

**В Диссертационный совет
Д 170 001.01 при
ФГКОУ ВПО «Академия
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации»**

123022, г. Москва,
ул. 2-ая Звенигородская, д. 15

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертацию Огурцовой Марины Леонидовны
на тему: «Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав
несовершеннолетних»,

представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Актуальность темы и проблематика исследования: диссертация выполнена на актуальную тему, значимую в теоретико-методологическом и прикладном аспектах ее исследования, что нашло отражение в научных и методических разработках диссертанта, а также в предложениях практического характера.

Проблемы защиты жилищных прав несовершеннолетних имеют значительную специфику, сохраняют свою остроту и далеки от окончательного их решения. Прокурорами ежегодно выявляется только около 40 000 нарушений жилищных прав детей-сирот.

Неудовлетворительное состояние законности в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних обусловлено не только многочисленными нарушениями в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, то есть недостатками правоприменения. Причинами нарушений в области жилищных прав детей являются также отсутствие должного финансирования решения жилищного вопроса граждан РФ, отдельных категорий, включая несовершеннолетних детей, как членов семей своих родителей, так и детей, оставшихся без

родительского попечения; расщепление полномочий по жилищному обеспечению между РФ и субъектами РФ, а также между субъектами РФ и муниципальными образованиями; несовершенство законодательства РФ, регламентирующего жилищные права несовершеннолетних; противоречие нормативных правовых актов субъектов РФ федеральному законодательству; не принятие на региональном уровне необходимых норм в области реализации жилищных прав несовершеннолетних, к которым отсылает федеральное законодательство.

В этих условиях, как справедливо отмечается в диссертации Огурцовой М.Л., возрастает роль прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних. Тем более, что механизм реализации прав несовершеннолетних, в т.ч. жилищных прав детей, является комплексным, сочетающим в себе частную и публичную природу. В этот механизм, обеспечивающий реализацию жилищных прав несовершеннолетних, включены органы опеки и попечительства, являющиеся органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления, иные органы исполнительной власти субъектов РФ. Поэтому прокурорский надзор выступает необходимым фильтром, способным обеспечить эффективность и законность публичного элемента в механизме осуществления и защиты жилищных прав несовершеннолетних.

Содержание и структура диссертации обусловлены целями и задачами исследования, работа состоит из введения, двух глав (включающих в себя шесть параграфов), заключения, библиографического списка и приложений.

В первой главе автор раскрывает правовые основы прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, его место в общей структуре прокурорского надзора, предмет, объекты и пределы прокурорского надзора в исследуемой сфере; во второй главе рассматриваются вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, методики проведения проверки соблюдения жилищных прав несовершеннолетних, проанализированы и систематизированы наиболее

распространенные нарушения жилищных прав несовершеннолетних, меры прокурорского реагирования и их роль в механизме защиты жилищных прав несовершеннолетних.

Избранная структура работы отражает системный подход к рассматриваемым проблемам, придает диссертационной работе Огурцовой М.Л. необходимую логическую завершенность, способствует наилучшему восприятию ее содержания и отражает полноту исследования.

Научная новизна исследования заключается в том, что данная работа является одним из первых научных исследований деятельности прокурора по организации и осуществлению надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, в которой прокурорский надзор рассматривается как элемент сложного механизма осуществления и защиты жилищных прав несовершеннолетних. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних выделяется с учетом его специализации, а также построения его методики через систематизацию нарушений в области жилищных прав и раскрытие материально-правового закрепления гарантий жилищных прав детей, что определяет критерии эффективности прокурорского надзора. Такой подход качественно отличает диссертационное исследование как комплексное исследование публичного института прокурорского надзора, опирающееся на четкое понимание материально-правового механизма реализации и защиты жилищных прав несовершеннолетних, систематизацию возможных нарушений в этой сфере. Что нашло отражение и в разработанном диссертантом проекте указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних».

По результатам исследования представлены научные положения, имеющие важное теоретическое и практическое значение.

Новыми для теории и практики прокурорского надзора являются вынесенные автором на защиту положения, в их последовательном изложении, что нашло подробное обоснование в тексте диссертации.

Автор аргументировано обосновывает необходимость выделения прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних в качестве самостоятельного направления надзорной деятельности и одного из действенных механизмов укрепления законности в рассматриваемой сфере. Это обусловлено усиленной защитой жилищных прав несовершеннолетних на международном и национальном уровне, повышенной социальной значимостью обеспечения права на жилище несовершеннолетних как наиболее уязвимой социальной группы населения, неудовлетворительным состоянием законности в этой сфере правоотношений, несовершенством действующего законодательства, отсутствием единства практики применения федеральных законов. Оппонентом положительно оценивается подход к специализации прокурорского надзора и, в частности, выделение прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних. Правовое регулирование в сфере гарантирования, осуществления и защиты жилищных прав детей все более усложняется, жилое помещение является не только объектом пользования, но и объектом гражданского оборота, механизм защиты жилищных прав несовершеннолетних комплексно регламентирован нормами жилищного, гражданского, семейного законодательства, законодательства об опеке и попечительстве, законодательства в области дополнительных гарантий для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов, законодательства субъектов РФ.

Поэтому несомненным достоинством работы является проведенный диссертантом анализ состояния законности в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних, в том числе анализ правового регулирования жилищных отношений с участием несовершеннолетних. В ходе исследования выявлены недостатки правового регулирования жилищных отношений с участием несовершеннолетних, а также механизм прокурорского надзора выстроен с учетом специфики материально-правового регулирования жилищных прав несовершеннолетних.

Учитывая прикладной характер исследования, его результаты имеют и важное практическое значение. Диссертантом подготовлены заслуживающие поддержки предложения по совершенствованию Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и Жилищного кодекса Российской Федерации, приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2012 № 454 «Об утверждении и введение в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его составлению». Также автором разработан проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних» в связи с выделением самостоятельного направления надзорной деятельности в указанной сфере.

В работе уделено значительное внимание разработке понятийного аппарата применительно к теме диссертационного исследования, что способствует обогащению теории прокурорского надзора и выработке методики надзора, максимально отвечающей специфике самих жилищных отношений и их материально-правового регулирования. Так, автором с теоретической точки зрения исследована терминология, характеризующая специфику жилищных правоотношений с участием несовершеннолетних и надзорной деятельности прокурора в данной сфере, в том числе понятия «жилищные права несовершеннолетних», «право на обеспечение жилым помещением», «соблюдение жилищных прав». Предложено авторское определение понятия «предмет прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних».

Важным для целей обеспечения эффективности прокурорского надзора и определения его методики является предложенное автором понимание сущности права на жилище, его правореализационных аспектов в

частной и публичной сфере, в частной - как право владения, пользования жилым помещением и право на сохранность жилого помещения, включая обеспечение контроля за использованием и распоряжением жилым помещением. И в публичной сфере - как право на обеспечение жилой площадью (ст. 40 Конституции РФ, что предусматривается в отношении отдельных категорий граждан). Этот базовый момент в понимании права на жилище положен в основу прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, и определяет, по задумке автора, направление (комплексность) такого надзора. И хотя, область частной реализации права на жилище (право владения, пользования жилым помещением, право на сохранность жилого помещения) также включает публичный элемент (действия органов опеки и попечительства, иных уполномоченных органов власти, например, ответственных за сохранность закрепленных за детьми-сиротами жилых помещений), право на обеспечение жилыми помещениями полностью обеспечивается государством, в лице уполномоченных органов власти.

Такой комплексный сложный механизм, обеспечиваемый, соответственно, на уровне разных нормативных актов, раскрывается и учитывается диссертантом при построении модели прокурорского надзора в области жилищных прав, определении его объектов, предмета, целей и задач, а главное самой методики и критериев эффективности. Что является несомненным достоинством диссертационного исследования и отражает его новизну и практическую ценность.

Автором исследована специфика объектов прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних. В целях упорядочения и систематизации знаний об объектах прокурорского надзора проведена их классификация.

Представляет научный и практический интерес характеристика моделей распределения полномочий по предоставлению жилых помещений детям-сиротам между исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления,

включая вопросы финансирования исполнения государственной обязанности жилищного обеспечения. Раскрытие существа и противоречий указанных моделей распределения полномочий имеет важное научно-методическое и прикладное значение для выработки методики прокурорского надзора в указанной сфере.

В диссертационном исследовании определена специфика организации надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних в прокуратурах субъектов Российской Федерации и прокуратурах городов и районов.

Опираясь на теоретическую базу в области прокурорского надзора, раскрытие особенностей правового регулирования в области жилищных прав, сложившуюся практику правоприменения федерального и регионального законодательства в рассматриваемой сфере, **автором диссертационного исследования даны конкретные практические рекомендации по проведению надзорных проверок соблюдения жилищных прав несовершеннолетних.**

При этом практический интерес представляет **предложенная автором классификация типичных нарушений** жилищных прав несовершеннолетних, систематизация которых представлена на основе объемных эмпирических данных, полученных диссертантом.

Поставленная автором цель диссертационного исследования по разработке теоретических положений и конкретных практических рекомендаций, направленных на обоснование выделения прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних в качестве самостоятельного направления надзорной деятельности, на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, достигнута. Указанные в диссертации задачи исследования решены.

Достоверность результатов исследований, содержащихся в диссертации, автором подтверждается и обосновывается. Положения и выводы автора подкреплены эмпирическими данными, в том числе статистическими

сведениями и результатами проведенного анкетирования 242 прокурорских работников.

Теоретическая значимость диссертации определяется ее комплексностью и новизной. Содержащиеся в ней выводы и предложения могут быть использованы при проведении более углубленных специальных исследований проблем организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

Практическая значимость диссертации определяется возможностью использования содержащихся в ней выводов и предложений в практической деятельности прокуроров, в правотворческой деятельности и в образовательном процессе.

Вместе с тем, в ходе изучения диссертационного исследования Огурцовой М.Л. у оппонента возник ряд вопросов, требующих уточнения и обоснования:

1. Отвечает ли, по мнению диссертанта, интересам несовершеннолетних норма, содержащаяся в п. 4 ст. 292 ГК РФ, по смыслу которой жилые помещения, в которых проживают несовершеннолетние члены семьи собственников таких помещений, могут быть отчуждены без согласия органа опеки и попечительства. Данный пункт 4 ст. 292 ГК РФ не был изменен с учетом требований Постановления Конституционного суда РФ от 8.06.2010 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой» и продолжает неоднозначно применяться на практике. В частности, в правоприменении ВС РФ сложился подход признания сделок ничтожными по ст. 169 ГК РФ, как совершенных с целью, противной основам правопорядка и нравственности. В то время как согласно новой ст. 173.1 ГК РФ сделки, совершенные без необходимого в силу закона согласия государственного органа или органа местного самоуправления оспоримы. Аналогично правило об оспоримости сделки без разрешения органа опеки и попечительства сформулировано в п. 4 ст. 292 ГК РФ.

При проведении прокурорского надзора, который является достаточно формализованным, какой путь видится в преодолении отмеченных противоречий?

2. Согласно Конвенции о правах ребенка, а также законодательству РФ (ГК РФ, СК РФ, ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ») закрепляется такое понятие как интерес ребенка, и требования к обеспечению наилучших интересов ребенка. В правоприменительной практике распространены случаи, когда формальное применение нормы закона противоречит интересам ребенка. В частности, конфликт установленного в законе запрета интересам ребенка вытекает из положения п. 3 ст. 37 ГК РФ, предусматривающего, что опекун, попечитель, их супруги и близкие родственники не вправе совершать сделки с подопечным, за исключением передачи имущества подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование, а также представлять подопечного при заключении сделок или ведении судебных дел между подопечным и супругом опекуна или попечителя и их близкими родственниками. Данное положение в силу п. 3 ст. 60 СК РФ распространяется на родителей. Применение указанных правил затрудняет реализацию интересов несовершеннолетних при улучшении жилищных условий, когда взамен отчуждаемого жилья, право на которое имеется у ребенка, на вырученные средства приобретает или строится новое жилье, при этом отчуждаемое жилье «возмещается» жильем родственников, т.е. совершается родственная мена, либо когда улучшение жилищных условий ребенка может быть осуществлено только с помощью родственной мены жилых помещений, что отвечает интересам ребенка, создает для него лучшие жилищные условия, но формально исключается п. 3 ст. 37 ГК РФ (меньшая по площади квартира меняется на большую, либо происходит объединение семьи с увеличением площади жилья). Такие сделки признаются в рамках проведения прокурорского надзора неправомерными, а действия органов опеки и попечительства по согласованию подобных сделок незаконными, окончательно споры разрешаются в судебном порядке. **Предлагается диссертанту**

обосновать специфику реализации прокурорского надзора с учетом такого критерия, как наилучший интерес несовершеннолетнего.

3. Автором подробно не исследуется проблема отсутствия в федеральном законодательстве положений о компенсации расходов за оплату жилого помещения и коммунальных услуг на время нахождения ребенка под опекой (попечительством) или в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В некоторых субъектах Российской Федерации принимаются нормативные правовые акты, закрепляющие в качестве дополнительных гарантий для детей-сирот компенсацию за счет бюджетов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Это делается на уровне субъектов РФ исходя из их финансовых возможностей. В то же время, обеспечение сохранности жилых помещений детей-сирот отнесено к компетенции субъектов РФ. Хотелось бы уяснить позицию автора по данной проблеме. Относится ли решение этого вопроса к обеспечению сохранности жилых помещений, права на которые имеются у несовершеннолетних? И какими средствами, в т.ч. на уровне субъектов РФ должна решаться указанная проблема, какие механизмы прокурорского надзора должны быть реализованы в этом направлении?

4. Необходимо ли создание временного специализированного жилищного фонда для лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, своевременно не обеспеченных жилыми помещениями в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»? Возможно ли взыскание с субъектов РФ компенсации расходов за наем временного жилья в пользу лиц из числа сирот, данный вопрос является публичным (административным) или может быть разрешен гражданско-правовыми средствами?

5. По мнению автора, следует ли законодательно закрепить обязанность обеспечивать лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без

попечения родителей, жилыми помещениями по норме предоставления из расчета на самого нуждающегося и его несовершеннолетних детей в случае, если жилое помещение не было предоставлено льготнику своевременно, по достижении им 18-летнего возраста. Не усматривает ли автор конфликта норм и противоречия интересам несовершеннолетних детей в положениях закона об обеспечении жильем из специализированного жилищного фонда для детей-сирот только самого льготника. В то время как согласно ст. 20 ГК РФ местом жительства ребенка является место жительства его родителей. При этом предоставленное жилое помещение из специализированного фонда невозможно в течение 5-летнего срока найма обменять, заменить на большее по площади жилое помещение с учетом использования иных форм поддержки семьи, например, средств материнского капитала, для наилучшего обеспечения права несовершеннолетних детей в семьях лиц из числа детей-сирот.

6. Как оценивает диссертант выводы Конституционного суда РФ в Определении от 15.01.2015 г. № 3-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Сигиной Ксении Владимировны на нарушение ее конституционных прав положениями подпункта «а» пункта 6 и подпункта «а» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования» в части зависимости гарантии жилищного обеспечения от финансовых возможностей государства, субъектов РФ, обеспечивающих выполнение таких гарантий? Согласно позиции КС РФ, включение граждан из льготной категории в список получателей господдержки в приобретении жилья еще не означает, что такие граждане обладают субъективным правом на получение социальной выплаты для приобретения (строительства) жилья. Как это соотносится с правовыми позициями в отношении жилищного обеспечения детей-сирот, лиц из числа сирот, которые своевременно не обеспечиваются жилыми помещениями до достижения 23-летнего возраста? Неоднократно Верховный суд РФ высказывался, и это отмечается в диссертационном исследовании, что реализация права на жилищное обеспечение детей-сирот, включенных в

список, не зависит от финансовых возможностей субъектов РФ. Диссертанту необходимо обосновать как для целей осуществления прокурорского надзора должно пониматься право на обеспечение жилым помещением (ст. 40 Конституции РФ)?

7. Дополнительного обоснования и уточнения требует положение автора о том, что проведение проверок соблюдения жилищных прав несовершеннолетних возможно независимо от поступления информации о соответствующих нарушениях. В целом такой вывод поддерживается оппонентом, а также подтвержден эмпирической базой исследования, выявленной автором спецификой реализации, обеспечения и защиты жилищных прав несовершеннолетних. **Требуют уточнения критерии**, по которым возможны проверки не в рамках единичных нарушений или поступающей информации о конкретном нарушении. Автору предлагается раскрыть и обосновать методику более широкого подхода в осуществлении прокурорского надзора в области жилищных прав несовершеннолетних, учитывая системность нарушений, региональные моменты, включая нормативное правовое регулирование на уровне субъектов РФ вопросов реализации жилищных прав детей, а также возможности прокурорского реагирования в отношении неопределенного круга лиц, или отдельной категории граждан с учетом возраста, состояния здоровья, жизненной ситуации и т.п.

Возможно более широкое использование прокурорского надзора допустимо в отношении нормативных правовых актов субъектов РФ в целях их соответствия федеральному законодательству? Какова может быть методика прокурорского надзора в этом направлении?

8. Вызывает определенные возражения предложение автора об отнесении к компетенции Правительства РФ вопросов установления порядка предоставления разрешения (согласия) органами опеки и попечительства на сделки и иные действия, затрагивающие права несовершеннолетних. **Требует уточнения позиция автора**, речь идет о

разрешениях уполномоченных органов в общем, или относительно жилищных прав детей. В этой проблеме необходимо учитывать, что многие вопросы жилищного законодательства делегированы на уровень регулирования Правительством РФ и могут быть отнесены к его компетенции. В то время как общий механизм осуществления гражданских прав, в т.ч. и участие органов опеки и попечительства в реализации и защите прав несовершеннолетних, регламентированы также гражданским законодательством, которое ограничивает подзаконное регулирование.

9. Автором предлагается включить в разные законы (материальные и процессуальные), регулирующие вопросы реализации и защиты жилищных прав несовершеннолетних, положения о прокурорском надзоре, при этом указанные дополнения являются дублирующими, что обусловлено конечно же комплексностью основного регулирования жилищных прав детей. **Однако автору предлагается продумать общий процедурно более экономичный вариант закрепления института прокурорского надзора в области жилищных прав несовершеннолетних, если такой вариант возможен, по мнению автора.** Или нормы о прокурорском надзоре должны сопровождать все материально-правовые институты, имеющиеся в исследуемой области, а также процессуальные механизмы и к тому же вытекать из общих положений о прокурорском надзоре?

Высказанные вопросы являются дискуссионными, не снижают положительного впечатления от диссертационного исследования Огурцовой М.Л. Работа написана юридически грамотным и научно обоснованным языком, содержащиеся в ней выводы и положения в достаточной степени аргументированы.

Автореферат содержит основные идеи и выводы диссертации, соответствует ей. В нем представлен вклад автора в проведенное исследование, показана актуальность, степень новизны, теоретическая и практическая значимость полученных соискателем результатов исследования.

Основные положения и выводы изложены в 12 научных работах, в том числе 4 статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых ВАК при Минобрнауки России.

Таким образом, можно сделать вывод, что представленное к защите диссертационное исследование Огурцовой М.Л. на тему «Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних» является научной квалификационной работой, соответствующей требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, и отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность», а ее автор Огурцова Марина Леонидовна заслуживает присвоения ей искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Доцент кафедры гражданского и
предпринимательского права
Южно-Российского института
управления–филиала федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
профессионального образования
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

кандидат юридических наук, доцент

А.Е. Тарасова

14 сентября 2015
Тел. (863) 255-98-14, +7 928 279-20-16
e-mail aet@bk.ru
Адрес: 344007 г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 70