

Научная статья

УДК 342

DOI: 10.35854/2219-6242-2024-1-127-134

Публичное правовое регулирование регистрации физических лиц в Российской Федерации

Давид Нутзарович Шартава¹, Семен Даниилович Сулягин^{2✉},
Мария Юрьевна Мишальченко³

^{1, 2} Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики,
Санкт-Петербург, Россия

³ Санкт-Петербургский государственный морской технический университет,
Санкт-Петербург, Россия

¹ david.shartava@yandex.ru

² suliagin.sem@gmail.com✉

³ mari.mishalchenko@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5812-0748>

Аннотация. В настоящей статье авторы анализируют такое конституционное право граждан Российской Федерации, как право на жилище, и уделяют особое внимание его реализации через призму осуществления процедуры регистрации граждан по месту жительства. Актуальность темы обоснована наличием ряда проблем в данном институте, а также его важностью для реализации гражданами многих других прав. В рамках исследования рассмотрена действующая правоприменительная практика, выявлены правовые проблемы, связанные с отказами в регистрации граждан по месту их жительства. Освещен исторический аспект исследуемой проблемы. Проведенный анализ правоприменения, согласно авторской позиции, показывает, что сегодня существует обширная практика, свидетельствующая о нарушениях прав физических лиц уполномоченными органами регистрации граждан по месту жительства, выраженная в незаконных отказах в регистрации.

Ключевые слова: место жительства, регистрация, жилое помещение, свобода передвижения

Для цитирования: Шартава Д. Н., Сулягин С. Д., Мишальченко М. Ю. Публичное правовое регулирование регистрации физических лиц в Российской Федерации // Социология и право. 2024. Т. 16. № 1. С. 127–134. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2024-1-127-134>

Original article

Public legal regulation of registration of physical persons in the Russian Federation

David N. Shartava¹, Semen D. Sulyagin^{2✉}, Maria Yu. Mishalchenko³

^{1, 2} St. Petersburg University of Management Technologies and Economics,
St. Petersburg, Russia

³ St. Petersburg State Marine Technical University, St. Petersburg, Russia

¹ david.shartava@yandex.ru

² suliagin.sem@gmail.com✉

³ mari.mishalchenko@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5812-0748>

Abstract. In this article the authors analyze such a constitutional right of citizens of the Russian Federation as the right to housing, and pay special attention to its realiza-

tion through the prism of the implementation of the procedure of registration of citizens at the place of residence. The relevance of the topic is justified by the presence of a number of problems in this institution, as well as its importance for the realization by citizens of many other rights. The study considers the current law enforcement practice, identifies legal problems associated with refusals to register citizens at their place of residence. The historical aspect of the problem under study is highlighted. The conducted analysis of law enforcement, according to the author's position, shows that today there is an extensive practice indicating violations of the rights of individuals by the authorized bodies of registration of citizens at the place of residence, expressed in illegal refusals to register.

Keywords: place of residence, registration, residential premises, freedom of movement

For citation: Mishalchenko Yu.V., Suliagin S.D., Mishalchenko M.Yu. Public legal regulation of registration of physical persons in the Russian Federation. *Sociology and Law*. 2024;16(1):127-134. (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2024-1-127-134>

Введение

Право на жилище является одним из самых значимых прав граждан Российской Федерации (РФ). Данное право закреплено в ст. 40 Конституции РФ, которая подтверждает, что каждый человек имеет право на жилище. Жилье — неотъемлемая часть цивилизованного общества, которое уважает международные нормы прав человека и свободы. В связи с этим можно утверждать, что государство должно гарантировать доступность жилья. Эта важная гарантия служит свидетельством благополучного и равноправного развития общества.

Как справедливо полагают Н. В. Дулатова и М. С. Сагандыков, российское законодательство определяет права граждан на жилье [1, с. 66]. Согласно общепринятому пониманию, это право заключается в обязанности государства обеспечивать гражданам возможность использования жилых помещений на постоянной основе, если они занимают жилье на законных основаниях. Кроме того, государство также обязано предоставлять жилье из государственного, муниципального, других жилищных фондов нуждающимся и малоимущим гражданам, улучшать условия проживания и гарантировать неприкосновенность жилища, неукоснительно соблюдать запрет на самовольное изъятие жилища у граждан.

Действительно, актуальная государственная политика направлена на улучшение состояния жилых зданий и помещений. Однако на практике благие цели сталкиваются с множеством препятствий. Например, ряд проблем содержит в себе институт регистрации граждан по месту их жительства.

С момента вступления в силу Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее — Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1) и перехода от прописки к регистрации по месту жительства граждане России неоднократно сталкиваются с нарушением своих прав. Это обстоятельство неизбежно ведет к проблемам, которые по-прежнему актуальны. Переход от одного института к другому обещал освободить граждан от ограничений, однако в действительности оказалось иначе. Необходимо внимательно изучить складывающуюся ситуацию и найти решение, которое будет соответствовать интересам и правам всех граждан РФ. С учетом приведенного выше можно утверждать, что анализ проблем, возникающих в указанной сфере, и поиск путей их решения обуславливают актуальность настоящего исследования.

Проблематика исследования не была предметом комплексного изучения. Однако стоит обратить внимание на труды таких исследователей, как Н. В. Дулатова и М. С. Сагандыков («К вопросу о понятии и содержании конституционного

права на жилище») [1], Т. П. Водкина и Г. В. Синцов («Правовая природа, сущность и содержание конституционного права граждан на жилище») [2], И. В. Михеева и Е. А. Долкова («Свобода передвижения и регистрация граждан по месту жительства: конституционное право и административная обязанность») [3] и др. Темы перечисленных исследований говорят о том, что большинство работ посвящено общему изучению проблем реализации права на жилище, а значит, настоящее исследование отвечает признаку новизны.

Материалы и методы

При раскрытии указанной проблематики нами использованы общенаучные (анализ, синтез, дедукция, индукция, абстрагирование) и специальные юридические (формально-юридический метод, юридического конструирования, технико-юридического анализа, формально-логический) методы.

Итоги

Согласно ст. 1 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 каждый гражданин РФ имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ. В соответствии с положениями ст. 3 и 5 указанного Закона РФ институт регистрации выполняет важную функцию учета со стороны государства места жительства (постоянного или временного) граждан РФ.

Суть такого института направлена на обеспечение законности действий граждан, выполнения гражданами обязанностей перед государством и иными гражданами, а также наиболее удобного отслеживания соответствующих действий и бездействий. Регистрация граждан оказывает огромное влияние на различные сферы общественных отношений. Она выступает в роли юридического факта, который интегрирован в механизмы регулирования различных правовых отношений. Это подтверждается словами А. А. Сергеева, обращающего внимание на множественность функций регистрации граждан [4, с. 39]. Данному институту присущи обеспечение правовой гарантии личности и осуществление контроля со стороны государства. Благодаря регистрации значительно упрощенным становится участие граждан в общественной жизни и получение необходимых государственных услуг. Регистрация граждан оказывает существенное воздействие на систему правового регулирования, обеспечивая стабильность и справедливость в отношениях между гражданами и государством. Она служит неотъемлемой частью общественного устройства, играет важную роль в обеспечении прав и свобод человека. Таким образом, регистрация граждан имеет множественные функции, будучи необходимым элементом правовой системы, обеспечивающим стабильность и справедливость в обществе.

Исходя из абзаца 2 ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1, можно заключить, что регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и месту жительства несет информационный характер, отражает сведения о прибытии гражданина РФ на место пребывания или место жительства, о его нахождении в указанном месте, а также об убытии гражданина РФ из этого места. Приведенная норма декларирует уведомительный характер регистрационного учета, что неоднократно отражено в постановлениях Конституционного суда РФ. Например, в постановлении Конституционного суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное

жительства в перечисленные регионы. Следовательно, орган государственного учета не имеет права отклонить заявление гражданина, подающего заявление на регистрацию по месту жительства, если упомянутый документ соответствует нормам приведенного выше законодательного акта.

До октября 1991 г. в нашей стране действовал институт прописки. Его отличительная черта заключалась в разрешительном характере. Орган государственной власти имел право разрешить или отказать в разрешении на перемещение гражданина внутри страны. В связи с провозглашением конституционных прав на свободу передвижения и свободного выбора места жительства указанный институт потерял актуальность и противоречил новому государственному строю.

Принципиальная разница двух указанных институтов очевидна. Однако на практике возникает множество случаев, в которых институт регистрации воспринимается как институт прописки. Очевиден тот факт, что перемещение граждан внутри страны невозможно запретить. Но в данном случае, при отсутствии регистрации по месту жительства, гражданин нарушает закон РФ, поскольку пребывание без надлежащей регистрации является нелегальным.

В свою очередь, нелегальное пребывание по месту жительства может стать препятствием для реализации иных конституционных прав (например, права на получение бесплатной медицинской помощи). Вместе с тем ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 гласит о том, что регистрация или ее отсутствие не должны служить причиной ограничения элементарного осуществления прав и свобод граждан. Однако практика показывает, что данная норма не всегда соблюдена органами государственной власти.

Согласно ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 граждане могут зарегистрироваться по месту жительства, предоставив заявление заданной формы, паспорт или иной документ, удостоверяющий их личность, и документ, подтверждающий право на проживание в данном жилом помещении. Таким образом, отсутствие указанных документов может быть единственным основанием для отказа в регистрации. Другие основания не предусмотрены законодательством.

Интерес представляет позиция, изложенная в определении Конституционного суда РФ от 28 марта 2003 г. № 102-О, согласно которой регистрационный учет носит уведомительный характер и органы регистрационного учета не вправе отказывать в регистрации. Конституционный суд РФ подтвердил, что граждане должны предоставить определенные документы при проведении регистрации по месту жительства, в том числе паспорт или другой идентификационный документ, а также документ, подтверждающий основание для проживания в конкретном жилом помещении. Их предоставление является подтверждением гражданином добросовестного использования своих прав и исполнения своих обязанностей в отношении регистрации в данном жилье. Это также служит мерой защиты прав граждан, проживающих в таком жилом помещении.

Однако на практике граждане сталкиваются с массой проблем. Выделим некоторые из них. Особенно проблемы прослеживаются при регистрации граждан, осуществлявших проживание в соответствующих жилых помещениях еще до вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости»).

Примером может служить факт проживания в настоящее время в помещениях, права на которые приобретены в период середины XX века в СССР. Этот факт может быть подтвержден похозяйственными книгами, являющимися официальными документами органов местного самоуправления. Ведение данных книг

осуществлено согласно Закону РСФСР от 19 июля 1968 г. «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР».

Целесообразно утверждать, что процесс осуществления регистрации по месту жительства также может быть выполнен на основании вышеуказанных документов, если право на проживание в жилом помещении приобретено до вступления в силу упомянутых ранее в статье правовых актов. Однако похозяйственные книги не воспринимаются современными органами государственного учета как основание для регистрации граждан по месту их жительства, о чем свидетельствует судебная практика. В частности, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 29 июня 2021 г. № 71-КГ21-6-КЗ, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 19 января 2021 г. № 18-КГ20-91-К4, кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ от 9 июня 2021 г. № 41-КАД21-10-К4 и т. д.

Помимо указанной выше проблемы представляется необходимым обратить внимание на наличие дополнительной правовой коллизии, возникающей при регистрации граждан РФ по месту жительства или пребывания. Согласно п. 2 ст. 15 Жилищного кодекса РФ жилым признают такое помещение, которое является недвижимым имуществом и подходит для длительного проживания граждан (удовлетворяет установленным санитарным, техническим и законодательным требованиям). Правила, которым должно соответствовать помещение для удовлетворения статуса жилого, определены в постановлении Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции». Таким образом, законодательством не установлено, что основанием для отказа в регистрации может служить несоответствие помещения требованиям. Опыт судебной практики демонстрирует, что обжалование этих решений органов государственной власти цели не достигает (апелляционное определение Саратовского областного суда от 11 сентября 2013 г. по делу № 33-5850, апелляционное определение Верховного суда Чувашской Республики от 28 июля 2014 г. по делу № 33-2923/2014).

Однако невозможность регистрации в указанном помещении не отменяет факта проживания гражданина в соответствующем помещении. Фактически происходит ситуация, в которой гражданин, даже при условии обладания правом собственности на данное помещение, не может осуществить регистрацию в нем.

С характеристиками жилых помещений связано еще одно основание для отказа в регистрации. В частности, анализ практики показал, что порой возникают ситуации, в которых государственные органы отказывают в регистрации по месту жительства в связи с малой жилищной площадью помещения. Однако подобная причина также не может быть основанием для отказа, поскольку в правовых актах, регулирующих институт государственной регистрации по месту жительства, отсутствуют ограничения по санитарным нормам жилья.

Как указано ранее в нашем исследовании, регистрация граждан РФ осуществляется лишь на основании договора с правообладателем помещения. Однако практика показывает, что наличие указанного документа не всегда становится гарантией надлежащего исполнения своей функции органами государственной власти. Например, в апелляционном определении Московского городского суда от 26 сентября 2013 г. по делу № 11-31434 или апелляционном определении Московского городского суда от 14 июня 2013 г. по делу № 11-16620 подтверждено законно принятое решение об отказе в проведении процедуры регистрации ввиду отсутствия в соответствующем договоре между собственником и арендатором очевидного согласия последнего на оформление регистрационного адреса.

Подобный подход представляется неверным, помимо того, что нормативно-правовые акты, регулирующие институт регистрации, содержат в себе закрытый перечень документов, которые необходимо предоставить для регистрации. Обратим внимание и на отсутствие основания для отказа, предусмотренное данным законом. Существует еще одно противоречие, выраженное в том, что, заключая договор найма жилого помещения, собственник (правообладатель) помещений автоматически выражает согласие на проживание нанимателя в соответствующем помещении. В этой связи собственник не может отказать нанимателю в регистрации, поскольку первое действие порождает последующее. Кроме того, выражение данного согласия есть обязанность собственника, а не право.

Таким образом, анализ правоприменительной практики приводит к выводу о наличии широкого распространения фактов нарушений со стороны органов регистрации граждан по месту жительства. Чаще всего это находит отражение в систематических незаконных отказах в регистрации, что не только ставит под сомнение реализацию прав граждан на свободу перемещения и выбор места жительства, но и является общественно опасным явлением, то есть подталкивает граждан на совершение многочисленных правонарушений, связанных как с осуществлением мнимых сделок, так и с незаконным пребыванием по месту жительства. Представляется необходимым привести ряд примеров из судебной практики, подтверждающих незаконность подобных действий со стороны органов государственной власти. Так, согласно апелляционному определению Московского городского суда по делу № 33-7816, суд указывает на то, что факт проживания в жилом помещении по договору найма является безусловным основанием для постоянной регистрации по месту жительства, а действия ответчиков, выраженные в отказе в оформлении документов для регистрации, не могут быть признаны законными. Аналогичные обстоятельства стали основанием для удовлетворения требований жильца в рамках дела № 2а-171/2021, рассмотренного Кунцевским районным судом, или в определении Верховного суда Республики Коми по делу № 33а-1897/2017. Подобные действия со стороны должностных лиц и несовершенство административного законодательства приводит к злоупотреблению гражданами своими правами, неоднократному нарушению законодательства и снижению общей правовой культуры РФ.

На основании изложенного можно утверждать, что современный институт регистрации граждан по месту жительства имеет формальный характер, а решение указанной проблемы станет возможным путем уменьшения бюрократизации при регистрации граждан. В частности, указанная цель может быть достигнута при изменении раздела II постановления Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (в редакции от 6 июня 2023 г.) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» путем исключения обязанности предоставления согласия собственника помещения на временную регистрацию нанимателя в соответствующем помещении, так как для регистрации гражданина по месту пребывания достаточно предоставления договора найма, который и служит доказательством выражения воли собственника.

Кроме того, необходимо осуществить унификацию документов, подтверждающих право собственности граждан на принадлежащие им помещения, которое возникло в период до вступления в силу Федерального закона «О государственной

регистрации недвижимости». Предлагается заменить данные документы, например, похозяйственные книги, на свидетельства единого образца. Представляется, что данная замена существенно упростит осуществление регистрации граждан по месту жительства.

Выводы

Итак, нами рассмотрено такое конституционное право граждан РФ, как право на жилище, и уделено особое внимание его реализации через призму осуществления процедуры регистрации граждан по месту жительства. Выявлены некоторые несоответствия законодательству, присущие данному правовому институту.

Ключевой проблемой процедуры регистрации граждан по месту их пребывания/жительства является наличие систематических незаконных отказов органов государственной власти в регистрации граждан. В качестве доказательств нами приведены некоторые прецеденты из судебной практики.

На наш взгляд, причиной возникновения проблемы является как неверное толкование норм права должностными лицами органов государственной власти, так и несовершенство законодательной базы. В частности, возникают отказы в государственной регистрации лишь на субъективном основании: даже при наличии договора найма жилого помещения должностным лицом не усматривается очевидное волеизъявление собственника помещения на регистрацию гражданина в соответствующем помещении. В данной связи представляется целесообразным внести изменения в постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (в редакции от 6 июня 2023 г.) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» путем исключения обязанности предоставления согласия собственника помещения на временную регистрацию нанимателя в соответствующем помещении. Следует осуществить и унификацию документов, подтверждающих право собственности граждан на принадлежащие им помещения, которое возникло в период до вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

Таким образом, предложенные меры будут способствовать упрощению процедуры регистрации для граждан и должностных лиц, сократят количество негативных прецедентов, будут иметь фундаментальные последствия: обеспечат более совершенную реализацию конституционного права граждан на жилище. Это, в свою очередь, сократит количество случаев злоупотребления гражданами своими правами и повысит общую правовую культуру в России.

Список источников

1. Дулатова Н. В., Сагандыков М. С. К вопросу о понятии и содержании конституционного права на жилище // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2017. Т. 17. № 1. С. 66–71. DOI: 10.14529/law170111
2. Водкина Т. П., Синцов Г. В. Правовая природа, сущность и содержание конституционного права граждан на жилище // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 4. С. 3–8.
3. Михеева И. В., Долкова Е. А. Свобода передвижения и регистрация граждан по месту жительства: конституционное право и административная обязанность // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2017. № 1. С. 147–151.

4. Сергеев А. А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 38–44.

References

1. Dulatova N.V., Sagandykov M.S. On the problem of the concept and content of the constitutional right to housing. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of the South Ural State University. Series: Law*. 2017;17(1): 66-71. (In Russ.). DOI: 10.14529/law170111
2. Vodkina T.P., Sintsov G.V. Legal nature, essence and content of the constitutional right of citizens to housing. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki = University Proceedings. Volga Region. Social Sciences*. 2011;(4): 3-8. (In Russ.).
3. Mikheeva I.V., Dolkova E.A. Freedom of movement and registration of citizens at the place of residence: Constitutional right and administrative duty. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod*. 2017;(1):147-151. (In Russ.).
4. Sergeev A.A. Registration record of citizens of the Russian Federation: Social functions and problems of legal regulation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*. 2014;(3):38-44. (In Russ.).

Информация об авторах

Д. Н. Шартава — аспирант; 190020, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

С. Д. Сулягин — аспирант; 190020, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

М. Ю. Мишальченко — преподаватель кафедры гражданского и коммерческого права; 190121, Санкт-Петербург, Лоцманская ул., д. 3.

Information about the authors

D. N. Shartava — postgraduate student; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190020, Russia;

S. D. Suliagin — postgraduate student; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190020, Russia;

M. Yu. Mishalchenko — lecturer at the Department of Civil and Commercial Law; 3 Lotsmanskaya st., St. Petersburg 190121, Russia.

Конфликт интересов: авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 04.12.2023; одобрена после рецензирования 13.02.2024; принята к публикации 13.03.2024.

The article was submitted 04.12.2023; approved after reviewing 13.02.2024; accepted for publication 13.03.2024.