

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-19-65 Факс 8(495)692-28-80 E-mail: czhp@duma.gov.ru

31 01 201 8 г.

№ 323-20/198

Начальнику Главного управления по
вопросам миграции Министерства
внутренних дел Российской Федерации,
полковнику полиции

О.Е. КИРИЛЛОВОЙ

119991, г. Москва, ул. Житная, 16

Уважаемая Ольга Евгеньевна!

В адрес Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству поступают многочисленные обращения от опекунов и попечителей - жителей города Москвы, которым сотрудники территориальных подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России отказывают в регистрации по месту жительства их подопечных, опека (попечительство) над которыми установлена в других субъектах Российской Федерации, в жилые помещения в городе Москве, находящиеся в собственности опекунов (попечителей), в которых они зарегистрированы по месту жительства и проживают совместно с подопечными.

Необходимость регистрации подопечных по месту жительства в городе Москве вызвана тем, что дополнительные гарантии и льготы для подопечных в городе Москве предоставляются при условии наличия у них регистрации по месту жительства в городе Москве. Это касается предоставления социальных и медицинских услуг, реабилитационных услуг и средств реабилитации для подопечных, имеющих проблемы со здоровьем, дополнительного образования, бесплатного проезда городским общественным транспортом, заключения в отношении этих подопечных договоров о приемной семье.

Отказы в регистрации подопечных в жилых помещениях, находящихся в собственности опекунов (попечителей), должностные лица территориальных подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России мотивируют необходимостью предоставить согласие органов опеки и попечительства на регистрацию по месту жительства подопечных в жилые помещения их законных представителей.

Между тем, в Правилах регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (далее - Правила регистрации), отсутствует требование о предоставлении согласия органа опеки и попечительства на регистрацию по месту жительства несовершеннолетних подопечных в жилые помещения, находящиеся в собственности их опекунов (попечителей).

Согласно пункту 28 Правил регистрации, регистрация по месту жительства несовершеннолетних граждан, не достигших 14-летнего возраста и проживающих вместе с законными представителями (родителями, усыновителями, опекунами), осуществляется на основании заявления установленной формы о регистрации по месту жительства, документов, удостоверяющих личность законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов), или документов, подтверждающих установление опеки, и свидетельства о рождении этих несовершеннолетних. Указанная регистрация осуществляется с выдачей свидетельства о регистрации по месту жительства.

Приказом Федеральной миграционной службы от 11.09.2012 г. № 288 утвержден Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (далее - Административный регламент).

Положения Административного регламента не могут противоречить Правилам регистрации, как правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и устанавливать ограничения и условия регистрации (в том числе для несовершеннолетних подопечных в жилые помещения их опекунов (попечителей), не предусмотренные Правилами регистрации.

Административный регламент, также как и Правила регистрации, не предусматривает требование о предоставлении согласия органа опеки и попечительства на регистрацию по месту жительства несовершеннолетних подопечных в жилые помещения, находящиеся в собственности их опекунов (попечителей).

Административный регламент (в отличие от Правил регистрации) предусматривает предоставление согласия органа опеки и попечительства лишь при снятии детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с регистрационного учета по месту жительства или по месту пребывания. **Это согласие предоставляется на изменение места пребывания или места жительства ребенка (пункт 136).**

Полагаю, что пункт 136 Административного регламента следует рассматривать в системном единстве с пунктом 135, когда граждане, выбывающие к новому месту жительства, намерены перед выездом сняться с регистрационного учета по месту жительства.

Место жительства подопечных регулируется ст. 20 ГК РФ и ст. 9 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

Согласно пункту 1 статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации место жительства гражданина определяется, как место его постоянного или преимущественного проживания.

Местом жительства малолетних детей (несовершеннолетних, не достигших 14-летнего возраста) признается место жительства их законных представителей: родителей, усыновителей, опекунов (пункт 2 статьи 20 ГК РФ).

Исходя из положений ст. 20 ГК РФ у гражданина не может быть более одного места жительства.

В отношении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, устроенных под опеку (попечительство), пункт 2 статьи 20 ГК РФ необходимо применять в системном единстве с положениями пункта 2 статьи 36 ГК РФ, в котором установлено, что опекуны и попечители несовершеннолетних граждан обязаны проживать совместно со своими подопечными. Раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного. Опекуны и попечители обязаны извещать органы опеки и попечительства о перемене места жительства.

В силу пункта 1 статьи 148 СК РФ, находящиеся под опекой (попечительством), имеют в том числе право на воспитание в семье опекуна (попечителя), заботу со стороны опекуна (попечителя), совместное с ним проживание, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 36 ГК РФ.

Данными нормами права закреплено право подопечных на проживание с опекуном (попечителем), и обязанность опекуна (попечителя) совместно проживать со своим подопечным.

Из этого следует, что опекун (попечитель) и его подопечный несовершеннолетний ребенок на протяжении всего периода действия опеки (попечительства) имеют совместное место жительства, за исключением случаев предусмотренных пунктом 2 статьи 36 ГК РФ.

Указанный вывод соответствует правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016), утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 декабря 2016 г. (Определение № 5-КГ16-84).

Из ряда норм федерального законодательства следует, что место жительства подопечных детей определяется тем обстоятельством, какой орган опеки и попечительства осуществляет свои полномочия в отношении этих детей.

Распределение полномочий между различными органами опеки и попечительства в отношении одного подопечного законодательством не предусмотрено.

В пункте 1 статьи 34 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что полномочия органа опеки и попечительства в отношении подопечного возлагаются на орган, который установил опеку или попечительство. При перемене места жительства подопечного полномочия органа опеки и попечительства возлагаются на орган опеки и попечительства по новому месту жительства подопечного в порядке, определенном Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» (абзац третий).

Согласно статье 9 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» полномочия органа опеки и попечительства в отношении подопечного возлагаются на орган опеки и попечительства по его месту жительства.

В соответствии с пунктом 3 статьи 34 Гражданского кодекса Российской Федерации орган опеки и попечительства по месту жительства подопечных осуществляет надзор за деятельностью их опекунов и попечителей.

Аналогичная норма содержится в части 1 статьи 24 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»: надзор за деятельностью опекунов и попечителей осуществляется органами опеки и попечительства по месту жительства подопечных либо, если опекуны или попечители назначены по их месту жительства, органами опеки и попечительства по месту жительства опекунов или попечителей.

В правилах, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», установлено, что 1) ведение личных дел подопечных, 2) проверка условий жизни подопечных, 3) проверка соблюдения опекунами или попечителями прав и законных интересов несовершеннолетних подопечных, выполнения опекунами или попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей, 4) создание приемной семьи, осуществляется органом опеки и попечительства по месту жительства подопечного и опекуна.

Следовательно, место жительства подопечного определяется правовым актом уполномоченного органа опеки и попечительства о назначении опекуна (попечителя), в котором устанавливается, по какому адресу будут проживать подопечный вместе с законным представителем.

При смене места жительства подопечного, орган опеки и попечительства по его новому месту жительства, принимает правовой акт о постановке несовершеннолетнего на учет в качестве подопечного в данном органе опеки и попечительства, и устанавливает, по какому адресу будут проживать подопечный вместе с законным представителем.

Отказывая в регистрации подопечных в жилых помещениях, находящихся в собственности опекунов (попечителей), должностные лица территориальных подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России кроме того указывают, что это может привести к нарушению жилищных прав подопечных и невозможности в дальнейшем реализовать ими право на льготное обеспечение жилым помещением.

Полагаю, что указанный довод также является ошибочным.

Согласно пункту 1 статьи 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», жилые помещения из специализированного жилищного фонда по договору найма специализированных жилых помещений предоставляются детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа, которые не являются нанимателями (членами семьи нанимателя) жилого помещения по договору социального найма или собственниками жилого помещения, либо имеют жилое помещение на праве найма или на праве собственности, но имеются обстоятельства невозможности проживания детей-сирот в ранее занимаемом жилом помещении.

В пункте 1 статьи 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ установлено, что жилые помещения предоставляются детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа, по их месту жительства.

При этом следует рассмотреть несколько возможных ситуаций.

1. Подопечный перед устройством под опеку или попечительство пребывает в организации для детей-сирот, где зарегистрирован по месту пребывания или по месту жительства, и никогда не был зарегистрирован по месту жительства в каком-либо жилом помещении.

Регистрация подопечного по месту жительства в жилом помещении опекуна (попечителя) не приведет к нарушению его жилищных прав, так как согласно п.1 ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ и разъяснений данных в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016), он по достижению возраста 18 лет будет обеспечен жилым помещением в льготном порядке органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по месту жительства бывшего попечителя.

2. Подопечный зарегистрирован в жилом помещении, которое находится в собственности третьих лиц (родственников или посторонних граждан).

В этом случае подопечный также не является нанимателем (членом семьи нанимателя) жилого помещения по договору социального найма или собственником жилого помещения. Такой подопечный будет обеспечен жилым помещением в льготном порядке по достижению возраста 18 лет в субъекте Российской Федерации по месту жительства бывшего попечителя.

Регистрация подопечного по месту жительства в жилом помещении опекуна (попечителя) также не приведет к нарушению его жилищных прав.

3. Подопечный зарегистрирован в жилом помещении, собственником или сособственником которого он является.

Регистрация такого подопечного по месту жительства в жилом помещении опекуна (попечителя) не приведет к прекращению его права собственности на ранее занимаемое жилое помещение, в котором он сможет зарегистрироваться по месту жительства по достижению возраста 18 лет и окончанию пребывания под попечительством.

4. Подопечный зарегистрирован в жилом помещении, занимаемом на условиях социального найма.

Это единственный случай, когда регистрация подопечного в жилом помещении законного представителя может привести к нарушению его жилищных прав в связи с утратой права пользования ранее занимаемого на условиях социального найма жилого помещения.

Вместе с тем, если жилое помещение, ранее занимаемое ребенком-сиротой на условиях социального найма, признано непригодным для проживания или физически отсутствует, а также, если при первоначальном устройстве несовершеннолетнего в организацию для детей-сирот или на семейную форму устройства издан распорядительный акт местной администрации о сохранении за ребенком занимаемого жилого помещения в соответствии с п.1 ст. 148 или п.1 ст. 155.3 Семейного кодекса Российской Федерации, то регистрация таких подопечных по месту жительства опекуна (попечителя) также не приведет к нарушению жилищных прав несовершеннолетних сирот.

Обращаю внимание, что все обращения, поступившие от опекунов (попечителей) - жителей Москвы, об отказе в регистрации по месту жительства их подопечных, принятых на воспитание в семью из других субъектов Российской Федерации, касались детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые либо до устройства в семью находились под надзором в организациях для детей-сирот и не имели регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, либо были зарегистрированы по месту жительства в жилых помещениях, собственниками которых являлись третьи лица.

Допускаю, что подобные отказы в регистрации подопечных по месту жительства в жилых помещениях, находящихся в собственности их опекунов (попечителей), имеют место и в других субъектах Российской Федерации.

На основании изложенного, прошу Вас высказать мнение о том, насколько обоснованными являются требования сотрудников территориальных подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России при регистрации по месту жительства несовершеннолетних подопечных в жилые помещения, находящихся в собственности их опекунов (попечителей), предоставлять письменное согласие на такую регистрацию соответствующего органа опеки и попечительства.

В случае необходимости прошу дать разъяснения по данному вопросу территориальным подразделениям Главного управления по вопросам миграции МВД России.

Председатель Комитета



Г.П. ХОВАНСКАЯ