



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-109

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 апреля 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Горчаковой Е.В., Зинченко И.Н.
при секретаре	Иванове В.Н.
с участием прокурора	Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Фролова Михаила Вячеславовича о признании не действующими в части подпунктов 49.2 и 49.4 пункта 49 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утверждённого приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № 984,

по апелляционной жалобе Фролова М.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 31 января 2024 г. по административному делу № АКПИ23-1083, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Торгушиной Н.В. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № 984 (далее также – Приказ) утверждён Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (далее также – Административный регламент).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 5 апреля 2018 г., размещён 6 апреля 2018 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>), регистрационный номер 50635.

Пунктом 49 Административного регламента предусмотрено, что одновременно с заявлением о регистрации по месту жительства заявитель представляет: паспорт (подпункт 49.1); документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение, права на которое не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости (подпункт 49.2); акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя (при установлении опеки или попечительства) (подпункт 49.3); письменное согласие о вселении гражданина в жилое помещение от проживающих совместно с нанимателем жилого помещения совершеннолетних пользователей, наймодателя, всех участников долевой собственности (при необходимости); согласие на вселение гражданина в жилое помещение удостоверяется лицом, ответственным за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов, либо в соответствии с законодательством Российской Федерации о нотариате (подпункт 49.4).

Фролов М.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими подпунктов 49.2 и 49.4 пункта 49 Административного регламента в части, устанавливающей невозможность удовлетворения органом регистрационного учёта заявления лица, отказавшегося от участия в приватизации, о регистрации его по месту пребывания (жительства) в таком помещении без согласия собственников данного помещения. Ссылаясь на то, что обжалуемые положения не соответствуют статье 40 Конституции Российской Федерации, пункту 2 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), части 4 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее также – ЖК РФ), статье 19 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

В обоснование нарушения своего права указал, что органом регистрационного учёта ему было отказано в регистрации по месту пребывания в жилом помещении, которым он имеет право пользоваться, в связи с отсутствием согласия на это нового собственника данного помещения. Решением районного суда такой отказ признан законным

со ссылкой на оспариваемые положения Административного регламента. Как полагает административный истец, лицо, ранее отказавшееся от приватизации жилого помещения, имеет бессрочное право пользования этим жилым помещением, в том числе при смене собственника жилого помещения, а подпункты 49.2 и 49.4 пункта 49 Административного регламента незаконно связывают реализацию права на пребывание и на проживание в жилом помещении с наличием письменного согласия собственников этого помещения.

В письменных возражениях суду первой инстанции Министерство внутренних дел Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации административный иск не признали, указав, что Приказ принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий; прошёл государственную регистрацию, официально опубликован. Оспариваемые положения Административного регламента соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 31 января 2024 г. административное исковое заявление Фролова М.В. оставлено без удовлетворения.

Не согласившись с таким решением, административный истец подал апелляционную жалобу, в которой просит его отменить, как незаконное и необоснованное. Утверждает, что для проживания необходима регистрация в жилом помещении, то есть первичным является именно регистрация по месту жительства, а не фактическое нахождение в квартире.

В суд апелляционной инстанции административный истец Фролов М.В., представитель Министерства юстиции Российской Федерации, извещённые в установленном законом порядке о времени и месте рассмотрения дела, не явились, просили рассмотреть дело в их отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого судебного решения не находит.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд отказывает в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

По результатам рассмотрения настоящего административного дела суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что такое основание для признания недействующими подпунктов 49.2 и 49.4 пункта 49 Административного регламента отсутствует.

Полномочия МВД России на принятие Административного регламента ранее были проверены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2020 г. № АКПИ20-507, от 24 марта 2022 г. № АКПИ22-42, которыми установлено, что данный нормативный правовой акт издан компетентным федеральным органом исполнительной

власти в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением требований законодательства Российской Федерации к форме издания, процедуре его принятия, опубликования и вступления в силу.

Частью 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбрать место пребывания и жительства.

В развитие названной конституционной нормы принят Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон о праве на свободу передвижения).

Согласно части 1 статьи 3 данного закона в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом вводится регистрационный учёт граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Абзац второй статьи 2 Закона о праве на свободу передвижения определяет регистрационный учёт граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации как государственную деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных данным законом сведений о регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания, регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства, снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрационный учёт граждан Российской Федерации имеет уведомительный характер и отражает факты прибытия гражданина Российской Федерации в место пребывания или место жительства, его нахождения в указанном месте и убытия гражданина Российской Федерации из места пребывания или места жительства.

Согласно абзацу четвёртому указанной статьи регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства – это постановка гражданина Российской Федерации на регистрационный учёт по месту жительства, то есть фиксация в установленном порядке органом регистрационного учёта сведений о месте жительства гражданина Российской Федерации и о его нахождении в данном месте жительства.

В силу статьи 10 ЖК РФ жилищные права и обязанности возникают: из договоров и иных сделок, предусмотренных федеральным законом, а также из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных федеральным законом, но не противоречащих ему; из актов государственных органов и актов органов местного самоуправления, которые предусмотрены жилищным законодательством в качестве основания возникновения жилищных прав и обязанностей; из судебных решений, установивших жилищные права и обязанности; в результате приобретения в собственность

жилых помещений по основаниям, допускаемым федеральным законом; из членства в жилищных или жилищно-строительных кооперативах; вследствие действий (бездействия) участников жилищных отношений или наступления событий, с которыми федеральный закон или иной нормативный правовой акт связывает возникновение жилищных прав и обязанностей.

Таким образом, регистрация по месту жительства (по месту пребывания) к основаниям возникновения, изменения или прекращения жилищных прав, в том числе права пользования жилым помещением, не относится.

Проанализировав вышеприведённые законоположения, суд первой инстанции сделал правомерный вывод о том, что регистрация по месту жительства (по месту пребывания), являясь способом учёта граждан в пределах Российской Федерации, не порождает жилищных и гражданских правоотношений, а отражающим факт проживания в жилом помещении, носит административный характер и её оформлению предшествует вселение в такое помещение.

Данный вывод согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации. Регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учёта граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства (постановления от 4 апреля 1996 г. № 9-П, от 30 июня 2021 г. № 31-П; определения от 13 июля 2000 г. № 185-О, от 30 ноября 2021 г. № 2530-О и др.).

Из содержания части первой статьи 6 Закона о праве на свободу передвижения следует, что в целях регистрации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации гражданину необходимо представить в органы регистрационного учёта: заявление по установленной форме; паспорт или иной заменяющий его документ, удостоверяющий личность гражданина; документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение, за исключением случаев, предусмотренных этим законом (в том числе этой статьёй) и другими федеральными законами, или его надлежаще заверенная копия.

Аналогичные требования содержатся в пункте 16 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за приём и передачу в органы регистрационного учёта документов для регистрации и снятия с регистрационного учёта граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства

в пределах Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (далее – Правила регистрации).

Таким образом, подпункт 49.2 пункта 49 Административного регламента не противоречит части первой статьи 6 Закона о праве на свободу передвижения и пункту 16 Правил регистрации в части необходимости представления одновременно с заявлением о регистрации по месту жительства документа, являющегося в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение, права на которое не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости.

Закрепление в подпункте 49.4 пункта 49 Административного регламента обязанности предоставления письменного согласия о вселении гражданина в жилое помещение от всех участников долевой собственности в полной мере согласуется с положениями как гражданского, так и жилищного законодательства (статьи 209, 247, 288 ГК РФ, статья 30 ЖК РФ).

Как обоснованно указано в обжалуемом решении, положения пункта 2 статьи 292 ГК РФ, части 4 статьи 31 ЖК РФ, статьи 19 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» устанавливают ограничения возможности выселения бывшего члена семьи собственника жилого помещения и не регламентируют порядок регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства.

При наличии спора о праве на конкретное жилое помещение административный истец вправе обратиться с таким иском в соответствующий районный суд в порядке гражданского судопроизводства.

Признав, что оспариваемые положения подпунктов 49.2 и 49.4 пункта 49 Административного регламента соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правомерно отказал Фролову М.В. в удовлетворении административного искового заявления.

Решение суда первой инстанции принято с соблюдением норм процессуального права, при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для его отмены не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 31 января 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Фролова Михаила Вячеславовича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко