

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 2 февраля 1998 г. № 4-П

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, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А. Гаджиева, судей Л.М. Жарковой, А.Л. Кононова, Т.Г. Морщаковой, Н.В. Селезнева, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя губернатора Нижегородской области как стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, - кандидата юридических наук Т.А. Гришиной; представителя Правительства Российской Федерации как стороны, издавшей оспариваемый акт, - доктора юридических наук А.Ю. Якимова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело 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, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (с изменениями, внесенными Постановлениями Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1996 г. № 512 и от 14 февраля 1997 г. № 172).

Поводом к рассмотрению дела явился запрос губернатора Нижегородской области как главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации о проверке конституционности указанных положений. По мнению заявителя, эти положения, как нарушающие конституционные права граждан, не подлежат применению.

Заслушав сообщение судьи - докладчика В.Г. Ярославцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание: от Генеральной прокуратуры Российской Федерации - И.А. Буданова, от Верховного Суда Российской Федерации - В.П. Кнышева, от Министерства внутренних дел Российской Федерации - А.П. Абраменко, от Министерства юстиции Российской Федерации - Л.И. Котиевой, от Совета Федерации - Ю.А. Тимакова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Губернатор Нижегородской области полагает, что положения 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, устанавливая ограничения срока регистрации по месту пребывания (пункт 10) и возможность отказа гражданину в регистрации по месту пребывания и по месту жительства (пункты 12 и 21), по существу, придают регистрации разрешительный характер, т.е. сохраняют институт прописки.

По мнению заявителя, оспариваемые им правовые нормы ограничивают закрепленную статьей 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации право граждан свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства и вступают в противоречие со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предусматривающей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом, поскольку они выходят за пределы ограничений, установленных Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

2. Согласно статье 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", регулируя данную сферу общественных отношений, вводит институт регистрации в целях обеспечения необходимых условий для реализации

гражданами Российской Федерации их прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Эти цели подтверждены и Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 4 апреля 1996 года 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.

Из этого следует, что уведомление гражданином Российской Федерации органов регистрационного учета о месте своего пребывания и жительства в соответствии с установленным законом порядком является не только его правом, но и обязанностью. Вместе с тем сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и, согласно части второй статьи 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации. Согласно названному Закону органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства. Именно поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера и не должен приводить к ограничению конституционного права гражданина выбирать место пребывания и жительства.

Таким образом, регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства.

3. Право гражданина Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации не является абсолютным, поскольку в соответствии со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации оно может быть ограничено 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.

Так, согласно статье 8 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" данное право ограничивается на территориях с определенным режимом: в пограничной зоне, в закрытых военных городках и административно - территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение, а также на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случаях опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности.

Перечисленные основания для ограничений права выбирать место пребывания и жительства сформулированы в названном Законе исчерпывающим образом, и только они могут служить предпосылкой для введения особого, а именно разрешительного учета граждан, который по своему характеру и содержанию отличается от уведомительной регистрации. Установление иных, кроме прямо указанных в федеральном законе, оснований для введения разрешительного порядка регистрации является нарушением требований Конституции Российской Федерации и федерального закона. Отступление от запрета расширять этот перечень в подзаконных актах, в том числе в актах Правительства Российской Федерации, означает недопустимую легализацию разрешительного порядка регистрации граждан.

4. Регистрация гражданина по месту жительства, согласно части первой статьи 6 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", производится при предъявлении им должностному лицу, ответственному за регистрацию, паспорта или иного заменяющего его документа, удостоверяющего личность гражданина, и документа, являющегося основанием для вселения гражданина в жилое помещение (ордера, договора, заявления лица, предоставившего гражданину жилое помещение, или иного документа), или его надлежаще заверенной копии.

Указанные документы являются подтверждением добросовестного использования гражданином своих прав и добросовестного исполнения им обязанностей, связанных с регистрацией в конкретном жилом помещении. Это соответствует требованию статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. В данном случае обязанность представлять определенные документы, подтверждающие субъективное право гражданина на проживание в жилище, которое он выбрал в качестве места жительства, одновременно выступает как мера, обеспечивающая защиту прав граждан, проживающих в этом жилище.

Как следует из части первой статьи 6 Закона, для регистрации достаточно представления любого из указанных в ней документов, который подтверждает добросовестное использование гражданином своего права. При этом, по смыслу части второй данной статьи, представление гражданином соответствующих документов порождает у органа регистрационного учета не право, а обязанность зарегистрировать гражданина в жилом помещении, которое он избрал местом своего жительства. Введение же дополнительных требований о представлении каких-либо иных документов могло бы фактически привести к парализации соответствующих прав граждан.

5. Согласно статье 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, обеспечивая их исполнение, издает постановления и распоряжения (статья 4 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации").

Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" возложил на Правительство Российской Федерации обязанность утвердить Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (часть четвертая статьи 3). Исходя из буквального толкования данной нормы, законодатель уполномочил Правительство Российской Федерации разработать только порядок регистрации и снятия граждан с регистрационного учета, не предоставив ему права на установление оснований отказа в регистрации. Такие основания отсутствуют и в самом Законе. В нем исчерпывающе сформулированы лишь условия, при которых допускаются ограничения прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации (статья 8).

Следовательно, Правительство Российской Федерации при утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации вышло за пределы полномочий, предоставленных ему Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, чем нарушило статью 115 Конституции Российской Федерации.

6. В соответствии с пунктом 10 Правил регистрация граждан по месту пребывания осуществляется на срок не более шести месяцев, и лишь в исключительных случаях этот срок может быть продлен органом регистрационного учета. Тем самым срок временного пребывания поставлен в зависимость не от волеизъявления гражданина, а от усмотрения органов регистрационного учета (органов внутренних дел или местной администрации). Его введение не может быть оправдано и ссылкой на статью 680 ГК Российской Федерации, поскольку, закрепляя шестимесячный срок временного проживания, она определяет правовой статус только временных жильцов по договору найма, и, кроме того, в ГК Российской Федерации наряду с этим предусмотрены и более длительные сроки для таких договоров.

Установление срока, по истечении которого гражданин обязан покинуть место пребывания, является вмешательством органов исполнительной власти и других органов регистрационного учета в гражданские, жилищные и иные правоотношения, складывающиеся на основе согласия сторон, и ограничивает конституционное право граждан на свободу выбора места пребывания и жительства.

Срок нахождения в том или ином месте временного пребывания должен определяться самим гражданином. Его установление государством недопустимо, поскольку означает ограничение свободы волеизъявления при выборе места пребывания. При этом, по смыслу Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", определение гражданином места своего пребывания и срока нахождения в нем не обязательно связано с наличием соответствующего жилого помещения в качестве места пребывания.

7. Пункты 12 и 21 Правил, предусматривающие основания отказа в регистрации по месту пребывания и по месту жительства, как следует из их содержания, по существу, предполагают проверку подлинности представляемых гражданином документов, их надлежащего оформления, обоснованности выдачи ордера, соответствия заключенного договора нормативным актам, и т.д. Однако Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" не возлагает такую проверку на органы, производящие регистрацию, и она не должна ими осуществляться. Иное означало бы неправомерное вторжение органов исполнительной власти и других органов регистрационного учета в сферу гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений. При этом регистрация неправомерно использовалась бы для установления системы контроля за законностью реализации прав и обязанностей граждан в различных сферах, а отказ в регистрации служил бы средством предупреждения и выступал в качестве меры ответственности в связи с незаконной реализацией прав, что Законом не установлено и не соответствует конституционному смыслу института регистрации.

Механизм использования такого правового средства, как регистрация, не должен служить целям, не совместимым с ее уведомительным характером, поскольку иное приводит к чрезмерному ограничению прав и свобод граждан в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений.

Мотивируя конституционность положений пунктов 12 и 21 Правил, Правительство Российской Федерации ссылается на то, что в их основу положены нормы отраслевого законодательства. Однако нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, Жилищного кодекса РСФСР, Семейного кодекса Российской Федерации, иных федеральных законов, которые регламентируют правовой режим жилого помещения, права и обязанности участников правоотношений, возникающих по поводу предоставления жилого помещения и проживания в нем, не содержат оснований отказа в регистрации по месту пребывания и по месту жительства.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 72, статьями 74, 75, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать пункты 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, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 27 (часть 1) и 55 (часть 3).
2. Согласно части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" признание 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 не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на них либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения. Положения этих нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами до приведения их в соответствие с настоящим Постановлением.
3. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.
4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд Российской Федерации