

**Отдельные аспекты регистрации по месту жительства****С. С. Новицкий**

кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела по выработке государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний Департамента нормативно-правового регулирования, анализа и контроля в сфере исполнения уголовных наказаний и судебных актов Министерства юстиции Российской Федерации.

Адрес: Министерство юстиции Российской Федерации, 119991, ГСП-1, Москва, ул. Житная, д. 14.  
E-mail: sergiofs@mail.ru

**Л. Ю. Новицкая**

кандидат педагогических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.  
E-mail: novilu@mail.ru

**Certain Aspects of the Residence Registration****S. S. Novitskiy**

PhD, the Deputy Chief of Department on Public Policy in the Sphere of Execution of Criminal Penalties, Governmental Department, Regulatory, Analysis and Control in the Sphere of Execution of Criminal Sentences and Judicial Acts of the Ministry of Justice of the Russian Federation.

Address: The Ministry of Justice of the Russian Federation, 14 Zhitnyaya Str., Moscow, 119991, Russian Federation.  
E-mail: sergiofs@mail.ru

**L. Yu. Novitskaya**

PhD, Assistant Professor of the Department for Civil Legal Disciplines of the PRUE.  
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.  
E-mail: novilu@mail.ru

**Аннотация**

Конституция Российской Федерации и международные стандарты в области прав человека гарантируют право человека свободно передвигаться по территории своей страны. Свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства является существенным элементом свободы личности, условием профессионального и духовного развития человека. Российская Федерация, как социальное государство, должна проводить политику, обеспечивающую такое развитие. Право свободного выбора места жительства принадлежит гражданину от рождения и, как и другие основные права и свободы, является неотчуждаемым. Вместе с тем это право не носит абсолютного характера и подлежит правовому регулированию с учетом того, что его осуществление может привести к нарушению прав и свобод других лиц, что недопустимо в силу статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации. При этом до недавнего времени не определялся порядок снятия с регистрационного учета по месту жительства граждан, осужденных к лишению свободы. Учитывая имеющийся пробел в нормативно-правовом регулировании, авторы рассмотрели вопросы, возникающие при реализации указанных конституционных прав осужденных к лишению свободы.

**Ключевые слова:** конституционные права граждан, свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства, ограничения права на свободный выбор места жительства, правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, совершение нотариального действия, международные стандарты прав человека.

**Abstract**

Russian Constitution and international standards of human rights guarantee the human right to move freely within the territory of the country. Freedom of movement, choice of place of residence is an essential element of individual liberty, the condition of professional and spiritual development. The Russian Federation is a social state should pursue policies that ensure such development. The right to free choice of residence belongs to a citizen from birth, as well as other fundamental rights and

freedoms shall be inalienable. However, this right is not absolute and is subject to legal regulation, bearing in mind that its implementation could lead to a violation of the rights and freedoms of other persons, which is inadmissible by virtue of Article 17 (part 3) of the Constitution. However, until recently there was determined the procedure of withdrawal from registration by place of residence of citizens sentenced to deprivation of liberty. Given the existing gap in the legal regulation, the authors consider the issues arising from the implementation of these constitutional rights of persons sentenced to imprisonment.

**Keywords:** the constitutional rights of citizens, freedom of movement, choice of place of residence, restrictions on the right to free choice of residence, the rules for registration and withdrawal of Russian citizens to register at the place of stay or residence within the Russian Federation, notarial acts, international rights standards human.

В России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства<sup>1</sup>.

Право человека свободно передвигаться по территории своей страны, в том числе выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться при наличии у него легального статуса, представляет собой важнейший элемент свободы человеческой личности, гарантированный на уровне международных стандартов прав человека [1]. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (ст. 13) закрепила право каждого человека свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства, право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Свобода передвижения и выбора места жительства предусмотрена также Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 12), другими международными и международно-правовыми актами, в том числе Протоколом № 4 к Европейской конвенции прав человека (ст. 2).

Свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства является существенным элементом свободы личности, условием профессионального и духовного развития человека. Российская Федерация как социальное государство должна проводить политику, обеспечивающую такое разви-

тие. Данная возможность способствует как индивидуальному развитию человека, так и развитию политических, а также социально-экономических отношений, например, трудовой миграции, духовно-культурных взаимосвязей между людьми и т. п. Любое неконституционное ограничение свободы личности, как это показал опыт СССР, продуцирует в конечном итоге застой в политике, экономике, социальных отношениях<sup>2</sup>.

Нормативное содержание названного конституционного права включает: 1) свободу передвижения каждого по территории Российской Федерации; 2) свободу выбора места пребывания; 3) свободу выбора места жительства.

Право на выбор места жительства предполагает свободу выбора гражданином жилого помещения, в котором он постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника по договору найма, аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Понятие места жительства раскрывается в статье 2 ГК РФ.

Право свободного выбора места жительства принадлежит гражданину от рождения и, как и другие основные права и свободы, является неотчуждаемым (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, ст. 150 ГК РФ). Вместе с тем это право не носит абсолютный характер и подлежит правовому регулированию с учетом того, что его осуществление может привести к наруше-

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. – 1993. – № 237.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 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.

нию прав и свобод других лиц, что недопустимо в силу статьи 17 (ч. 3) Конституции РФ.

Поэтому реализация названного права может сопровождаться введением обоснованных ограничений в соответствии с основаниями и порядком, установленными статьями 55 (ч. 3) и 56 Конституции РФ. Правовой режим ограничений права на выбор места жительства может вводиться только 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 (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Также, согласно части третьей статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в Пакте иными правами.

Следовательно, общим требованием Конституции РФ и международно-правовых норм является положение о том, что ограничения права на свободный выбор места жительства могут быть установлены только законом.

Ограничения прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в процессе осуществления этих прав связаны с необходимостью поиска равновесия между общественными и частными интересами и зависят от ряда социально-экономических факторов<sup>1</sup>.

Согласно статье 2 Федерального закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», местом пребывания считается гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в которых он проживает временно.

Под местом жительства понимается жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством РФ. В статье 2 ГК РФ местом жительства также признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон Российской Федерации) регулирует данную сферу общественных отношений в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Закон Российской Федерации содержит перечень оснований ограничения права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (ст. 8) и вводит систему регистрационного учета граждан, устанавливая уведомительный порядок регистрации, при котором регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации других прав и свобод (ч. 2 ст. 3).

Право на выбор места жительства составляет часть свободы самоопределения личности. Органы государственной власти уполномочены лишь на регистрацию результата акта свободного волеизъявления гражданина при выборе места жительства. Именно поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера и служить основанием для ограничения права гражда-

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П.

<sup>2</sup> См.: Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – № 152.

нина на выбор места жительства. Уведомительная регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства представляет собой допустимое ограничение права на выбор места жительства и, в соответствии со статьей 6 Закона Российской Федерации, обязывает гражданина лишь обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства, предъявив при этом паспорт и документ, являющийся основанием для вселения гражданина в жилое помещение.

Осуществление свободы передвижения может быть ограничено с учетом положений части 3 статьи 55 и статьи 56 Конституции РФ.

Согласно статье 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции, пользование правами, составляющими содержание свободы передвижения, не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности либо для защиты прав и свобод других лиц. Свобода передвижения по территории страны и выбора места жительства может также в определенных районах подлежать ограничениям, вводимым в соответствии с законом и обоснованным общественными интересами в демократическом обществе [1].

В соответствии с Законом Российской Федерации, Постановлением от 17 июля 1995 г. № 713, Правительство Российской Федерации утвердило Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (далее – Правила).

Правилами установлены случаи, при наступлении которых производится снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства, а также определены основания, при наличии которых соответствующие документы о снятии гражданина с регистрационного учета по месту жительства могут быть представлены заинтересованными физическими и юридическими лицами.

К таким основаниям отнесены:

- изменение места жительства на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства или заявления о снятии его с регистрационного учета по месту жительства (в письменной форме или в форме электронного документа);

- признание безвестно отсутствующим на основании вступившего в законную силу решения суда;

- смерть или объявление решением суда умершим на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;

- выселение из занимаемого жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением на основании вступившего в законную силу решения суда;

- обнаружение не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, а также неправомерных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации на основании вступившего в законную силу решения суда;

- изменение гражданином, относящимся к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущим кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющим места, где он постоянно или преимущественно проживает, маршрутов кочевий, в результате чего такие маршруты стали проходить за границами муниципального района, по адресу местной администрации поселения которого он зарегистрирован по месту жительства, на основании заявления гражданина в письменной форме с приложением документа, подтверждающего ведение гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни;

- прекращение гражданином, относящимся к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущим кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющим места, где он постоянно или преимущественно проживает, кочевого и (или) полукочевого образа жизни на основании заявления гражданина в письменной форме;

- выявление факта фиктивной регистрации гражданина по месту жительства в жилом помещении, в котором этот гражданин зарегистрирован, на основании решения органа

регистрационного учета в порядке, установленном Федеральной миграционной службой<sup>1</sup>.

Кроме этого, данными Правилами определены основания, при наличии которых соответствующие документы о снятии гражданина с регистрационного учета по месту жительства могут быть представлены заинтересованными физическими и юридическими лицами. При этом смена места жительства в перечень данных оснований не входит.

При этом до недавнего времени Правилами не определялся порядок снятия с регистрационного учета по месту жительства граждан, осужденных к лишению свободы.

И только Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 г. № 194 «О внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» в Правила введено положение, в соответствии с которым регистрация граждан, осужденных к лишению свободы или принудительным работам, по месту пребывания в учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказание в виде лишения свободы или принудительных работ, осуществляется уполномоченным должностным лицом этого учреждения на основании приговора суда, вступившего в законную силу, и документа, удостоверяющего личность. В случае отсутствия документа, удостоверяющего личность (до оформления такого документа), регистрация граждан, осужденных к лишению свободы или принудительным работам, по месту пребывания осуществляется на основании данных о гражданине, указанных в приговоре суда.

При этом в картотеке учета зарегистрированных граждан указываются фамилия, имя,

отчество (при наличии), число, месяц и год рождения гражданина, осужденного к лишению свободы или принудительным работам, данные документа, удостоверяющего личность, дата и срок регистрации, место жительства (пребывания) до осуждения, когда, каким судом, по каким статьям Уголовного кодекса Российской Федерации осужден, вид наказания.

Учитывая, что такой вид наказания, как принудительные работы, будет применяться только с 1 января 2017 г., представляется целесообразным рассмотреть вопросы, возникающие при реализации указанных конституционных прав осужденными к лишению свободы.

В соответствии с рекомендациями, данными Федеральной миграционной службой, к ведению которой до недавнего времени относилась реализация рассматриваемых правоотношений, рекомендуется руководствоваться следующим.

В случае если осужденный, отбывающий наказание в виде лишения свободы, изъявил желание оформить снятие с регистрационного учета по месту жительства в связи с переездом членов его семьи с указанием адреса нового места жительства, заверение заявления о снятии с регистрационного учета по месту жительства осужденного руководителем исправительного учреждения не будет противоречить действующему законодательству.

В данном случае заявление для снятия с регистрационного учета произвольной формы и документ, удостоверяющий личность (паспорт гражданина Российской Федерации), осужденный вправе представить через уполномоченное им в соответствии с законодательством лицо (доверенное лицо).

Данная позиция Федеральной миграционной службы России представляется весьма спорной.

В соответствии с положениями статьи 185.1 ГК РФ, доверенность на совершение сделок, требующих нотариальной формы, на подачу заявлений о государственной регистрации прав или сделок, а также на распоряжение зарегистрированными в государственных реестрах правами должна быть нотариально удостоверена, за исключением случаев, предусмотренных законом.

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (ред. от 05.02.2016) «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.

К нотариально удостоверенным доверенностям приравниваются доверенности лиц, находящихся в местах лишения свободы, которые удостоверены начальником соответствующего места лишения свободы.

Таким образом, начальник исправительного учреждения вправе удостоверить доверенность, выдаваемую осужденным своему доверенному.

При этом действующие нормативные правовые акты, регламентирующие порядок отбывания наказания, не содержат норм, обязывающих начальника исправительного учреждения заверять подписи осужденных, сделанных ими на заявлениях или иных документах.

Кроме этого начальники исправительных учреждений, в соответствии с законодательством Российской Федерации, наделены полномочиями по совершению определенных видов действий, приравненных к нотариальным. К таким действиям, в частности, относятся удостоверение доверенности, удостоверение завещания, удостоверение распоряжения об отмене завещания.

Кроме этого, положениями части четвертой статьи 173 УИК РФ установлено, что паспорт гражданина Российской Федерации хранится в его личном деле и выдается ему на руки при освобождении.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», паспорт лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы, временно изымается органом предварительного следствия или судом и приобщается к личному делу указанного лица. При освобождении из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается гражданину.

Таким образом, передача паспорта гражданина Российской Федерации иным лицам, действующим уголовно-исполнительным законодательством, не предусмотрена.

В соответствии со статьей 42 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1, при совершении нотариального действия нотариус устанавливает личность обратившихся за

совершением нотариального действия на основании паспорта или других документов, исключающих любые сомнения относительно личности гражданина, обратившегося за совершением нотариального действия.

При этом пункт 2 Методических рекомендаций по совершению отдельных видов нотариальных действий нотариусами Российской Федерации, утвержденных приказом Минюста России от 15 марта 2000 г. № 91, устанавливает, что в удостоверяемых или выдаваемых документах в отношении физических лиц указываются фамилия, имя и отчество, дата рождения, документ, удостоверяющий личность, и его реквизиты, адрес постоянного места жительства или преимущественного пребывания.

Реализация указанных требований находит определенные трудности на практике в связи с тем, что в ряде случаев в личных делах осужденных отсутствуют паспорта или иные документы, удостоверяющие личность.

В этой связи необходимо отметить, что, в соответствии с пунктом 6 Инструкции о порядке удостоверения завещаний и доверенностей начальниками мест лишения свободы, утвержденной Минюстом СССР 14 марта 1974 г. № К-15/184, при удостоверении завещания или доверенности начальник места лишения свободы устанавливает личность, проверяет возраст завещателя и лица, выдавшего доверенность, в порядке, предусмотренном для этих учреждений (по личному делу и пр.).

При этом начальник исправительного учреждения может заверить исключительно доверенность, но не удостоверить подпись на заявлении о снятии с регистрационного учета.

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации не позволяет в полной мере реализовать конституционные права отдельных категорий граждан на свободу выбора места пребывания и жительства.

Устранение данного пробела, на наш взгляд, возможно путем внесения соответствующих изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечень 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, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713.

#### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М. П. Авдеенкова, А. Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев; науч. ред. Ю. И. Скуратов. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Статут, 2013.