

ПРАВО ГРАЖДАН НА ВЫБОР МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА: СОДЕРЖАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

© 2012 г. Светлана Юрьевна Миролюбова¹

Краткая аннотация: проблемы реализации права на выбор места жительства и места пребывания и связанного с ним института регистрации не разрешены до сих пор, причем на уровне не только правоприменения, но и нормативно-правового регулирования данного права. Необходимо менять подходы к пониманию места жительства, права на жилище и понятия жилища.

По мнению автора, место жительства граждан России не должно быть связано только с жилым помещением. Регистрацию граждан Российской Федерации, которые не имеют жилого помещения, необходимо осуществлять по адресу органа местного самоуправления, на территории которого они проживают.

Annotation: problems of the right to choose their place of residence and registration continue to be, not only in law enforcement, and regulatory and legal regulation of this law. Necessary to change the understanding of place of residence and the right to living accommodation and the concept of housing.

According to the author, place of residence of citizens of Russia, should not only be associated with housing. Register of citizens of Russia, who do not have living accommodation, must register at the local government in whose territory they live.

Ключевые слова: право на свободу передвижения, регистрация по месту жительства, место жительства, жилое помещение, право на жилище.

Key words: the right to freedom of movement, residence registration, place of residence, the housing, the right to living accommodation.

Проблемы реализации права на выбор места жительства и места пребывания и связанного с ним института регистрации не разрешены в России до сих пор, причем на уровне не только правоприменения, но и нормативно-правового регулирования данного права. Различные аспекты свободы передвижения постоянно являются объектом защиты Конституционного Суда РФ, который последовательно ограждает существо права на свободу передвижения и определяет объем реализации его правомочий.

Поскольку реализация права на выбор места жительства (пребывания) заключается в выборе гражданами России места жительства и места пребывания на территории Российской Федерации, то существенное значение для определения объема права, гарантируемого Конституцией РФ, будет иметь понимание содержания места жительства (места пребывания) с точки зрения Конституции РФ, действующего законодательства и правоприменительной практики.

Закон РФ “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской

Федерации” от 25 июня 1993 г.² (в ред. от 2 ноября 2004 г., от 18 июля 2006 г., от 27 июля 2010 г., от 1 июля 2011 г., от 6 декабря 2011 г.) (далее – Закон РФ от 25 июня 1993 г.) связывает категории “место жительства” и “место пребывания” с наличием жилого помещения, которое в соответствии с Жилищным кодексом РФ³ и Гражданским кодексом РФ должно отвечать определенным требованиям. Жилищное законодательство Российской Федерации признает жилым помещением изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства). Для того чтобы помещение было признано жилым, оно должно отвечать требованиям жилого помещения и должно быть признано пригодным для проживания.

На наш взгляд, существенное влияние на нормативное содержание определений “место жительства” и “место пребывания” оказало то, что Закон РФ от 25 июня 1993 г. был принят раньше Конституции РФ. В государстве, где исторически свободного передвижения практически никогда

¹ Доцент кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, кандидат юридических наук (E-mail: ralf99@yandex.ru).

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 14.

не было, в указанном Законе основной акцент был сделан на замену института разрешительной прописки институтом уведомительной регистрации. Поскольку понятия места жительства и места пребывания в Законе связаны с обязательной регистрацией граждан по месту жительства (пребывания), то, полагаем, законодатель, связывая определение места жительства и места пребывания с жилым помещением, стремился облегчить государству возможность административного учета граждан по месту жительства и месту пребывания.

В Постановлении от 24 ноября 1995 г. № 14-П Конституционный Суд РФ указал, что из ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. следует, что под местом пребывания и местом жительства подразумевается определенное юридическое состояние, возникающее при регистрационном учете граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства. При этом место жительства может означать как постоянное проживание, так и преимущественное проживание и не всегда совпадает с фактическим проживанием гражданина в жилых помещениях, определяемых как постоянное или преимущественное место жительства⁴.

Таким образом, Конституционный Суд РФ обозначил два правовых состояния – “место жительства” и “место пребывания” граждан на территории Российской Федерации. Первое в отличие от второго связано с обязательной регистрацией по месту жительства или месту пребывания. Место жительства и место пребывания, не связанные с обязательной регистрацией, рассматриваются как место фактического проживания на территории Российской Федерации, которое, однако, не имеет законодательного определения.

Указом Президента РФ от 4 мая 1998 г.⁵, по сути, было введено понятие “место фактического проживания” на территории Российской Федерации, которое подразумевает под местом жительства гражданина место фактического проживания, не связанное с обязательной регистрацией. Данное решение Президента РФ было опосредовано Постановлением Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г.⁶ и обусловлено

тем, что реализация права на свободу передвижения и других конституционных прав зависит от наличия у гражданина на территории Российской Федерации места проживания или места пребывания в виде жилого помещения, подтвержденного регистрацией. В случае же отсутствия у гражданина на территории Российской Федерации места постоянного проживания (жилого помещения) и места пребывания, подтвержденных регистрацией или решением суда, гражданин фактически лишен возможности реализации как права на свободу передвижения, так и других конституционных прав и свобод. Таким образом, место фактического проживания граждан не связано с обязательной регистрацией и может не совпадать с законодательно установленным местом жительства или местом пребывания и фактически является их альтернативой. Иными словами, местом фактического проживания может быть и место жительства, и место пребывания, либо подтвержденные соответствующей регистрацией, либо нет.

Следует отметить, что понятие “место фактического проживания” нашло воплощение в нормативных правовых актах Правительства РФ⁷, федеральных министерств и ведомств⁸, правовых актах субъектов РФ⁹ и органов местного

⁷ См.: постановление Правительства РФ “Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации” от 8 июля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4682; постановление Правительства РФ “О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал” от 30 декабря 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (Ч. 2). Ст. 321.

⁸ См.: приказ МВД РФ “Об утверждении инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” от 26 мая 1997 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. № 13; постановление Министерства труда и социального развития РФ и Пенсионного фонда РФ «Об утверждении правил обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с Федеральным законом “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” и “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации” от 27 февраля 2002 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 26.

⁹ См.: Закон Краснодарского края “О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма” от 15 июля 2005 г. // Информационный бюллетень Законодательного собрания Краснодарского края. 2005. № 32; Закон Республики Ингушетия “Об охране семьи, материнства, отцовства и детства” от 29 ноября 1999 г. // Ингушетия. 1999. 25 дек.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 4692.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 18. Ст. 2021.

⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений частей 1 и 3 статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 г. “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” в связи с жалобой гр. А.Я. Аванова» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 531.

самоуправления¹⁰, в которых кроме законодательно установленных понятий “место жительства” и “место пребывания” используется понятие “место фактического проживания” в виде жилого помещения, подтвержденного регистрацией по месту жительства (месту пребывания) или нет.

Представляется, что такие действия органов власти обусловлены тем, что существующие в Законе РФ от 25 июня 1993 г. определения категорий “место жительства” и “место пребывания” не соответствуют реальности жизни, поскольку давно стало нормой – граждане имеют регистрацию по месту жительства (пребывания) в одном месте, а на самом деле проживают (пребывают) в другом. По сути, наравне с законодательно установленным правилом повсеместно действует обычай, выработанный населением, несмотря на угрозу административной ответственности за нарушение режима государственной регистрации по месту жительства (места пребывания). При этом место фактического проживания (пребывания) не всегда является жилым помещением с точки зрения жилищного законодательства.

Необходимо отдельно указать на прецедентную практику Европейского Суда по правам человека, из которой следует, что в Российской Федерации по “умолчанию” местом фактического (действительного) проживания, не совпадающим с законодательно установленным, признается то место, где гражданин проживает: 1) не имея на то законных оснований; 2) без установления факта такого проживания в судебном порядке; 3) не имея регистрации¹¹.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 30 июня 2011 г.¹², регистрация граждан должна осуществляться по месту фактического проживания для того, чтобы место его жительства было

определено с достаточной точностью, поскольку отсутствие таковой может создать неудобства правопользования или привести к нарушению прав и свобод.

На наш взгляд, такая правовая позиция Конституционного Суда РФ вносит ясность в понимание места жительства (пребывания) и места фактического проживания, которые должны совпадать, т.е. законодательно установленное место жительства (место пребывания) должно быть местом фактического проживания граждан на территории России, где должна осуществляться их регистрация.

По поводу дефиниции постоянного места жительства можно заметить, что Конституционный Суд РФ в своем Определении от 12 июля 2006 г.¹³ упомянул более широкую категорию постоянного места жительства – Российскую Федерацию без взаимосвязи с жилым помещением. К сожалению, это положение Конституционного Суда РФ не получило дальнейшего развития.

Относительно понятия “место пребывания” следует отметить правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой определение гражданином места своего пребывания не обязательно связано с наличием соответствующего жилого помещения в качестве места пребывания и предполагает регистрацию гражданина и в иных помещениях, предназначенных или организованных для временного проживания¹⁴.

¹³ См.: определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Косаревой З.А. на нарушение ее конституционных прав ч. 2 ст. 6, ч. 1 и 2 ст. 24 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» от 12 июля 2006 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

¹⁴ См.: определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в удовлетворении ходатайства МВД РФ об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 г. “По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12, и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации”» от 28 марта 2003 г. // <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>; определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гр. Горешвили Д.В. и Филипповой П.Н. на нарушение их конституционных прав положениями ч. 2 и 3 ст. 2, ч. 1 ст. 3 и ч. 1 ст. 6 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 29 мая 2003 г. // Там же; Кононов А. Конституционный принцип свободы передвижения и практика Конституционного Суда РФ // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 2 (35).

¹⁰ См.: решение Совета Лаишевского муниципального района «О положении “О порядке сдачи в аренду имущества, находящегося в собственности Лаишевского муниципального района Республики Татарстан”» от 2 мая 2007 г. // СПС “КонсультантПлюс”; постановление Администрации Тверской области “Об утверждении стандартов государственных услуг” от 16 марта 2007 г. // Тверская жизнь. 2007. 29 июня.

¹¹ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 ноября 2004 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

¹² См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан” в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева» от 30 июня 2011 г. // <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>

Однако Конституционный Суд РФ, обозначив возможность более широкого толкования категории места пребывания, не разъяснил, какие именно иные помещения могут быть предназначены или организованы для временного проживания. Ранее Конституционный Суд РФ связывал место пребывания исключительно с жилым помещением, в котором гражданин проживает не постоянно, а временно (ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г.)¹⁵.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ указал, что нормы вышеуказанного Закона, устанавливающие содержание понятий “место жительства” и “место пребывания”, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан. Желание же граждан зарегистрироваться в любом указанном ими месте жительства, которое не является жилым помещением, или месте пребывания по любому указанному ими месту фактического нахождения, является вопросом о дополнении к положениям Закона от 25 июня 1993 г., определяющим содержание места жительства и места пребывания¹⁶.

На наш взгляд, правовая позиция Конституционного Суда РФ позволяет выявить, что объем права на выбор места жительства (места пребывания), гарантируемого в Конституции РФ, и объем права в действующем законодательстве различаются. Полагаем, что объем права на выбор места жительства (пребывания) в Законе РФ от 25 июня 1993 г. составляет часть объема конституционно гарантируемого права на выбор места жительства (места пребывания). И это обстоятельство позволяет дополнять содержание определений места жительства и места пребывания в указанном Законе. По существу, Конституционный Суд РФ наметил вектор развития категорий места жительства и места пребывания для действительной и эффективной реализации права на выбор места жительства и места пребывания в пределах территории Российской Федерации.

Полагаем, что в качестве такого дополнения можно рассматривать признание в качестве места жительства (места пребывания) жилого строения, которое должно соответствовать критериям жилого помещения и быть пригодным для постоянного проживания.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 531.

¹⁶ См.: определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гр. Хромова А.В. на нарушение его конституционных прав ч. 2 ст. 2 Закона РФ “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”» от 16 октября 2003 г. // <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>

Следует отметить, что Указом Президента РФ “О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации” от 28 апреля 1997 г.¹⁷ было предусмотрено, что в проект Жилищного кодекса РФ необходимо внести положение, позволяющее признавать жильем благоустроенные жилые строения в пригородной зоне. Однако в Жилищный кодекс РФ данное положение внесено не было.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 апреля 2008 г.¹⁸ признал местом жительства (пребывания) жилое строение. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ жилое строение, пригодное для проживания, может быть признано местом жительства, поскольку 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. Такую же позицию ранее высказал президиум Краснодарского краевого суда при рассмотрении аналогичного дела¹⁹.

Таким образом, местом жительства может быть не только жилое помещение, но и жилое строение, которое должно быть пригодным для проживания и отвечать требованиям жилого помещения. Такие требования к жилому строению указывают на то, что развитие понятий места жительства и места пребывания пока идет только по пути расширения видов жилых помещений.

Несмотря на то что правовая позиция Конституционного Суда РФ о независимости реализации права на свободу передвижения и других прав и свобод от наличия или отсутствия у гражданина жилого помещения на территории Российской Федерации, а также от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребы-

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

¹⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности абзаца 2 ст. 1 Федерального закона “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан” в связи с жалобами ряда граждан”» от 14 апреля 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.

¹⁹ См.: Информационное сообщение аппарата Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае “О взаимодействии Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с участием НПО при осуществлении действий, направленных на восстановление нарушенных прав заявителя Гречко А.С.” от 7 июля 2006 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

вания²⁰ нашла отражение в некоторых других решениях Конституционного Суда РФ, она так и не получила должного развития в действующем законодательстве и не всегда учитывается судами общей юрисдикции.

Так, из решения Европейского Суда по правам человека по делу “Сергей Смирнов против Российской Федерации” от 6 июля 2006 г.²¹ следует, что наличие места жительства или места пребывания, подтвержденного соответствующей регистрацией по месту жительства или месту пребывания, является в России условием для реализации права на судебную защиту.

В постановлении “Сергей Смирнов против Российской Федерации” от 22 декабря 2009 г.²² Европейский Суд указал, что суды Российской Федерации проявили чрезмерный и неоправданный формализм, настаивая на том, чтобы заявитель указал свое место жительства, что являлось требованием, которое было заведомо невозможно выполнить в ситуации заявителя, поскольку он не имел постоянного места жительства. Принимая решение о том, что заявитель не сможет предъявить иск, пока не укажет своего места жительства, национальные суды не только наказали его за несоблюдение им формального требования, но и установили для заявителя существенные ограничения, препятствующие рассмотрению его гражданских требований судами.

По представлению Европейского Суда в настоящем деле была затронута не просто проблема толкования правовых норм в обычном контексте, но также проблема необоснованного толкования процессуального требования, которое препят-

ствовало рассмотрению исков заявителя по существу и поэтому затрагивало сущность его права на обращение в суд. По сути, Европейский Суд признал, что именно такое негибкое применение процессуального правила без учета конкретных обстоятельств не соответствовало п. 1 ст. 6 Конвенции.

Для реального обеспечения свободы передвижения правовыми инновациями стали отмена института прописки и введение института регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства. Думается, что следующими правовыми инновациями в сфере свободы передвижения должны стать законодательные изменения в содержании определений места жительства и места пребывания, направленные на расширение этих понятий.

Право на выбор места жительства и право на жилище

Исследование многочисленных решений Конституционного Суда РФ по свободе передвижения позволяет сделать вывод, что Конституционный Суд РФ связывает реализацию права на выбор места жительства с правом на жилище, которое заключается в выборе жилого помещения²³.

Как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, реализация права на жилище непосредственно связана с реализацией конституционного права на выбор места жительства²⁴. В другом своем решении Конституционный Суд РФ указал, что федеральный законодатель учитывал взаимосвязь и взаимообусловленность свободы выбора места пребывания и жительства и другого права, неотчуждаемого и принадлежащего каждому от рождения, – права на жилище

²⁰ См. об этом: постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 года № 713” от 2 февраля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 6. Ст. 783; постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гр. Л.Н. Ситаловой” от 25 апреля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708; постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности ч. 1 и п. 8 ч. 2 ст. 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами гр. Е.Р. Такновой, Е.А. Оглобина, А.Н. Ващука” от 23 июня 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

²¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Росс. изд. 2008. № 2.

²² См.: ПС “Гарант”.

²³ См.: постановление Конституционного Суда РФ “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” от 4 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909; Постановление Конституционного Суда РФ № 13-П от 30 июня 2011 г. // <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>

²⁴ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положения пунктов 2 и 14 ст. 15 Федерального закона “О статусе военнослужащих” и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации программы “государственные жилищные сертификаты” на 2004–2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы “Жилище” на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан» от 5 апреля 2007 г. // ПС “Гарант”.

(ч. 1 ст. 40 Конституции РФ), в свою очередь, предполагающего для гражданина Российской Федерации свободу в выборе жилого помещения для постоянного или преимущественного проживания, которое является для него основным, куда он после непродолжительного либо длительного отсутствия намеревается вернуться, и обладание правом пользования которым служит предварительным условием его регистрации по месту жительства²⁵.

На наш взгляд, в современной России по-прежнему существует советское восприятие права на жилище (в качестве позитивного права), реализация которого всегда сводится к выбору исключительно жилого помещения. Жилищное законодательство Российской Федерации выделяет только виды жилых помещений и не предусматривает иного вида жилища.

Право на выбор места пребывания отличается от права на выбор места жительства только временным сроком пребывания в определенном месте на территории Российской Федерации. Право на выбор места жительства и право на жилище являются самостоятельными негативными личными правами, реализация которых взаимосвязана. При этом существо данных прав принципиально различается. Право на выбор места жительства заключается в выборе гражданином места постоянного проживания, которым может считаться то место (ограниченное земельное пространство в пределах Российской Федерации), с которым гражданин связывает реализацию своих основных жизненных потребностей. Право на жилище (ч. 1 ст. 40 Конституции РФ) является также негативным правом человека и заключается в выборе им одного из видов жилища в выбранном месте жительства. Причем категория “жилище” должна включать в себя различные виды жилищ, одним из которых должно быть жилое помещение.

Для лучшего понимания категории “место жительства” следует обратиться к дореволюционным источникам нормативных актов Российского государства, анализ которых позволяет выделить следующие основные признаки места жительства: а) связанность со службой или иным видом деятельности подданного; б) наличие в определенном месте (селе, городе и т.п.) недвижимого имущества в собственности (дома, участка земли

и прочих обзаведений), т.е. постоянная оседлость подданного²⁶.

Таким образом, категории “место жительства” и “жилище” имели различное нормативное содержание. Жилище должно было быть расположено в постоянном месте жительства. Причем категория “жилище” включала в себя не только жилое помещение, но и другие виды, в том числе земельный участок, мельницу, корчму и т.д. Получается, что понятие места жительства в крепостной России было существенно шире, чем в современной демократической Российской Федерации.

После революции 1917 г. советское законодательство вкладывало в понятие “место жительства” экономическое содержание (для уплаты налогов) и признавало местом жительства то место, где гражданин вследствие своей службы, постоянных занятий или нахождения своего имущества имел постоянную или преимущественную оседлость²⁷. До революции большинство российских исследователей рассматривали свободу передвижения в качестве права, имеющего экономический характер. В дореволюционной и ранней советской России место жительства связывали именно с местом земельно-территориального пространства, где обустраивалось жилище, которое не обязательно было жилым помещением.

Поскольку реализация гражданами права на свободный выбор места жительства неразрывно связано с реализацией права на жилище, следует рассмотреть категорию “жилище” и с позиции, выработанной Европейским Судом по правам человека по смыслу ст. 8 Европейской конвенции. Понятие “жилище” не ограничено жилищем (жилем), которое занято или создано на законных основаниях либо в установленном законом порядке. “Жилище” – это автономная концепция, которая не зависит от классификации в национальном праве. Сохранение права на жилое помещение и наличие регистрации в таком жилом помещении не означают, что оно является действительным жилищем²⁸.

Анализ решений Европейского Суда по правам человека позволяет определить следующие критерии понятия “жилище”: а) наличие достаточных продолжающихся связей с конкретным местом проживания; б) нет другого жилья или

²⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2089; Постановление Конституционного Суда РФ № 13-П от 30 июня 2011 г. // <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>

²⁶ См.: Свод Уставовъ благочиния. Части 3, 4 и 5. СПб., 1842. С. 1 – 3.

²⁷ См.: Загряцков М.А. Административно-финансовое право. М., 1928. С. 40–80.

²⁸ См.: постановление Европейского Суда по правам человека “Бакли против Соединенного Королевства” от 25 августа 1996 г. // <http://www.srji.org/resources/search/41/>; постановление Европейского Суда по правам человека от 20 июня 2006 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

намерения его приобрести; в) цель – проживание; г) длительный срок проживания²⁹.

Конечно, может возникнуть конкуренция прав относительно того, как при разрешении конкретного спора толкуется право на жилище Конституционным Судом РФ и Европейским Судом по правам человека. Отсюда вытекает проблема приоритета Конституции РФ и Европейской конвенции. Судя по тому, что позиции судов относительно категории “жилище” явно расходятся, полагаем, что основным критерием может быть определение объема права на жилище через понимание содержания категории “жилище”. И здесь надежду на сближение толкования объема этого основного права человека дает упоминание Конституционным Судом РФ того, что право на жилище является неотчуждаемым и принадлежащим каждому от рождения. Представляется, что существует перспектива дальнейшего развития категории “жилище” в нашей стране с целью приведения понимания права на жилище и категории “жилище” в соответствие с общепризнанными нормами и принципами через признаки и свойства основных прав и свобод человека.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ федеральный законодатель, исходя из ст. 71 (п. “в”) и 76 (ч. 1) во взаимосвязи со ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, вправе конкретизировать содержание прав, гарантированных ст. 27 Конституции РФ, и устанавливать правовые механизмы их осуществления, условия и порядок реализации, но не должен при этом допускать искажения существа права и введения таких его ограничений, которые не согласовывались бы с конституционно значимыми целями³⁰. Наряду с этим Конституционный Суд РФ в Определении от 19 мая 2009 г.³¹ указал, что из положений ст. 27

Конституции РФ вытекает конституционная обязанность государства обеспечивать условия для реализации названных этой статьей прав.

С нашей точки зрения, ч. 1 ст. 27 Конституции РФ не связывает право на выбор места жительства исключительно с жилым помещением и с реализацией права на жилище в смысле получения жилого помещения в соответствии с Жилищным кодексом РФ. Кроме того, Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что государство не связано обязанностью во всех случаях обеспечивать граждан жилыми помещениями³².

Полагаем, что необходимо ст. 40 Конституции РФ рассматривать в качестве двух противоположных по своей природе прав. Часть 1 ст. 40 следует интерпретировать как негативное право, которому корреспондируют негативные обязанности государства, а ч. 2 и 3 ст. 40 – толковать как позитивные права, которые влекут социальные обязанности государства.

После принятия Конституции РФ сложилась ситуация, при которой граждане, не имеющие жилого помещения на территории Российской Федерации, не могут оформить регистрацию по месту жительства или месту пребывания, которая является необходимым условием для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Российская Федерация – многонациональное государство, где исторически проживали народы, ведущие различный образ жизни³³, который включает и неодинаковое понимание места жительства, жилища и жилого помещения. Так, многие народности ведут кочевой образ жизни, постоянно переезжая с одного места на другое, используя в качестве дома кибитки, чумы и т.п., которые не отвечают требованиям жилищного законодательства Российской Федерации. Например, в соответствии с Федеральным законом “О территориях традиционного природопользо-

²⁹ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 ноября 2004 г. // Там же.

³⁰ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года “О государственной тайне” в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина» от 27 марта 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1768; постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 188 Уголовного кодекса РФ в связи с жалобой гр. М.А. Асламазян” от 27 мая 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2892.

³¹ См.: определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гр. Республики Молдова Морарь Н.Г. на нарушение ее конституционных прав п. 1 ч. 1 ст. 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» от 19 мая 2009 г. // <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>

³² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 531; определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гр. Кушнарева А.М. 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”» от 5 октября 2000 г. // Экспресс-Закон. 2001. № 6.

³³ См.: Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30 апреля 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

вания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 7 мая 2001 г.³⁴ устанавливается правовой режим территорий традиционного природопользования, где выделяются части территорий традиционного природопользования: поселения, в том числе имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыбаков. В развитие положений данного Закона Правительство РФ в Распоряжении от 8 мая 2009 г.³⁵ установило в более чем 28 субъектах РФ перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов России и определило в перечне видов традиционной хозяйственной деятельности последних строительство национальных традиционных жилищ и других построек, необходимых для осуществления традиционных видов хозяйственной деятельности.

В России также имеются населенные пункты, где граждане не могут зарегистрироваться по месту жительства, так как эти населенные пункты не имеют государственной регистрации и не включены в состав соответствующих муниципальных образований³⁶. Получается, что граждане живут в выбранном ими месте жительства на территории Российской Федерации, но не могут быть там зарегистрированы, поскольку населенный пункт не имеет правового статуса либо выбранное ими место жительства с точки зрения действующего законодательства не является таковым.

Граждане могут иметь в качестве жилища не только жилые помещения, но и чумы, яранги, передвижные (переносные) жилища, которые могут быть установлены на определенной территории. Гражданин при выборе места жительства определяет конкретное место на определенной территории в пределах Российской Федерации, имеющее адресно-географические координаты, где будет

находиться его жилище (дом, квартира или иной вид жилища).

Полагаем, что необходимо кардинально менять понимание права на жилище, восприятие которого не изменилось с советского времени. Для пересмотра этого понятия следует обратиться к источникам дореволюционного российского права, раннего советского права, учесть практику Европейского Суда по правам человека, поскольку его решения отражают эволюцию права на жилище в западноевропейских странах. Российское дореволюционное право и советское право послереволюционного периода не отождествляли жилище с позитивным правом гражданина. Европейский Суд по правам человека, опираясь на исторический опыт формирования права на жилище, также не связывает категорию “жилище” исключительно с жилым помещением, не интерпретирует его только как позитивное социальное право, которое влечет обязательные социальные гарантии со стороны государства.

Природа человека требует от него в выбранном им месте жительства обустройства своего жилища. Вопрос приобретения жилища в России (как и в других странах) исторически был заботой самого человека. В советской России право на жилище приобрело характер исключительно позитивного права и стало зависеть от государства.

Государство обязано уважать право гражданина на выбранное им жилище в избранном им месте жительства. В случае добровольного и сознательного избрания жилища, которое не отвечает установленным требованиям жилого помещения (например, трейлер на собственном земельном участке), государство не обязано гарантировать социальные права по улучшению жилищных условий. В случае оборудования жилища в месте жительства без законных оснований (на свалке и т.д.) государство вправе в законодательно установленном порядке добиваться выселения граждан из таких жилищ. Вместе с тем государство в определенных случаях имеет позитивные социальные обязанности по предоставлению жилья или по содействию в его приобретении.

Считаем необходимым совершенствовать правовое регулирование, связанное с нормативным содержанием категорий “место жительства” и “место пребывания” в Законе РФ от 25 июня 1993 г. При этом возможны следующие уточнения.

Место жительства – жилище, которое расположено или находится в пределах Российской Федерации на территории субъекта РФ, района

³⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

³⁵ См.: распоряжение Правительства РФ “Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности” от 8 мая 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

³⁶ См.: постановление Правительства Республики Бурятия «О даче заключения Правительства Республики Бурятия муниципальному образованию – сельскому поселению “Шибертуйское” Бичурского района Республики Бурятия по вопросу образования и включения в состав муниципального образования – сельского поселения “Шибертуйское” Бичурского района Республики Бурятия улуса “Нарин-Заган”» от 15 мая 2007 г. // ПС “Гарант”.

или города, иного населенного пункта, в котором гражданин постоянно проживает. В случае отсутствия у гражданина жилища местом жительства признается поселение, на территории которого гражданин постоянно проживает.

Место пребывания – жилище либо иное помещение, предназначенное или организованное для временного проживания, которое расположено или находится в пределах Российской Федерации на территории субъекта РФ, района или города, иного населенного пункта, в котором гражданин пребывает. В случае отсутствия у гражданина жилища либо иного помещения, предназначенного или организованного для временного проживания, местом пребывания признается поселение, на территории которого гражданин пребывает.

Для целей настоящего Закона *жилище* – индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение, строение или иное временное передвижное сооружение, не входящее в жилищный фонд, но предназначенное и используемое для временного или постоянного проживания.

В связи с этим необходимо закрепить за Федеральной миграционной службой административную функцию по осуществлению регистрации граждан, не имеющих жилища, по адресу органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого данные граждане проживают или находятся. При этом не исключается возможность законодательного наделения органов местного самоуправления отдельным государственным полномочием по ведению учета граждан, не имеющих жилища, по адресу органа местного самоуправления, на территории которого граждане проживают или находятся, с целью выполнения такими гражданами законодательно установленной обязанности о постановке на регистрационный учет по месту пребывания или жительства, а также для создания условий осуще-

ствления других конституционных прав и свобод и исполнения обязанностей перед государством, обществом и другими лицами.

В принципе это необходимо, поскольку в соответствии со ст. 4 Закона РФ от 25 июня 1993 г. местная администрация является органом регистрационного учета граждан по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации. Данное положение, по сути, – своеобразная передача отдельного государственного полномочия, правда, без соблюдения требований ст. 19 и 20 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в которых установлен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Несмотря на то что с 1 января 2014 г. в Российской Федерации органами регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства будут являться исключительно территориальные органы Федеральной миграционной службы, а местные администрации утратят соответствующие функции³⁷, наделение органов местного самоуправления отдельным государственным полномочием по ведению учета граждан, не имеющих жилища, но проживающих или пребывающих на территории муниципального образования, необходимо для обеспечения возможности осуществления такими гражданами конституционных прав и исполнения ими обязанностей.

На наш взгляд, изменение подходов к пониманию права на выбор места жительства (места пребывания), взаимозависимого с ним права на жилище и законодательная корректировка понятий места жительства, места пребывания и жилища позволят обеспечить действительную реализацию права на свободу передвижения и права на жилище, повысят качество осуществления гражданами экономических прав и свобод.

³⁷ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 25 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6236.