
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 2 февраля 1998 г. N 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. N 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. N 713 (с изменениями, внесенными Постановлениями Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1996 г. N 512 и от 14 февраля 1997 г. N 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 закрепленное [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. N 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
