

АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ  
ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
ЦЕНТРОСОЮЗА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ КООПЕРАЦИИ»

---

ЧЕБОКСАРСКИЙ КООПЕРАТИВНЫЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

Наименование структурного подразделения юридический факультет  
Направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
Направленность (профиль) Магистр частного права  
Кафедра частного права  
Курс 2 Форма обучения очная

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

Котляр Татьяна Михайловна

**Тема** ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ И СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ  
ГРАЖДАН, ЖИВУЩИХ БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ (ПРОПИСКИ)

**Научный руководитель** Анохин Сергей Александрович, к.ю.н. \_

**Работа допущена к защите**

**Руководитель научным содержанием магистерской программы**

Анненкова Виктория Геннадьевна, доктор юридических наук, профессор

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г.

**Заведующий кафедрой** Евсеева Людмила Анатольевна, кандидат  
юридических наук, доцент

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ИСТОРИЯ ИНСТИТУТА ПРОПИСКИ (РЕГИСТРАЦИИ) – ОТ СССР ДО НАШИХ ДНЕЙ	
1.1. Различие регистрации в РФ, от регистрации в других странах.....	9
2. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОТСУТСТВИИ РЕГИСТРАЦИИ.....	14
2.1. Мониторинг прав человека, нарушаемых из-за отсутствия регистрации	14
2.2. Судебная защита прав человека, нарушаемых из-за отсутствия регистрации.....	19
3. ПРИЧИНЫ ПРОЖИВАНИЯ ГРАЖДАН БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ.....	51
4. «МЕСТО ЖИТЕЛЬСТВА» И РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА. АНАЛИЗ ЮРИДИЧЕСКИХ ОПРЕДЕЛЕНИЙ И ИХ ПРИМЕНЕНИЙ.....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	80
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	87
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	97

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Конституция России гарантирует каждому свободу выбора места пребывания и жительства (ст. 27 Конституции).

Понятие «прописка» исчезло из законодательства, и его место заняла «регистрация» по месту жительства или временного пребывания. И регистрация считается обязательной. Но где можно зарегистрироваться человеку, если у него нет жилья?

В Законе Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» записана специальная норма, что наличие или отсутствие регистрации не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами, как федеральными, так и региональными (ст. 3 Закона). Тем самым Закон подчеркнул независимость реализации прав человека от уведомительной административной процедуры. Но это чрезвычайно важное принципиальное положение и теперь по истечении 27 лет после принятия закона, остается скорее декларацией, нежели действующим правилом. Общеизвестно, что регистрационные процедуры в большинстве стран Европы и во всем цивилизованном мире являются чисто уведомительными: приехавший человек сообщает в мэрию о месте нахождения.

В нашей стране есть социальная группа граждан России, права которых систематически нарушаются. Ни юристы, ни правозащитники вообще не выделяют эту группу, требующую специальной правовой защиты и мониторинга. Это граждане России, живущие без регистрации (прописки) по причине отсутствия своего жилья в собственности или в социальном

найме. Речь идет не о бомжах, помощью и реабилитацией которых занимаются. Речь об обычных людях, семьях, вынужденных снимать жилье частным образом, и поэтому не имеющих постоянной прописки (без регистрации по месту жительства). Откуда берутся бесквартирные граждане России? Источник – внутренняя трудовая миграция. Например, в Калужскую область, где нужна рабочая сила, переезжают люди из тех регионов России, где нет работы.

Помимо других случаев, бесквартирные граждане – это беженцы и переселенцы, приехавшие в Россию и получившие российское гражданство. Человек, получивший гражданство РФ, получает российский паспорт. Но жилья у него от этого не появляется. Если у нового гражданина России нет жилья, паспорт ему выдают без штампа о регистрации. В паспортном столе гражданина предупреждают, что в срок 7 дней он должен где-то зарегистрироваться, в противном случае - штраф. Но зарегистрироваться человеку негде. Люди, снимающие жилье, часто не могут в этом съемном жилье зарегистрироваться. Письменного договора найма жилья недостаточно даже для временной регистрации жильцов: в органах регистрационного учета требуют явки всех собственников жилья. Часто это неосуществимо, т.к. квартира сдается именно потому, что ее собственники разъехались.

В аналогичной ситуации оказывается человек, выписанный с прежнего места жительства (снятый с регистрационного учета), и не имеющего другого жилья, где он может зарегистрироваться на законном основании. Такого человека также привлекают к административной ответственности. Фактически человека штрафуют за отсутствие жилья, в чем нет его вины. Кроме штрафа гражданин РФ, не имеющий регистрации, постоянно сталкивается с нарушением своих гражданских, трудовых и социальных прав.

В списке уязвимых групп людей, чьи права нарушаются, которые нуждаются в помощи юристов и правозащитников, вообще нет граждан РФ, живущих без постоянной прописки (или даже без временной регистрации). Мы не знаем, сколько в России и в каждом регионе таких граждан, живущих без регистрации.

Нет полного списка прав человека, которые нарушаются из-за отсутствия у человека регистрации. Не проводился мониторинг нарушения прав граждан РФ, проживающих без регистрации. Не составлен даже рубрикатор для такого мониторинга.

Гражданин, живущий без регистрации, постоянно сталкивается с нарушением своих прав и он вынужден оформлять фиктивную регистрацию, какую приходится покупать. Граждане РФ, не имеющие регистрации, не умеют сами защитить свои права. Нет образцов жалоб и заявлений в государственные органы, прокуратуру и в суд – нет алгоритма защиты прав граждан. Граждане России, живущие без регистрации – это тысячи человек только в Калужской области. В Московской области без регистрации живут миллионы. Нарушения прав гражданам, живущим без регистрации (или без постоянной регистрации) постоянно происходят во всех регионах России.

Произошла смена законодательства: исследование процесса перехода от советской разрешительной прописки, регулировавшей миграцию населения в СССР, Россия перешла к праву граждан менять место жительства по своему выбору. Но обязательная регистрация граждан по месту пребывания и жительства осталась, и эта регистрация не является чисто уведомительной. Пора изучить правовые последствия этого противоречия.

Я выбрала эту тему исследований, потому что я этим сама занимаюсь несколько лет. Тема магистерской научной работы, как я ее сформулировала, - одно из направлений моей постоянной юридической деятельности.

Я выбрала эту тему исследований, также потому что изучением нарушений прав и свобод граждан России, проживающих без регистрации никто не занимается. Вот кратко описание проблемы. С лета 2014г. я оказываю правовую помощь беженцам с Украины в Калужской области. Граждане Украины, получившие российское гражданство, в массовом порядке остаются без постоянной прописки (регистрации по месту жительства) и часто не могут оформить даже временную регистрацию, т. к. не имеют жилья, где они могли бы зарегистрироваться на законном основании. В случае отсутствия жилья, российский паспорт выдают без штампа о регистрации. Гражданина предупреждают, что в срок 7 дней он должен где-то зарегистрироваться, в противном случае его оштрафуют. Зарегистрироваться человеку негде.

Фактически людей привлекают к административной ответственности за отсутствие жилья.

Цели выпускной квалификационной работы магистерской диссертации:

- мониторинг реализации прав граждан на выбор места пребывания и жительства и причины фиктивной регистрации;
- исследование законодательства и имеющихся пробелов в правовом регулировании и перекосов регистрационных органов;
- подготовить предложения по изменению порядка регистрации граждан, направленные на совершенствование правового регулирования, соблюдения прав граждан, исключения фиктивной регистрации.

Эти цели определяет следующие задачи:

- мониторинг реализации прав граждан, проживающих без регистрации по месту жительства и по месту пребывания;
- разработка алгоритмов юридической защиты прав этих граждан (образцы исков в суд);

- исследование причин проживания граждан без регистрации по месту фактического проживания (временного или постоянного), выявление пробелов и коллизий в правовом регулировании порядка регистрации граждан;

- анализ Постановлений Конституционного Суда России и судебной практики по правам граждан, живущих без регистрации;

- анализ изменения определения понятия «место жительства» и последствия этого изменения;

- разработка предложения об изменении порядка регистрации граждан, направленные на совершенствование правового регулирования, соблюдения прав граждан, исключения фиктивной регистрации.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные со свободой выбора гражданами России места пребывания и жительства и с их регистрацией и правовые последствия проживания без регистрации.

Предметом исследования являются сложный процесс изменения норм современного российского законодательства – переход от разрешительной советской прописки к уведомительной административной процедуре регистрации – и регресс правоприменительной практики.

В работе применяются обычные методы исследования: логический анализ, обобщение, систематизация, сравнительный методы. Также используются специально-юридические методы исследования правовой действительности: историко-правовой, сравнительно правовой метод анализа правовых актов и др.

Нормативно-правовой основой работы являются: Конституция РФ, Гражданский Кодекс РФ, Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах

Российской Федерации», Постановления и Определения Конституционного Суда России и судебная практика.

Структура выпускной квалификационной работы определена целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, заключения и списка использованных источников.

# 1. ИСТОРИЯ ИНСТИТУТА ПРОПИСКИ (РЕГИСТРАЦИИ) – ОТ СССР ДО НАШИХ ДНЕЙ

## 1.1. Различие регистрации в РФ, от регистрации в других странах

Сегодня такого понятия, как «прописка» формально не существует. Прописка появилась в нашей стране в советское время. Институт прописки был тесно связан с внутренней паспортной системой и использовался для контроля за передвижением граждан внутри СССР и запрета самовольно менять место жительства. Вплоть до 1974-го года не все граждане Советского Союза имели паспорта и прописку. Крестьяне, к примеру, не имели паспортов и тем самым заведомо были лишены возможности покинуть свой колхоз и поменять место жительства и работы.

На практике прописка в СССР была одной из самых необходимых вещей, дающих право на хорошую работу, жилплощадь и общественное уважение. А в Москве и Ленинграде без блата вообще нельзя было прописаться иногородним. Без прописки не принимали на работу. «Нарушение паспортного режима» - в том числе проживание без прописки было статьей уголовного кодекса.

Обязанность проживать по месту регистрации – это сугубо советская практика, доставшаяся России по наследству от СССР. Слово «прописка» не переводится ни на один иностранный язык. В чём схожесть и различия регистрации и прописки? Понятие «прописки» ушло из законодательных актов Российской Федерации 1 октября 1993-го года. Сейчас под ней понимается «регистрация по месту жительства». Теоретически институт прописки, как ограничивающий конституционное право граждан на свободное перемещение и выбор места жительства, был изменен на процедуры регистрационного учета в 1993 году Законом РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах

Российской Федерации». Цель изменения - перевести статус прописки из разрешительного фактора в регистрационный акт уведомительного характера. Если раньше отсутствие прописки лишало человека полноценного существования в обществе, то Закон 1993г. наделил граждан РФ возможностью свободно менять место жительства и получать в любом месте страны социальные льготы и медицинскую помощь бесплатно, работать и пользоваться всеми правами. Это в теории.

На практике же многие граждане по привычке называют регистрацию «пропиской», интуитивно чувствуя схожесть между этими понятиями. Между постоянной регистрацией и пропиской разница невелика. И та, и другая: не имеет ограничений по сроку действия; считается обязательной для каждого гражданина РФ, тесно связана с жилой площадью (если человек «прописывается» на чужой жилплощади, то он имеет возможность в судебном порядке отстаивать свои права на проживание по месту постоянной регистрации и выписать его можно только двумя путями – либо на добровольных началах, либо через суд). Регистрация может быть осуществлена только с разрешения владельца квартиры; предполагает обязанность оплаты коммунальных услуг. Регистрация по месту жительства имеет графическое отражение в паспорте (в виде штампа с адресом).

Институт регистрации по месту жительства/пребывания был введен в РФ в 1993 году Законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Предполагалось, что регистрация по месту жительства и по месту пребывания будет иметь уведомительный характер, в отличие от советского института разрешительной прописки. Вместе с тем регистрация

рассматривалась как обязанность гражданина, нарушение которой влечет для него административную ответственность.

1. Жители многих стран Евросоюза регистрируются просто: приходят в мэрию того города, где будут жить, и сообщают, по какому адресу их можно будет разыскать. Это называется чисто уведомительная регистрация. Именно к такому порядку регистрации нужно перейти в России.

2. Интересно сравнить регистрацию в РФ с регистрацией (пропиской) в бывших республиках СССР. Мы видим, что институт прописки, за исключением Туркменистана, нигде не существует и не применяется. В Туркменистане сохранилась бывшая советская прописка.

3. В Республике Беларусь Указ Президента № 413 вступил в силу с 1 января 2008 года. Если, скажем, человек выезжает на жительство из Минска в Могилев, он едет в Могилев, становится на воинский учет – если он военнообязанный, и в течение трех дней регистрируется. В Республике Беларусь для регистрации по месту жительства, как и при прописке, необходимо наличие «свободных «квадратных метров»: в Минске этот «лимит» составляет 20 квадратных метров общей площади, для остальной страны – 15 квадратных метров. Каким образом разработчики вышли на эти 15-20 метров – я понять не смогла.

Гражданину разрешено регистрироваться по доверенности, то есть гражданин может выдать доверенность своему представителю, который будет осуществлять процедуру регистрации. Разрешено регистрироваться в садовых домиках и дачах. Многие ограничения сняты, за исключением Минска, который является столицей. Разрешена регистрация внуков к дедушкам и бабушкам, дедушек и бабушек, соответственно, – к внукам; совершеннолетних детей – к родителям, независимо от того, имеется у них семья или не имеется; родных братьев и сестер – к родным братьям и сестрам;

совершеннолетних усыновленных – к усыновителям. Сейчас нет никаких ограничений в регистрации граждан в домах, подлежащих сносу или капитальному ремонту с отселением». Временная регистрация проводится без ограничений; для этого необходимо всего лишь согласие собственника и членов его семьи на регистрацию другого человека. Минск столица Беларуси, а поэтому особенности регистрации в городе остаются. Конституционный суд Р-ки Беларусь принял решение об отмене ответственности нанимателя за прием на работу гражданина не из Минска. Но оставалась другая ответственность – за проживание без прописки или регистрации. Поэтому человек любым способом пытался «легализоваться» и найти 20 квадратных метров, чтобы прописаться и устроиться на работу. Работодатель, приглашая на работу в Минск иногороднего гражданина, обязан уплатить «отступные» Минскому горисполкому. Это бешеные деньги, особенно для мелких и средних негосударственных предприятий. Человек должен лично найти возможность зарегистрироваться в Минске, а потом искать работу. На крайний случай есть иной вариант: человек получает временную регистрацию до года, заключает срочный контракт с работодателем сроком на 1 год, а спустя 11 месяцев 20 дней человек может прийти в орган регистрации и продлить временную регистрацию еще на год. Соответствующим образом продлевается договор и с нанимателем. Человека принимают на работу только на срок его временной регистрации. В Беларуси можно зарегистрироваться на даче. Правда, регистрация эта будет временной. Предположим, хотите вы найти работу в столице, а зарегистрироваться нигде. Помочь вам в этом сможет обычный дачник, у которого есть домик под Минском. Пенсионеры на регистрации могут заработать даже больше, чем на цветах и картошке. Никакие родственные связи для временной регистрации не нужны. Но

заработать смогут только те дачники, которые получают техпаспорт на свой домик.

## 2. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОТСУТСТВИИ РЕГИСТРАЦИИ

### 2.1. Мониторинг прав человека, нарушаемых из-за отсутствия регистрации

В Законе РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон) записана специальная норма, что наличие или отсутствие регистрации не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами, как федеральными, так и региональными (ст. 3 Закона). Тем самым Закон подчеркнул независимость реализации прав человека от уведомительной административной процедуры. Но это чрезвычайно важное принципиальное положение и теперь по истечении 27 лет после принятия закона, остается скорее декларацией, нежели действующим правилом<sup>1</sup>.

Возможность манипулировать понятиями места жительства и места пребывания приводит на практике к ограничению или даже отказу в реализации важных социальных прав, поскольку многие из этих прав привязаны к месту жительства лица. В правоприменительной практике органов исполнительной власти распространена трактовка «места жительства» как жилого помещения, где лицо зарегистрировано по месту жительства. Конституционный и Верховный суды неоднократно и категорически указывали на то, что регистрация является лишь одним из доказательств, «отражающих факт нахождения лица по месту жительства» и что отсутствие регистрации не исключает возможность установления судом общей юрисдикции места жительства на основе других данных, не обязательно исходящих из органов регистрационного учета.

---

<sup>1</sup> Права человека в Российской Федерации: доклад о событиях 2011 г. (составитель Н. Костенко), М, Московская Хельсинская группа, 2012.

Сейчас регистрацию по месту жительства (прописку) можно «купить» вместе с квартирой, что означает безусловный прогресс по сравнению с жизнью СССР, когда и квартиры не продавались.

Регистрация до настоящего времени сохраняет многие черты разрешительной прописки. Теоретически регистрация дает возможность получать социальные льготы в любом месте страны, свободно менять место жительства. Но отсутствие регистрации ведет к дискриминации граждан. Речь идет не о бомжах, а об обычных людях, не имеющих своего жилья, о тех, кто пока не может купить квартиру. О тех, кто снимает жилье, но не может в этом съемном жилье зарегистрироваться. Письменного договора найма жилья недостаточно даже для временной регистрации жильцов по месту пребывания: в органах регистрационного учета требуют явки всех собственников жилья. Часто это неосуществимо.

Сохранились типичные нарушения, связанные с регистрацией. Например, районные отделы ОМВД и администрации сельских поселений отказывают в регистрации граждан (в т. ч. – членов семьи) из-за нехватки жилплощади (9 кв. м на человека). Хотя в случае, когда жилье находится в собственности, закон не устанавливает таких ограничений.

Права граждан России, живущих без регистрации (без прописки – как это называлось в СССР) по месту жительства или по месту пребывания, постоянно нарушаются.<sup>1</sup>

Существуют противоречия закона и практики. При исключительно уведомительном характере регистрации, на деле отсутствие регистрации сегодня так же, как когда-то отсутствие прописки, часто является причиной отказа при попытке устроиться на работу; несвоевременная постановка на

---

<sup>1</sup> Ю.И. Зельников. Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калужской области и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Калужской области в 2018г., Калуга, 2019г.

регистрационный учет, влечет за собой административный штраф; без регистрации, как без прописки, невозможно получить социальные льготы и бесплатное обслуживание в больницах и поликлиниках; регистрация (прописка) нужна для проведения юридически значимых действий — получения ИНН, покупки и продажи, написании дарственных и завещаний, приобретения статуса ИП и участия в создании юридических лиц. Попытка понять, что изменилось и чем отличается регистрация от прописки, требует изучения законодательства и правоприменительной практики. Кроме штрафа гражданин РФ, не имеющий регистрации, постоянно сталкивается с нарушением своих гражданских, социальных, трудовых прав, то есть на каждом шагу сталкиваются с незаконной дискриминацией.

Например, Трудовой Кодекс РФ (ст. 64) относит отказ в приеме на работу из-за отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания к дискриминации<sup>1</sup>.

Нарушения прав граждан из-за отсутствия регистрации:

Для простоты рассмотрим случай: гражданин не имеет регистрации нигде и никакой из-за отсутствия жилья, где он может зарегистрироваться на законном основании. Либо-нигде не имеет постоянной прописки (регистрации по месту жительства).

1. Районные отделы ЗАГС:

- Отказ в регистрации рождения ребенка, регистрации брака/развода из-за отсутствия регистрации у заявителя (одного из заявителей).

2. Администрации муниципальных образований (жилищные отделы):

- Отказ в постановке на жилищный учет граждан, постоянно проживающих на территории муниципальных образований без регистрации

---

<sup>1</sup> В.И. Миронов, Постатейный комментарий Трудового Кодекса РФ, М, ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2002 .

по месту жительства, не имеющих никакого жилья, - из-за отсутствия постоянной прописки.<sup>1</sup>

3. Районный пенсионный фонд (УПФР) отказывает в назначении пенсии:- переселенцам из бывших республик СССР, получившим гражданство РФ и российские паспорта, без регистрации по месту жительства (постоянной прописки) на территории России. Их не считают постоянно проживающими в России.

4. Работодатели:

- отказ в приеме на работу без регистрации (нарушение ст. 64 ТК РФ).

5. Страховая медицинская компания (РОСНО-МС, МАКС-М):

- Отказ в выдаче медполиса ОМС без регистрации, несмотря на закон.

6. Органы социальной защиты – Министерство по делам семьи и социальной политике; районные (городские) Управления/отделы социальной защиты:

- Отказы в назначении социальных пособий (в т. ч. пособий на детей) из-за отсутствия регистрации.

Прекращение выплаты пособий из-за окончания срока регистрации по месту пребывания.

7. Избирательные комиссии нарушают политические права граждан.

- Нарушения активного избирательного права из-за отсутствия регистрации: в списки избирателей не вносят граждан РФ, живущих без регистрации по месту жительства.

8. ГИБДД:

- Отказ в постановке на учет автомобиля из-за отсутствия регистрации.

9. Центры занятости:

---

<sup>1</sup> Л.Ю. Грудцина, Постатейный комментарий к Жилищному Кодексу РФ, М, Изд-во Эксмо, 2005.

- Отказ в признании безработными, в пособии по безработице из-за отсутствия регистрации по месту жительства.

10. Налоговая инспекция:

- без регистрации гражданина не ставят на налоговый учет и не выдают ИНН.

11. Банки:

- без регистрации по месту жительства не выдают кредит и невозможно оформить ипотеку.

Факт проживания в городе/поселке/деревне можно установить в судебном порядке. Но во многих случаях чиновники требуют не подтверждения факта (постоянного) проживания в городе N, а отказывают именно из-за отсутствия регистрации. Например, живущей в Обнинске выпускнице Азаровского детдома сироте Раде С. 18 лет, родившей ребенка, в Управлении социальной защиты населения (УЗСН) г. Обнинска отказали в приеме заявлений на получение пособий на новорожденного ребенка из-за отсутствия у нее регистрации. На депутатский запрос был получен ответ начальника УСЗН, где написано: «Лицам, не имеющим регистрации по месту жительства либо по месту пребывания на территории РФ, указанные пособия не назначаются».

Пенсионный фонд, органы социальной защиты и другие государственные и муниципальные органы не считают гражданина России, не имеющего регистрации по месту жительства на территории России, постоянным жителем России. Пенсионный фонд проживание гражданина без регистрации по месту жительства (постоянной прописки) расценивает как отсутствие подтверждения постоянного проживания в России. Хотя проживание без постоянной прописки вызвано отсутствием жилья в собственности или в

социальном найме, где гражданин на основании закона имеет право зарегистрироваться постоянно по месту жительства.

УПФР г. Обнинска дает гражданину отказ в назначении пенсии на том основании, что гражданин не представил документы, подтверждающие факт постоянного проживания в России, а регистрации по месту пребывания недостаточно для назначения пенсии в России – требуется постоянная прописка. В ответе ОПФР Калужской области Уполномоченному по правам человека на жалобу на отказ в назначении пенсии пишут: «наличие регистрации по месту пребывания не отнесено российским законодательством к постоянному месту жительства граждан». Правда, в этом ответе на жалобу уже написано, что «место жительства может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных в регистрацией его компетентными органами».

## 2.2. Судебная защита прав человека, нарушаемых из-за отсутствия регистрации

За проживание без регистрации гражданина привлекают к административной ответственности. Такое Постановление легко оспорить в суде, но большинство этого не знают. Вот пример жалобы в суд.

В Обнинский городской суд  
от К. Игоря Александровича  
бомж, тел.

Жалоба

на Постановление № 1527 по делу об административном нарушении

Постановлением № 1527 от 15 декабря 2016 г. я был признан виновным в правонарушении, в котором я не виноват.

Постановлением начальника отдела по вопросам миграции ОМВД по г. Обнинску я был признан виновным в правонарушении, предусмотренном ст. 19.15.1 ч. 1 КоАП РФ – за отсутствие у меня регистрации по месту жительства либо месту пребывания.

С указанным Постановлением № 1527 я не согласен.

В Протоколе и в Постановлении написано, что мое место жительства - г. Обнинск, ул. Лермонтова, д. 3, кв. 12. Меня оштрафовали за проживание там без регистрации по месту жительства с 24 августа 2015г.

Но по этому адресу я не проживаю. 24 августа 2015г. я находился в заключении, где был зарегистрирован по месту пребывания. Я освобожден только 18 марта 2016г.

В Протоколе я написал объяснение, что я вышел из заключения. Паспорт получил в лагере – без штампа о регистрации. Никакого жилья я не имею: я бомж. Мне выдали новый паспорт без штампа о регистрации. Я вообще не понимаю: в чем моя вина?

В Протоколе и Постановлении № 1527 не указано мое фактическое место жительства. Ничего не сказано о причине отсутствия у меня регистрации: отсутствие у меня места жительства.

Согласно ч. 1 ст. 6 Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства» гражданин РФ, изменивший место жительства, обязан зарегистрироваться не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства.

Согласно ч. 1 ст. 5 указанного Закона гражданин РФ, обязан зарегистрироваться в срок 90 дней со дня прибытия в место пребывания.

Т.о. обязанность зарегистрироваться в установленный законом срок возникает у гражданина со дня прибытия в место жительства или в место пребывания. Я бомж, у меня нет жилья, где я могу жить, и где обязан зарегистрироваться. В моем бездействии нет состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.15.1 ч. 1 КоАП РФ.

Прошу Постановление № 1527 по делу об административном правонарушении отменить, производство по делу прекратить.

Приложение, дата, подпись.

В случае письменного отказа пенсионного фонда в назначении пенсии из-за отсутствия у гражданина регистрации по месту жительства (постоянной прописки), целесообразно не идти в суд устанавливать факт постоянного проживания в гражданина России, а обжаловать в суд этот отказ. В этом случае пенсия будет назначена с дня обращения в УПФР. А если устанавливать через суд факт постоянного проживания в гражданина России, то в заявление о назначении пенсии в УПФР придется подавать повторно – после вступления в силу решения суда об установлении этого факта, и пенсию человек получит на несколько месяцев позже.

Вот образец иска в суд по пенсии.

В Малоярославецкий районный суд Калужской области

Истец: Р. Елена Федоровна

Живу: г. Малоярославец, ул. ... тел. 910-...

Ответчик: Управление пенсионного фонда РФ  
в Малоярославецком районе Калужской области

г. Малоярославец, ул. Гагарина, 2а

Исковое заявление о праве на назначение страховой пенсии по старости

Я, Р. Елена Федоровна родилась 6 января 1952г. в Украинской ССР (СССР) в селе Терпение Мелитопольском районе Запорожской области. После распада СССР я стала гражданкой Украины, жила в Геническом районе Херсонской обл. В 55 лет на Украине мне назначили пенсию. В 2014 году я жила с дочерью в г. Донецке, а была прописана в Геническом районе Херсонской обл.

В ноябре 2014 года мы с мужем и дочерью бежали в Россию из-за войны в Донецке. Я приехала в Россию в Калужскую область на ПМЖ. Я получила временное убежище в России, мы стали участниками программы переселения соотечественников из-за рубежа в Калужскую область. Я получила РВП, затем российское гражданство. При этом я отказалась от гражданства Украины.

В марте 2018г. мне дали паспорт гражданина РФ. В августе 2018г. я зарегистрировалась по месту пребывания в п. Заря СНТ Дева Малоярославецкого р-на Калужской области, а живу в г. Малоярославец по указанному выше адресу.

6 сентября 2018г. я обратилась в Управление ПФР в Малоярославецком р-не. с заявлением о назначении мне страховой пенсии по старости, предоставила трудовую книжку со сведениями о трудовой деятельности, другие необходимые документы. И сообщила, что на Украине мне была назначена пенсия по возрасту. Кроме того, я просила запросить мое пенсионное дело из Пенсионного Фонда Украины, сообщив район и адрес, где я была зарегистрирована.

Однако спустя 3 месяца мною было получено из УПФР в Малоярославецком районе Решение № 480 от 12.12.2018г. «Об отказе в установлении пенсии». Отказ мотивирован тем, что у меня отсутствует

регистрация по месту жительства в РФ, а также тем, что я не предоставила документа о снятии с регистрационного учета на Украине

На основании этого, со ссылкой на Соглашение «О гарантиях прав граждан государств участников СНГ в области пенсионного обеспечения» от 13 марта 1992 г., УПФР отказал мне в праве получения пенсии по старости на территории РФ. Также в Решение № 480 в списке представленных мною документов не указана трудовая книжка.

Считаю отказ мне в праве получать пенсию на территории РФ незаконным. В Решении написано, что я не представила документы, подтверждающие факт постоянного проживания в России, а регистрации по месту пребывания недостаточно для назначения пенсии в России – требуется постоянная прописка. Также отказ в назначении пенсии вынесен «в связи с отсутствием данных о снятии с учета по месту жительства на Украине». У меня 25 лет трудового стажа. Пенсию, назначенную на Украине, мне уже полгода не платят, а в России мне отказали в пенсии по старости. Обязательства по пенсионному обеспечению несет государство, на территории которого пенсионер проживает. Пенсионный фонд не считает меня постоянно проживающей в России. Действительно, уезжая в ноябре 2014 года из Донецка в Россию на ПМЖ, я не смогла сняться с учета по месту жительства на Украине, т.к. я была прописана не в Донецке, где жила, а в Херсонской области. Я туда не поехала, а сразу приехала в Россию в Калужскую область.

Но я с 2014г. не живу в Херсонской области Украины, я постоянно живу в России в Малоярославецком р-не Калужской области. Я такой же гражданин России, как все. Обязательства по пенсионному обеспечению несет государство, на территории которого пенсионер проживает. Я проживаю в России и не проживаю на Украине. У меня нет места жительства на

территории иностранного государства. Место жительства – по закону - это место постоянного или преимущественного проживания человека (ч.1 ст.20 ГК РФ). По смыслу самого понятия место постоянного или преимущественного проживания у человека только одно.

Моё постоянное проживание на территории РФ с ноября 2014 г. по настоящее время подтверждается получения временного убежища в России, участием в Программе переселения в РФ, а также отказом от гражданства Украины. Т.о. я приехала в Россию на ПМЖ, а не временно. Регистрации по месту жительства у меня нет из-за отсутствия собственного жилья.

В соответствии с п. 3 Указания от 18 января 1996 г. N 1-1-У Министерства социальной защиты населения Российской Федерации: «Лицам, обращающимся за назначением пенсии и имеющим наряду с регистрацией по месту жительства в России прописку по месту жительства на территории другого государства, назначение пенсии может быть произведено независимо от факта выписки с места жительства на территории другого государства. Однако при этом требуются сведения о прекращении выплаты пенсии по прежнему месту жительства или о том, что пенсия не назначалась».

УПФР, видимо, решил, что запрос моего пенсионного дела из Украины нецелесообразен. (Я позвонила в Пенсионный Фонд на Украину: такой запрос туда не поступал). В связи с моим отсутствием по адресу регистрации на территории Украины по прежнему месту жительства выплата мне пенсии была прекращена. Отказ ответчика привёл к нарушению моего права на пенсионное обеспечение. Я по возрасту уже не могу работать, а пенсионный фонд оставил меня без средств существования.

Требования УПФР представить документ о снятии с регистрационного учета по месту жительства на Украине я считаю противоречащими закону,

т.к. при обращении с заявлением о назначении пенсии предоставление таких сведений не предусмотрено законом. На основании выше изложенного

ПРОШУ СУД:

Признать незаконным решение УПФР в Малоярославецком районе № 480 от 12.12.2018г. об отказе в установлении мне, Ревенко Елене Федоровне страховой пенсии по старости.

Обязать ответчика назначить мне пенсию с даты прекращения её выплаты на территории Украины.

Приложение, дата, подпись.

Т.о. любому гражданину России, переселившемуся в Россию из-за рубежа и не имеющему своего жилья и постоянной прописки – пенсию приходится получать через суд. Или можно купить фиктивную регистрацию по месту жительства – и получить пенсию без суда, что гораздо быстрее и проще. Не может же каждый переселенец оформлять пенсию через суд. Причем, речь идет о нескольких заседаниях суда с участием представителя.

Суды в Калужской области восстанавливают нарушенные права лиц, проживающих без регистрации, на получение пенсии, пособий на детей, постановку в очередь для получения социального жилья и пр. Однако, игнорируя судебную практику, чиновники продолжают систематически нарушать законы и права граждан, не имеющих регистрации. Причина игнорирования конституционных прав граждан – безнаказанность чиновников. Чиновник отказывает матери в пособии на детей из-за отсутствия у нее и детей регистрации, лишая их средств существования. Суд признает отказ незаконным, матери начинают платить пособие, но чиновник не бывает наказан за то, что из-за его незаконного решения дети голодали.

Вот типичный пример. Роза Ф. живет без регистрации в деревне Мишково Боровского р-на Калужской области. На дом, где она живет нет

документов, поэтому она не может там зарегистрироваться. У Розы родился сын. Пособие на него Розе пришлось получать по суду, – из-за отсутствия у мамы и ребенка регистрации. Вначале я подала в суд заявление об установлении факта постоянного проживания в Боровском районе Калужской области. Но судья предложила подать жалобу на отказ в назначении пособия на ребенка. Действительно, суд постановил назначить пособие со дня рождения ребенка. Вот это исковое заявление.

В Боровский районный суд

Истец: Федеренко Роза Николаевна

Адрес: Боровский район, дер. Мишково

Ул. Лермонтова, д. 5, Телефон: 8 906 640 34 73

Ответчики:

1. Отдел социальной защиты Администрации

Боровского района

Адрес: г.Боровск, ул.Советская, 4

2. Министерство труда и социальной защиты

Адрес: г. Калуга, ул.Пролетарская, 111

Исковое заявление

Об обязанности ответчика назначить пособия на ребенка и о взыскании денежных средств за невыплаченные пособия

Я, Федеренко Роза Николаевна мать-одиночка. С ребенком Федеренко Давидом Егоровичем, родившимся 1 июля 2016г. в г. Обнинске, проживаю в Мишково по вышеуказанному адресу без прописки. На частный жилой дом, в котором я проживаю, нет никаких документов, дом не оформлен в собственность. В этом доме вообще никто не зарегистрирован. Иного жилья у меня нет. Я живу здесь два года. Регистрации у меня нет нигде – ни временной, ни постоянной. Я и ребенок – граждане России.

После рождения ребенка я неоднократно обращалась в отделы социальной защиты в г. Обнинске и в г. Боровске, чтобы получить детские пособия на ребёнка: пособие по уходу за ребенком до 1.5 лет, ежемесячное пособие на ребенка пособие на рождение ребенка. Вначале у меня не принимали заявления на пособия т.к. я была несовершеннолетней. Потом у меня не принимали заявления из - за отсутствия у меня прописки (регистрации). Целый год мне не платят пособия на ребенка.

15 марта 2017г. я ездила в Отдел соц.защиты в г. Боровске, чтобы мне выплатили детские пособия на ребёнка: пособие по уходу за ребенком до 1.5 лет, ежемесячное пособие на ребенка пособие на рождение ребенка. Нам было отказано в оформлении пособия из - за отсутствия у меня прописки, пусть даже временной. Отказ в приеме у меня заявления был устный.

Тогда я послала письмо в Администрацию Боровского района по вопросу назначения мне пособия на ребёнка. Мне пришел ответ от 22.03.2017г., что для назначения мне пособия мне нужно представить документ, подтверждающий факт проживания на территории Боровского района. Мне посоветовали обратиться в суд: установить место жительства.

Поэтому я подала в Боровского районный суд заявление об установлении факта проживания на территории Боровского района. Установление данного факта нужно было мне для дальнейшего обращения в Отдел социальной защиты администрации Боровского района начисления всех причитающихся мне пособий.

1 июня 2017г. суд вынес определение, имеет место спор о праве на получение социальных выплат, пособий, и мне нужно подавать в суд исковое заявление. Также 1 июня 2017г. в отделе соц.защиты Боровского района у меня приняли заявление о назначении ежемесячного пособия на ребенка.

Позже мне выдали письменный отказ от 1 июня 2017г., где написано, что в связи с отсутствием регистрации по месту жительства ... «права на выплату пособия Вы не имеете». Это спор о праве.

Я считаю, что отдел соц.защиты нарушает мои права и права моего ребенка из-за отсутствия у нас регистрации. По закону я, гражданка РФ, имею право на получение пособия на ребенка – по месту жительства, независимо от наличия регистрации или отсутствия регистрации. Так написано в ст. 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 28.12.2013) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»: «регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством».

Однако я сталкиваюсь с дискриминацией со стороны отдела соц.защиты из-за отсутствия регистрации в Боровском районе, хотя я не зарегистрирована ни в каком другом городе или районе и нигде не получаю пособия на ребенка.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в Постановлении от 2 февраля 1998 года № 4-П, заключается в том, что факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав или обязанностей; регистрация является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства.

В этой связи, прежде чем вынести отказ в выплате мне пособий на ребенка, ответчик должен был провести проверку и удостовериться в том, что я действительно не проживаю в Мишково, поскольку закон связывает право

на получение выплат именно с фактом проживания, а не регистрацией по месту жительства.

Согласно ст. 27 Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

В ст. 1 ФЗ № 81-ФЗ от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» написано, что действие закона распространяется на граждан РФ, проживающих на территории РФ. Я с ребенком постоянно живу на территории России, в Калужской области в дер Мишково.

Ежемесячные пособия, которые мне не платят, являются единственным источником моего дохода, т.к. я мать-одиночка и не работаю из-за маленького ребенка.

На ребенка я должна получать ежемесячно следующие пособия:

5000 руб. - по уходу за ребенком до 1,5 лет;

По 400, 00 руб. – ежемесячное пособие на ребенка (как мать-одиночка).

С 1 июля 2016г. , т.е. уже 12 месяцев Отдел соц.защиты Боровского района не выплачивает мне положенные по закону пособия на ребенка.

Сумма невыплаченных мне за 12 месяцев пособий равна:

$(5000 \text{ руб.} + 400) * 12 = 64800 \text{ рублей.}$

Считаю, что при таких обстоятельствах ответчик неправомерно признал за мной отсутствие права на получение пособия на ребенка. В соответствии со ст. 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 28.12.2013) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в Постановлении от 2 февраля 1998 года № 4-П, заключается в том, что факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав или обязанностей; регистрация является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства.

В этой связи, прежде чем отказать мне в выплате пособий, ответчик должен был провести проверку и удостовериться в том, что я действительно не проживаю Мишково, поскольку закон связывает право на получение выплат именно с фактом проживания (временного или постоянного) на территории Боровского района, а не с наличием регистрации.

Согласно ст. 27 Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

В соответствии со ст. 2 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» под местом жительства понимается жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома, а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Анализ приведенных правовых норм позволяет сделать вывод о наличии у меня права на получение ежемесячных пособий по уходу за детьми за период с 1 июля 2016г. по настоящее время при данных фактических обстоятельствах.

Согласно ст. ст. 7, 39 Конституции РФ пособия являются гарантией государства по социальной защите населения. Создание условий,

обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, является приоритетной задачей.

Я живу в деревне Мишково 2 года. Подтвердить факт моего постоянного проживания на территории Боровского района Калужской области могут свидетели. Также этот факт подтверждается документально:- Свидетельством о рождении сына, выданное в отделе ЗАГС Боровского района.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. ст. 131, 132 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Прошу:

1. Взыскать с ответчика в мою пользу денежные средства в размере 64800 рублей (шестьдесят четыре тысячи восьмьсот) рублей – сумму невыплаченных мне пособий на ребенка за период с 1 июля 2016г. по июнь 2017г.
2. Взыскать с ответчика в мою пользу госпошлину за рассмотрение дела в суде в размере 300 рублей.

ПРИЛОЖЕНИЯ:

«\_\_» \_июня\_ 2017 г. \_\_\_\_\_ / : Роза Федеренко

15 августа 2017г. Боровский районный суд обязал Отдел социальной защиты администрации Боровского района выплатить пособия на ребенка с даты рождения ребенка. (Решение суда прилагается). Пособие на первого ребенка Розе платят. 26. 02. 2020 г. у Розы родился второй ребёнок - дочь. Роза обратилась в Отдел социальной защиты Боровского р-на, где она получает ежемесячное пособие на старшего ребёнка, за получением пособий на новорожденную дочь. Но в Отделе социальной защиты у нее не приняли заявление на пособия для новорожденной дочки. Письменного отказа в пособиях не дали. Устно

сказали, чтобы Роза снова обращалась в суд - как по первому ребёнку.

Приведенный здесь список типичных нарушений далеко не полный.

Выводы. Человек, проживающий в Калужской области без регистрации, подвергается дискриминации по признаку отсутствия жилья/отсутствия регистрации.

Закон о «резиновых» квартирах привел к нарушениям прав многодетных семей, нуждающихся в государственной поддержке. Миграционная служба теперь самостоятельно лишает прописки (снимает с регистрационного учета) граждан России, не проживающих по месту регистрации. Многодетная семья не имеет собственного жилья и снимает квартиру – без регистрации. Хозяин квартиры не хочет (или не может) зарегистрировать мать с детьми. Или семья с детьми вообще живет на даче на садовом участке, а садовый домик не считается жилым помещением и там нельзя зарегистрироваться. В жизни на каждом шагу у родителей требуют регистрацию (прописку). И многодетные семьи ищут знакомых, кто согласится их зарегистрировать в своей квартире.

И вот регистрацию многодетных матерей районный ОВМ ОМВД аннулировал, признав ее фиктивной. И сообщил об этом в городской отдел социальной защиты. Отдел соцзащиты на этом основании снял с учета многодетные семьи и прекратили платить им пособия на детей! Просто перестали считать матерей и их детей, не имеющих своего жилья, жителями города. Отнимают удостоверение многодетного родителя. Хотя матери с детьми не уехали из города и еще не умерли. Но такая угроза уже есть. Ведь некоторые многодетные матери и их дети жили только на детские пособия, т.к. матери не работают.

В статье 3 Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства» написано: «Регистрация или

отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ,...» Конституция России запрещает любую дискриминацию. В том числе - дискриминацию граждан, не имеющих жилья и живущих поэтому без прописки. Лишение регистрации в городе не является законным основанием прекращения выплат пособия на детей или отказа в получение бесплатно участка земли. Чиновникам это тоже известно. Почему же чиновники бесстрашно нарушают российские законы и Конституцию?

Матери не могут самостоятельно защитить права своих детей, не умеют сами написать жалобу в суд. Обычно для прекращения таких грубых и массовых нарушений прав граждан достаточно пожаловаться прокурору. Но в Обнинске именно прокурор инициировал лишение социальных гарантий многодетных матерей, живущих с детьми не по месту регистрации.

Нарушения прав граждан, живущих прав граждан продолжается.

В конце мая 2020г. пришло письмо по e-mail: «Добрый день! Юлия меня зовут. В 2011 году получила гражданство РФ в г. Липецке, с 2011 и по настоящее время живу и работала в Москве официально, по трудовой. С 2011 по 2013 жила по временным регистрациям, с 2013 по 2015 имела постоянную регистрацию в Москве, с 2015 года и по настоящее время живу по временным регистрациям. С 2017 по одному адресу где проживаю и сейчас. В марте 2020 года уволилась по собственному желанию, пыталась получить статус безработного, но в данном статусе мне отказали сославшись на регистрацию не в г. Москве, а поставили с 01.05.2020 года в качестве ищущего ( понятно, что никто искать мне ничего не будет на таких условиях) работу и без пособия. Хочу подать в суд и до конца не понимаю, мне сначала надо установить юридический факт своего проживания аж с 2011 года? Или исковое заявление подавать, чтобы меня восстановили с 01.05.2020 года и дали статус

безработного и в иске уже расписать и предоставить доказательства, что здесь проживала и проживаю?» Юлия оставила свое обращение на сервере Правительства Москвы, это обращение было рассмотрено.

Ответ Юлии заместителя начальника Управления содействия занятости населения А.К. Санталовой: «В соответствии с действующим законодательством решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска работы, безработным принимает служба занятости населения по месту жительства гражданина. Место жительства подтверждается отметкой в паспорте. Служба занятости населения города Москвы не вправе поставить Вас на учет в качестве безработного гражданина, т.к. Вы зарегистрированы по месту жительства не в городе Москва». У Юлии нет постоянной регистрации по месту жительства на территории РФ, у нее временная регистрация в Москве и паспорт без штампа о прописке. Человека, живущего без постоянной прописки, не признают постоянным жителем Москвы и не признают безработным, - чтобы не платить ему пособие по безработице. Гражданина, живущего в России без постоянной прописки, пенсионный фонд не признает постоянным жителем России, - чтобы не платить ему пенсию.

В официальном ответе даже не упомянута позиция Конституционного Суда РФ, что место жительства гражданина может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с регистрацией его компетентными органами. Видимо, умышленно не упомянута возможность установить факт постоянного проживания в Москве по суду, чтобы не подсказывать гражданину о возможности обратиться в суд.

Я написала иск в суд для жительницы Москвы, которую неправомерно считают иногородней.

Тимирязевский районный суд г. Москвы

Истец: П-на Юлия Александровна

г. Москва,  
Ответчики :  
Отдел трудоустройства  
«Дмитровский» г. Москвы 127644,  
г. Москва, Лобненская ул., д. 4А  
Ответчик: Департамент труда и социальной  
защиты населения г. Москвы 107078  
ул. Новая Басманная д. 10 стр. 1

### Исковое заявление

Об обязанности ответчика признать безработным и назначить пособие по безработице и выплаты на несовершеннолетнего ребенка с момента подачи заявления.

Я проживаю совместно с супругом П-ным Артемом Валерьевичем и сыном П-ным Кириллом Артемовичем 17.02.2017 г.р, в г. Москве по адресу: проезд... 14 сентября 2017 года между мной и собственником квартиры расположенной по вышеуказанному адресу Гуциным Г.В., был заключен договор безвозмездного пользования жилым помещением в простой письменной форме сроком на 5 лет, до 14 сентября 2022 года. По указанному адресу я зарегистрирована по месту пребывания с 19 сентября 2017 года до 19 сентября 2021 года.

Я постоянно живу и работаю в Москве с 2011 года. Два года я была зарегистрирована постоянно по месту жительства, сейчас я зарегистрирована по месту пребывания. Своего жилья у меня нет ни в собственности, ни в социальном найме ни в Москве ни в другом регионе России. Поэтому

постоянной регистрации на территории РФ у меня нет. Я вынуждена снимать жилье и регистрируюсь в съемном жилье по месту пребывания.

13.03.2020 года я была уволена по собственному желанию.

В апреле 2020 года через интернет-портал Центра занятости населения г. Москвы «Моя работа» (czn.mos.ru) я зарегистрировалась и указала адрес своей электронной почты [kac1988@mail.ru](mailto:kac1988@mail.ru) для связи со мной. Для получения статуса безработного и поиска подходящей работы я обратилась в отдел трудоустройства «Дмитровский». Заполнив заявление в электронном виде и прикрепив к заявлению требующиеся для этого документы, а именно фото: трудовой книжки с отметками о своей трудовой деятельности с датой увольнения, первых страниц паспорта, свидетельства о регистрации по адресу проживания, свидетельства о рождении моего несовершеннолетнего ребенка Паночина К.А., 2017 г.р. В ответ на мои электронные обращения:

0001-9000003-033302-25669444/20 от 11.04.2020 года в ГКУ Центр занятости населения г. Москвы , 12112411/200 от 30.04.2020 г отдел «Дмитровский» и 1290522/200 от 08.05.2020 года отдел «Дмитровский, мне 10.05.2020 г на мою электронную почту kac 1988@ mail.ru , которую я оставляла для связи на сайте czsn.mos.ru во время регистрации, пришло уведомлении на мое имя

№ 01-34-18266444/20 от 07.05.2020 года в электронном формате из которого я узнала, что меня зарегистрировали в качестве лица ищущего работу, а в статусе безработного мне было отказано на основании того, что я «зарегистрирована по месту жительства не в г. Москве». Также в электронном письме были указаны контакты инспектора отдела трудоустройства «Дмитровский» (САО) г. Москвы Тенетник Яны Сергеевны, которая занимается моим учетным делом и адрес ее электронной почты [tenetnikys@social.mos.ru.](mailto:tenetnikys@social.mos.ru), на который 15.05.2020 года я направила

электронное письмо для уточнения даты с которой я была зарегистрирована в статусе лица ищущего работу, так как ранее информации о дате регистрации в вышеуказанном статусе я не получала. Инспектор Тенетик Я.И., в электронной переписке со мной подтвердила, что меня поставили на учет в качестве лица ищущего работу, с 01.05.2020 года без начисления пособия по безработице.

Я считаю, что Департамент труда и социальной защиты г. Москвы и отдел трудоустройства «Дмитровский» г. Москвы нарушают мои права, как гражданина Российской Федерации, так как Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства, определенными в ее статье 7 (часть 1), предусматривает установление государственных гарантий реализации гражданами конституционных прав на труд, охрану труда и здоровья, социальную защиту от безработицы (статья 7, часть 2; статья 37, часть 3; статья 39, часть 2).

Действительно, согласно п. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения в Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 20 апреля 1996 г.), решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости по месту жительства гражданина. В электронном уведомлении на мое имя написано, что я «зарегистрирована по месту жительства не в г. Москве». Но это ошибка. Я нигде не зарегистрирована по месту жительства, т.е. у меня нет постоянной прописки (штампа в паспорте). У меня нет не только регистрации за пределами Москвы, но и нет никакого жилья за пределами Москвы. Я нигде не зарегистрирована по месту жительства. А мне отказано в признании безработной по причине, что я «зарегистрирована по месту жительства не в г. Москве».

Я постоянно живу в Москве с 2011г., т.е. уже 9 лет. Кроме Москвы я нигде не живу и нигде не зарегистрирована ни временно ни постоянно.

Считаю, что мне незаконно отказали в признании безработной. В п. 2 ст. 3 указанного Закона говорится, что ищущий работу гражданин, признается безработным по месту жительства. В законе не говорится о регистрации по месту жительства.

1. Но в Департаменте труда и социальной защиты г. Москвы и в отделе трудоустройства путают «место жительства» и регистрацию по месту жительства. п. 2 ст. 3 указанного Закона трактуется службой занятости как устанавливающая в качестве обязательного условия приобретения гражданином статуса безработного наличие регистрации по месту жительства.

2. Утверждение, что я зарегистрирована по месту жительства не в г. Москве – из-за чего мне и отказали в признании безработной – не соответствует действительности.

3. Я постоянно живу в Москве 9 лет, хотя не имею своего жилья и поэтому зарегистрирована в Москве по месту пребывания. Москва – место моего жительства в смысле ст. 20 ГК РФ, т.е. место постоянного проживания.

Ситуацию аналогичную моей рассматривал Конституционный Суд Российской Федерации по жалобе Кушнарера - Определение Конституционного Суда РФ от 5 октября 2000 г. № 199-О. Кушнареру также отказали в городе Москве в признании безработным из-за отсутствия регистрация по месту жительства. По мнению заявителя, в силу такого толкования закона статус безработного могут получить лишь граждане, зарегистрированные по месту жительства, чем нарушаются его права, гарантированные Конституции Российской Федерации.

Кроме того, понятие места жительства и связанные с ним права и обязанности гражданина определяются комплексом норм, закрепленных в статье 20 ГК Российской Федерации.

Позиция Конституционного Суда РФ: Место жительства гражданина может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с регистрацией его компетентными органами.

Причина отсутствия у меня регистрации по месту жительства – отсутствие собственного жилья, где я могла бы зарегистрироваться на законных основаниях. Я с 2011г. постоянно живу в Москве, что подтверждается документально и показаниями свидетелей.

С 2011 года и по настоящее время я работала, проживала и проживаю в г. Москве о чем имеются записи в моей трудовой книжке, а также сохранившиеся свидетельства о временной регистрации, выписка из домовой книги, листок убытия, также могу подтвердить показаниями свидетелей.

С 1 октября 2011 года я была трудоустроена в ООО «ВИОЛА» на должность менеджера-бара.

01.09.2011 года после моего обращения с заявлением, Инспекцией Федеральной налоговой службы № 1 по г. Москве мне было выдано свидетельство серией 77 № ... о постановке на учет физического лица в налоговом органе и был присвоен ИНН 13.03.2014 года на мою девичью фамилию Андреева Ю.А., после моего обращения с заявлением в ООО «Медстрах» расположенного по адресу: г. Москва, ул.Верхняя Красносельская .., ..., мне был выдан полис ОМС ООО «Медстрах» под №...

С 3 декабря 2014 года по 13 марта 2020 года я проходила службу в органах внутренних дел, в центре кинологической службы УВД по СВАО г. Москвы, на должности младшего инспектора-кинолога.

09.06. 2016 года между мной и П-ным А.В., был зарегистрирован брак во «Дворце Бракосочетания № 1 Управления ЗАГС Москвы» расположенный по адресу: г. Москва Малый Харитоньевский переулок д. 10.

17.02. 2017 году у меня родился сын П-н К.А., в роддоме № 32 ГКБ им. С.П. Боткина, который располагался по адресу: г. Москва ул.3-я Красногвардейская д. 1.

В настоящее время я прикреплена и обслуживаюсь по месту жительства в ГБУЗ КДЦ № 6 ДЗМ, городская поликлиника № 188, филиал № 3 расположенной по адресу: г. Москва, ул. Дубнинская., ...Мой сын П-н К.А., в 2017 году был прикреплен и обслуживается в ГБУЗ Детская городская поликлиника № 16, филиал № 3 расположенной по адресу: г. Москва, Рогачевский переулок д. 5, а также прикреплен и посещает детский сад ГБОУ школа № 1799, здание № 6 находящийся по адресу: г. Москва ул. Дубнинская д. 49.

С октября 2011 года по октябрь 2013 года я проживала у своей бабушки Андреевой В.А., по адресу: г. Москва, ул. Старый Гай д. ...., зарегистрирована была у нее по месту пребывания в г. Москве.

С 16 ноября 2013 года по 3 октября 2015 года я была зарегистрирована по месту жительства по адресу: г. Москва, ул. ...., у Федина А.В. В октябре 2015 года по просьбе собственника квартиры Федина А.В., я написала заявление, чтобы меня сняли с регистрационного учета по данному адресу. С октября 2015 года и по настоящее время штампа в паспорте о регистрации по месту жительства я не имею нигде в России, но как законопослушный гражданин РФ я оформляю регистрацию по месту пребывания по адресам где проживаю в Москве. После того, как я была снята с регистрационного учета по вышеуказанному адресу я продолжала жить и работать в Москве.

Таким образом, перечень случаев, при которых граждане не могут быть признаны безработными, изложенный в ст.3 названного Закона является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Он не содержит такого основания, позволяющего не признать гражданина безработным, как наличие временной регистрации по месту пребывания. Правовое значение имеет мое постоянное проживание в Москве и более нигде. Москва – мое место жительства с 2011г.

Согласно Статье 20 ГК РФ местом жительства признается место где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Как я указывала ранее, по адресу: г. Москва проезд ... я проживаю с 2017 года совместно с супругом П-ным А.В., и сыном П-ным К.А., другого места жительства на территории РФ я не имею, поэтому подавала заявление по адресу своего проживания в г. Москве.

В ст. 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. От 28.12.2013) « О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации:

«регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством».

Я считаю, что отказ в признании меня безработной и назначении пособия по безработице – это дискриминация по признаку отсутствия у меня своего жилья. Меня не признают постоянным жителем Москвы. Якобы, я «зарегистрирована по месту жительства не в г. Москве». Закон связывает право на получение выплат именно с местом жительства, т.е. с фактом постоянного проживания, а не регистрацией по месту жительства.

19.05.2020 года я направила заказным письмом с описью вложения, претензию в Департамент труда и социальной защиты населения г. Москвы на имя начальника департамента Стружака Е.П. В претензии я просила решить вопрос о моем статусе безработного в досудебном порядке и приложила к претензии следующие копии документов: всех страниц своего паспорта гражданина РФ, регистрации временного пребывания сроком до 2021 года, а также сохранившиеся у меня свидетельства о регистрации выданные ранее органами УФМС по г. Москве, листок убытия, страницы трудовой книжки с отметками о трудовой деятельности на территории г. Москвы, свидетельство о рождении моего ребенка П-на К.А., свидетельство о регистрации брака с П-ным А.В. Ответ на свою претензию я не получила.

В связи с этим прошу обязать отдел трудоустройства Дмитровский расположенный по адресу: г. Москва, ул. Лобненская д. 4А, поставить меня на учет в качестве безработного и назначить мне пособие по безработице с момента моего обращения, а также назначить выплаты на моего несовершеннолетнего ребенка П-на К.А., на основании Постановления Правительства РФ от 12.04.2020 № 485 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020г.

Прошу:

1. Обязать ответчика признать меня в статусе безработного, назначить мне пособие по безработице и выплаты на несовершеннолетнего ребенка с момента обращения в отдел трудоустройства «Дмитровский» г. Москвы.
2. Взыскать с ответчика в мою пользу моральный вред в размере 10 000 рублей.
3. Взыскать с ответчика в мою пользу госпошлину за рассмотрение дела в суде в размере 300 рублей.

Число граждан России, не имеющих своего жилья и поэтому вынужденно живущих без постоянной прописки (регистрации по месту жительства) неуклонно увеличивается. За год Россия стала в два с половиной раза чаще предоставлять гражданство. В первом квартале 2020 года его получили более 161 тысячи человек, заметили аналитики службы международной аудиторско-консалтинговой сети FinExpertiza. Такую статистику за прошедший квартал даёт МВД. Годом ранее к апрелю российское гражданство было предоставлено 63 тысячи 200 человек. Выдача российских паспортов иностранцам непрерывно растёт с 2017 года. Среди получивших гражданство приезжих в этом году больше всего граждан ДНР и ЛНР. В прошлом году правительство разработало законопроект, который упростит получение российского гражданства для жителей четырёх стран - Украины, Белоруссии, Молдавии и Казахстана. Документ предполагает, что им не нужно будет проводить пять лет в России, чтобы получить паспорт, напоминает РБК.

Полагаю, что половина людей, впервые получивших российский паспорт, не имеют в России своего жилья ни в собственности, ни в социальном найме. Эти люди живут в служебном жилье или вынуждены снимать частное жилье. Регистрация в съёмном жилье возможна только временная – на срок найма жилья.

Нарушения прав граждан, живущих без постоянной прописки, также увеличивается и количественно и качественно. Я не понимаю, в чем здесь интерес государства<sup>1</sup>.

Во время карантина по коронавирусу из Москвы пришла замечательная жалоба: «У меня отсутствует регистрация на территории РФ. Мне отказывают в предоставлении услуг - пользовании каршерингом и прокатом

---

<sup>1</sup> Миграция в России, Проблемы правового обеспечения. Сборник научных статей под ред. Доктора юридической наук М.В. Немытиной, Соратов, 2001.

электросамокатов в Москве. На данный момент каршеринг - самый безопасный метод передвижения по Москве. Что мне делать в этой ситуации, и на какой закон я могу сослаться?» Направила ответ: «В Законе РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» записана специальная норма, что наличие или отсутствие регистрации не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами, как федеральными, так и региональными (ст. 3 Закона). Конституция РФ, ст. 19 ч. 2. «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от ... места жительства...». Напишите жалобу в прокуратуру. И обратитесь к депутатам Мосгордумы». Эта жалоба напоминает жалобу в Конституционный Суд РФ Аванова, гражданина России, жившего в Москве, на отказ в выдаче ему загранпаспорта из-за отсутствия у него регистрации на территории РФ. Насколько мне известно, и после вынесения Конституционным Судом Постановления от 15 января 1998 г. № 2-П Аванову так и не выдали загранпаспорт.

Доходит до того, что принятые законы не работают, т.к. для исполнения закона требуют наличия у гражданина постоянной прописки (регистрации по месту жительства).

1 ноября 2019 года вступил в силу Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 257 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лицам без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство». Согласно этому закону Вид на жительство (ВнЖ) выдается без получения разрешения на временное проживание

(РВП) иностранному гражданину, имеющему родителя (усыновителя, опекуна, попечителя), сына или дочь, граждан РФ, постоянно проживающих в Российской Федерации. Под постоянным проживанием в России миграционная служба понимает только регистрацию по месту жительства. Для многих указанные новации в миграционном законодательстве недоступны, т.к. у новых граждан РФ нет регистрации по месту жительства, а ее нет у всех, не имеющих собственного жилья. Временная регистрация может быть и на 5 лет. Но ее не принимают, как регистрацию по месту жительства. Поэтому важное изменение закона с 1 ноября 2019г., которое помогает соединиться родителям и детям, получив без РВП, а значит без всяких мучений с квотами на РВП, сразу вид на жительство, не распространяется на многих, т.к. неременное условие - регистрация по месту жительства гражданина РФ.

Также родитель – гражданин России для подачи заявления о приема в гражданство своего ребенка должен постоянно проживать в России. Под постоянным проживанием в России миграционная служба понимает только регистрацию родителя по месту жительства. Не имея собственного жилья и постоянной прописки, мать или отец граждане России, не могут оформить российское гражданство своему ребенку<sup>1</sup>. Приходится обращаться в суд.

В Жуковский районный суд

Заявители:

Ш-нов Сергей Витальевич

Ш-нова Лариса Васильевна

в

интересах

ребенка:

Ш-новой

Александры

Сергеевны,

28.02.2001 г. р.

---

<sup>1</sup> А.А. Мостовой, Верни гражданство, М, НП ИД «Русская панорама», 2003.

зарегистрированы: г. Жуков, ул...

живем: г. Жуков, ул. ...тел.

Заинтересованные лица:

1. УФМС России по Калужской области

2. Отделение УФМС России по Калужской области в Жуковском районе

Заявление

об оспаривании действий (бездействия)

УФМС по Калужской области и ОУФМС в Жуковском районе

Наша семья – участники государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников из-за рубежа. Первым приехал в Жуковский район муж Ш-нов Сергей Витальевич и получил российское гражданство. Жена с дочкой приехали в июне 2012 г. Будучи гражданином России, я, Ш-нов Сергей Витальевич 15.06.2012 г. подал в ОУФМС в Жуковском районе заявление на прием несовершеннолетней дочери в гражданство РФ. 5.12.2012 г. я, Лариса Васильевна Ш-нова, также подала заявление на прием в гражданство РФ, не включив в заявление дочь, т. к. на нее уже было подано заявление о приеме в гражданство отцом.

13.12.2012 г. в районном ОУФМС нам вручили письменное сообщение об отказе в приеме нашего ребенка в гражданство РФ. Из УФМС по Калужской области вернули без рассмотрения заявление о приеме в гражданство нашей дочери: «в связи с тем, что заявитель не имеет места жительства на территории Калужской области». Возвращение заявления без рассмотрения мотивировано ссылкой на п. 17 Указа Президента РФ № 1325.

Действительно, в пункте 17 «Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ» написано: «Заявление о приеме в гражданство РФ ребенка, один из родителей ... которого имеет гражданство РФ, подается

родителем ребенка, ..., имеющим гражданство РФ, ... по месту жительства заявителя либо по месту жительства ребенка...»

В пункте 18 указанного Положения приведен перечень документов, представляющихся в УФМС вместе с заявлением родителя и подтверждающих проживание ребенка на территории РФ. Таким документом является, в том числе, копия отрывной части бланка уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания. Копию уведомления о прибытии ребенка я подавал.

В указанном Положении не написано, каким документом должно подтверждаться место жительства заявителя (родителя ребенка). Как я должен подтвердить мое место жительства в Калужской области?

Мы переселенцы, переехали из Украины в Россию в Жуковский район Калужской области по государственной программе содействия добровольному переселению соотечественников из-за рубежа. В моем свидетельстве участника госпрограммы, выданном Генконсульством России в г. Львове, написано: «Субъект РФ, выбранный для постоянного места жительства, - Калужская область». 29.01.2012 г. я приехал в Калужскую область и зарегистрировался в УФМС по Калужской области, о чем сделана отметка в свидетельстве участника госпрограммы.

1. Со дня переезда в Россию, т. е. с января 2010 г. и по настоящее время я, Ш-нов Сергей Витальевич, постоянно живу в г. Жукове Калужской области. Собственного жилья пока не имею, снимаю квартиру. Мой паспорт гражданина РФ выдан отделением УФМС по Калужской области в Жуковском районе. Решение о приеме меня в гражданство РФ было принято УФМС по Калужской области. Заявление о приеме в гражданство подается по месту жительства иностранного гражданина. Т. о. в УФМС по Калужской области точно знают, что я приехал на ПМЖ в Калужскую область, получил

гражданство РФ в Калужской области. С момента моего переезда в Россию, я не жил и не был зарегистрирован нигде, кроме г. Жукова.

Т. о. утверждение УФМС, что «заявитель не имеет места жительства на территории Калужской области» не соответствует действительности и непонятно на чем основано. Согласно ч. 1 ст. 20 ГК РФ «местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает». Я, Ш-нов Сергей Витальевич постоянно проживаю в г. Жукове Калужской области, это и есть мое место жительства - по ч. 1 ст. 20 ГК РФ. Если в УФМС считают, что я «не имею места жительства на территории Калужской области», - пусть объяснят: где мое место жительства?

2. Отделение УФМС в Жуковском Районе 15.06.2012 г. приняло заявление Ш-нова С. В. о приеме в гражданство РФ его несовершеннолетней дочери Ш-новой А. С., что подтверждается справкой ОУФМС. Прием заявления свидетельствует, что в ОУФМС вместе с заявлением были поданы все необходимые документы. По закону «О гражданстве РФ» заявление в установленный законом срок должно быть рассмотрено по существу и должно быть принято решение о приеме ребенка в гражданство РФ. Или УФМС могло принять решение об отказе в приеме в гражданство РФ, – для чего нет законных оснований. Возвращение заявление о приеме в гражданство без рассмотрения законом не предусмотрено и нарушает права нашей дочери на гражданство.

Просим суд:

1. Признать незаконным действие (бездействие) УФМС России по Калужской области, выразившееся в непринятии в установленный законом срок решения о приеме в гражданство несовершеннолетней Ш-новой Александры Сергеевны.

2. Обязать ОУФМС в Жуковском районе направить заявление Ш-нова С. В. в УФМС по Калужской области для принятия решения о приеме в гражданство.

3. Обязать УФМС по Калужской области безотлагательно принять решение о приеме в гражданство несовершеннолетней Ш-новой Александры Сергеевны.

Приложение, дата, подпись

Есть Проект Указа Президента – по вопросам гражданства – и там заложена большая опасность. Речь в Проекте идет о получении гражданства – по родителям или по супругу – гражданам РФ. В Законе о гражданстве формулировка «гражданин РФ, постоянно проживающий в РФ». Конечно, чиновники миграционной службы понимают это как наличие штампа о постоянной прописке в российском паспорте. Но по крайней мере – в Законе нет такого требования - наличие штампа о прописке в паспорте. Прописки, т.е. регистрации по месту жительства нет у тех граждан РФ, постоянно проживающий в РФ, - у кого нет своего жилья, кто снимает жилье. И не может в этом жилье зарегистрироваться постоянно – по месту жительства. До сих пор, если у иностранного гражданина не принимали документы на гражданство РФ из-за отсутствия у родителя или супруга - гражданина РФ постоянной прописки, то можно было обжаловать отказ в приеме документов на гражданство РФ. В том числе – в суд. Или ничего не обжаловать, а установить в суде факт постоянного проживания в России и родителя или супруга - гражданина РФ, у которого нет постоянной прописки. И тогда документы на гражданство принимали.

А теперь в Указ президента № 1325 – вносятся изменения, и будет написано, что при приобретении гражданства РФ ИГ предъявляет паспорт супруга (или родителя), имеющего гражданство Российской Федерации,

проживающего на территории Российской Федерации, с **отметкой о регистрации по месту жительства** либо копию данного паспорта с **отметкой о регистрации по месту жительства**, засвидетельствованную в соответствии с законодательством Российской Федерации о нотариате. И установить в суде факт постоянного проживания в России и родителя или супруга - гражданина РФ, у которого нет постоянной прописки – уже бесполезно. Т.е. тысячи граждан России вынуждены будут покупать фиктивную регистрацию по месту жительства.

Я знаю два решения этой проблемы.

1. Простое. Я регистрирую по месту жительства всех граждан РФ, кому это нужно. Т.е. всех, кто может доехать до г. Обнинска. Это нужно даже для приема в гражданство ребенка, а не только для ВНЖ родителей или детей. Фиктивная регистрация - юридически не очень чистый вариант, но легкий в исполнении.

2. Чистый юридически вариант, но трудоемкий. В Законе написано, что граждан РФ, постоянно проживающий в РФ, а не имеющий регистрацию по месту жительства. Можно в суде установить факт постоянного проживания в РФ. Или получить в ОВМ отказ в приеме заявления – и подавать административный иск в суд. В ходе суда нужно доказать, что граждан РФ постоянно проживает в РФ.

3. Аналогичная проблема – отказ в назначении пенсии переселенцам гражданам РФ, не имеющим регистрацию по месту жительства. Там тоже есть два решения: фиктивная регистрация или иск в суд.

### 3. ПРИЧИНЫ ПРОЖИВАНИЯ ГРАЖДАН БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ

- Человек имеет собственное жилье, но не регистрируется в нем (это все-таки экзотика).

- Член семьи, которой живет в доме (квартире), но которого не разрешает регистрировать собственник (один из собственников). Например, в дом вселяется жена сына или муж дочери. На вселение и проживание нового члена семьи собственники жилья согласны, а регистрировать его не согласны. По закону собственников жилья невозможно принудить зарегистрировать члена семьи, проживающего в их доме (квартире).

- Наниматель жилья. Наймодатель часто не желает регистрировать жильцов, или физически не может явиться в паспортный стол.

- Наниматель жилья. Наймодатель согласен регистрировать жильцов, есть письменный договор найма, но орган регистрационного учета (отдел по вопросам миграции ОМВД города или района) отказывает в регистрации жильцов – требует личной явки всех собственников жилья. Это неосуществимо, т.к. жилье сдается именно потому, что собственники уехали.

- Регистрацию жильцов по доверенности не оформляют.

- Договора найма жилья почему-то недостаточно для регистрации жильцов;

- орган регистрационного учета (отдел по вопросам миграции ОМВД города или района) почему-то проверяет законность вселения жильцов, в том числе членов семьи, - хотя не имеет таких полномочий;

- жилье неприватизированное, т.е. муниципальное или ведомственное. На регистрацию даже члена семьи, кроме детей до 14 лет, требуется согласие собственника. К счастью, для вселения члена семьи требуется согласие только живущих в этом жилье – в жизни собственник не может регулировать вселение

и проживание новых жильцов. Хотя в ЖК РФ записано такое ограничение. Вселение собственник не может ограничить, зато регистрацию он запрещает.

- Человек проживает в нежилом помещении: на дом (на помещение) нет необходимых документов. Это не только избушка в лесу или самовольное строение. Это, например, так наз. апартаменты.

Рядом с г. Обнинском есть два цыганских поселка: дер. Мишково Боровского р-на и дер. Трясь, ул. Таборная Жуковского р-на Калужской области. Жители этих деревень не имеют документов на землю и на дома.

- Работодатель предоставил жилье работникам и их семьям, но их не регистрирует. На ткацкой фабрике общежитие для работников находится в административном здании фабрики. Здание не оформлено как жилое, и граждан России, живших в этом общежитии, там не регистрировали.

Районные отделы и ТП УФМС; администрации сельских поселений:

- Отказ в регистрации граждан (в т. ч. – членов семьи) из-за нехватки жилплощади (9 кв. м на человека). В случае, когда жилье находится в собственности закон не устанавливает никаких ограничений. Но в случае неприватизированного жилья, в котором проживают по социальному найму, наймодатель, т.е. администрация муниципального образования может запретить вселение членов семьи нанимателя «в случае, если после их вселения общая площадь жилого помещения на одного члена семьи составит менее учетной нормы» (ч. 1 ст. 79 Жилищного Кодекса РФ).

Это далеко не исчерпывающий список случаев проживания граждан России без регистрации. Мне неизвестны исследования случаев и причин проживания граждан России без регистрации.

Можно предположить, что причина проживания граждан, снимающих жилье, без регистрации – бездействие самих граждан: они не заключают письменные договоры найма жилья, не обращаются в органы

регистрационного учета за оформлением регистрации по месту пребывания. Однако изучение вопроса регистрации в съемном жилье показывает, что это не так. Паспортистки ЖЭКов и сотрудники ОМВД часто отказываются оформлять регистрацию в съемном жилье. Люди, снимающие жилье, не могут в этом съемном жилье зарегистрироваться. Письменного договора найма жилья недостаточно даже для временной регистрации жильцов: в органах регистрационного учета требуют личной явки всех собственников жилья.<sup>1</sup>

Такой отказ в регистрации был предметом рассмотрения судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по жалобе Смердова от 28 февраля 2006г. Важнейшее Определение суда, почему-то не имевшее дальнейших правовых последствий.

Смердов С.Д. и Чекоданов П.П. обжаловали в суд отказ в регистрации по месту жительства и месту пребывания. Больше года длился поединок с ГОВД, ПВС, паспортным столом и Урайским городским судом за право быть зарегистрированным без всяких обременений, придуманных органами внутренних дел. Заявитель обратился в паспортный стол со своим паспортом, заявлением о регистрации по месту пребывания и договором найма жилого помещения составленный в простой письменной форме и, никем не заверенными, подписями сторон. В приеме документов и регистрации по месту пребывания ему было отказано. В суде сотрудники ПВС и паспортного стола обосновывали отказ тем, что пункт 9 Правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета требует подачу заявления установленной формы, с подписью лица, предоставляющего жилое помещение, и заверенного соответствующим должностным лицом, а также основания принадлежности

---

<sup>1</sup> Плюгина И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 4.

жилья, что заявителем не было представлено свидетельство о праве собственности на квартиру при обращении за регистрацией. Также ссылались на приложение к Инструкции о применении Правил регистрации согласно которому бланк заявления о регистрации по месту пребывания содержать строку «подпись лица, предоставившего жилое помещение».

По мнению органов лицо, предоставляющее гражданину жилое помещение, обязано написать заявление об этом в органы регистрационного учета либо поставить свою подпись на заявлении гражданина о регистрации в присутствии работников, принимающих документы на регистрацию. Суд первой инстанции отказал заявителю, полностью изложив в решении доводы противных сторон.

Судебная коллегия первый раз решение отменила и направила на новое рассмотрение в тот же суд, несмотря на то, что сама же заключила, что доказательства полно и всесторонне исследованы. При этом один из членов коллегии выразил особое мнение, которым поддерживала доводы противных сторон. При повторном рассмотрении Смердов написал заявление о рассмотрении дела в его отсутствие т.к. «добавить нечего и решение predetermined». Так и случилось – суд вновь отказал заявителю в его требованиях.

Тогда Судебная Коллегия вынесла новое решение, указав, что выводы суда не соответствует материалам дела, нормам федеральных законов и толкованию Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 года. Требование о личной явки собственника квартиры, предоставившего заявителю жилое помещение, не предусмотрено законом, Правилами, Инструкцией. Регистрация носит уведомительный характер, согласие собственника на проживание, выраженное в письменном договоре означает, что заявитель, регистрируясь на предоставленной собственником жилплощади, не нарушает

его права. Основанием вселения заявителя в жилое помещение является договор найма жилого помещения. Ни сама Инструкция, ни изложенные в Приложении к ней формы не содержат запрета на представление подписи лица, предоставившего жилое помещение, в других документах, в частности в прилагаемом к заявлению о регистрации договоре.

Договор найма жилья является самостоятельным основанием для вселения и регистрации в жилом помещении, а поэтому при наличии договора на пользование жилым помещением у гражданина возникает право на регистрацию в предусмотренном договором жилом помещении. Подпись лица в договоре свидетельствует в данном случае о его волеизъявлении на предоставление жилья гражданину и согласии на его регистрацию.

В связи с этим требование должностными лицами, ответственными за регистрацию, и органом регистрационного учета у заявителя подписи лица, предоставившего ему жилое помещение по договору найма в заявлении о регистрации по месту пребывания, либо отдельного заявления лица, предоставившего жилое помещение, удостоверенного должностным лицом, при предоставлении заявителем в соответствии с требованиями п.9 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации документа, являющегося основанием для временного проживания (договора найма) не основано на законе.

Оснований для отказа заявителю в регистрации по месту пребывания на основании представленных им документов не имелось, отказ в регистрации является незаконным, нарушающим права заявителя на выбор места пребывания, на регистрацию по месту пребывания.

При рассмотрении дела суд первой инстанции не учел, что Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места

пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 2 февраля 1998 г. №4-П, исходя из уведомительного характера регистрации, не возлагает на органы, производящие регистрацию, проверку подлинности представляемых гражданином документов, их надлежащего оформления, обоснованности выдачи документов, являющихся основанием вселения. Иное означало бы неправомерное вторжение органов исполнительной власти и других органов регистрационного учета в сферу гражданских, жилищных правоотношений. При изложенных обстоятельствах решение суда нельзя признать законным и обоснованным, в связи с чем, оно подлежит отмене.

Поскольку все необходимые доказательства имеются в материалах дела, обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены на основании имеющихся материалов, судебная коллегия нашла возможным, не передавая дело на новое рассмотрение, принять новое решение, которым заявление Смердова С.Д. на удовлетворила.

Ещё 2 февраля 1998 г. Конституционный Суд Российской Федерации, в постановлении №4-П, четко сказал, что оснований для отказа в регистрации Закон и основанные на нем нормативные правовые акты не содержат. Регистрация носит уведомительный характер и не возлагает на органы, производящие регистрацию, проверку подлинности представляемых гражданином документов, их надлежащего оформления, обоснованности выдачи документов, являющихся основанием вселения. Иное означало бы неправомерное вторжение органов исполнительной власти и других органов регистрационного учета в сферу гражданских, жилищных правоотношений.

Но местные суды, и, при их попустительстве, регистрирующие органы игнорируют правовые позиции Конституционного суда, имеющие силу закона. Смердову, в связи с отсутствием регистрации, отказали в регистрации

в службе занятости, а значит и в признании безработным, получении пособия, отказали в социальной помощи, в продлении действия медицинского полиса - не мог получать бесплатное лечение, внесении в списки избирателей - не мог избирать власть, которая его бы защитила. Он собирался взыскать с ответственных за этот беспредел сумму неполученных пособий, и компенсацию морального вреда и надеялся, что граждане последуют проторенной им дорогой.

Это прецедентное Определение суда<sup>1</sup>, но даже это Определение не изменило правоприменительную практику. В настоящее время в паспортных столах не регистрируют граждан на основании договора найма жилья, а по-прежнему требуют явки всех собственников и их заявлений о регистрации жильца. Мы видим, что органы регистрационного учета присвоили себе право проверять законность вселение жильцов. Ситуация не изменилась по настоящее время. Паспортные столы до сих пор не регистрируют граждан на основании договоров найма (аренды) жилья, и требуют личной явки всех собственников жилья для написания заявлений о регистрации жильцов. Для целей регистрации не принимаются даже нотариальные доверенности. По доверенности можно оформить договор аренды жилья, но не получится зарегистрировать жильцов.

Вывод. Причина проживания граждан без регистрации во многих случаях нарушения уведомительного характера миграционного учета, выражающееся в отказе органов миграционного учета зарегистрировать гражданина по месту его фактического проживания на основании договора найма жилья.

---

<sup>1</sup> Кассационное Определение СК по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по жалобе Смердова от 28 февраля 2006 года.

Нарушения прав граждан РФ, живущих без регистрации, вынуждают их оформлять фиктивную регистрацию, каковую приходится покупать.

В результате многие граждане РФ живут в одном месте, а зарегистрированы – в другом месте. Иногда в том же регионе, а часто в регионе, из которого они приехали, например, в Калужскую область.

Иностранные граждане обычно снимают жилье у физических лиц, которые зачастую не дают согласия на их регистрацию в сдаваемом жилье.

Чтобы людям, не имеющим жилья и регистрации получить российское гражданство или получить пенсию, - они вынуждены покупать фиктивную регистрацию.

Регистрация граждан России и иностранных граждан вместо простой уведомительной процедуры вновь превратилась в советскую прописку.<sup>1</sup>

В результате, граждане России и иностранные граждане, в том числе беженцы, участники Госпрограммы переселения соотечественников, носители русского языка вынуждены покупать фиктивную регистрацию, т. к. от них для реализации их прав требуют предъявить регистрацию. Борьба с фиктивной регистрацией – это борьба не с причинами, а со следствием.

---

<sup>1</sup> Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3.

#### 4. «МЕСТО ЖИТЕЛЬСТВА» И РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА. АНАЛИЗ ЮРИДИЧЕСКИХ ОПРЕДЕЛЕНИЙ И ИХ ПРИМЕНЕНИЙ

Место жительства может не совпадать с местом регистрации по месту жительства.

Для целей гражданского законодательства понятие «места жительства» гражданина определено положениями ч. 1 ст. 20 части первой ГК РФ: местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ данный пункт дополнен положением о том, что гражданин, сообщивший кредиторам, а также другим лицам сведения об ином месте своего жительства, несет риск вызванных этим последствий. Полагаю, что место жительства гражданина необходимо знать для связи с ним различным государственным и муниципальным органам и инстанциям (например, налоговым инспекциям, внебюджетным фондам, органам правопорядка), а также иным организациям и лицам, с которыми гражданин вступает во взаимодействие (например, районным поликлиникам, банкам, работодателям, кредиторам и должникам гражданина).

Документальным подтверждением проживания гражданина в определенном месте жительства считается его регистрация по месту жительства (штамп в паспорте). И вот п. 1 ст. 20 ГК РФ усилен указанием на то, что под «местом жительства» понимается место фактического проживания, где человека можно найти, а не только адрес регистрации человека.<sup>1</sup>

Почему потребовалось дополнительное разъяснение? Потому что место жительства может не совпадать с адресом регистрации по месту жительства.

---

<sup>1</sup> Лясковский И.К.: Фикция извещения в гражданском процессе // Зан, 2018. № 1.

Например, место жительства в смысле ст. 20 ГК РФ у человека имеется, а зарегистрироваться там на законном основании он не может. Или человек проживает постоянно в одном месте, а зарегистрирован по месту жительства в другом городе или другом субъекте федерации. Тут начинается нарушение прав этого человека.

В ч. 1 ст. 20 Гражданского кодекса РФ дано определение «места жительства» – как места постоянного или преимущественного проживания граждан. По своей природе место жительства у человека может быть только одно, т.к. нельзя одновременно постоянно или преимущественно проживать сразу в двух местах.

В последнее время в этой сфере на практике возникла некоторая неопределенность.

Отличное от ст. 20 ГК РФ определение места жительства гражданина дано в Законе 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» дает иное определение «места жительства». «место жительства» - жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. (ст. 2 Закона).

Показательно, что в первоначальной редакции Закона, принятого 25 июня 1993г. слов «и в которых он зарегистрирован по месту жительства» не было. Как нет требования обязательного наличия регистрации по месту жительства (постоянной прописки) в определении «места жительства» в ст.

20 Гражданского кодекса РФ. Это принципиальное изменение определения понятия «места жительства» внесено Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ, которым введено в Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» понятие «фиктивной регистрации». Наиболее существенным нововведением является то, что местом жительства гражданина РФ признается только такое жилое помещение, в котором гражданин зарегистрирован по месту жительства.

Итак, в нашем законодательстве появилось противоречие в определении одного понятия «место жительства» в двух разных законах. До 2014 г. этого противоречия не было.

Последствия указанного различия в Определении этого фундаментального понятия следующие.

Есть два не обязательно совпадающих понятия:

место жительства - место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает;

место жительства - место регистрации по месту жительства (постоянная прописка) – адрес постоянной регистрации.

У большинства людей эти два адреса совпадают. Т.е. человек постоянно или преимущественно живет в каком-то жилом помещении и зарегистрирован постоянно в том же жилом помещении. Но так бывает не всегда.

Случай отсутствия у гражданина регистрации по месту жительства (или даже временной регистрации) – относительно простой. Факт места жительства можно установить в судебном порядке.

Хуже, когда человек зарегистрирован по месту жительства по одному адресу, а постоянно живет в другом субъекте федерации. Тогда местом

жительства считается именно место регистрации по месту жительства. И никакое установление факта в судебном порядке уже невозможно.

Многие права граждан, исходя из их специфики, реализуются только по месту жительства. В том числе политические права: право избирать депутатов – от местных депутатов до депутатов Государственной Думы.

К ним относится и право на улучшение жилищных условий, или, проще говоря, – на постановку на жилищный учет. А также право на бесплатное получение участка земли для индивидуального жилищного строительства, право на признание безработным и даже на получение пенсий и пособий.

Чиновники отождествляют место жительства с регистрацией по месту жительства. И во всем отказывают человеку, живущему без регистрации по месту жительства.

Формальным основанием признания гражданина проживающим в определенном месте жительства является его регистрация по месту жительства. Однако государственная регистрация по месту жительства не происходит автоматически.

Исследование нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления и судебной практики позволяет выделить два ключевых основания для отказа в регистрации граждан по месту жительства:

- 1) косвенное ограничение права на свободный выбор места жительства, вытекающее из определенных жилищным законодательством способов реализации права на жилище, поскольку при невыполнении установленных требований гражданин не может получить необходимые для регистрации по месту жительства документы, а соответственно - оформить регистрацию;

2) отсутствие у гражданина жилого помещения или проживание гражданина в нежилом помещении, которое приспособлено им для проживания.

Место жительства может не совпадать с местом регистрации по месту жительства. В судебной практике неоднократно поднимался вопрос о соотношении понятий "место жительства" и "место регистрации" гражданина РФ, совпадении или несовпадении их содержания. В судебных решениях отмечалось, что ст. 20 ГК РФ определяет место жительства как место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. В свою очередь, ст. 2 Закона в противоречии с приведенным положением ГК РФ, предлагая понимать под местом жительства только то жилое помещение, в котором гражданин зарегистрирован по месту жительства.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что место жительства гражданина может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с регистрацией его компетентными органами. Однако, вопреки распространенному мнению, позиция Конституционного Суда РФ по меньшей мере непоследовательна.

Вот один пример.

Заявляя о том, что отсутствие в г. Москве регистрации по месту жительства лишает граждан права улучшения жилищных условий и постановки на жилищный учет, представители органов власти в обоснование своей позиции часто ссылаются на постановление Конституционного Суда РФ от 09.04.2002 г. № 123-О.

Эта ссылка несостоятельна по следующим основаниям:

Постановлением от 09.04.2002 г. № 123-О Конституционный суд РФ установил, что регистрация по месту жительства может использоваться

законодателем в качестве одного из организационно-учетных правил для постановки граждан на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Поскольку на гражданина законом возложена обязанность зарегистрироваться в занимаемом жилье, то каждый человек он должен быть зарегистрирован по месту жительства. Соответственно, одним из документальных подтверждений места жительства может быть регистрация по месту жительства. Подчеркнем, - регистрация может быть лишь одним из подтверждений места жительства, т.е. не единственным подтверждением.

Если регистрация есть - то все понятно и никаких проблем не возникает.

Но бывают ситуации, когда зарегистрироваться нельзя. Например, если нет документа о вселении или когда человек, предоставивший жилье, отказывается давать согласие на регистрацию.

В этих случаях место жительства человека может быть установлено на основании иных документов и обстоятельств, не обязательно связанных с регистрацией.

В данном определении и в определении от 05.11.2000 г. № 149-О Конституционный Суд РФ указал, что место жительства может быть установлено судом общей юрисдикции, т.е. обычным районным судом.

В соответствии со ст.ст. 264 - 265 ГПК РФ суд устанавливает юридические факты лишь при невозможности получения заявителем надлежащих документов в ином порядке. Поскольку регистрацию оформляют органы внутренних дел, а не суд, то в данном случае иной порядок установления места жительства, безусловно, существует.

Так как при отсутствии у гражданина документа о законности вселения регистрация невозможна в силу Закона, то представляется, что лишь в этом единственном случае возможно установление факта места жительства в судебном порядке.

Таким образом, Конституционный Суд РФ указал, что для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий регистрация может использоваться только в качестве организационно-учетного правила (а не порождающего основания). Это означает, что регистрация является не условием постановки на жилищный учет, а лишь учетным правилом. Проще говоря, регистрация по месту жительства - это лишь наиболее быстрый, простой и удобный способ фиксации места жительства граждан. Отсутствие регистрации не лишает человека жилищных прав, но в этом случае требуется доказать место жительства через суд.

Место жительства может быть установлено не только судом, но и другим органом.

Исходя из того, что некоторые права реализуются исключительно по месту жительства, такое можно подтвердить документом о прикреплении на обслуживание в поликлинику, местом выдачи военного билета, налогового свидетельства ИНН, записью в трудовой книжке, справкой из органа социального обеспечения о получении пенсий или пособий, местом выдачи полиса обязательного медицинского страхования, документом об устройстве детей в детское дошкольное учреждение или учебное заведение, об обучении в ВУЗе и другими документами. Чем больше документов - тем проще.

Однако следует помнить, что чиновники быстро исполняют только ведомственные указания, а перечень документов, подтверждающих место жительства, ни одной инструкцией не утвержден. Поэтому Вас могут попросить принести судебное решение о подтверждении адреса места жительства.

Но главное другое. Если гражданин нигде не зарегистрирован по месту жительства, то он может в суде установить факт постоянного проживания в городе М. Но если он зарегистрирован по месту жительства в городе Х, то по

Закону именно этот город будет считаться местом его постоянного жительства. Хотя бы он уехал оттуда 20 лет назад.

Вот совсем другой пример противоположный по смыслу: знаменитое Определение Конституционного Суда от 21 декабря 1998 г. № 189-О, ставшее основанием для отказа в признании безработным всем гражданам, не имеющим постоянной прописки (регистрации по месту жительства).

Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 1998 г. N 189-О

"Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волколупова Станислава Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации".

Это известное Определение КС РФ по жалобе Волколупова. Согласно пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года "О занятости населения в Российской Федерации" решение о признании гражданина, зарегистрированного в службе занятости в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости по месту его жительства. Вопрос в том, что служба занятости понимает понятие «место жительства». С.А. Волколупов на протяжении длительного времени фактически проживал в квартире своей жены в городе Москве, но был зарегистрирован по месту жительства в Московской области.

Полагая, что он, как безработный, должен быть зарегистрирован в службе занятости по месту своего фактического проживания, С.А. Волколупов обратился с соответствующим заявлением в Басманное отделение Управления труда и занятости Центрального административного округа города Москвы, решением которого в удовлетворении просьбы ему было отказано. Басманный межмуниципальный (районный) суд

города Москвы отказал С.А. Волколупову в удовлетворении его жалобы на это решение.

В Определении КС РФ написано: «Гражданин С.А. Волколупов вправе в любой момент обратиться в органы службы занятости по месту регистрации в Московской области для признания его безработным и назначения пособия по безработице». КС заявил, что местом жительства Волколупова, согласно Правилам регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713, с последующими изменениями и дополнениями), считается Московская область, несмотря на то, что протяжении длительного времени фактически он проживает в городе Москве. И статус безработного в целях получения соответствующего пособия Волколупов может получить только по месту регистрации по месту жительства. Т.о. КС РФ утвердил, что если гражданин имеет где-то регистрацию по месту жительства, то именно это и считается его местом жительства. И он теряет возможность установить в судебном порядке иное место жительства. Вывод: регистрация является порождающий основанием, «главнее» фактического проживания. Неожиданно. Напрашивается вопрос: а если б заявитель был зарегистрирован по месту жительства в Хабаровске, а жил в Москве?

Естественно, ссылаясь на это Определение КС РФ от 21 декабря 1998 г. N 189-О, службы занятости по всей России систематически отказывают признавать гражданина безработным, если у него отсутствует регистрация по месту жительства. Даже не выделяя случай, когда гражданин вообще нигде на территории России не зарегистрирован по месту жительства. Получилось, что гражданин не имеющий своего жилья, и поэтому не имеющий регистрация по

месту жительства, не имеет и места жительства, и нигде не может получить статус безработного, т.е. лишается права на защиту от безработицы. Эта ситуация напоминает жалобу в Конституционный Суд гражданина Аванова на отказ выдать ему заграничный паспорт из-за отсутствия у него регистрации по месту жительства на территории России.

И суды также руководствовались указанным Определением КС РФ, признавая законными отказы признавать безработными граждан, живущих без регистрации по месту жительства.

Появились новые жалобы в Конституционный Суд повторно по тому же вопросу. И через два года Конституционный Суд уточнил свою позицию.

Определение Конституционного Суда РФ от 5 октября 2000 г. № 199-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарёва Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 40.1 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 1 статьи 12 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

Тверским отделом Управления труда и занятости Центрального административного округа города Москвы гражданину А.М.Кушнарёву, в августе 1998 года уволенному по сокращению штата с должности инструктора по противопожарной безопасности Московского государственного заочного института пищевой промышленности и не имеющему определенного места жительства, было отказано в регистрации в целях поиска подходящей работы и признании его безработным со ссылкой на то, что обязательным условием признания гражданина безработным в соответствии со статьей 3 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" является наличие в паспорте отметки о регистрации по месту жительства.

Тверской межмуниципальный (районный) суд города Москвы определением от 13 сентября 1999 г. оставил без движения жалобу А.М.Кушнарёва на бездействие начальника указанного органа службы занятости до представления в установленный судом срок доказательств о его регистрации по району "Тверской", указав, что Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" предусмотрено обязательное условие признания гражданина безработным - регистрация по месту жительства.

По мнению заявителя, в силу указанных норм статус безработного могут получить лишь граждане, постоянно проживающие на территории Российской Федерации и зарегистрированные по месту жительства, чем нарушаются его права, гарантированные Конституции Российской Федерации. «Отказывая А.М.Кушнарёву в признании безработным, Тверской отдел Управления труда и занятости Центрального административного округа города Москвы основывался на предписаниях статьи 3 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», в соответствии с пунктом 2 которой решение о признании гражданина безработным принимается органами службы занятости по месту жительства гражданина. Указанная норма трактуется органами службы занятости как устанавливающая в качестве обязательного условия приобретения гражданином статуса безработного наличие регистрации по месту жительства. Из такого же понимания данной нормы исходил и Тверской межмуниципальный (районный) суд города Москвы».

Но именно предыдущее Определение КС позволило так трактовать закон!

Также из данного Определения КС видно, что судьи КС не считают гражданина, не имеющего регистрации по месту жительства, постоянно проживающим на территории России!

Однако в этом Определении КС вспомнил и о другой своей позиции:

«Вместе с тем, как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», конституционные права и свободы гарантируются гражданам независимо от места жительства, включая наличие или отсутствие у них жилого помещения для постоянного или временного проживания (места жительства, места пребывания), тем более что государство не связано обязанностью во всех случаях обеспечивать граждан жилыми помещениями».

Кроме того, понятие места жительства и связанные с ним права и обязанности гражданина определяются комплексом норм, закрепленных в статье 20 ГК Российской Федерации, Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 года «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" и других нормативных актах. Место жительства гражданина может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с регистрацией его компетентными органами. Согласно статье 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации

прав и свобод граждан, что было подтверждено Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 4 апреля 1996 года».

Из Определения Конституционного Суда РФ от 5 октября 2000 г. № 199-О можно сделать вывод, что если у гражданина вообще отсутствует регистрация по месту жительства, то его место жительства может быть установлено судом. Итак, не имеющий регистрации по месту жительства гражданин, согласно позиции КС РФ может быть признан безработным в городе М, доказав в суде факт постоянного проживания в этом городе М. Но если гражданин где-то зарегистрирован по месту жительства, то именно этот адрес и считается его местом жительства. И он теряет возможность установить в судебном порядке свое фактическое место жительства.

Какие еще права граждан нарушаются из-за отсутствия регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 2-П "По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина А.Я.Аванова"

Гражданин Российской Федерации А.Я.Аванов, имеющий постоянную прописку по месту жительства в городе Тбилиси (Республика Грузия), но фактически в течение многих лет проживающий в городе Москве, в 1996 году обращался в УВИР ГУВД города Москвы с заявлением о выдаче ему заграничного паспорта. Однако в этом ему было отказано за неимением жилого помещения, наличие которого позволяло бы ему получить в городе Москве регистрацию по месту жительства или по месту пребывания.

По тем же основаниям Тверской межмуниципальный народный суд Центрального округа города Москвы отказал в удовлетворении жалобы

А.Я.Аванова, сославшись, в частности, на статью 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". При этом суд указал, что А.Я.Аванов в соответствии с данной нормой вправе обращаться за выдачей заграничного паспорта лишь в уполномоченные органы - по месту жительства за пределами Российской Федерации, т. е. в Республике Грузия.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.Я.Аванов просит проверить конституционность положений статей 2 и 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", поскольку, по его мнению, порядок оформления и выдачи заграничных паспортов лишь при условии регистрации по месту жительства является ограничительным, так как приводит к дискриминации граждан и необоснованно препятствует реализации конституционного права свободно выезжать за пределы Российской Федерации, т. е. не соответствует статьям 19, 27 и 55 Конституции Российской Федерации.

Рассматривая проблему применения термина "место жительства", Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 15 января 1998 г. № 2-П указал, что данный термин не раскрывается в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", но вместе с тем другие нормативные акты Российской Федерации, в частности комментируемый закон, связывают его с жилым помещением, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору либо на иных основаниях, предусмотренных российским законодательством (ст. 2).

Наличие соответствующего жилого помещения подтверждается фактом регистрации гражданина органами внутренних дел. Именно такой смысл придается термину "место жительства" органами внутренних дел и судами в

практике его применения. В частности, заявления о выдаче заграничного паспорта принимаются только при наличии в документе отметки о регистрации по месту жительства. На основе указанных нормативных актов и практики их применения Конституционный Суд РФ сделал вывод, что место жительства как факт, с которым связываются юридические последствия, реально определяется не самим гражданином, а соответствующим органом внутренних дел.

Это совершенно блестящее Постановление Конституционного Суда. Особенно признание того, что место жительства как факт, с которым связываются юридические последствия, реально определяется не самим гражданином, а соответствующим органом внутренних дел! Т.о. в правоприменительной практике "место жительства" отождествляется с местом постоянной прописки. Аванову не выдавали российский загранпаспорт из-за отсутствия у него в России жилья, где он бы мог на законном основании зарегистрироваться по месту жительства. Конституционный Суд признал это ограничение прав гражданина противоречащим Конституции. Однако насколько мне известно, и после вынесения Конституционным Судом Постановления от 15 января 1998 г. № 2-П Аванову так и не выдали загранпаспорт. Следует добавить, что в настоящее время такое нарушение прав граждан исчезает, т.е. загранпаспорт может получить гражданин России, живущий без регистрации по месту жительства и даже без регистрации по месту пребывания. Но бросается в глаза другое. Конституционный Суд в Постановлении от 15 января 1998 г. № 2-П так и не признал Аванова постоянным жителем России! Аванова рассматривали как постоянного жителя Грузии, хотя он жил в России. И это только потому, что в России у Аванова не было своего жилья и регистрации по месту жительства.

Вот еще одна интересная жалоба в КС. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. № 1309-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Амайгаджиева Абдулкадыра Даудгаджиевича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Как следует из представленных заявителем материалов, А.Д. Амайгаджиев, заключив договор с областным государственным учреждением социального обслуживания "Калининградский центр социально-трудовой реабилитации" о предоставлении ему койко-места в специализированном жилищном фонде, был зарегистрирован по месту пребывания и впоследствии обратился в данное учреждение с заявлением о регистрации по месту жительства, в чем ему было отказано.

По мнению заявителя, регистрация по месту пребывания ставит его в неравные условия с гражданами, имеющими регистрацию по месту жительства, и не позволяет реализовывать его конституционные права, в частности, препятствуя ему в трудоустройстве. Вывод Конституционного Суда: наличие института регистрации по месту пребывания само по себе не препятствует регистрации гражданина по месту его постоянного проживания. «Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, 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. Так, в частности, в соответствии с частью второй [статьи 64](#)

Трудового кодекса Российской Федерации не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Таким образом, нельзя говорить о том, что оспариваемые заявителем нормативные положения, предусматривающие возможность регистрации граждан по месту пребывания и порядок такой регистрации, сами по себе препятствуют трудоустройству заявителя, а также реализации его иных прав и свобод».

Так написано в Определении КС РФ от 13 октября 2009 г. № 1309-О-О. Но возникает вопрос: почему все-таки гражданин Амайгаджиев подал такую жалобу в Конституционный Суд? Какая ему разница: зарегистрировали его в центре реабилитации по месту пребывания или по месту жительства? Выходит, разница есть. Статус гражданина, живущего без регистрации по месту жительства (без постоянной прописки) – неполноценный. Без штампа в паспорте человека вообще не считают постоянным жителем города, региона, Российской Федерации. Он лишен активного избирательного права, его не признают безработным. Об этом и писал Амайгаджиев в своей жалобе в КС.

Вывод. Конституция запрещает дискриминацию, в том числе по мотивам отсутствия регистрации по месту жительства. Но в правоприменительной практике гражданин, живущий без регистрации по месту жительства, подвергается дискриминации. Ему отказывают в приеме на работу, в признании безработным, постановке в очередь на жилье, в назначении пенсии. И часто в нормативно-правовых актах (НПА) прямо записана эта дискриминация. Многочисленные случаи нарушения прав

гражданина, живущего без регистрации по месту жительства (постоянной прописки) – это и есть причина подачи Амайгаджиевым жалобы в Конституционный Суд.

Разумеется, в Федеральных законах редко содержатся прямые нарушения прав граждан по мотивам отсутствия регистрации по месту жительства. Обычно такие нарушения содержатся в подзаконных актах, в НПА, т.е. в различных инструкциях. Контроль над законностью НПА возложен на прокуратуру. Но прокурор якобы не замечает нарушений, пока гражданин, права которого нарушены, сам не обратится в суд.

В Определении Конституционного Суда РФ от 05 октября 2000 г. № 199-О отмечалось, что место жительства гражданина может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с регистрацией его компетентными органами, подобного мнения придерживался и Верховный Суд РФ в своем решении от 24 мая 2004 г. № ГКПИ2004-560 «О признании недействующими пункта 3.2 в части слов "и справкой с места жительства или выпиской из паспорта о регистрации по месту жительства" и пункта 4.50 в части слов "и выпиской из паспорта о регистрации по новому месту жительства" Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе Минюста РФ, утвержденной приказом Минюста РФ от 5 мая 2000 г. № 145.

С., являющийся майором внутренней службы в отставке, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующими пунктов 1.4.2, 3.2 и 4.50 указанной Инструкции. В пункте 3.2 Инструкции заявитель просил признать недействующими слова "по месту жительства" и "и справкой с места жительства или выпиской из паспорта о

регистрации по месту жительства", а в пункте 4.50 Инструкции - слова "и выпиской из паспорта о регистрации по новому месту жительства".

С. утверждает, что оспариваемые пункты Инструкции нарушают право заявителя на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации; незаконно возлагают на заявителя обязанность по представлению в орган пенсионного обеспечения справки о регистрации по месту жительства; ставят возможность реализации права заявителя на пенсионное обеспечение по выслуге лет в зависимость от наличия (отсутствия) справки о регистрации по месту жительства; позволяют прекратить пожизненное пенсионное обеспечение заявителя по выслуге лет помимо его воли. С. с 2001 г. проживал в г. Москве и считает ее своим местом жительства, однако на основании оспариваемой Инструкции отдел пенсионного обеспечения Управления исполнения наказаний Минюста России по г. Москве прекратил ему выплату пенсии по выслуге лет, а пенсионное дело помимо воли заявителя направил в УИН Волгоградской области, то есть по месту его постоянной регистрации.

Представители Министерства юстиции Российской Федерации требование заявителя не признали, ссылаясь на то, что Инструкция в оспариваемой части соответствует действующему законодательству, и не нарушает права заявителя. В то же время представители Минюста России признали, что в соответствии с Инструкцией отсутствие регистрации у лица, имеющего права на получение пенсии за выслугу лет, является основанием для приостановления ему выплаты пенсии.

Верховный суд находит заявление С. подлежащим частичному удовлетворению по следующим основаниям.

Установив общий порядок выплаты назначенных пенсий по месту жительства пенсионеров, законодатель в то же время не раскрыл понятие

"место жительства" применительно к данному Закону и не поставил право на пенсионное обеспечение в зависимость от наличия или отсутствия у пенсионера регистрации по месту жительства или месту пребывания.

Следовательно, при рассмотрении настоящего дела необходимо учитывать другие федеральные законы, в которых раскрывается названное понятие.

В силу части первой статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" устанавливает, что место жительства - это жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (статья 2).

Из приведенных положений видно, что регистрация не входит в понятие "место жительства" и является лишь одним из обстоятельств, отражающих факт нахождения гражданина по месту жительства или пребывания.

Отсутствие регистрации не исключает возможность установления места жительства гражданина на основе других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета.

Согласно части второй статьи 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места

пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации.

В нарушение вышеприведенных норм законов Министерство юстиции Российской Федерации в оспариваемых заявителем пунктах Инструкции признало наличие регистрации по месту жительства в качестве обязательного условия реализации гражданами права на пенсионное обеспечение. Пунктом 4.50 Инструкции предусмотрено, что в случае перемены места жительства пенсионеру необходимо обратиться в учреждение Сбербанка либо пенсионный орган с заявлением и выпиской из паспорта о регистрации по новому месту жительства.

Таким образом, несмотря на наличие у гражданина права на пенсионное обеспечение по Закону, реализация этого права поставлена оспариваемыми предписаниями Инструкции в зависимость от наличия регистрации по месту жительства, что не может быть признано правомерным.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституция России гарантирует каждому свободу выбора места пребывания и жительства (ст. 27 Конституции). В Законе РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» записана специальная норма, что наличие или отсутствие регистрации не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами, как федеральными, так и региональными (ст. 3 Закона). Тем самым Закон подчеркнул независимость реализации прав человека от уведомительной административной процедуры. Но это чрезвычайно важное принципиальное положение и теперь по истечении 27 лет после принятия закона, остается скорее декларацией, нежели действующим правилом.

В Европе и во всем цивилизованном мире регистрация - это простая уведомительная процедура. Но в России что-то пошло не так, и уведомительная регистрация снова превратилась в советскую разрешительную прописку.

Рассматривая проблему применения термина "место жительства", Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 15 января 1998 г. № 2-П по жалобе Аванова сделал вывод, что «место жительства как факт, с которым связываются юридические последствия, реально определяется не самим гражданином, а соответствующим органом внутренних дел».

Проведенное исследование правового регулирования приводит к определенным выводам и предложениям.

Граждане России активно пользуются правом выбора места пребывания и жительства. На новом месте им приходится снимать частное жилье, часто без возможности в этом съемном жилье зарегистрироваться. Итак,

проживание без регистрации стало достаточно распространенным явлением. Частное жилье снимают и новые граждане РФ, получившие российское гражданство и российские паспорта, но не имеющие своего жилья в России, где они могли бы зарегистрироваться на законном основании. В Калужской области без регистрации живут десятки тысяч человек, а в Московской области – миллионы. Причины проживания граждан без регистрации – во многих случаях является следствием отказа органов регистрационного учета регистрировать жильцов на основании договора найма жилья.

В результате проведенного исследования выявлены следующие проблемы и правовые пробелы существующего порядка регистрации граждан. И отказа гражданам в регистрации.

Отсутствует внесудебный порядок установления места жительства. Ни в одном нормативном акте нет перечня документов, подтверждающим факт проживания, даже договор найма жилья чиновники не принимают как подтверждение проживания. Человека отправляют в суд.

Гражданин, проживающий без регистрации, постоянно сталкивается с нарушением своих прав.

У такого гражданина есть два способа восстановить свои права на получение социальных пособий, пенсий, трудоустройство, постановку в очередь на жилье, устройство детей в детский сад и в школу и пр.

Первый способ: подача иска в суд. В суде нужно бывает доказать факт своего проживания в данном городе (деревне, регионе). Т.е. подтвердить место жительства. Несколько Постановлений Конституционного Суда и Решения Верховного Суда РФ основаны на определении понятия "место жительства". Конституционный Суд отмечает, что регистрация не входит в понятие "место жительства" и является лишь одним из обстоятельств, отражающих факт нахождения гражданина по месту жительства или

пребывания. Именно такая позиция Конституционного Суда является обязательной для районных судов, что позволяет защитить в суде свои права гражданину, живущему без регистрации. Т.е. можно получить статус безработного, пособие на ребенка или пенсию, подав иск в суд. Но для получения пособия на второго ребенка мать, живущую без регистрации, снова пошлют в суд.

Но с 2014г. само определение понятия "место жительства" изменилось. Каковы будут последствия этого изменения? Сохранят ли Конституционный и Верховный Суды РФ свою позицию, что регистрация не входит в понятие "место жительства", когда в ст. 2 Закона написано иное?

Второй способ беспрепятственно получить все положенные по закону социальные пособия, пенсию, трудоустройство, стать в очередь на жилье, устроить детей в детский сад и в школу и прочее - это оформить фиктивную регистрацию по месту пребывания или жительства. Не может каждая мама, которой отказали в пособии на ребенка, получать пособие по суду. Не может каждый пенсионер, кому отказали в назначении пенсии из-за отсутствия постоянной прописки, получать пенсию по суду. Быстрее и проще и дешевле купить фиктивную регистрацию.

Государство вводит правила обязательной регистрации граждан, чтобы иметь возможность найти любого человека. Вполне правомерная цель. Значительный процент граждан России вынужденно оформляет фиктивную регистрацию, т.к. их не регистрируют по месту их фактического проживания, при этом регистрацию с них спрашивают на каждом шагу.

Результат: неизвестный, но значительный процент граждан России не зарегистрирован там, где живет, и не живет по месту регистрации. Одно из последствий фиктивной регистрации – невозможность найти человека по

месту его регистрации. Цель государства – знать кто где живет – не достигается.

Достичь указанную цель просто. Нужно прекратить препятствовать регистрации граждан по месту их фактического проживания. Регистрационные процедуры, как в большинстве стран Европы и во всем цивилизованном мире, должны носить характер уведомления приехавшим человеком о месте его нахождения, и без требования подтверждения этого факта принимающей стороной. Если регистрируемый обманет, его регистрация подлежала бы аннулированию, а он сам административной ответственности. При этом бремя опровержения должна ложиться на миграционные органы.

Предложения: С целью совершенствования правил регистрации граждан

1. Регистрировать жильцов на основании письменного договора найма жилья, запретив органам регистрационного учета требовать явки всех собственников жилья, предъявления свидетельства о собственности на жилье и проверять законность вселения жильцов.

Это конкретное предложение об изменении порядка регистрации, прямо вытекает из Определения судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 28 февраля 2006г. по жалобе Смердова. Это прецедентное Определение суда, но даже это Определение не изменило правоприменительную практику. В настоящее время в паспортных столах не регистрируют граждан на основании договора найма (аренды) жилья, а по прежнему требуют явки всех собственников и их заявлений о регистрации жильца. Органы регистрационного учета присвоили себе право проверять законность вселение жильцов.

2. Более общее предложение: вообще исключить собственников жилья из процедуры регистрации граждан. Каждый гражданин России и/или иностранный гражданин обязан в установленный срок (7 дней или больше) сообщить о своем месте проживания (временного или постоянного) – путем заполнения бланка установленного образца. Например, на почте. За неисполнение - штраф. За обман (сообщение ложных сведений) – штраф. При перемене места жительства человек в срок 7 дней обязан сообщить о своем новом месте проживания. Согласие собственников жилья не требуется. Такую регистрацию человек должен иметь возможность осуществлять простой подачей заявления установленной формы в администрацию поселка или в районном отделе по вопросам миграции ОМВД или на почте.

Регистрация будет носить действительно уведомительный, а не разрешительный, как сейчас, характер. Будет известно, кто где реально живет. И не нужна станет фиктивная регистрация.

Необходимо подготовить жалобу в Конституционный Суд РФ.

Понятие «места жительства» гражданина определено положениями ч. 1 ст. 20 части первой ГК РФ: местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. ст. 2 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» в противоречии с приведенным определением ст. 20 ГК РФ дает иное определение «места жительства». Местом жительства считается только то жилое помещение, в котором гражданин зарегистрирован по месту жительства.

Показательно, что в первоначальной редакции Закона, принятого 25 июня 1993г. слов «и в которых он зарегистрирован по месту жительства» не было. Как нет требования обязательного наличия регистрации по месту

жительства (постоянной прописки) в определении «места жительства» в ст. 20 Гражданского кодекса РФ. Это принципиальное изменение самого понятия «места жительства» внесено Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ, которым введено понятие «фиктивной регистрации». Наиболее существенным нововведением является то, что местом жительства гражданина РФ признается только такое жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает на предусмотренных законодательством РФ основаниях, в которых он зарегистрирован по месту жительства.

Итак, в нашем законодательстве появилось противоречие в определении понятия «место жительства».

Считаю, что это нововведение: местом жительства гражданина признается только такое жилое помещение, в котором гражданин зарегистрирован по месту жительства – нужно обжаловать в КС РФ.

Многие права граждан, исходя из их специфики, реализуются только по месту жительства. В том числе политические права: право избирать депутатов – от местных депутатов до депутатов Государственной Думы. К ним относится и право на улучшение жилищных условий, или, проще говоря, – на постановку на жилищный учет, признание безработным. А также право на бесплатное получение участка земли для индивидуального жилищного строительства.

Чиновники всегда отождествляют место жительства регистрацией по месту жительства. И во всем отказывают человеку, живущему без регистрации по месту жительства.

В Определении Конституционного Суда РФ от 05 октября 2000 г. № 199-О отмечалось, что место жительства гражданина может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с

регистрацией его компетентными органами. Та же формула написана во многих Определениях КС РФ. Все подобные Определения КС выносились до внесения принципиального изменения в ст. 2 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».

В силу Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда РФ носят общеобязательный характер, т.е. дают обязательные для всех толкование законов. Каких-либо исключений этот закон не предусматривает.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2020) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: федеральный закон Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. федер. закона от 18.12.2019 г.) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. федер. закона от 02.12.2019) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 5. - Ст. 410.

5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. федер. закона от 03.11.2019 № 340-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 04.11.2019).

6. Жилищный кодекс Российской Федерации [Текст]: федеральный закон Рос. Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 1 (часть 1). - Ст. 14.

7. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 1. - Ст. 16.
8. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 24.04.2020) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (Ч. ). - Ст. 3.
9. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 21.12.2013) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 15.05.2020).
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 21.12.2013 № 376-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 15.05.2020).
11. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон [Текст]. - М, «Изд-во Омега-Л», 2015
12. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закона РФ [Текст] // Прописка, М.: ПРИОР, 1997.
13. Постановлении Конституционного суда РФ от 2 февраля 1998 года 4-П. ФЗ [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 15.05.2020).
14. Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 1997 г. № 9-П. «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов в г. Москвы, Московской области..., регламентирующих порядок регистрации

граждан...». [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

15. Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 года № 4-П по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета в пределах Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

16. Кодекс административного судопроизводства РФ, М, Рипол классик, изд. «Омега-Л», 2015.

17. О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия: Постановление Пленума ВС РФ от 31 октября 1995 г. (ред. от 16.04.2013) [Текст] // Бюллетень ВС РФ. 1996. № 1.

18. О регистрации и снятия граждан Москве и Московской области, Постановление Правительства Москвы, Правительства Московской области, от 26.12.1995 № 1030-43 Постановление 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 жительство в названные регионы" [Текст]. – Прописка. - М.: ПРИОР, 1997.

19. Апелляционное определение СК по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 13 июня 2019 г. Решение Домодедовского городского суда Московской области от 14 мая 2018 г. по делу № 2а-1271/2018. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

20. Апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда Республики Марий Эл от 25 апреля 2013 г. по делу N 33-590/2013. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

21. Апелляционное определение СК по административным делам Суда Ханты-Мансийского автономного округа от 20 марта 2018 г. по делу № 33а-2111/2018. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

22. Апелляционное определение СК по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 13 июня 2019 г. Решение Домодедовского городского суда Московской области от 14 мая 2018 г. по делу № 2а-1271/2018 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

23. Апелляционное определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 7 февраля 2018 г. № 19-АПГ17-12 О признании частично не действующим постановления Губернатора Ставропольского края от 17 августа 2012 года № 571 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации". [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

24. Решение Верховного Суда РФ от 24 мая 2004 г. № ГКПИ04-560 О признании недействующими пункта 3.2 в части слов "и справкой с места жительства или выпиской из паспорта о регистрации по месту жительства" и пункта 4.50 в части слов "и выпиской из паспорта о регистрации по новому месту жительства" Инструкции об организации работы по социальному

обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе Минюста РФ, утвержденной приказом Минюста РФ от 5 мая 2000 г. № 145. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

25. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 2-П "По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина А.Я.Аванова". [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

26. Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 1998 г. № 189-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волколупова Станислава Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации". [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

27. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. № 1309-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Амайгаджиева Абдулкадыра Даудгаджиевича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" и Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации". [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система

«Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

28. Определение Конституционного Суда РФ от 6 октября 2008 г. № 619-О-П "По запросу Парламента Чеченской Республики о проверке конституционности пункта 7 Положения об осуществлении компенсационных выплат за утраченное жилье и имущество пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике гражданам, постоянно проживающим на ее территории". [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

29. Решение Ленинградского областного суда от 17 февраля 2016 г. по делу № 3а-17/2016. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

30. Решение Ставропольского краевого суда от 06 октября 2017 г. по делу N 3а-728/2017 Плюгина И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления [Текст] // Журнал российского права", 2015. - 4.

31. Решение Ленинградского областного суда от 17 февраля 2016 г. по делу № 3а-17/2016. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).

32. Решение Ставропольского краевого суда от 06 октября 2017 г. по делу № 3а-728/2017 Плюгина И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления [Текст] // Журнал российского права, 2015. № 4.

33. Аверин А.Н. Динамика государственных минимальных социальных гарантий [Текст] / А.Н. Аверин, А.В. Понеделков, С.А. Воронцов [и др.] // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2018. - № 5. - С. 111-114.
34. Амосов А.И. О социальной значимости вопроса о пенсиях [Текст] / А.И. Амосов // Страховое право. - 2017. - № 2. - С. 42-45.
35. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Совершенствование регистрационного учета в Российской Федерации [Текст] // Конституционно-правовая стратегия и обеспечение устойчивого развития. Мировой и отечественный опыт. М., 2012.
36. Базык Е.Ф. Социальные пенсии как особая категория государственного пенсионного обеспечения [Текст] / Е.Ф. Базык // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. - 2016. - № 7-4. - С. 30-33.
37. Беляева Ю.Н. Правотворчество и реализация социальной функции государства (на примере индексации пенсий) [Текст] / Ю.Н. Беляева // Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России: сб. ст.; под общей редакцией Л.В. Фотиной. - М.: МАКС Пресс, 2016. - С. 14-20.
38. Глухарева Л.И. Субъективные права, основные права, права человека: единство и различия [Текст] // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. - 2009. № 11. - С. 50-61.
39. Голоманчук Э.В. Реализация конституционных социальных и экономических прав граждан РФ через программную социальную политику [Текст] // Философия права. - 2011. - № 5 (48). - С. 10 - 18.
40. Гражданство и регистрация: Москва, Россия, СНГ. 3 изд. [Текст] - М, Проспект, 2009.

41. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики [Текст] / под общ. ред. А.Белова. М.: Юрайт, 2018. – 993 с.
42. Гражданское право: В 4 т. Том I: Учебник Издание третье, переработанное и дополненное [Текст] / Отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2014. – 394 с.
43. Графова Л.И., Стрдание по гражданству: Сборник статей. [Текст] - М, МАКС Пресс, 2010.
44. Грудцина Л.Ю., Постатейный комментарий к Жилищному Кодексу РФ. [Текст] - М, Изд-во Эксмо, 2005.
45. Защита прав лиц, ищущих убежища, и другие правовые проблемы. Сборник материалов семинара, Составители С.А. Ганнушкина и др. [Текст]. - М, ООО «Ваш формат», 2019.
46. Зельников Ю.И., Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калужской области и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Калужской области в 2018г. [Текст]. - Калуга, 2019г.
47. Кассационное Определение СК по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по жалобе Смердова от 28 февраля 2006 года. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 02.06.2020).
48. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации: постатейный. Издание второе, исправленное и дополненное [Текст] / под ред. В.М. Жукова. М.: Контракт, 2019. – 375 с.
49. Костано Ю.А. в Правовые парадоксы, НЭПС, [Текст]. / Ю.А. Костано. - М, Р. Валент, 2014.
50. Красная книга Конституция РФ, Новая газета, 2004
51. Крашенинников П.В. Жилищное право: учебник. 12-е изд., перераб.

и доп. Москва [Текст]: Статут, 2020. - 400 с.

52. Крашенинников П.В. Жилищное право. Изд. 10-е переработанное и дополненное с учетом нового Жилищного кодекса Российской Федерации. М. [Текст]: Статут, 2018. – 317 с.

53. Лясковский И.К.: Фикция извещения в гражданском процессе [Текст] // Зап, 2018. - № 1.

54. Мачульская Е. Е., Горбачева Ж. А. Право социального обеспечения. [Текст] М.: Книжный мир, 2010. - 292 с.

55. Миграция в России, Проблемы правового обеспечения. Сборник научных статей под ред. Доктора юридической наук М.В. Немытиной [Текст]. - Саратов, 2001.

56. Миронов В.И., Постатейный комментарий Трудового Кодекса РФ [Текст] - М, ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2002.

57. Морщакова Т.Г. Судебное правоприменение в России: о должном и реальном. НЭПС, М, Р. Валент, 2010.

58. Мостовой А.А. Верни гражданство [Текст]. / А.А. Мостовой. - М.: НП ИД «Русская панорама», 2003.

59. Паспортная система. Прописка, М.: Изд-во ПРИОР, 1997.

60. Права человека в Российской Федерации: доклад о событиях 2010 г. (составитель Н. Костенко), М, Московская Хельсинская группа, 2011.

61. Права человека в Российской Федерации: доклад о событиях 2011 г. (составитель Н. Костенко), М, Московская Хельсинская группа, 2012.

62. Права человека. Журнал Уполномоченного по правам человека в Калужской области, № 4 (45) 2016.

63. Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в в пределах РФ,

Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 [Текст] // Прописка, М.: ПРИОР, 1997.

64. Пашин С.А. Становление правосудия, НЭПС, [Текст]. / С.А. Пашин - М, Р. Валент, 2011.

65. Рощупкина И., Горишвили Д. Как прописаться в Москве по суду, [Текст] / И. Рощупкина, Д. Горишвили - М., Дороги Свободы, 1999.

66. Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования [Текст] // Конституционное и муниципальное право. - 2014. № 3.

67. Сухорукова О.А. Субъективное право как выражение правовой "несвободы" личности [Текст] // Lex Russica = Русский закон. - 2009. - № 5. - С. 1250-1253.

68. Шарин В.И. Система социальной защиты населения РФ: проблемы и перспективы [Текст] // Вестник социально-гуманитарного образования и науки. - 2011. - № 1. - С. 77-81.

69. Филиппова Э.М. О принципах в праве социального обеспечения [Текст] // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. - 2013. - № 2. - С. 66-69.

70. Чурилов Ю.Ю. Судебные прецеденты для практикующих юристов [Текст]. 2-е издание, ООО «Изд-во АСТ» (Библиотека юриста), 2019.

71. Чутчева О.Г. Адресность как отраслевой принцип права социального обеспечения [Текст] // Проблемы законности. - 2011. - № 115. - С. 75-84.

## ПРИЛОЖЕНИЯ