



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статей 2 и 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также пунктов 3, 12 и 14 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Пиуновой Виктории Игоревны

город Санкт-Петербург

3 февраля 2026 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности статей 2 и 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также

пунктов 3, 12 и 14 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки В.И.Пиуновой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.А.Сивицкого, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданка В.И.Пиунова оспаривает конституционность статей 2 и 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-І «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а фактически – как следует из содержания позиции заявительницы – отдельных положений названных статей, а именно:

абзацев третьего, четвертого, седьмого и восьмого статьи 2, определяющих понятия «регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания», «регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства», «место пребывания» и «место жительства»;

части первой статьи 3, согласно которой 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 вводится регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Помимо того, заявительница просит признать неконституционными пункты 3, 12 и 14 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, которые утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713, а фактически следующие нормы:

абзацы первый и второй пункта 3, которые воспроизводят определения понятий «место пребывания» и «место жительства», данные в Законе Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»;

абзац первый пункта 12, в силу которого органы регистрационного учета не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления от гражданина (представителя гражданина по доверенности) или от лица, ответственного за прием и передачу в орган регистрационного учета документов, заявления о регистрации по месту пребывания по установленной форме и иных документов, необходимых для такой регистрации, регистрируют граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, в установленном порядке и выдают гражданину (представителю гражданина по доверенности) или лицу, ответственному за прием и передачу в орган регистрационного учета документов, от которых поступили документы, свидетельство о регистрации по месту пребывания;

абзац первый пункта 14 (в редакции, действовавшей во время рассмотрения дела В.И.Пиуновой) о том, что регистрация гражданина по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, медицинской организации, на туристской базе или в ином подобном учреждении, учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, производится по прибытии такого гражданина администрацией соответствующего учреждения на основании документов, удостоверяющих личность, либо сведений о документе, удостоверяющем личность, полученных из соответствующей федеральной информационной системы,

после идентификации и (или) аутентификации гражданина с использованием единой биометрической системы.

1.1. В.И.Пиунова и ее супруг, действуя в своих интересах и в интересах своих несовершеннолетних детей, обратились через паспортный отдел управляющей компании в орган внутренних дел с заявлением о регистрации их по месту пребывания в нежилом помещении (которое заявительница в своем обращении определяет как «апартаменты гостиничного типа»), принадлежащем на праве собственности матери супруга заявительницы. К заявлению они приложили нотариально удостоверенное согласие собственника нежилого помещения на регистрацию их по месту пребывания сроком на пять лет с момента регистрации, а также копию разрешения на ввод здания в эксплуатацию (с указанием на предназначение здания для размещения гостиницы) и копию плана того этажа в здании, на котором расположено это нежилое помещение. В регистрации им было отказано.

Решением Приморского районного суда Санкт-Петербурга от 7 декабря 2022 года отказано в удовлетворении требования В.И.Пиуновой и ее супруга к органу внутренних дел о признании незаконным отказа в регистрации по месту пребывания. Как указал суд, регистрация по месту пребывания на основании заявления граждан в помещениях, являющихся нежилыми, законодательством не предусмотрена; кроме того, регистрацию по месту пребывания в гостинице осуществляет ее администрация, а доказательств того, что администрация гостиницы, расположенной по тому же адресу, что и помещение, о регистрации в котором подавалось заявление, направляла в орган внутренних дел сведения о прибытии административных истцов в данное место пребывания, не представлено.

С таким решением согласились суды апелляционной и кассационной инстанций (определения Санкт-Петербургского городского суда от 8 августа 2023 года и Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 24 января 2024 года). Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 октября 2024 года заявительнице и ее супругу отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной

коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации; при этом отмечено, что соответствующее нежилое помещение частью гостиницы не является, как гостиничный номер не используется.

В связи с этим В.И.Пиунова просит признать оспариваемые нормативные положения не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 35 (часть 2) и 55 (часть 3), поскольку они исключают возможность регистрации граждан по месту пребывания в нежилых помещениях, введенных в эксплуатацию в качестве апартаментов гостиничного типа, на основании заявлений собственников таких объектов или уполномоченных ими лиц.

1.2. Абзацы третий, четвертый и восьмой статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», будучи процитированными в судебных актах, принятых по делу заявительницы, не были непосредственным основанием для разрешения ее дела. Абзац второй пункта 3 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации текстуально воспроизводит абзац восьмой статьи 2 названного Закона Российской Федерации и тем самым также не может рассматриваться как нарушающий права заявительницы. Часть же первая статьи 3 данного Закона определяет цели регистрационного учета граждан и сама по себе не нарушает прав заявительницы в обозначенном ею аспекте.

Таким образом, в отношении названных нормативных положений производство по настоящему делу в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит прекращению.

1.3. В действующем правовом регулировании понятие «апартамент» используется в пункте 12 Положения о классификации средств размещения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2024 года № 1951, для обозначения номеров высшей категории в

предусмотренных Федеральным законом от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» средствах размещения (гостиницы, санатории, базы отдыха, кемпинги), общим назначением которых является обеспечение пребывания (временного проживания) физических лиц.

В качестве критериев отнесения номеров к апартаментам в данном пункте указаны площадь не менее сорока квадратных метров, наличие двух и более комнат (гостиной или столовой и спальни), двуспальной кровати и мини-кухни, оборудованной для приготовления и приема пищи, мытья посуды. Это позволяет рассматривать данное помещение как сходное по своим характеристикам с квартирой, каковой согласно части 3 статьи 16 Жилищного кодекса Российской Федерации признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении. Причем подобное сходство с квартирами могут иметь не только нежилые помещения, подпадающие под перечисленные характеристики апартаментов по площади, но и даже меньшие, с учетом разнообразия жилищного фонда, в котором представлены различные по метражу – в допустимых нормативным регулированием пределах – квартиры.

Ряд таких нежилых помещений строился в качестве части номерного фонда средства размещения, в составе которого они по разным причинам не стали использоваться, а были реализованы в качестве отдельного объекта. Определенную же их часть сразу предполагалось использовать как своего рода аналог квартиры в многоквартирном доме, что выражается в их проектных характеристиках, которые хотя и могут не полностью соответствовать нормативным и техническим требованиям к жилью, но, по крайней мере, позволяют удовлетворять потребности, сопоставимые с теми, которые удовлетворяются при использовании жилого помещения. Рынок

таких объектов, по сложившемуся обыкновению часто именуемых апартаментами, функционирует наряду с рынком жилых помещений.

Сложившийся гражданский оборот рассматривает соответствующие нежилые помещения в качестве обладающих признаками изолированности и обособленности самостоятельных объектов (и в том числе объектов гражданских прав), которые могут быть приобретены в собственность граждан и юридических лиц. Исходя же из их характеристик, сходных с характеристиками квартир, не исключена возможность использования таких помещений, по меньшей мере, для пребывания (временного проживания) в них граждан.

1.4. С учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и обстоятельств дела заявительницы предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются абзац седьмой статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также абзац первый пункта 3, абзац первый пункта 12 и абзац первый пункта 14 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в той мере, в какой на их основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о возможности регистрации граждан по месту пребывания в нежилых помещениях, которые по предусмотренным проектной документацией соответствующего здания характеристикам сходны с квартирами в многоквартирном доме и при этом не входят в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения.

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

Свободно реализуя право на выбор места пребывания и жительства, гражданин, однако, обязан уведомить орган регистрационного учета о месте своего пребывания и жительства в соответствии с установленным нормативным регулированием порядком. Как отмечал 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 «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, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, а орган регистрационного учета уполномочен лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства (постановления от 4 апреля 1996 года № 9-П, от 2 июля 1997 года № 10-П, от 30 июня 2021 года № 31-П, от 27 мая 2024 года № 25-П и др.).

Из приведенной правовой позиции следует, что регистрация в том виде, в каком она предусмотрена федеральным законом, является лишь способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства. Вводя такую форму учета, государство должно обеспечить соответствие регламентирующего ее нормативного комплекса конституционным требованиям определенности правового регулирования, которые основываются на принципах правового государства, верховенства закона и юридического равенства (статья 1, часть 1; статья 15, часть 2; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Цели регистрационного учета граждан по месту пребывания и жительства состоят в обеспечении необходимых условий для реализации прав и свобод гражданина, а также для исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом (часть первая статьи 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на

свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»). Кроме того, достоверное отражение места фактического проживания при регистрации способствует достижению целей совершенствования предоставления государственных и муниципальных услуг, выполнения государственных и муниципальных функций, реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития, составления и реализации государственных и муниципальных программ, подготовки проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных целей государственного и муниципального управления. Соответственно, органы публичной власти должны располагать достоверной информацией о месте фактического проживания гражданина, а не только обладать сведениями о месте его формальной регистрации.

При этом место жительства и временного пребывания гражданина должно быть определено с достаточной точностью не только в указанных публично значимых целях, но и в целях использования такого правового средства, как регистрация, в качестве юридического факта, встроенного в механизмы регулирования в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений. Ведь отсутствие регистрации по месту пребывания или жительства хотя и не служит непреодолимым препятствием для реализации гражданином принадлежащих ему прав, но – применительно к конкретным правам и конкретным обстоятельствам – может, с одной стороны, породить такие неудобства в процессе правопользования, которые требуют дополнительных усилий и фактически влекут ограничения данных прав, несоизмеримые 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. В конечном счете это может воспрепятствовать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, на что, согласно статье 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации, направлена политика России как социального государства (постановления Конституционного Суда

Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 13-П и от 30 июня 2021 года № 31-П).

Конституцией Российской Федерации гарантируются право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, а также признание и охрана собственности законом, ее государственная, в том числе судебная, защита (статья 8, часть 2; статья 35, части 1 и 2; статья 45, часть 1; статья 46, часть 1). Законодательство не связывает, по общему правилу, реализацию гражданами права собственности на принадлежащие им объекты недвижимости с фактом наличия или отсутствия регистрации в них по месту пребывания или жительства. Однако в правовом регулировании во всяком случае должна обеспечиваться – исходя из конституционных предписаний – гармонизация норм различной отраслевой принадлежности, с тем чтобы гарантировать реализацию как права частной собственности, так и права на свободный выбор места пребывания и жительства, а равно с тем чтобы регистрация в избранном гражданином месте была действительно возможной, а преследуемые при этом публичные цели – достижимыми.

3. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, 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 не обязательно связано с наличием жилого помещения в качестве места пребывания, что предполагает, в частности, регистрацию и в иных помещениях, предназначенных или организованных для временного проживания (Постановление от 2 февраля 1998 года № 4-П; определения от 28 марта 2003 года № 102-О и от 16 октября 2003 года № 334-О).

Действующее правовое регулирование предусматривает два различных порядка регистрации граждан по месту пребывания на территории Российской Федерации. В первом случае, как следует из части шестой статьи

5 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и абзаца первого пункта 12 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, регистрация граждан производится уполномоченными органами в жилых помещениях, не являющихся местом жительства, на основании заявления, о чем выдается соответствующее свидетельство. В свою очередь, части седьмая и одиннадцатая статьи 5 данного Закона, абзацы первый и второй пункта 14 данных Правил устанавливают, что регистрация в определенных нежилых помещениях производится администрацией соответствующего учреждения с последующим представлением в территориальные органы МВД России информации о регистрации граждан по месту пребывания; выдача о том свидетельства не предусмотрена.

3.1. В основе подобной дифференциации порядка регистрации граждан по месту пребывания лежит прежде всего различный правовой режим жилых и нежилых помещений, что нашло свое отражение в легальной дефиниции места пребывания, когда разграничиваются, с одной стороны, гостиницы, санатории, дома отдыха, пансионаты, кемпинги, туристские базы, медицинские организации и другие подобные учреждения, а с другой – не являющиеся местом жительства граждан Российской Федерации жилые помещения, в которых они проживают временно (абзац седьмой статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Такого рода учреждения имеют самостоятельное функциональное назначение (будь то отдых, лечение и т.д.), которое предполагает сопутствующее его реализации временное пребывание (проживание) в них граждан, несмотря на то что формально они не являются жилыми. Это дало разумные основания законодателю, исходя из основных целей регистрации по месту жительства и пребывания, как предусмотреть в этих случаях

регистрацию по месту пребывания, так и установить специальный порядок регистрации граждан по месту пребывания – администрацией учреждения, а не органом регистрационного учета. В известной степени такой порядок снимает высокую из-за постоянного заселения и выселения граждан из таких учреждений административную нагрузку с названных органов, которые осуществляют регистрацию по месту пребывания во всех иных случаях (часть девятая статьи 5 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»). Уведомление о регистрации, направляемое администрацией в орган регистрационного учета, позволяет при необходимости использовать сведения о месте пребывания гражданина для реализации его прав и свобод, а также для исполнения им обязанностей.

Вместе с тем различие между жилыми и нежилыми помещениями, равно как и различие между отдельными видами нежилых помещений, может в контексте того или иного комплекса регулирования проявляться неодинаковым образом и само по себе, без учета преследуемых целей и поставленных задач, не обязательно предопределяет конституционную допустимость существенной дифференциации применяемых, в том числе для регистрационного учета по месту пребывания, правил. Это следует из конституционного принципа равенства, который допускает различия в регулировании сходных отношений лишь при условии, если они оправданны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2022 года № 12-П, от 7 февраля 2024 года № 5-П, от 19 марта 2024 года № 11-П и др.).

3.2. Нежилые помещения, которые по предусмотренным проектной документацией здания характеристикам сходны с квартирами в многоквартирном доме и не входят в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения, объективно могут использоваться для личных,

семейных, домашних, бытовых нужд, т.е. для удовлетворения потребности граждан в месте пребывания (временного проживания).

Само по себе отнесение помещения к нежилым не является, как отметил Верховный Суд Российской Федерации, обстоятельством, безусловно исключающим возможность использования такого помещения для личных, семейных, домашних, бытовых нужд (определение Судебной коллегии по гражданским делам от 25 мая 2021 года № 78-КГ21-17-КЗ, № 2-2265/2019). Кроме того, он указал, что несоответствие жилища условиям отнесения его к жилому фонду в соответствии с жилищным законодательством не может служить причиной отказа в применении к такому жилищу исполнительского иммунитета, а следовательно, такой иммунитет при наличии к тому оснований может быть распространен и на апартаменты (пункт 18 Обзора судебной практики по делам о банкротстве граждан, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 18 июня 2025 года).

При этом пункт 2 статьи 23 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», хотя и запрещает предоставление гражданам для постоянного или временного проживания нежилых помещений, не может рассматриваться как ограничивающий тем самым свободный выбор гражданином такой формы удовлетворения своих нужд, по крайней мере с учетом сходства данных помещений по своим характеристикам с квартирами. Содержащаяся в части 2 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации дефиниция жилого помещения даже формально связывает его свойство пригодности именно с постоянным проживанием, не исключая пригодности для пребывания (временного проживания) помещений, относящихся в соответствии с нормативным регулированием к нежилым.

Как бы то ни было, нельзя отрицать то обстоятельство, что в современных условиях весьма распространено достаточно длительное пребывание (фактически – проживание) граждан в нежилых помещениях, сходных по предусмотренным проектной документацией соответствующего

здания характеристикам с квартирами в многоквартирном доме и не входящих в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения.

4. В таких находящихся в собственности граждан нежилых помещениях не предусмотрена регистрация по месту пребывания ни уполномоченными органами, которые осуществляют регистрацию только в жилых помещениях, ни администрацией соответствующего учреждения, поскольку такое помещение к средствам размещения не относится.

Невозможность осуществить в них регистрацию по месту пребывания – притом что недопустимость пребывания (временного проживания) в них из действующего законодательства не следует, тем более когда по своим характеристикам они сходны с жилым помещением, – фактически ведет к ограничению права на свободный выбор места пребывания (статья 27, часть 1, Конституции Российской Федерации). Для граждан, использующих свои нежилые помещения, пригодные для пребывания, в целях удовлетворения личных, семейных, домашних, бытовых нужд, как и для граждан, пользующихся такими помещениями, например в случае предоставления их близкими родственниками, снижается уровень гарантированной государством обеспеченности условий для реализации прав и свобод и исполнения обязанностей перед другими лицами, государством и обществом, причем, вопреки требованию соблюдать законы (статья 15, часть 2, Конституции Российской Федерации), становится юридически невозможным достижение целей, которыми обусловлена регистрация по месту пребывания в пределах Российской Федерации. Усматривается также нарушение права частной собственности (статья 35, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), включающего в свое нормативное содержание конституционные гарантии обеспечения собственнику возможности свободно использовать принадлежащее ему имущество: рассматриваемая ситуация неоправданно затрудняет – в отсутствие явных и установленных законом ограничений (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации) – полноценное пользование такими нежилыми помещениями для личных, семейных, домашних, бытовых нужд, в том числе для предоставления в безвозмездное

пользование близким, поскольку ни сами собственники, ни граждане, которым помещение предоставлено в пользование, не могут быть в нем зарегистрированы по месту пребывания.

Не исключается, что отсутствие возможности регистрации по месту пребывания в нежилых помещениях изначально было квалифицированным умолчанием федерального законодателя и Правительства Российской Федерации, обусловленным формальным статусом такого помещения. Однако нельзя не учитывать обусловленные социальными и экономическими факторами изменения, произошедшие с момента принятия Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в составе нежилых помещений, используемых для пребывания (временного проживания), которые в настоящее время не ограничиваются названными в абзаце седьмом статьи 2 данного Закона их разновидностями. В динамике общественных отношений то, что ранее могло быть квалифицированным умолчанием законодателя, может обрести свойства конституционно значимого пробела правового регулирования.

5. Несмотря на то что при создании нежилых помещений допустимо не выполнять отдельные требования, предъявляемые к жилым помещениям, данное обстоятельство едва ли можно считать единственной причиной строительства зданий с нежилыми помещениями, предназначенными для пребывания граждан. Так, для возведения жилой застройки требуется земельный участок с соответствующим видом разрешенного использования, устанавливаемым градостроительным регламентом применительно к соответствующей территориальной зоне (статьи 36 и 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации; Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 года № П/0412). Возведение же указанных нежилых зданий фактически может осуществляться и в тех территориальных зонах, предусмотренных правилами землепользования и застройки, в которых не столь большое

значение, как при возведении жилой застройки, имеют нормативы градостроительного проектирования, устанавливающие совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории социально значимыми объектами и объектами благоустройства и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения (глава 3¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Это, как можно предположить, позволяет застройщику избегать расходов, связанных с социальной и иной инфраструктурой, с благоустройством территории. Кроме того, стоимость земельных участков тоже может варьироваться в зависимости от разрешенного вида их использования, что также может в конкретных обстоятельствах создавать предпосылки для экономии застройщика. Последняя же позволяет реализовать помещения по более низкой цене, что предопределяет более низкие расходы покупателя, который, соответственно, в момент приобретения получает определенную выгоду от статуса помещения как нежилого.

При этом граждане, реализующие право на выбор места пребывания в форме использования таких нежилых помещений, объективно все равно включены в использование инфраструктуры данной и прилегающих территорий, что вне зависимости от их регистрации по месту пребывания не может не увеличивать нагрузку на нее. При допущении же их регистрации в таких помещениях по месту пребывания их притязания на доступ к инфраструктуре объективно возрастают. Это ставит вопрос о справедливом балансе интересов между, с одной стороны, собственниками нежилых помещений, сходных по предусмотренным проектной документацией соответствующего здания характеристикам с квартирами в многоквартирном доме и не входящих в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения, которые, приобретая эти объекты нередко по более низкой стоимости, чем равнозначное жилое помещение, фактически не вкладывают – косвенно, в экономическом смысле – свои средства в соответствующую инфраструктуру,

и, с другой стороны, приобретателями жилых помещений, стоимость которых формировалась в том числе с учетом инвестиций застройщика в инфраструктуру территории.

Вместе с тем экономия в момент покупки таких нежилых помещений отчасти нивелируется тем, что их владельцы обязаны вносить более высокую, как правило, плату за оказываемые коммунальные услуги без льгот по ней, а также уплачивать налог на имущество физических лиц, поступающий, по общему правилу, в местный бюджет по нормативу сто процентов (глава 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации), по более высоким ставкам по сравнению со ставками данного налога в отношении жилых помещений, в том числе квартир (пункт 2 статьи 406 Налогового кодекса Российской Федерации). Кроме того, для данного вида имущества не предусмотрен ряд федеральных налоговых льгот, установленных для жилья (в частности, налоговые вычеты, предусматривающие согласно пунктам 3 и 4 статьи 403 Налогового кодекса Российской Федерации уменьшение налоговой базы по налогу в отношении квартиры (комнаты) на величину кадастровой стоимости двадцати (десяти) квадратных метров общей площади этой квартиры (комнаты), не распространяются на нежилые помещения). Изложенное свидетельствует о том, что владельцы таких нежилых помещений в процессе их эксплуатации должны так или иначе компенсировать в экономическом смысле меньший по сравнению с владельцами квартир в момент их приобретения косвенный вклад в развитие инфраструктуры населенных пунктов.

К тому же нельзя не учесть, что если появление такого рода нежилых помещений на рынке и не было обусловлено активными действиями публичной власти, то, во всяком случае, она не принимала мер к предотвращению распространения этого явления. На федеральном уровне не регулируются и, соответственно, не запрещены строительство и продажа нежилых помещений, фактически предназначенных для проживания в них граждан.

Показательно, что, хотя, например, Кодексом города Москвы об административных правонарушениях (Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45) предусмотрена ответственность за нарушение установленных законами и иными нормативными актами города Москвы, правоустанавливающими документами на землю, проектной и иной документацией, определяющей условия использования земельного участка, требований и ограничений по использованию земельного участка, выразившееся в строительстве, реконструкции на таком земельном участке нежилого здания, строения, сооружения, которые или части которых фактически предназначены для постоянного или временного проживания физических лиц, а равно в переустройстве, перепланировке, переоборудовании расположенных на таком земельном участке нежилого здания, строения, сооружения (их частей) для постоянного или временного проживания физических лиц (часть 1.3 статьи 6.7), эта норма введена в административно-деликтное законодательство только Законом города Москвы от 5 июня 2024 года № 20, т.е. относительно недавно. Сведения же об аналогичных составах правонарушений в законодательстве об административной ответственности других субъектов Российской Федерации отсутствуют.

С учетом сказанного отмеченные факторы социально-экономического характера не могут быть определяющими для конституционно-правовой оценки нормативного регулирования, не предусматривающего регистрацию по месту пребывания в нежилых помещениях, сходных по предусмотренным проектной документацией соответствующего здания характеристикам с квартирами в многоквартирном доме и при этом не входящих в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения, и сами по себе не свидетельствуют о соответствии выявленных ограничений конституционных прав требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

6. Таким образом, абзац седьмой статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу

передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также абзац первый пункта 3, абзац первый пункта 12 и абзац первый пункта 14 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 27 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования не предусматривают регистрацию граждан по месту пребывания в нежилых помещениях, сходных по предусмотренным проектной документацией соответствующего здания характеристикам с квартирами в многоквартирном доме и не входящих в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее законодательное регулирование необходимые изменения, в соответствии с которыми Правительству Российской Федерации также надлежит внести в действующее нормативное регулирование, относящееся к его компетенции, необходимые изменения. Однако Правительство Российской Федерации не лишено возможности установить положения о регистрации граждан по месту пребывания в нежилых помещениях, сходных по предусмотренным проектной документацией соответствующего здания характеристикам с квартирами в многоквартирном доме и не входящих в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения, и до внесения изменений в законодательное регулирование – на основании непосредственного применения требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении.

При установлении соответствующего регулирования федеральный законодатель и Правительство Российской Федерации не лишены

возможности определить порядок регистрации по месту пребывания дифференцированно в зависимости от особенностей нежилого помещения и других обстоятельств, в том числе социально-экономических аспектов регистрации граждан по месту пребывания в нежилых помещениях вне средств размещения, факторов миграционной политики и т.п., с тем, однако, чтобы сама возможность такой регистрации в нежилых помещениях, сходных по предусмотренным проектной документацией соответствующего здания характеристикам с квартирами в многоквартирном доме, не была поставлена под сомнение.

В то же время, поскольку отсутствие на сегодняшний день возможности осуществить регистрацию по месту пребывания в таких нежилых помещениях нарушает конституционные права граждан, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает необходимым установить в пункте 3 резолютивной части настоящего Постановления особенности применения нормативных положений, ставших его предметом, в период до внесения в действующее правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления. Это не означает введения обязанности граждан регистрироваться в таких нежилых помещениях, пока данная обязанность применительно к таким помещениям не будет явным образом выражена в нормативном регулировании.

Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым отметить также следующее.

Содержащиеся в настоящем Постановлении выводы не могут быть распространены на решение вопроса о регистрации по месту жительства в нежилых помещениях, сходных по предусмотренным проектной документацией соответствующего здания характеристикам с квартирами в многоквартирном доме и не входящих в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения, поскольку таковое, в отличие от регистрации по

месту пребывания, по существу полностью устраняло бы юридическое различие между жилыми и нежилыми помещениями, решение вопроса о сохранении которого находится в сфере дискреции федерального законодателя.

Регистрация по месту пребывания в нежилых помещениях, сходных по предусмотренным проектной документацией соответствующего здания характеристикам с квартирами в многоквартирном доме и не входящих в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения, расположенных в территориальных зонах, не относящихся согласно градостроительному зонированию к жилым территориальным зонам, не возлагает на органы публичной власти дополнительных обязанностей по благоустройству соответствующей территории, созданию и поддержанию на ней социальной, транспортной и иных инфраструктур. Также на публично-правовые образования не возлагается обязанность устанавливать расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности социально значимых объектов и объектов благоустройства территории для населения с учетом граждан, зарегистрированных по месту пребывания в таких нежилых помещениях.

Выраженные в настоящем Постановлении правовые позиции в любом случае не могут пониматься как свидетельствующие о необходимости устранения дифференциации в вопросах налогообложения, в размере платежей за коммунальные ресурсы и т.п. между жилыми и рассматриваемыми нежилыми помещениями: решение этого вопроса находится в сфере дискреции уполномоченных государственных органов.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать абзац седьмой статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также абзац первый пункта 3, абзац первый пункта 12 и абзац первый пункта 14 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, ее статьям 19 (часть 2), 27 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования не предусматривают регистрацию граждан по месту пребывания в нежилых помещениях, сходных по предусмотренным проектной документацией соответствующего здания характеристикам с квартирами в многоквартирном доме и не входящих в номерной фонд гостиниц и иных средств размещения.

2. Федеральному законодателю и Правительству Российской Федерации надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

3. До внесения в действующее правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, регистрация по месту пребывания в нежилых помещениях, сходных по своим характеристикам с квартирами в многоквартирном доме, предназначенных для пребывания граждан и не входящих в номерной фонд средств размещения, граждан – собственников соответствующих помещений, а с их письменно выраженного согласия и при документальном подтверждении семейных отношений или близкого родства – членов их семей и их близких родственников осуществляется органом регистрационного учета по заявлению соответствующих граждан в порядке, установленном для регистрации по месту пребывания в жилых помещениях, с выдачей свидетельства о регистрации по месту пребывания соответствующим гражданам, при условии

предоставления помимо документов, требующихся для регистрации по месту пребывания в жилых помещениях, также копий документов, подтверждающих строительство соответствующего здания как предназначенного для пребывания граждан, а также пригодность конкретного нежилого помещения в нем, как сходного по характеристикам с квартирой в многоквартирном доме, именно для такого его использования.

4. Правоприменительные решения по делу с участием гражданки Пиуновой Виктории Игоревны, вынесенные на основании абзаца седьмого статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также абзаца первого пункта 3, абзаца первого пункта 12 и абзаца первого пункта 14 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

5. Прекратить производство по настоящему делу в части проверки конституционности абзацев третьего, четвертого и восьмого статьи 2 и части первой статьи 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также абзаца второго пункта 3 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 4-П