

**А. С. Николаев\***

### **Гражданско-правовые аспекты регистрации граждан России на садовых участках**

**В** современной России, как и пятьдесят, и сто лет назад, остается актуальным вопрос с жильем. Существуют национальные проекты и масса частных инициатив бизнес-сообщества, которые делают попытки хотя бы частичного разрешения данной ситуации.

В рамках настоящей статьи интерес представляет не получение гражданами метров жилья, а те аспекты, которые обусловлены возможностью граждан России осуществлять свои права при условии их законной регистрации по конкретному адресу или садовому участку.

Согласно действующему российскому законодательству правовыми основами в данной сфере являются Конституция России, Закон 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»<sup>1</sup> (с изм. от 25 декабря 2008 г.), Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713, утвердившее «Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»<sup>2</sup> (в ред. постановлений Правительства РФ от 23 апреля 1996 г. № 512, от 14 февраля 1997 г. № 172, от 16 марта 2000 г. № 231, от 14 августа 2002 г. № 599, от 22 декабря 2004 г. № 825, с изм., внесенными Постановлением Правительства РФ от 12 марта 1997 г. № 290, Постановлением Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П). Непосредственный ведомственный нормативный документ для исполнения в подразделениях – Приказ МВД РФ от 28 декабря 2006 г. № 105 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»<sup>3</sup> (в ред. Приказа МВД РФ № 24 от 11 января 2008 г.).

По всем документам закон не разрешал владельцам регистрироваться в жилых строениях, возведенных на садовых земельных участках. Теперь эта норма признана неконституционной.

Сегодня спрос на садовые участки существенно растет: ведь выстроенные на них коттеджи смогут юридически заменить практически недоступную по цене квартиру в городе. С жалобой в Конституционный Суд РФ обратились семь граждан из Краснодарского края, которые не смогли прописаться в своих загородных домах. Другого жилья у них не было. Перед обращением в Конституционный Суд РФ граждане безуспешно прошли через несколько инстанций. Регистрирующие органы и судьи ссылались на

---

\* Адъюнкт кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета МВД России.

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

<sup>3</sup> Российская газета. 2007. 17 февр.

то, что законодательство определяет садовый земельный участок как участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых и иных сельскохозяйственных культур, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем). Постоянно жить на таком участке закон, по мнению чиновников, никак не разрешал, и до не давнего времени эта ситуация не имела практического решения. В настоящее время данные обстоятельства признаны незаконными.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второй статьи 1 Федерального закона “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан”»<sup>1</sup> установлено следующее: абзац второй статьи 1 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» определяет «садовый земельный участок как земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений)».

В соответствии с Конституцией России каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27). Свобода выбора места жительства провозглашена и в Международном пакте о гражданских и политических правах (п. 1 ст. 12) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 2 Протокола № 4), которые в силу ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ являются составной частью российской правовой системы.

Из статьи 27 (ч. 1) Конституции России во взаимосвязи со ст. 35 (ч. 1 и 2), согласно которой право частной собственности охраняется законом и каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им, ст. 40 (ч. 1), согласно которой каждый имеет право на жилище, а также ст. 57, обязывающей каждого платить законно установленные налоги и сборы, и ст. 59, закрепляющей защиту Отечества в качестве долга и обязанности граждан Российской Федерации, следует, что место жительства гражданина должно быть определено с достаточной точностью, чем ни в коей мере не ограничивается его право на свободное передвижение и выбор места жительства.

Исходя из этого федеральный законодатель определил место жительства как место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает (п. 1 ст. 20 ГК РФ), поскольку именно с местом жительства, как правило, связывается реализация принадлежащих гражданину прав, а также исполнение обязательств, возложенных на него законом либо договором, т. е. предполагается, что гражданин имеет юридически зафиксированное жилище, которое является для него основным, куда он после непродолжительного либо длительного отсутствия намеревается вернуться, и наличие права пользования которым служит предварительным условием его регистрации по месту жительства. При осуществлении правового регулирования в указанной сфере федеральный законодатель связан также требованиями ст. 19 (ч. 2) Конституции России, согласно которой государство обязано гаран-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.

тировать каждому равенство прав и свобод перед законом независимо от места жительства, и ст. 55 (ч. 3), согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только соразмерно конституционно значимым целям.

Кроме того, из конституционных принципов правового государства, справедливости и равенства всех перед законом и судом вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. По смыслу приведенной правовой позиции, изложенной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 6 апреля 2004 г. № 7-П<sup>1</sup>, принимаемые им законы должны быть четко определены как по содержанию, так и по предмету, цели и объему действия, а правовые нормы – сформулированы с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину соотносить с ними свое поведение. Неоднозначное и противоречивое правовое регулирование порождает произвольное правоприменение, нарушающее эти конституционные принципы. До 1990 г. на садовых земельных участках, исходя из их целевого назначения, могли возводиться только одноэтажные летние садовые домики, размеры которых жестко нормировались типовыми уставами садоводческого товарищества.

Изменения в отношениях собственности, происшедшие в Российской Федерации и нашедшие отражение в российском законодательстве, повлекли изменения в статусе садовых земельных участков и расположенных на них жилых строений: Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР»<sup>2</sup> установил, что на территории РСФСР отношения собственности на землю, предметы потребления и иное имущество регулируются законами РСФСР (п. 1 ст. 1), а количество и стоимость имущества, приобретенного гражданином в соответствии с законом или договором, не ограничиваются (п. 2 ст. 10).

Принятым в 1994 г. Гражданским кодексом Российской Федерации в соответствии с Конституцией России (ст. 35) предусмотрено, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом; собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц (пп. 1 и 2 ст. 209); в собственности граждан может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать гражданам; количество и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан, не ограничиваются, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (пп. 1 и 2 ст. 213).

Таким образом, гражданское законодательство в новых социально-экономических условиях не предполагает введение ограничений, касающихся предельных размеров жилых строений, возводимых на садовых земельных участках, однако требует от собственника земельного участка

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

соблюдения строительных норм и правил (п. 1 ст. 263 ГК РФ), которые унифицированно регламентируют соответствующие вопросы.

Закрепивший общие начала правового регулирования жилищных отношений при становлении различных форм собственности в жилищной сфере Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»<sup>1</sup> определил жилищный фонд как совокупность всех жилых помещений независимо от форм собственности (ст. 1) и предоставил гражданам, имеющим в собственности жилые строения, расположенные на садовых и дачных земельных участках и отвечающие требованиям нормативов, предъявляемым к жилым помещениям, право переоформить их в качестве жилых домов с приусадебными участками на праве частной собственности в порядке, установленном законодательством (ч. 3 ст. 9).

Тем самым в жилищное законодательство была введена норма, характеризовавшая расположенные на садовых земельных участках строения — с учетом изменившегося потребительского назначения этих строений — в качестве жилых, а следовательно, не исключавшая возможность постоянного проживания в них и допускавшая их правовую трансформацию в жилые дома, в которых граждане могут быть зарегистрированы по месту жительства.

Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» утратил силу с 1 марта 2005 г. в связи с введением в действие Жилищного кодекса РФ. В отличие от прежнего порядка государственного учета жилищного фонда, основанного на критерии функционального назначения строения, действующая в настоящее время система государственного учета жилищного фонда исходя из нового гражданского и жилищного законодательства Российской Федерации в качестве критерия называет фактическую пригодность жилого строения для постоянного проживания и тем самым не исключает возможность отнесения пригодных для проживания жилых строений, расположенных на садовых земельных участках, к индивидуальному жилищному фонду.

Предоставляя собственнику земельного участка право возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам, п. 1 ст. 263 Гражданского кодекса РФ одновременно обязывает его соблюдать помимо градостроительных и строительных норм и правил требования п. 2 ст. 260 данного Кодекса об использовании земельного участка в соответствии с его целевым назначением.

Между тем на назначении садовых земельных участков, находящихся на землях населенных пунктов, отразилось принятие Земельного кодекса РФ. Согласно ст. 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к определенным территориальным зонам, в частности жилой зоне и зоне сельскохозяйственного использования (п. 1), причем земельные участки в населенных пунктах в составе зоны сельскохозяйственного использования (в отличие от земель сельскохозяйственного назначения, предоставляемых, как указано в статье 77, для нужд сельского хозяйства) используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки (п. 11).

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 3. Ст. 99.

С учетом того, что Градостроительный кодекс РФ (ч. 2 ст. 35) позволяет включать в состав жилых зон зоны застройки индивидуальными жилыми домами, зоны застройки малоэтажными жилыми домами, а также зоны жилой застройки иных видов, возникают практически идентичные правовые режимы земельных участков, предоставляемых для ведения садоводства и для ведения дачного хозяйства, на которых фактически возведены индивидуальные жилые дома.

В соответствии с Законом РФ «Об основах федеральной жилищной политики» Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»<sup>1</sup> изменил правовой статус садовых домиков, определив соответствующие строения, расположенные на садовых земельных участках, как жилые. По смыслу абз. 2 ст. 1 такие жилые строения предназначаются для отдыха, при этом норма, закрепляющая требование о первоочередном использовании садовых земельных участков для осуществления сельскохозяйственной деятельности, в действующем законодательстве отсутствует.

Таким образом, имеет место рассогласованность правовых норм, влекущая неопределенность в правовом регулировании института регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства. Одним из элементов правового статуса гражданина является его право на выбор места жительства.

Гражданский кодекс РФ признает местом жительства гражданина место, где он постоянно или преимущественно проживает (п. 1 ст. 20), и определяет право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства как личное неимущественное право гражданина (п. 1 ст. 150), а Жилищный кодекс РФ устанавливает, что граждане, законно находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право свободного выбора жилых помещений для проживания в качестве собственников, нанимателей или на иных основаниях, предусмотренных законодательством (ч. 4 ст. 1.)

Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», регулирующий на федеральном уровне административно-правовые отношения по регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства, закрепляет в ст. 3 обязанность граждан Российской Федерации регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Выявляя конституционно-правовой смысл института регистрации граждан по месту жительства, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 2 февраля 1998 г. № 4-П<sup>2</sup> пришел к выводу, что регистрация не может использоваться для установления системы контроля за законностью реализации прав и обязанностей граждан в различных сферах, а отказ в регистрации не должен служить средством предупреждения и выступать в качестве меры ответственности в связи с незаконной реализацией прав.

У института регистрации имеется специальная цель — административный учет, носящий уведомительный характер. Следовательно, ни Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», ни Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с ре-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 6. Ст. 783.

гистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации не содержат оснований для отказа в регистрации по месту жительства граждан. Исключая Федеральным законом «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» право граждан на регистрацию в жилых строениях, возведенных на садовых земельных участках, федеральный законодатель исходил из необходимости обеспечения целевого назначения этих участков. В результате такого использования института регистрации оказалось (в нарушение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) несоразмерно ограничено право граждан на выбор места жительства.

Правоприменительные органы признают возможность регистрации граждан только в жилых домах, отказывая в регистрации в жилых строениях. Кроме того, следует учитывать, что утратил силу Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и соответственно приняты в порядке конкретизации ч. 3 ст. 9 нормативные акты субъектов Российской Федерации, в которых на основе федеральных критериев отнесения жилых строений к жилым домам устанавливались условия и порядок переоформления жилых строений, расположенных на садовых (дачных) земельных участках, в жилые дома. Тот факт, что Жилищный кодекс РФ прямо не предусматривает возможность переоформления жилых строений в жилые дома, не свидетельствует об изменении политики государства в области жилищных отношений, что подтверждает принятие Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества»<sup>1</sup>.

Исходя из того, что жилищное законодательство является сферой совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), субъекты Российской Федерации вправе осуществить надлежащее правовое регулирование, определив порядок признания жилых строений на садовых земельных участках пригодными для постоянного проживания, а органы местного самоуправления утвердить, как это предусмотрено в ст. 32 Градостроительного кодекса РФ, правила землепользования и застройки. При этом не исключается возможность введения субъектами Российской Федерации указанного правового регулирования в опережающем порядке. До принятия соответствующих нормативных актов признание жилых строений пригодными для постоянного проживания может осуществляться судами общей юрисдикции в порядке установления фактов, имеющих юридическое значение (гл. 28 ГПК РФ).

Конституционный Суд России постановил: признать не соответствующими Конституции России (чч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 27, ч. 3 ст. 55) нормы Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (абз. 2 ст. 1) в той части, в какой ими ограничивается право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов.

Данное обстоятельство существенно для многих граждан России, имеющих намерение реализовывать свои законные права. Но, к сожалению, до настоящего времени в подразделениях ФМС России на местах не имеется

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.

не только полного текста решения Конституционного Суда РФ, но и понимания, каким образом может происходить регистрация граждан по садовым строениям. По действующей процедуре гражданин должен обратиться в орган регистрационного учета по месту жительства (структурное подразделение Федеральной миграционной службы) с заявлением о регистрации по месту жительства в жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, так как 14 апреля 2008 г. нормы Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (абз. 2 ст. 1) признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той части, в какой им ограничивается право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов.

В действительности же граждане могут доказать свои права на регистрацию в дачных домах только через суды общей юрисдикции в порядке установления факта, имеющего юридическое значение, что соответственно существенным образом может повлиять на работу территориальных пунктов ФМС России на местах, ввиду того, что последние будут приглашаться для участия в процессе в качестве третьего лица.

При условии существующего информационного вакуума возможны ситуации, по которым действия либо бездействие должностных лиц будут отдельным образом обжаловаться в прокуратуре. В связи с чем необходима разработка для начала первичных инструкций и рекомендаций, позволяющих сотрудникам миграционной службы иметь общее представление о требованиях. По мнению Конституционного Суда РФ, для этого дом на садовом участке должен быть узаконен и признан пригодным для круглогодичного проживания. Должен быть соблюден целый ряд критериев – например, дом подключен к инженерным сетям, отапливаться. Кроме того, ограничения по регистрации должны быть сняты лишь с земельных участков, относящихся к землям населенных пунктов.

Существенно, что для исполнения решения Конституционного Суда РФ требуется внести поправки в федеральное законодательство. В целях ускорения Конституционный Суд РФ рекомендовал регионам самостоятельно определять условия регистрации в строениях на садовых участках.

Таким образом, до должного юридического оформления решения Конституционного Суда РФ основная тяжесть разрешения данной ситуации на местах ляжет на соответствующие территориальные органы ФМС России. И от того, насколько грамотно и эффективно смогут владеть сотрудники службы пониманием данного вопроса, будут зависеть конкретные судьбы людей.