

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации

от 30 июня 2011 г. N 13-П

г. Санкт-Петербург

«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»

Вступает в силу с момента подписания: 30 июня 2011 г.

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием гражданина А.В. Воробьева и его представителя - адвоката Е.В. Худякова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н. Харитонов, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.В. Воробьева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства регионального развития Российской Федерации - А.В. Волкова, от Министерства сельского хозяйства Российской Федерации - А.О. Миняева, от Федеральной миграционной службы - В.И. Маленкова, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А. Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Абзац второй статьи 1 Федерального закона от 15 апреля 1998 года N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"

определяет для целей данного Федерального закона садовый земельный участок как земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений).

1.1. Заявитель по настоящему делу гражданин А.В. Воробьев постоянно проживает в принадлежащем ему на праве собственности жилом строении, расположенном на земельном участке, который также является его собственностью, находится на территории садоводческого некоммерческого товарищества и относится к землям сельскохозяйственного назначения. Другого пригодного для постоянного проживания жилья заявитель не имеет, а зарегистрирован временно по месту пребывания в Санкт-Петербурге.

Оставляя без удовлетворения требование А.В. Воробьева о признании за ним права на регистрацию по месту жительства в указанном жилом строении на том основании, что целевое назначение земель сельскохозяйственного назначения - в отличие от земель населенных пунктов - не предполагает возведение на них жилых домов и, соответственно, возможность регистрационного учета граждан, проживающих в расположенных на этих землях строениях, суды общей юрисдикции сослались в том числе на абзац второй статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан".

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав законом, и только в отношении той части оспариваемых законоположений, в какой они были применены в конкретном деле заявителя и затрагивают его конституционные права и свободы; при этом Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, а также сложившейся правоприменительной практикой, с учетом их места в системе правовых актов.

Нормативное положение абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", содержащее определение понятия "садовый земельный участок", уже было предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в Постановлении от 14 апреля 2008 года N 7-П признал его не соответствующим статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в части, ограничивающей право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов.

Гражданин А.В. Воробьев оспаривает конституционность того же нормативного положения в части, исключающей возможность регистрации граждан по месту жительства в принадлежащих им на праве собственности жилых строениях, пригодных для постоянного проживания и расположенных за пределами населенных пунктов - на садовых земельных участках, которые относятся к землям сельскохозяйственного назначения, чем, по мнению заявителя, нарушаются его права, гарантированные статьями 15 (часть 1), 18, 19, 27, 39 (часть 1), 40 и 41 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Соответственно, именно в этой части нормативное положение абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" и является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27, часть 1). Свободе выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации коррелирует право каждого, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, на свободу выбора местожительства в пределах этого государства, которое провозглашено Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 12) и признается Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 2 Протокола N 4), являющимися в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации.

Свобода выбора места пребывания и жительства, будучи существенным элементом свободы личности, условием профессионального и духовного развития человека (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года N 9-П) и одновременно - неотъемлемой составляющей нормативного механизма реализации основных прав и свобод личности, с необходимостью предполагает участие государства в отношениях, опосредующих их осуществление. От Российской Федерации как правового государства это требует соответствующих позитивных обязательств, вытекающих из ее обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность (статья 1, часть 1; статья 2 Конституции Российской Федерации).

3. Вводя в правовое регулирование в качестве публично-правового механизма фиксации свободно избранного человеком места жительства институт регистрационного учета и закрепляя обязанность граждан Российской Федерации регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, федеральный законодатель исходил из того, что именно с местом жительства связывается, как правило, реализация гражданами Российской Федерации принадлежащих им прав и свобод как в публично-правовой, так и в частноправовой сферах, равно как и исполнение ими своих конституционных обязанностей перед обществом и государством, в том числе вытекающих из статей 57 и 59 Конституции Российской Федерации, а также возлагаемых на них законом либо договором обязанностей и обязательств перед другими гражданами, что согласуется с предписанием статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

При этом федеральный законодатель учитывал взаимосвязь и взаимообусловленность свободы выбора места пребывания и жительства и другого права, неотчуждаемого и принадлежащего каждому от рождения, - права на жилище (статья 40, часть 1, Конституции Российской Федерации), в свою очередь предполагающего для гражданина Российской Федерации свободу в выборе жилого помещения для постоянного или преимущественного проживания, которое является для него основным, куда он после непродолжительного либо длительного отсутствия намеревается вернуться, и обладание правом пользования которым служит предварительным условием его регистрации по месту жительства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года N 7-П).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и, согласно части второй статьи 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года N 5242-1 "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; регистрация граждан по месту пребывания и по месту жительства в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является предусмотренным федеральным законом способом их учета в пределах территории Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства; органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства, поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера (постановления от 24 ноября 1995 года N 14-П, от 4 апреля 1996 года N 9-П, от 15 января 1998 года N 2-П, от 2 февраля 1998 года N 4-П, от 2 июня 2011 года N 11-П, определения от 13 июля 2000 года N 185-О, от 6 октября 2008 года N 619-О-П, от 13 октября 2009 года N 1309-О-О и др.).

Вместе с тем место жительства гражданина должно быть определено с достаточной точностью не только в целях административного учета во избежание осложнения деятельности органов публичной власти, которые должны располагать достоверной информацией о том, где фактически проживает гражданин, а не где он формально зарегистрирован в силу невозможности регистрации по фактическому месту проживания, но и в целях использования такого правового средства, как регистрация, в качестве юридического факта, встроенного в механизмы правового регулирования в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений. Кроме того, поскольку право на свободу выбора места жительства не исключает выбор постоянного места жительства, находящегося за пределами населенных пунктов, и поскольку понятия "место пребывания" и "место жительства" определены в Законе Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" вне привязки к населенному пункту, регистрация граждан, при том что она носит обязательный характер, должна осуществляться независимо от местонахождения соответствующего жилого строения (при условии, что оно пригодно для постоянного проживания).

Отсутствие регистрации по фактическому месту жительства хотя и не является непреодолимым препятствием для реализации гражданином принадлежащих ему прав, но - применительно к конкретным правам и конкретным обстоятельствам - может, с одной стороны, создать такие неудобства в процессе правопользования, требующие дополнительных усилий, которые повлекут ограничения этих прав, несоизмерные конституционно значимым целям, а с другой стороны - привести к нарушению прав и свобод других лиц, что недопустимо в силу статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, и в конечном счете воспрепятствовать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, на которое направлена политика Российской Федерации как социального государства (статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации).

4. Федеральный законодатель, реализуя на основании статьи 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации свои дискреционные полномочия по регулированию и защите прав и свобод, обязан находить разумный баланс между частными и общими (публичными) интересами; непропорциональное, выходящее за рамки статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение прав и свобод, по существу, означает их умаление (статья 55, часть 2, Конституции Российской Федерации) и не может допускаться ради достижения цели одной только рациональной организации деятельности органов публичной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года N 2-П и от 18 февраля 2000 года N 3-П).

По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 23 декабря 1999 года N 18-П, конституционный принцип правового государства, из которого вытекают конкретные требования, рекомендации и запреты в отношении определенных действий органов государства, не позволяет федеральному законодателю устанавливать правовое регулирование таким образом, чтобы возможный запрет на регистрацию по месту фактического проживания приводил к чрезмерному ограничению права граждан на выбор места жительства и понуждал их к нарушению закона. Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека, полагающий, что никакие публичные интересы не могут служить оправданием такой системы регистрации, при которой официальная регистрация по постоянному месту жительства не соответствует фактическому месту проживания (постановление от 20 июня 2006 года по делу "Бабилонова (Babylonova) против Словакии").

Между тем запрет на регистрацию в пригодных для постоянного проживания жилых строениях, принадлежащих гражданам на праве собственности и расположенных на садовых земельных участках, которые относятся к землям сельскохозяйственного назначения, вынуждает их либо регистрироваться не по месту фактического проживания, либо вообще лишает их возможности встать на регистрационный учет по месту жительства, что может повлечь привлечение к административной ответственности и, по сути, прямо противоречит основной публичной цели института регистрации - информирования гражданином государства, в том числе в законных интересах других лиц, о своем реальном месте жительства.

Такой запрет, вытекающий из абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", существенным образом затрагивает конституционный статус личности: фактически подталкивая граждан - собственников указанных жилых строений к нарушению закона, а следовательно, к нарушению статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации, обязывающей соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, и не позволяя тем самым Российской Федерации как правовому государству, основанному на уважении к закону, должным образом выполнять свою обязанность охранять достоинство личности (статья 21, часть 1, Конституции Российской Федерации), он затрудняет гражданам реализацию права на жилище и права частной собственности (статья 35, часть 2; статья 40, часть 1, Конституции Российской Федерации), что влечет несоразмерное ограничение права на свободный выбор места пребывания и жительства (статья 27, часть 1, Конституции Российской Федерации), не согласующееся с конституционно одобряемыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

5. Принимая Постановление от 14 апреля 2008 года N 7-П, которым нормативное положение абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" было признано не соответствующим статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в части, ограничивающей право на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов, Конституционный Суд Российской Федерации определил и особенности его исполнения, указав, в частности, на необходимость внесения изменений в названный Федеральный закон. Это требование Конституционного Суда Российской Федерации до сих пор не исполнено. Тем не менее в силу статьи 6 и части второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года N 7-П является общеобязательным и действует непосредственно.

Будучи связанным предметом обращения по делу, Конституционный Суд Российской Федерации обеспечил возможность регистрации по месту жительства гражданам - собственникам жилых строений, возведенных на садовых земельных участках, отнесенных к землям населенных пунктов, подчеркнув при этом, что Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", регулирующий на федеральном уровне административно-правовые отношения по регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства, не обуславливает возможность регистрации по месту жительства целевым назначением земельного участка, на котором возведено жилое строение.

Принцип деления земель по целевому назначению на категории - один из основных принципов земельного законодательства, в силу которого правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (подпункт 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации). Порядок предоставления гражданам и их объединениям земельных участков для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства из земель сельскохозяйственного назначения, каковыми Земельный кодекс Российской Федерации признает земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей (пункт 1 статьи 77), устанавливается данным Кодексом и Федеральным законом "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", который регулирует земельные отношения, возникающие в связи с созданием и деятельностью садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, в той мере, в какой они не урегулированы законодательством Российской Федерации. При этом согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации пользование земельным участком, отнесенным на основании закона и в установленном им порядке к землям сельскохозяйственного назначения, может осуществляться в пределах, определяемых его целевым назначением (пункт 2 статьи 260).

Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", осуществляющий регулирование в публично-правовой сфере регистрации граждан по месту пребывания и жительства, не связывает регистрацию ни с определенным имущественным правом на конкретное жилое строение, ни с целевым назначением земельного участка, на

котором оно возведено, и, соответственно, не затрагивает гражданско-правовой статус садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений. Следовательно, регистрация граждан по месту жительства в пригодных для постоянного проживания жилых строениях, расположенных на садовых земельных участках (безотносительно к тому, отнесены они к землям населенных пунктов или землям сельскохозяйственного назначения), сама по себе не может изменить целевое назначение этих земельных участков.

6. Таким образом, нормативное положение абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в части, исключающей возможность регистрации граждан по месту жительства в принадлежащих им на праве собственности жилых строениях, которые пригодны для постоянного проживания и расположены на садовых земельных участках, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 27 (часть 1) и 55 (часть 3).

Этим не ставится под сомнение prerogative федерального законодателя - исходя из того, что целевое назначение земельного участка, как публичный компонент его правового режима, может оказывать существенное влияние на правовой режим расположенных на нем объектов недвижимости, - при внесении в правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, уточнить в рамках своей дискреции критерии реализации собственниками земельных участков права возводить на них здания и сооружения, осуществлять их перестройку, разрешать строительство другим лицам (пункт 1 статьи 263 ГК Российской Федерации) с учетом различного целевого назначения дачных и садовых земельных участков, не нарушая при этом конституционный принцип поддержания доверия граждан к закону.

Вместе с тем собственникам таких земельных участков следует учитывать, что регистрация по месту жительства в расположенных на них пригодных для постоянного проживания жилых строениях не приводит к приобретению соответствующей территорией статуса населенного пункта и, следовательно, не возлагает на органы публичной власти обязанности по ее благоустройству, созданию и поддержанию коммунальной, транспортной и иных инфраструктур, за исключением решения вопросов, непосредственно связанных с осуществлением основных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому, выбирая в качестве места жительства жилое строение, расположенное на земельном участке, отнесенном к землям сельскохозяйственного назначения, граждане должны осознанно принимать и те возможные неудобства, которые являются следствием проживания вне территории населенных пунктов.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 27 (часть 1) и 55 (часть 3), абзац второй статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в той части, в которой им исключается возможность регистрации граждан по месту жительства в принадлежащих им

на праве собственности жилых строениях, которые пригодны для постоянного проживания и расположены на садовых земельных участках, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения.

2. Дело гражданина Воробьева Анатолия Владимировича подлежит пересмотру в установленном порядке.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд

Российской Федерации