коли ж справа стосується житлових прав дітей та їх збереження, ця проблема стає особливо актуальною. Існує безліч причин, які призводять до такого загострення і породжують непорозуміння та зловживання. Саме держава, як головний гарант забезпечення прав, має створити такі умови, які б забезпечили ефективний захист житлових прав цієї категорії осіб та дозволили діяти оперативно в інтересах дітей та їхніх родин.

Для того, щоб батьки могли вчинити будь-який правочин із майном, власником або співвласником якого є неповнолітня дитина, вони мають отримати “дозвіл органу опіки та піклування, який надається лише в разі гарантування збереження права дитини на житло” (ч. 4 ст. 177 СК). На практиці виникає проблема із розумінням нормативного виразу “гарантування збереження”. Органи опіки та піклування (далі – ООП) розуміють його так, що батьки повинні надати оригінали правостановлюючих документів на право власності на ту житлову площу, що буде придбана замість проданої, причому дана площа має за своїми характеристиками бути такою ж або кращою. На перший погляд, все виглядає зрозумілим і прийнятним. Проте проблеми виникають, особливо у випадках, коли майбутнє житло планується придбати меншого розміру, або якщо сім'я купує квартиру у новобудові. У зазначених випадках ООП не дають дозволів на вчинення правочинів, посилаючись на відсутність гарантій.

Для однозначного сприйняття норм права та усунення можливості зловживань у цій сфері з'ясуємо, в чому полягає сутність нормативної тези

“гарантування збереження права дитини на житло” і як на практиці вона має бути реалізована.

Аналіз останніх публікацій свідчить про відсутність будь-яких досліджень зазначених проблем з боку науковців. Існує лише так звана “практика” діяльності ООП, в ході якої зазначене “гарантування” розуміється однобічно, без динаміки.

Метою цієї статті є аналіз та тлумачення норм сімейного, житлового і цивільного законодавства у частині захисту житлових прав дітей, а також внесення пропозицій щодо удосконалення зазначених норм.

Виклад основного матеріалу. У даній роботі необхідність охорони житлових прав дітей приймається як аксіома. Оспорюванню піддається факт необґрунтовано уніфікованого підходу шляхом обмеження прав учасників до усіх випадків учинення правочинів з нерухомістю, власниками якої є діти.

Для збереження логічної послідовності при дослідженні на його початку наведемо норми основних нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються питання житлових прав неповнолітніх.

Так, Конвенція ООН про права дитини у ст. 27 зазначає: “батьки несуть відповідальність за *забезпечення* належного життєвого рівня дитини. Держава має вживати необхідних заходів щодо надання допомоги батькам у здійсненні цього” [1]. Сімейний кодекс у ст. 177 містить близьке за значенням, але дещо вужче положення: “батьки зобов'язані дбати про *збереження та використання* майна дитини в її інтересах”, а в ч. 4 та 5 уточнює, як на думку законодавця це має відбуватися: “дозвіл на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини надається органом опіки та піклування ... лише в разі *гарантування збереження права дитини на житло*”; “органи опіки та піклування можуть відмовити у наданні дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна

дитини, ... якщо вчинення правочину призведе до *звуження обсягу* існуючих майнових прав дитини та/або порушення охоронюваних законом інтересів дитини” [2]. І на завершення переліку – ст. 12 ЗУ “Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей”: “для вчинення будь-яких правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким мають діти, необхідний попередній дозвіл органів опіки та піклування... Посадові особи органів опіки та піклування несуть персональну відповідальність за **захист** прав та інтересів дітей при наданні дозволу...” [3].

Як бачимо, нормотворці оперували різними термінами для викладення позиції щодо прав дітей на житло. Якщо не зважати на неоднозначність та неконкретність формулювання, з наведених норм можна зрозуміти таке: батьки мають обов’язок забезпечити та захистити права дітей, а держава в особі ООП зобов’язана допомогти батькам у цій справі. Коли ж поставити питання: “як саме ООП допомагають батькам?”, то конкретної відповіді у законодавстві не знайдемо, окрім тези в статті 177 СК: “надання ООП дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини лише в разі *гарантування збереження права дитини на житло*”. Та чи дотримано в даній нормі вимоги юридичної техніки і чи існує механізм її реалізації? Аналізуючи практику ООП з цього питання, доходимо висновку, що і вимоги порушено і, як наслідок такого порушення, правовий механізм відсутній.

Доведемо це, застосовуючи буквально тлумачення тексту зазначеної норми та приклади її практичного застосування.

Термін “гарантія” або “юридична гарантія” у тлумачному словнику розкривається як “законодавче закріплення засобів охорони прав і свобод громадян, способів їх реалізації” [4, с. 222]. Отже, бачимо, що формально “гарантувати” означає “передбачити (мати) спосіб реалізації певної норми, яка містить право”. Насправді відбувається інше: механізм реалізації на законодавчому рівні не забезпечений, як наслідок, на заміну йому з’являється і діє певна практика, в ході якої права дітей замість забезпечення, збереження та захисту, навпаки, можуть звужуватись.

Для ілюстрації такої колізії між існуючими нормами права та їх практичним застосуванням здійснимо тлумачення інших основних за змістовим навантаженням термінів.

Так, термін “забезпечення”, що використовується у Конвенції ООН, розкривається як “задоволення потреб, створення надійних умов для здійснення чого-небудь” [4, с. 375].

Термін “збереження”, закріплений у ст. 177 СК, означає “захист від небезпеки; оберігання від руйнування, псування; дотримання певних правил; відсутність втрати певних властивостей” [5].

Поняття “захист” прав, яке застосовано в ЗУ “Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей”, у тлумачному словнику визначається як “забезпечення від загрози, оберігання від небезпеки” [4, с. 384].

Можемо зробити перші проміжні висновки.

1. Норма Конвенції містить загальне правило, яким зобов’язує батьків “задовольнити потреби дітей щодо житла”, а органи держави – зобов’язує “створити надійні умови реалізації прав у цій сфері (тобто механізм реалізації прав)”.

2. Національне законодавство шляхом застосування ч. 1 ст. 177 СК суттєво звужує вказівку Конвенції, зазначаючи, що батьки повинні лише “дбати про *захист від небезпеки; оберігання від руйнування*”... майна дитини в її інтересах”. Спірна теза ч. 4 ст. 177 СК, яка регламентує, що “дозвіл на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини надається органом опіки та піклування ... лише в разі гарантування збереження права дитини на житло”, тепер має бути прочитана та зрозуміла нами як: “надання дозволу можливе лише за умови дотримання *механізму реалізації норми права щодо житлових прав дітей, який створює надійні умови для здійснення цих прав*”. Висловлюючись неюридичною мовою, органи ОП, дотримуючись чіткого нормативно закріпленого алгоритму (який на сьогодні відсутній), повинні перевірити, чи буде конкретний правочин щодо “дитячої” нерухомості відповідати інтересам дитини.

3. ЗУ “Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей” у тексті ст. 12 фактично накладає *лише* на ООП і *виключно* обов’язки щодо “оберігання від небезпеки” прав дітей щодо житла.

Бачимо, що однозначного розуміння та правильного застосування на практиці положень норм права у досліджуваній сфері в результаті такого “різноманітного” закріплення та тлумачення бути не може.

Зазначимо, що єдиною нормою, де є “спроба” роз’яснення механізму надання дозволу

органами ОП, є ч. 4 ст. 177 СК, але вона містить загальну, уніфіковану вказівку, що розповсюджується на усі правочини із нерухомістю, в ході яких зачіпаються права неповнолітніх. Для диференційованого підходу залежно від конкретних умов створені і діють ООП, їх якраз і можна вважати одним із елементів “механізму реалізації” житлових прав дітей. Для його повноцінного функціонування не вистачає чіткої інструкції (на кшталт Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України), яка б регламентувала порядок дій в процесі дослідження органами ОП кожної конкретної ситуації, її учасників та інших “якісних” умов з метою надання дозволу на вчинення правочинів саме в тих випадках, коли це дійсно відповідає інтересам та потребам дитини.

Варто відзначити, що на сьогодні є чинним “Порядок провадження органами ОП діяльності, пов’язаної із захистом прав дитини”, затверджений 28.09.2008, який нормативно закріплює такий перелік документів для подання до служби у справах дітей у випадках необхідності відчуження майна дитини:

- 1) заява кожного з батьків (опікунів, піклувальників);
- 2) копія паспорта, довідка про присвоєння ідентифікаційного номера;
- 3) документ, що підтверджує право власності (користування) дитини на відчужуване майно;
- 4) витяг з реєстру прав власності на нерухоме майно, виданий відповідно до законодавства;
- 5) копія свідоцтва про народження дитини;
- 6) довідка з місця проживання, про склад сім’ї та реєстрацію або витяг з домової книги;
- 7) копія рішення про встановлення опіки над дитиною (для опікунів, піклувальників);
- 8) копія рішення про встановлення опіки над майном дитини (для опікунів, піклувальників);
- 9) копія свідоцтва про укладання або розірвання шлюбу між батьками дитини (за наявності);
- 10) довідка управління (відділу) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб за місцем реєстрації сім’ї у разі виїзду сім’ї на постійне місце проживання за кордон [6].

Як видно з наведеного переліку, документи, що вимагаються, носять суто формальний характер, інформація з них не дозволяє скласти уявлення про родину дитини, дійсну мету правочину, а значить не дає можливості реалізувати вказівку закону щодо забезпечення інтересів дитини, їх захисту та збереження.

У реальному житті єдиною умовою, за якої ООП надають дозвіл на відчуження нерухомого майна дітей (окрім випадків, коли родина виїздить за кордон), є надання батьками в додаток до зазначеного переліку правостановлюючих документів на право власності на майно, що буде придбане на заміну “дитячий” нерухомості та витяг з реєстру прав власності на зазначене майно. Важливо, щоб розмір “нового” житла був не меншим за “старе” навіть на один метр. У результаті дозвіл буде наданий як би “за умови” придбання конкретного рівноцінного житла.

Слід звернути увагу, що така вимога не має законних підстав, але на практиці є обов’язковою як для безробітних, малозабезпечених, соціально нестабільних батьків, так і для працюючих, які мають тривалий стаж, заохочення, є добре забезпеченими. Зрозуміло, що таким чином ООП намагаються буквально виконати вимогу ч. 4 ст. 177 СК щодо “гарантування збереження житлових прав” та зняти з себе відповідальність, “підкріпити” своє рішення документально.

На перший погляд таку “схему” реалізації можна було б назвати дієвою та прийняти як легальну, але після проведення дослідження у зазначеній сфері вона все ж викликає декілька серйозних запитань:

- 1) як бути у разі порушення батьками такої “умови”?
- 2) чи нададуть ООП дозвіл, якщо батьки не планують придбати житло на заміну, або “нове” житло є меншим за розміром?

Відповідаючи на перше питання, зазначимо, що така ситуація може зробити набувача житла “заручником” недобросовісних батьків, та навряд чи захистить права дітей, адже в результаті вчинення правочину без дозволу ООП існують усі підстави визнання його недійсним.

Щодо другого питання, тут слід пояснити, які проблемні ситуації можуть виникнути. Наприклад: 1) батьки планують придбати житло менше за розміром, але з кращими умовами або у більшому місті (м. Київ замість м. Суми); 2) житло продається під тиском життєвих (інколи непереборних) обставин (гроші потрібні на лікування самої дитини або її батьків); 3) як варіант: продаж одного з помешкань, які належать дитині, щоб вилучити кошти, наприклад на навчання за кордоном, тощо. Як свідчить практика, ООП навіть не приймають документи на розгляд у таких випадках, а значить сім’ї втрачають будь-який шанс продати житло, навіть за поважних причин.

Наведемо ще один приклад: продаж нерухомості, власником якої є дитина, з метою придбання на заміну житла у новобудові (коли ще відсутні правовстановлюючі документи). Сьогодні бажання придбати житло у новозбудованих будинках виникає у багатьох громадян, але реалізованим воно може бути лише тими з них, які мають вільні кошти. Сім'ї ж, де діти є власниками або користувачами житла, практично позбавлені можливості покращити житлові умови шляхом продажу своєї квартири та "інвестування" коштів у більше помешкання. У даному випадку батьки не мають можливості виконати умову ООП і надати документи на нову квартиру. Таким чином, ці органи з їх не зовсім законними вимогами стають єдиною перешкодою для нормальних, благополучних сімей, які бажають і мають об'єктивну можливість покращити житлові умови. ООП не бажають брати на себе відповідальність, робити "зайві" рухи та відходити від звичного незаконного алгоритму. Вони на практиці керуються принципом: "що не передбачено законом, то заборонено", а не навпаки, штучно обмежуючи таким чином права багатьох громадян, у т.ч. дітей.

Необхідно зазначити ще один негативний факт: порядок оскарження відмови у наданні дозволу на вчинення досліджуваних правочинів органами ООП законодавством не передбачений. Батьки мають право подати позов до суду на загальних підставах, хоча для його обґрунтування у них відсутні чітко визначені законні підстави. Їм залишається лише доктринально-логічне тлумачення існуючих норм, яке і було проведено у нашому дослідженні, але відомо, що не кожен суд буде приймати до уваги такі "незаконні" доводи, тим паче якщо на противагу органи опіки та піклування будуть апелювати необхідністю "гарантувати збереження житлових прав дітей", розуміючи під цим лише кількісні критерії, залишаючи поза увагою якісні характеристики, а також інші життєві обставини.

Висновки. Фактично, описану ситуацію можна назвати прогалиною у правовому полі. Замість того, щоб чітко зафіксувати алгоритм альтернативних дій у процесі вчинення досліджуваної групи правочинів, що зачіпають інтереси охоронюваної соціальної групи, законодавець всупереч вимогам юридичної техніки обмежився декількома неоднозначними термінами та тезами і дозволив виконавчим органам на місцях (ООП) самостійно вибудувати механізм їх реалізації. В результаті маємо бюрократичну тяганину,

зловживання, а в деяких ситуаціях і порушення житлових прав та інтересів тієї категорії осіб, що підлягає державній охороні.

Список літератури

1. Конвенція ООН про права дитини / Ратифіковано Постановою ВР від 27.02.1991 № 789-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_021.
2. Сімейний кодекс : закон України від 10.01.2002 № 2947-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2947-14/page3>.
3. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей : закон України від 02.06.2005 № 2623-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
5. Академічний тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua>.
6. Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов’язаної із захистом прав дитини / Затверджено Постановою КМУ від 24.09.2008 № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF/page>.

Отримано 17.10.2013

Анотація

В статті проведено аналіз і тлумачення норм сімейного, жилищного і громадянського законодавства України в частині охорони жилищних прав дітей, а також внесені пропозиції щодо удосконалення вказаних норм.

Summary

The article includes analysis and interpretation of rules of law in family, housing and civil legislation in sphere of children rights protection and suggestions on their improving.

Поліщук М. С. Щодо гарантування збереження житлових прав дітей [Текст] / М. С. Поліщук // Правовий вісник УАБС. – 2013. – № 2(9). – С. 69–73.