
**ПРАВА И СВОБОДЫ
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

**ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА
НА ЖИЛИЩЕ И ПРАВА НА СВОБОДНОЕ ПЕРЕДВИЖЕНИЕ,
ВЫБОР МЕСТА ПРЕБЫВАНИЯ И ЖИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**© 2008 г. И. А. Алешкова¹

В современном мире наличие пригодного для проживания жилища и реальное использование возможности свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства относятся к числу основных факторов, стабилизирующих жизнь индивида и обеспечивающих его реальную свободу.

В ратифицированном Россией Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. в п.1. ст.12 записано, что право на жилище должно реализовываться при условии свободы выбора человеком места жительства².

Разработчики Конституции РФ 1993 г. в своей образной форме установили в ст. 27 право на свободное передвижение и в ст. 40 – право на жилище, связав право на свободу передвижения с выбором места пребывания и жительства и выделив в самостоятельную норму право на жилище. Правильность их понимания является предметом широкой научной и практической дискуссии. В юридической науке до сих пор бытуют различные мнения по их уяснению и применению³.

Изначально кажущиеся относительно независимыми оба вышеназванных права в современный период все чаще при их реализации привязываются одно к другому. В основном это связано с формой изложения установлений ст. 27 Конституции РФ, включающих в себя ряд последовательно возникающих, не одинаковых по содержанию, тесно взаимосвязанных правомочий не толь-

ко право на свободное передвижение, на выбор места пребывания, но и право на выбор места жительства.

И право на жилище, и право на выбор места жительства изначально связаны с правом на свободу передвижения. Термин “передвижение”, используемый в конституционной норме, является основополагающим, представляя собой комплекс мероприятий, связанных с переменой местонахождения субъекта (объекта). Он требует наличия сил либо средств мобильности, транспортировки⁴. Иными словами, в своем объективном выражении передвижение – это прежде всего определенный пространственный и временной процесс. В самом широком смысле он представляет собой искусство передвигаться и организовывать свою деятельность, рациональными способами используя по возможности наиболее эффективные средства. В узком смысле передвижение есть не что иное, как перемещение из одного места в другое. Процесс передвижения включает в себя определение точного места назначения; выбор способа и средств перемещения; выяснение необходимых ресурсов и источников их обеспечения. Кроме того, передвижение можно определить как способ достижения цели путем перемещения в пространстве в определенной последовательности.

Таким образом, термин “передвижение”, употребляемый в словосочетании “свобода передвижения”, выступает самостоятельным элементом и занимает обусловленное место, указывая, на какую область общественных отношений распространяется свобода.

По нашему мнению, свобода передвижения предполагает два различных по своему смыслу права личности: право на свободу передвижения и относительно связанное с ним право на выбор места жительства и места пребывания. Право на свободу передвижения, в свою очередь, можно подразделить на возможность свободно выезжать за пределы государства и возможность бес-

¹ Доцент кафедры конституционного права Российской академии правосудия, кандидат юридических наук.

² См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

³ См., например: Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М., 1999; Скрипко В.Р. Конституционное право граждан Российской Федерации на жилище // Гос. и право. 2002. № 12; Права человека и новое российское законодательство (Материалы “круглого стола”) // Гос. и право. 2003. №6; Пчелинцева Л.М. Современный этап развития учения о праве граждан на жилище: теоретические аспекты // Жилищное право. 2004. №3; Конюхова И.А., Алешкова И.А. Свобода передвижения и законодательство Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики // Новое в российском и международном праве. Вып. IV. М., 2005 и др.

⁴ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2000. С. 114.

препятственно возвращаться обратно. Соответственно право на выбор места жительства и места пребывания состоит из двух основных элементов: возможности выбора места жительства и возможности выбора места пребывания.

Однако практика показывает, что правоприменители усматривают в ст. 27 Конституции РФ лишь два предписания: первое устанавливает возможность свободно передвигаться по территории Российской Федерации, выбирать место пребывания и жительства, второе – возможность свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться обратно.

После принятия ряда решений Конституционного Суда РФ⁵ и четко определенных Федеральным законом “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” от 15 августа 1996 г. (в ред. от 18 июля 2006 г.)⁶ условий реализации возможности въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации второе установление в настоящее время не является предметом широких дискуссий, тогда как первое по-прежнему находится в центре научных споров.

В целом содержание возможности свободно передвигаться по территории Российской Федерации, выбирать место пребывания и жительства раскрывает ряд взаимосвязанных, но не однозначных по сути нормативно-правовых актов.

Так, Закон РФ “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации” от 25 июня 1993 г. (в ред. от 18 июля 2006 г.)⁷, регулирующий порядок передвижения по территории Российской Федерации, в ст. 2 закрепляет понятие “место жительства” определяя в качестве такового жилой дом, квартиру, жилое служебное помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иные жилые поме-

щения, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В постановлениях Правительства РФ “Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации” и «Перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию» от 17 июля 1995 г. дается аналогичное определение того, что следует понимать под местом жительства. При этом среди обстоятельств, обязательных для регистрации по месту жительства, выделяют:

наличие права собственности на данное жилое помещение;

наличие договора найма (поднайма),

наличие договора социального найма,

наличие договора аренды,

иных оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Приказ МВД РФ “Об утверждении инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации” от 23 октября 1995 г. (с изм., внесенными Приказом МВД РФ № 961 от 23 ноября 2006 г.) предусматривает необходимость для граждан регистрироваться по месту пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Новеллой в данном вопросе явились Федеральный закон “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации” от 18 июля 2006 г., вступивший в действие с 15 января 2007 г.⁸ и определивший оригинальные формы государственного регулирования миграционных процессов, а также принятое в соответствии с ним постановление “О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации” от 15 января 2007 г.⁹

Направленные (по мнению А.В. Земсковой и Ю.В. Земскова) на обеспечение миграционной привлекательности Российской Федерации и формирование качественно нового административно-правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства¹⁰, имеют ряд негативных моментов.

⁸ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2007. № 5. Ст. 653.

¹⁰ См.: *Земскова А.В., Земсков Ю.В.* Новеллы миграционного законодательства Российской Федерации. М., 2006. № 12.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений п. “а” ст. 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова от 20 декабря 1995 г. // *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 31. Ст. 54; постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений ч. 1 и 3 ст. 8 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” от 15 августа 1996 г. в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова от 15 января 1998 г. // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 4. Ст. 531.

⁶ См.: *Собрание законодательства РФ*. 1997. № 30. Ст. 3606; 1999. № 26. Ст. 3175; 2003. № 2. Ст. 159; № 27. Ст. 2700 (Ч. 1); 2004. № 27. Ст. 2711; 2006. № 27. Ст. 2877; № 31 (Ч. 1) Ст. 3420.

⁷ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ*. 1993. № 32. Ст. 1227; 2004. № 45. Ст. 4377; 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3420.

Так, во-первых, вводя понятие “место жительства иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации”, законодатель усложняет возможность толкования понятия “место жительства” для правоприменителей, в частности судей, вынужденных разграничивать “место жительства российского гражданина” и “место жительства иностранного гражданина или лица без гражданства”.

Во-вторых, определение “место жительства иностранного гражданина или лица без гражданства” представлено как жилое помещение, по адресу которого иностранный гражданин или лицо без гражданства зарегистрированы в установленном порядке, на наш взгляд, неправомерно. В случае разделения жилых помещений на места жительства гражданина Российской Федерации и места жительства иных категорий граждан нарушается не только ст. 27 Конституции РФ, но и ст. 13 Всеобщей декларации прав и свобод человека, определяющая, что “каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства, имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, а также имеет право возвращаться в свою страну обратно”¹¹. Представляется, что право на свободу выбора места жительства вытекает не из национальной или государственной принадлежности индивида, а из его достоинства, связанного с идеей сущности человека. Не случайно Конституция РФ закрепляет данное право за каждым человеком, не выделяя отдельно правосубъектность гражданина, иностранца и лица без гражданства.

В настоящее время кроме отмеченных выше нормативных правовых актов понятие “место жительства” определено и в ст. 20 Гражданского кодекса РФ от 30 ноября 1994 г. (в ред. от 21 июля 2005 г.) как место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма жилого помещения либо на иных законных основаниях¹².

Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, как правило, разъясняет это положение следующим образом: “под местом преимущественного проживания понимается место, где гражданин проживает больше, чем в других местах, либо независимо от времени пребывания в других местах, когда он вынужден находиться там в силу сложившихся обстоятельств, выполняя свои трудовые обязанности”; “при определении места жительства гражданина предполагается, что гражданин находится всегда в определенном месте независи-

мо от того, что в данный момент или иной период времени он находится в другом месте”¹³.

Полагаем, что различие в подходах понимания “места жительства”, обусловленное соответствующими акцентами в объекте правового регулирования различных отраслей права, содержит в себе риск возникновения противоречий в юридической практике. Сказанное обуславливает важность унификации конституционно-правового понимания категории “место жительства”.

Обратимся к лингвистическому понятию данного определения. В Толковом словаре русского языка дается более широкое определение понятия “место жительства”, чем закрепленное законодательством. В частности, там сказано следующее: “место жительства” – место постоянного проживания. Проживать – жить, пребывать где-нибудь¹⁴, подразумевает свободное длительное проживание субъекта в определенном месте в отличие от принудительного нахождения в местах лишения свободы (колониях, тюрьмах, колониях-поселениях). Такое понимание более четко позволяет отграничить понятия “место жительства” и “место пребывания”.

Исходя из вышеизложенного, видится уместным внести изменения в российское законодательство, определив понятие “место жительства” как “место, где гражданин фактически постоянно проживает”. Соответственно местом его пребывания является место временного проживания.

Как уже было отмечено ранее, понятие “место жительства” тесно связано с понятием “жилище”. В настоящее время законодателем не проводится четкого различия между понятиями “место жительства” и “жилище”. Вместе с тем следует отметить, что в современный период категория “жилище” прочно вошла в систему российского законодательства. Понятие “жилище” широко используется в гражданском, жилищном, уголовном и других отраслях права.

В ст. 15 Жилищного кодекса РФ определяется, что под жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (далее – требования)).

В соответствии с данной статьей под жилым помещением понимается “индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временно-

¹¹ См.: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации (Избранные права). М., 2002.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹³ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ части первой / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1997. С. 42.

¹⁴ См.: Даль В. Указ. соч.

го проживания, а равно иное помещение или строение, не входящие в жилищный фонд, но предназначенные для временного проживания”.

В уголовном праве понятие “жилище” впервые было введено в ст. 139 Уголовного кодекса РФ в виде примечания Федеральным законом “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод” от 20 марта 2001 г.¹⁵ Под жилищем в данной статье, а также в других его статьях понимаются индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящие в жилищный фонд, но предназначенные для временного проживания¹⁶.

При этом следует отметить, что Гражданский кодекс РФ понятие “жилище” не закрепляет, нормы данного Кодекса, регулируя определенные правоотношения, связанные с жилищем, в большей своей части отсылают к жилищному законодательству.

К сожалению, в Федеральном законе – Жилищном кодексе РФ, напрямую связанном с понятием “жилище”, исходя из названия Закона и предмета его регулирования, дефиниция данной категории, как таковая, отсутствует. В нем дается лишь определение отдельных составных частей понятия “жилище”, таких как “индивидуальный жилой дом”, “жилое помещение”, “жилищный фонд” и др.¹⁷

В контексте проводимого нами анализа представляется, что понятие “жилище” тождественно понятию “место жительства”. Это не мешает проведению различий в содержании права на жилище и права на выбор места жительства. Если право на жилище предполагает возможность пользоваться, владеть и распоряжаться жилищем, то право на выбор места жительства означает возможность выбирать место нахождения жилища. Употребляя в каждом из названных случаев термины “жилище” и “место жительства”, мы лишь указываем, на какую область общественных отношений распространяется анализируемое право.

Данные суждения подтверждаются ст. 1 Жилищного кодекса РФ, определяющей основные начала жилищного законодательства, среди которых отмечается, что граждане по своему усмотрению пользуются, владеют и распоряжаются принадлежащими им жилищными правами. При

этом 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.

Рассматривая в целом положения ст. 40 Конституции РФ, следует выделить четыре предписания:

- 1) каждый имеет право на жилище;
- 2) никто не может быть произвольно лишен жилища;
- 3) органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище;
- 4) малоимущим, иным указанным в Законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными Законом нормами.

Специфика названных правомочий заключается в том, что каждое из них самостоятельно по отношению к другим и обладает определенными особенностями.

Раскрывая содержание первого установления, следует отметить, что право на жилище имеет каждый вне зависимости от наличия у него устойчивой связи с государством.

Второе положение гарантирует защиту от произвольных посягательств как чиновников, так и иных субъектов правоотношений в отношении жилища.

Третье предписание представляется в виде обязанности государства обеспечить создание условий для осуществления права на жилище.

Четвертое правомочие распространяется лишь на определенные категории граждан с учетом их специального и индивидуального правового статуса.

Так, если иное не предусмотрено международными договорами, то только гражданин Российской Федерации имеет возможность в соответствии с установленными Жилищным кодексом РФ правилами приобрести бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов жилое помещение.

Государство выделяет также ряд категорий граждан, не являющихся малоимущими, которым оно гарантирует предоставление жилых помещений по договору социального найма¹⁸. Однако в

¹⁵ См.: Росс. газ. 2001. 23 марта.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 14.

¹⁸ Правовым основанием для этого являются различные федеральные законы, например Федеральный закон “О статусе военнослужащих” (в ред., действовавшей до 1 января 2005 г.) и ряд других нормативных правовых актов, которые устанавливают конкретные формы реализации таких гарантий.

действительности реализация права, закрепленного в ст. 40 Конституции РФ, затруднена. Так, например, Жилищный кодекс РФ предусматривает необходимость представить пакет документов, подтверждающих право соответствующих граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Среди них требуется документ, подтверждающий обеспеченность заявителя общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее установленной нормы.

В свою очередь, Закон г. Москвы “Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения” от 14 июня 2006 г. (в ред. от 24 января 2007 г.) определяет, что для постановки на учет необходимо прожить в Москве по месту жительства на законных основаниях в общей сложности не менее пяти лет.

Таким образом, гражданин, обладающий правом на получение согласно Конституции РФ бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов жилого помещения, оказывается ограниченным в его реализации.

Согласно ст. 52 Жилищного кодекса РФ наличие регистрации по месту жительства гарантирует гражданину Российской Федерации возможность быть включенным в число нуждающихся в жилом помещении, а в случаях и в порядке, установленном законодательством, граждане могут подать заявление о принятии на учет не по месту жительства. При этом закон, регулирующий данную возможность, в современный период в российском законодательстве отсутствует.

В случае выезда на место жительства в другое муниципальное образование, за исключением случаев изменения места жительства в пределах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Тем самым гражданин Российской Федерации, выбрав новое место жительства и не имея при этом возможности в силу различия в стоимости жилых помещений приобрести новое жилье, оказывается беззащитным, если лишен одновременно возможности быть поставленным на учет в качестве нуждающегося.

Более того, гражданин Российской Федерации, работая в одном из субъектов и будучи зарегистрированным там лишь как по месту пребывания, (так как жилое помещение, в котором он постоянно зарегистрирован, находится территориально в другом регионе) лишается по месту пребывания возможности участвовать в определенных социальных программах с целью улучшить свое благосостояние.

С учетом рассмотренного выше представляется, что действующий порядок регистрации по месту пребывания позволяет субъектам лишь ча-

стично реализовывать свои права вне пределов территории постоянного проживания. Отсюда представляется уместным отметить, что норма, гарантирующая право на жилище, имеет двойственный характер. С одной стороны, право на жилище имеет естественную природу и принадлежит каждому от рождения. С другой стороны, роль государства в реализации данного правомочия является определяющей.

Бесспорно, что возможность реализации закрепленных в ст. 27 и 40 Конституции РФ правомочий во многом определяется ресурсами экономической системы и направленностью социальной политики государства. Вместе с тем в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2007 г. специально подчеркнуто, что отмеченные условия и ресурсы современной России позволяют обеспечить реализацию права на жилище¹⁹.

Следует заметить, что в современный период существенное значение имеют иные причины, затрудняющие реализацию рассматриваемых прав. Среди них необходимо выделить:

несогласованность норм федерального законодательства, определяющих основные понятия и условия реализации правомочий;

возросшую мобильность населения;

огромный поток неконтролируемой миграции.

В контексте отмечаемой динамики передвижения населения несогласованность понятий “жилище” и “место жительства” заметно усложняет реализацию права на жилище, и права на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства, так как для нее характерен определенный взаимосвязанный порядок.

Так, действующим законодательством для граждан, прибывающих на новое место жительства, установлено правило, обязывающее их зарегистрироваться в соответствующих органах. При этом регистрация по месту жительства, а не по месту пребывания возможна лишь при определенных условиях:

1) наличии жилого помещения, по адресу которого возможна регистрация;

2) воли собственника и всех зарегистрированных по месту жительства членов жилого помещения, по адресу которого планируется регистрация по месту жительства.

Кроме того, наличие у индивида жилого помещения в частной собственности (либо по договору социального найма) гарантирует ему возможность максимально использовать и реализовывать свои права и свободы, причем только в том субъекте РФ, где территориально находится его жилое помещение. В случае отсутствия у гражда-

¹⁹ См.: Росс. газ. 2007. № 90.

нина одного или другого ставит его в рамки бесправного существа в современном российском обществе.

Полная реализация исследуемых прав в современный период возможна лишь при регистрации соответствующими органами факта места жительства.

Более эффективное действие законов возможно лишь при правомерной деятельности органов исполнительной, законодательной и судебной власти.

Конституционный Суд РФ в ряде вынесенных постановлений, излагая свою правовую позицию, неоднократно обращал внимание на то, что регистрация по месту жительства не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, в том числе права на жилище. При этом, как справедливо отмечено М.В. Баглаем, закрепляя право на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства, государство тем самым признает территорию страны принадлежащей самим гражданам, которые в соответствии со своими интересами и без всяких пропусков могут переезжать из одной местности в другую и определять себе место жительства²⁰. Однако отсутствие на строго регламентированной законодательством основе централизованной системы обеспечения жилищем

граждан, имеющих устойчивую связь с Российской Федерацией, вне зависимости от того, в каком субъекте Федерации они проживают, создает ряд негативных моментов для возможности реализации рассматриваемых прав.

Подытоживая сказанное, следует еще раз подчеркнуть, что “право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства” и “право на жилище” являются близкими по смыслу понятиями, однако имеющими каждое свое собственное содержание.

Для реализации и практического претворения в жизнь исследуемых прав недостаточно их формального закрепления на конституционном и законодательном уровнях. Необходимо и законодательное, и практическое воплощение механизма взаимосвязанной реализации права на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства и права на жилище. Осуществление одного права возможно, если этому корреспондирует обязанность органов государства обеспечивать условия пользования другим. Сущность данной обязанности государства основывается на весьма простом, но ко многому обязывающем положении: всякий человек вправе рассчитывать на такой жизненный уровень, который позволял бы ему не только существовать, но и формировать и проявлять себя как свободная личность, быть активным членом общества, принимать непосредственное участие в производстве и потреблении материальных и духовных благ.

²⁰ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 210.