

УДК 342.72/.73

## СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИЯ ГРАЖДАН ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА: КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОБЯЗАННОСТЬ

© 2017 г.

*И.В. Михеева, Е.А. Долкова*

Высшая школа экономики, Н. Новгород

dolkova\_elizaveta@mail.ru

*Поступила в редакцию 12.12.2016*

Анализируется соотношение права граждан на свободу передвижения с обязанностью регистрироваться по месту жительства и месту пребывания. Регистрация граждан по месту жительства и месту пребывания, несмотря на упразднение института прописки, продолжает носить разрешительный, а не уведомительный характер. Отдельное внимание уделяется административной и уголовной ответственности за нарушение регистрационного режима.

*Ключевые слова:* право на свободу передвижения, регистрация граждан по месту жительства (пребывания), институт прописки, фиктивная регистрация.

Право на свободу передвижения человека и гражданина является одной из существенных составляющих конституционного статуса личности. Оно закрепляется в ч. 1 ст. 27 Конституции РФ, согласно которой каждый, кто законно находится на российской территории, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Это право определяет область индивидуальной свободы человека и гражданина, в которую не допускается неправомерное вмешательство государства, и в то же время оно выполняет гарантирующую функцию в отношении иных прав и свобод [1, с. 3]. Как отмечает Конституционный Суд РФ, свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства является существенным элементом свободы личности, условием профессионального и духовного развития человека. При этом Российская Федерация, как социальное государство, должна проводить политику, обеспечивающую такое развитие [2].

В настоящее время наиболее актуальным вопросом в сфере реализации права на свободу передвижения представляется действие института регистрации граждан по месту жительства и временного пребывания. Данный административно-правовой институт был создан в качестве альтернативного варианта прежнего института прописки. Причем при создании Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» декларировался уведомительный характер регистрационного учета граждан (ст. 2) [3], что отдельно отражено в позициях Конституционного Суда РФ [2, 4].

Регистрация граждан выполняет функцию учета государством преимущественного или временного места проживания гражданина. Это позволяет органам власти располагать достоверной информацией о том, где проживает гражданин, в том числе в целях обеспечения исполнения его обязанностей перед государством, обществом и иными лицами (налоговый учет, воинский учет, предъявление исков по месту жительства ответчика и т.д.). Кроме того, регистрация граждан используется в качестве юридического факта, встроенного в механизмы регулирования конституционных, административных, гражданских, семейных, социальных и иных правоотношений [5, с. 39].

В то же время, несмотря на законодательно закрепленный уведомительный характер регистрации по месту жительства и пребывания в пределах РФ, отмечается, что в правоприменительной практике она до настоящего времени воспринимается как институт прописки [6, с. 19; 7], а процедура обращения граждан в орган миграционного учета сохраняет разрешительные черты [8]. В связи с этим в ряде исследований институт регистрации граждан по месту жительства и пребывания рассматривается через призму несовершенства механизма регистрационного учета, который создает препятствия для реализации конституционного права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства [9, 10].

Кроме того, реализация конституционных прав гражданина в социальной сфере, например на медицинскую помощь, бесплатное образование детей, социальное обеспечение и т.д., а также в политической сфере, например на уча-

ствие в выборах, по-прежнему ставится в зависимость от фиксации государством места пребывания и жительства гражданина. Хотя согласно позиции Конституционного Суда РФ наличие или отсутствие регистрации по месту жительства и месту пребывания не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан [4].

Некоторые ученые отмечают, что реализация права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства коррелирует с обязанностью гражданина регистрироваться по месту пребывания и жительства [11–13]. При этом регистрационный учет, обеспечивающий реализацию обязанности гражданина зарегистрироваться по месту жительства (пребывания), должен подкрепляться социально-экономическими гарантиями права на свободу передвижения [14, с. 9]. Так, к злоупотреблению правом на свободу передвижения со стороны граждан приводит не только несовершенство законодательства, но и дефицит жилищного фонда, в том числе и арендного жилья.

Правда, нельзя не учитывать то, что установленные законодательством дополнительные гарантии реализации прав граждан в социальной и иных сферах могут сами по себе провоцировать злоупотребление правом на свободу передвижения и выбор места жительства и проживания. Так, в Москве и Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях распространено совершение фиктивных сделок купли-продажи частей жилой площади, когда покупаемая доля составляет 1/8 или 1/10 жилой площади, с дальнейшей постановкой на регистрационный учет. Действительной целью гражданина при этом является не стремление уведомить государство о своем месте жительства, а получение доступа к большому по сравнению с предусмотренными в других субъектах Российской Федерации социальным гарантиям [15, с. 56–58].

В связи с этим изменения, внесенные в федеральный закон [16] и в соответствующее Постановление Правительства РФ [17], обращены на борьбу с фиктивной регистрацией и так называемыми «резиновыми квартирами». Существование таких квартир вызвано вынужденной необходимостью граждан регистрироваться по месту пребывания для реализации субъективных прав и во избежание предусмотренной ответственности за нарушение регистрационного режима. Думается, что «резиновые дома», где сегодня регистрируется по месту пребывания по несколько сотен жильцов без намерения вселения, могут оказаться невостребованными в условиях, когда регистрация по месту пребывания действительно станет простым актом уве-

домления компетентного органа о фактическом месте нахождения гражданина. При этом процедура регистрации по месту жительства и пребывания должна быть не обременительной для самого заявителя, не влечь правовых последствий, не свойственных регистрации как учетной операции для лица, предоставляющего жилое помещение [5, с. 42].

Существование ответственности за нарушение правил постановки на регистрационный учет неоднозначно оценивается многими исследователями [14, с. 8–11]. Несмотря на явное противоречие в законодательстве, связанное с установлением ответственности за нарушение правил по сути уведомительной регистрации, Конституционный Суд РФ воздержался от проверок конституционности соответствующих правовых норм [18]. Неоднозначность существования административной ответственности за нарушение регистрационного режима (19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ) и введения в 2014 г. уголовной ответственности за фиктивную регистрацию (ст. 322.2 УК РФ) связывается в первую очередь с формальным составом правонарушения – гражданин может быть подвергнут санкции при отсутствии регистрации независимо от возникновения неблагоприятных последствий или трудностей для государства и граждан. Подобное законодательное положение может рассматриваться как ограничение права на свободу передвижения и в целом уменьшает значимость данного права как конституционной ценности. Важно помнить, что согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ правовой режим ограничений права на выбор места жительства может вводиться федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, ограничения прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в процессе осуществления этих прав должны быть связаны с необходимостью поиска равновесия между общественными и частными интересами [2]. В то же время при установлении административной ответственности за нарушение регистрационного режима и уголовной ответственности за фиктивную регистрацию лица можно наблюдать явное преобладание публичных интересов над частными.

Значительные трудности при реализации норм законодательства, регулирующих порядок регистрации граждан по месту пребывания, связаны и с получением согласия собственников жилья на регистрацию гражданина, которому жилое помещение предоставляется для времен-

ного проживания. Лица, не получившие согласие собственников жилья на регистрацию, вынужденно оказываются в положении правонарушителей. Кроме того, применение норм КоАП РФ, устанавливающих ответственность за нарушение регистрационного режима, происходит казуально, выборочно, лишь по инициативе жилищно-коммунальных служб, соседей, иных заинтересованных лиц и по усмотрению уполномоченных лиц, что может рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора.

В качестве решения существующих проблем важно придать регистрационному учету реальный, а не декларативный характер. Отсутствие регистрации по месту фактического проживания может создать неудобства в реализации прав и свобод граждан или привести к нарушению этих прав. При этом, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ [19], регистрация граждан должна осуществляться по месту фактического проживания, для того чтобы место их жительства было определено с достаточной степенью точности. В то же время регистрация при изменении места жительства должна служить именно средством должного уведомления государства о месте нахождения гражданина, чтобы выполнение им обязанностей контролировалось государством. Так, новая редакция ст. 20 ГК РФ [20] содержит положение о том, что гражданин, сообщивший кредиторам, а также другим лицам сведения об ином месте своего жительства, несет риск вызванных этим последствий (т.е. он больше не может ссылаться на то, что не был надлежащим образом извещен кредитором или иным лицом). В то же время отсутствие регистрации не должно становиться основанием для дополнительной административной ответственности при несоблюдении указанных обязанностей (например, при уклонении от воинского учета).

Таким образом, если режим регистрационного учета граждан избавить от несвойственной ему функции регулятора миграционных процессов (что вызывает ограничение права граждан на свободу передвижения), то регистрацию по месту жительства и пребывания можно представить как добровольное уведомление, обращенное к компетентному органу, в том числе по почте или через сеть Интернет, о фактическом местонахождении гражданина в тех случаях, когда это необходимо для реализации каких-либо прав, получения государственных или муниципальных услуг.

#### *Список литературы*

1. Миролубова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М.: Статут, 2013. 157 с.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.1996 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы // Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

3. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 31.12.2014) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 12.08.1993. № 32. Ст. 1227.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 04.03.2004 г. № 146-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Адамян Жульетты Семеновны на нарушение её конституционных прав положениями федеральных законов «О трудовых пенсиях в РФ» и «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2806.

5. Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 38–44.

6. Хаманева Н.Ю. Административно-правовой статус гражданина РФ / Отв. ред. М.М. Славин. М., 2000. 109 с.

7. Шерстобоев О.Н. Регистрация граждан по месту пребывания и месту жительства: проблемы теории и практики // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 80–87.

8. Пузанов И. Крепостное право. Новая версия // ЭЖ-Юрист. 2013. № 4.

9. Шапиро И.В. Проблемы реализации прав на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства граждан РФ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 22–25.

10. Евтушенко В.И. Реализация конституционного права человека и гражданина на свободу перемещения, миграции, выбор места жительства и места пребывания: теоретический аспект // Современное право. 2010. № 10. С. 38–41.

11. Иванов С.А. Особенности правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по делам о защите права на свободу передвижения // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. 2012. Том. 2. Вып. 69. С. 44–47.

12. Лимонова Н.А. Обязанности как структурный элемент правового статуса личности в области свободы передвижения // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 33–35.

13. Лимонова Н.А. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении права граждан на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 68–70.

14. Лимонова Н.А. Проблемы гарантирования исполнения обязанностей граждан Российской Федерации в области свободы передвижения // Миграционное право. 2014. № 3. С. 8–11.

15. Лимонова Н.А. Проблемы злоупотребления правами в области свободы передвижения // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 56–58.

16. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6952.

17. Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (ред. от 05.03.2015) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

18. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.10.2007 г. № 636-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Калужного С.А. на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 19.15 КоАП РФ // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 13-П 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 // Российская газета. 2011. 8 июля.

20. Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ (ред. от 04.03.2013) «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7627.

## FREEDOM OF MOVEMENT AND REGISTRATION OF CITIZENS AT THE PLACE OF RESIDENCE: CONSTITUTIONAL RIGHT AND ADMINISTRATIVE DUTY

*I.V. Mikheeva, E.A. Dolkova*

The authors analyze the correlation between the freedom of movement and the citizens' duty to register at the place of residence (permanent registration) or at the place of temporary residence (temporary registration). Nowadays, citizens cannot exercise registration and deregistration on a voluntary basis, in spite of the fact that the Soviet system of registration (*propiska*) was abolished. Particular attention is given in the article to the institution of administrative responsibility and criminal liability for breach of the registration regime.

*Keywords:* freedom of movement, registration of citizens at the place of residence (temporary stay), system of *propiska*, fictitious registration.

### References

1. Mirolyubova S.Yu. Pravo na svobodu peredvizheniya v predelakh Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovoj aspekt. M.: Statut, 2013. 157 s.

2. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 04.04.1996 g. № 9-P po delu o proverke konstitucionnosti ryada normativnyh aktov goroda Moskvy i Moskovskoj oblasti, Stavropol'skogo kraja, Voronezhskoj oblasti i goroda Voronezha, reglamentiruyushchih poryadok registracii grazhdan, pribyvayushchih na postoyannoe zhitel'stvo v nazvannye regiony // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 16. St. 1909.

3. Zakon RF ot 25 iyunya 1993 g. № 5242-1 (red. ot 31.12.2014) «O prave grazhdan Rossijskoj Federacii na svobodu peredvizheniya, vybor mesta prebyvaniya i zhitel'stva v predelakh Rossijskoj Federacii» // Vedomosti SND i VS RF. 12.08.1993. № 32. St. 1227.

4. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 04.03.2004 g. № 146-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanki Adamyan Zhul'etty Semenovny na narushenie eyo konstitucionnyh prav polozheniyami federal'nyh zakonov «O trudovyh pensiyah v RF» i «O gosudarstvennom pensionnom obespechenii v RF» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004. № 27. St. 2806.

5. Sergeev A.A. Registracionnyj uchet grazhdan Rossijskoj Federacii: social'nye funkcii i problemy

pravovogo regulirovaniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 3. S. 38–44.

6. Hamaneva N.Yu. Administrativno-pravovoj status grazhdanina RF / Otv. red. M.M. Slavin. M., 2000. 109 s.

7. Sherstoboev O.N. Registraciya grazhdan po mestu prebyvaniya i mestu zhitel'stva: problemy teorii i praktiki // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2010. № 2. S. 80–87.

8. Puzanov I. Krepostnoe pravo. Novaya versiya // EHZH-Yurist. 2013. № 4.

9. Shapiro I.V. Problemy realizacii prav na svobodu peredvizheniya, vybor mesta prebyvaniya i zhitel'stva grazhdan RF // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 17. S. 22–25.

10. Evtushenko V.I. Realizaciya konstitucionnogo prava cheloveka i grazhdanina na svobodu peremeshcheniya, migracii, vybor mesta zhitel'stva i mesta prebyvaniya: teoreticheskij aspekt // Sovremennoe pravo. 2010. № 10. S. 38–41.

11. Ivanov S.A. Osobennosti pravovyh pozicij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii po delam o zashchite prava na svobodu peredvizheniya // Vestnik Novgorodskogo gosudarstvennogo universiteta im. Yaroslava Mudrogo. 2012. Tom. 2. Vyp. 69. S. 44–47.

12. Limonova N.A. Obyazannosti kak strukturnyj ehlement pravovogo statusa lichnosti v oblasti svobody peredvizheniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 2. S. 33–35.

13. Limonova N.A. Rol' Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii v obespechenii prava grazhdan na svobodnoe peredvizhenie, vybor mesta prebyvaniya i zhitel'stva // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 8. S. 68–70.

14. Limonova N.A. Problemy garantirovaniya ispolneniya obyazannostej grazhdan Rossijskoj Federacii v oblasti svobody peredvizheniya // Migracionnoe pravo. 2014. № 3. S. 8–11.

15. Limonova N.A. Problemy zloupotrebleniya pravami v oblasti svobody peredvizheniya // Rossijskaya yusticiya. 2014. № 6. S. 56–58.

16. Federal'nyj zakon ot 28 dekabrya 2013 g. № 387-FZ «O vnesenii izmenenij v Zakon Rossijskoj Federacii «O prave grazhdan Rossijskoj Federacii na svobodu peredvizheniya, vybor mesta prebyvaniya i zhitel'stva v predelakh Rossijskoj Federacii» i priznanii utrativshimi silu otdel'nyh polozhenij zakonodatel'nyh aktov Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 52 (chast' I). St. 6952.

17. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17 iyulya 1995 g. № 713 (red. ot 05.03.2015) «Ob utverzhdenii Pravil registracii i snyatiya grazhdan Rossijskoj Federacii s registracionnogo ucheta po mestu prebyvaniya i po

mestu zhitel'stva v predelakh Rossijskoj Federacii i perechnya lic, otvetstvennyh za priem i peredachu v organy registracionnogo ucheta dokumentov dlya registracii i snyatiya s registracionnogo ucheta grazhdan Rossijskoj Federacii po mestu prebyvaniya i po mestu zhitel'stva v predelakh Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1995. № 30. St. 2939.

18. Opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 16.10.2007 g. № 636-O-O ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Kalyuzhnogo S.A. na narushenie ego konstitucionnyh prav chast'yu 1 stat'i 19.15 KoAP RF // Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocno-pravovoj sistemy «Konsul'tant Plyus».

19. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 30 iyunya 2011 g. № 13-P po delu o proverke konstitucionnosti abzaca vtorogo stat'i 1 Federal'nogo zakona «O sadovodcheskih, ogorodnicheskikh i dachnyh nekommercheskih ob'edineniyah grazhdan» v svyazi s zhaloboj grazhdanina A.V. Vorob'eva // Rossijskaya gazeta. 2011. 8 iyulya.

20. Federal'nyj zakon ot 30 dekabrya 2012 g. № 302-FZ (red. ot 04.03.2013) «O vnesenii izmenenij v glavy 1, 2, 3 i 4 chasti pervoj Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF.

2012. № 53 (ch. 1). St. 7627.