ИМЕНЕМ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

# ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

### АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

*О толковании статьи 5 Закона Азербайджанской Республики “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” и положений “Описания удостоверения личности”, утвержденного Законом Азербайджанской Республики “Об утверждении образца удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики”*

**31 января 2003 года город Баку**

Конституционный Суд Азербайджанской Республики в составе Х.Гаджиева (Председатель), судей: Ф.Бабаева, Р.Гваладзе, Э.Мамедова (судья-докладчик), И.Над­жафова, С.Салмановой, Б.Гарибова и А.Султанова,

с участием секретаря суда И.Исмайлова,

законных представителей заинтересованных субъектов – председателя Сабаильского районного суда И.Насирова, судьи Сабаильского районного суда Я.Ке­ри­мова, заместителя заведующего административного и военного законодательства Аппарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики С.Керимова, сотрудника юридического отдела Кабинета Министров Азербайджанской Республики Г.Аш­ра­фова, начальника отдела паспортно-регистрационного управления Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики Ф.Бабаева и гражданина Э.Ализаде

в соответствии с частью VI статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики в порядке особого конституционного производства в открытом судебном заседании рассмотрел конституционное дело в связи с обращением Сабаильского районного суда от 30 декабря 2002 года № S-01 о толковании статьи 5 Закона Азербайджанской Республики “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” и положений “Описания удостоверения личности”, утвержденного Законом Азербайджанской Республики “Об утверждении образца удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики”.

Заслушав и обсудив доклад судьи Э.Мамедова, выступления законных представителей заинтересованных в особом конституционном производстве субъектов И.Насирова, Я.Керимова, С.Керимова, Г.Ашрафова, Ф.Бабаева и гражданина Э.Али­заде, Конституционный Суд Азербайджанской Республики

**УСТАНОВИЛ:**

В производстве Сабаильского районного суда имеется гражданское дело заявителя Э.Ализаде против ответчиков – паспортно-регистрационного управления Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики, Милли Меджлиса Азербайджанской Республики и Министерства юстиции Азербайджанской Республики. Заявитель по делу считает, что во время замены старых советских паспортов на удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики паспортно-регистрационное управление Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики, ссылаясь на действующее законодательство, не выдает ему удостоверение личности ввиду отсутствия места жительства и этим нарушает его право на гражданство и другие права. Паспортно-регистрационное управление Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики обосновывает свои действия положениями статьи 5 Закона Азербайджанской Республики «О регистрации по месту жительства и месту пребывания» и соответствующими положениями «Описания удостоверения личности», утвержденного Законом Азербайджанской Республики «Об утверждении образца удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики».

Сабаильский районный суд, обратившись в Конституционный Суд Азербайджанской Республики, просит дать толкование положений статьи 5 Закона Азербайджанской Республики “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” и относящихся к “месту жительства” положений “Описания удостоверения личности”, утвержденного Законом Азербайджанской Республики “Об утверждении образца удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики”, которые могут быть применены по гражданскому делу.

В связи с обращением к материалам конституционного дела были приобщены заверенные в Аппарате Милли Меджлиса Азербайджанской Республики официальные тексты статьи 6 Закона «О гражданстве Азербайджанской Республики», статьи 3 Закона «О выезде из страны, въезде в страну и паспортах», статьи 4 Закона «Об удостоверении личности гражданина Азербайджанской Республики», статей 1, 2 и 5 Закона “О регистрации по месту жительства и месту пребывания”, а также “Описания удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики”, утвержденного Законом Азербайджанской Республики “Об утверждении образца удосто­верения личности гражданина Азербайджанской Республики”.

В связи с обращением Сабаильского районного суда Конституционный Суд Азербайджанской Республики отмечает следующее.

На основании статьи 24 Конституции каждый с момента рождения обладает неприкосновенными, незыблемыми и неотчуждаемыми правами и свободами. Права и свободы включают также ответственность и обязанности каждого перед обществом и другими лицами.

Право на гражданство, а также право свободно передвигаться и право на выбор места жительства занимают важное место в ряду прав и свобод человека. Обращение Сабаильского районного суда вызывает необходимость подробного правового анализа именно этих прав.

Согласно статье 52 Конституции лицо, относящееся к Азербайджанскому государству, имеющее с ним политическую и правовую связь, а также взаимные права и обязанности, является гражданином Азербайджанской Республики.

Гражданство лежит в основе взаимоотношений между человеком и государством. Гражданство как первооснова правового положения человека в государстве вносит ясность и определенность в это положение. Гражданская принадлежность дает человеку возможность пользоваться различными правами и свободами. Государство же защищает и опекает своих граждан.

В соответствии со статьей 6 Закона “О гражданстве” гражданство Азербайджанской Республики удостоверяется тремя видами документов – свидетельством о рождении, удостоверением личности гражданина Азербайджанской Республики, паспортом гражданина Азербайджанской Республики. Каждый из этих документов имеет свое место и предназначение.

Свидетельство о рождении с юридической точки зрения подтверждает факт рождения и отражает сведения относительно заслуживающих внимания обстоятельствах в связи с рождением. Этот документ считается первым важным документом, удостоверяющим право на гражданство. Данный документ дает основание в соответствии со статьей 52 Конституции безусловно признавать гражданином Азербайджанской Республики лицо, родившееся на территории Азербайджанской Республики или от граждан Азербайджанской Республики, либо один из родителей которого является гражданином Азербайджанской Республики.

Согласно части первой статьи 1 Закона “Об удостоверении личности гражданина Азербайджанской Республики” документом, удостоверяющим личность гражданина Азербайджанской Республики на территории Азербайджанской Республики является удостоверение личности гражданина Азербайджанской Республики. Этот документ дает возможность его владельцу осуществлять иные конституционные права, вытекающие из права на гражданство. Для того, чтобы пользоваться данными правами у каждого гражданина должно быть удостоверение личности гражданина Азербайджанской Республики.

На основании части первой статьи 3 Закона «О выезде из страны, въезде в страну и паспортах» паспорт гражданина Азербайджанской Республики – единственный документ, удостоверяющий личность гражданина за пределами Азербайджанской Республики, а также выдаваемый ему для осуществления права на выезд и въезд в страну. Он выдается на основании удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики. Получение паспорта зависит от желания гражданина выехать за пределы Азербайджанской Республики.

Как видно, удостоверение личности гражданина Азербайджанской Республики является самым необходимым документом для осуществления каждым лицом своих гражданских прав. Не случайно, что в отличие от других документов, удостоверяющих гражданство, удостоверение личности гражданина Азербайджанской Республики отражает более подробную информацию о своем владельце. Указание этой информации в документе служит отождествлению и точному выделению владельца удостоверения личности от других граждан.

Согласно части первой статьи 4 Закона «Об удостоверении личности гражданина Азербайджанской Республики» удостоверение личности выдается соответствующими государственными органами по месту жительства на основании заявления гражданина Азербайджанской Республики или его законного представителя, свидетельства о рождении, фотокарточки достигшего 16 летнего возраста гражданина, квитанции об уплате государственной пошлины и в необходимых случаях документов, подтверждающих гражданство Азербайджанской Республики, не позд­нее 10 дней со дня обращения гражданина или его законного представителя.

Из этой нормы понятно, что в случае предъявления гражданином заявления и документов, указанных в Законе, ему обязательно должно быть выдано удостоверение личности гражданина Азербайджанской Республики. В Законе «Об удостоверении личности гражданина Азербайджанской Республики» не указано никаких оснований для отказа гражданину в выдаче удостоверения личности.

Таким образом, получение удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики в установленном законом порядке должно приниматься как право каждого гражданина, а незаконная невыдача этого документа как ограничение права на гражданство и вытекающих из него иных конституционных прав. Однако следует учитывать, что в то же время обращение за получением удостоверения личности в соответствующие государственные органы по месту проживания является обязанностью гражданина.

В связи с рассматриваемым обращением должен быть раскрыт смысл слов «соответствующие государственные органы по месту проживания», употребляемых в указанной статье Закона. Согласно законодательству Азербайджанской Республики под словами «соответствующие государственные органы» до принятия иного особого решения понимаются специальные органы Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики (паспортно-регистрационные подразделения). А что касается места проживания гражданина, то для его установления может учитываться в первую очередь место фактического проживания, в том числе местожительство и место пребывания. Так согласно статьи 27.1 Гражданского Кодекса место проживания физического лица обычно считается его местом жительства.

Согласно части II статьи 28 Конституции Азербайджанской Республики право на свободу может быть ограничено только в предусмотренном законом порядке путем задержания, заключения под стражу или лишения свободы.

Безусловно, право на свободу передвижения и право на свободный выбор места жительства также отражены в международно-правовых актах, в том числе в статье 12 Международного Пакта о гражданских и политических правах и статье 2 Дополнительного протокола № 4 к Европейской Конвенции о защите основных прав и свобод человека.

Согласно положениям Конституции Азербайджанской Республики право на свободное передвижение и право на свободный выбор места жительства вытекают из права человека на свободу. Свобода же в широком смысле – это возможность действовать по своему усмотрению. Принимая это во внимание, законодательство Азербайджанской Республики, в отличие от бывшего советского законодательства, проведение регистрации по месту жительства направило не на ограничение прав и свобод человека, а на их реализацию.

Если Закон “Об удостоверении личности гражданина Азербайджанской Республики” посвящен удостоверяющему право на гражданство документу и его выдаче, то предмет Закона “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” полностью отличается от этого. Как видно даже из его названия регулируемые этим Законом вопросы связаны с проведением регистрации по месту жительства и месту пребывания граждан, иностранцев и лиц без гражданства.

Согласно статье 2 Закона “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” место, где любое лицо постоянно или преимущественно проживает на законных основаниях (дом, квартира, служебное жилое помещение, общежитие, дома для престарелых и инвалидов, другие подобные места для жилья) считается его местом жительства. Местом же пребывания гражданина считается не являющееся его постоянным местом жительства место, где он временно проживает (гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база, больница и другие подобные общественные места, а также его свой дом, дом родственников, знакомых или другие жилых дома). Местом жительства несовершеннолетних или же лиц находящихся под опекой считается место жительства их законных представителей – соответственно родителей, усыновителей или опекунов, либо устанавливается с согласия опекунов или попечителей.

Как видно из положений Закона, не ставя никакого ограничения для установления места проживания и места пребывания любого лица, законодатель обращает его основное внимание на необходимость пройти регистрацию в установленном законом порядке по выбранному для постоянного или временного проживания адресу.

В соответствии с частью первой статьи 1 Закона “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” целью регистрации по месту жительства и месту пребывания является создание необходимых условий для постановки на учет лиц, проживающих в Азербайджанской Республике, исполнения ими обязанностей перед другими лицами, государством и обществом, осуществления прав и свобод человека и гражданина (социальная защита, пенсионное обеспечение, призыв на воинскую службу, исполнение судебных решений и т.п.).

На основании части второй статьи 1 Закона “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” регистрация по месту жительства и месту пребывания не носит разрешительного характера и может повлечь правовые последствия только в случаях, установленных законодательством Азербайджанской Республики. Информирование регистрационных органов о месте постоянного или временного проживания является как правом, так и обязанностью гражданина. Регистрационные же органы уполномочены законом утверждать в соответствии с волей гражданина акт его свободного выбора постоянного или временного места проживания. Поэтому, регистрация граждан по месту жительства и месту пребывания не должна нарушать право гражданина на свободный выбор места жительства.

С другой стороны, право на свободный выбор места жительства не носит абсолютный характер и в некоторых случаях может быть даже ограничено. Как установлено частью третьей статьи 12 Международного Пакта о гражданских и политических правах это право не может быть объектом никаких ограничений кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц. Это связывается с необходимостью поиска баланса между общественными и личными интересами.

Случаи ограничения проведения регистрации четко указаны в Законе «О регистрации по месту жительства и месту пребывания». Случаев, которые могут ограничить право на свободный выбор места жительства, не должно быть больше указанных в Законе и они не подлежат расширительному толкованию.

Статья 5 Закона “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” отражает положения, связанные с регистрацией граждан по месту жительства. Эти положения состоят из двух частей, которые тесно взаимосвязаны между собой.

Первая часть предусматривает, что когда гражданину в первый раз выдается удостоверение личности гражданина Азербайджанской Республики он регистрируется по месту жительства. Во второй части же устанавливается, что сменивший место жительства гражданин обязан не позднее 10 дней после прибытия на новое место жительства обратиться к соответствующему государственному органу для прохождения регистрации. Соответствующий государственный орган обязан немедленно зарегистрировать гражданина и в соответствии с Законом “Об удостоверении личности гражданина Азербайджанской Республики” в 10-дневный срок выдать ему удостоверение личности. Для прохождения регистрации по месту жительства гражданин вместе с заявлением-анкетой должен представить следующие документы: 1) удостоверение личности или свидетельство о рождении; 2) документ, являющийся основанием для заселения в жилое помещение (удостоверение о регистрации права собственности, договор аренды или найма либо иной документ, предусмотренный законодательством Азербайджанской Республики), или заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение.

Как видно из этих положений в статье 5 Закона “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” предусматриваются случаи регистрации граждан, чье место жительства известно. Эти обстоятельства связаны с выдачей гражданину удостоверения личности в первый раз, а затем в связи с переменой его места жительства.

Текст Закона “О регистрации по месту жительства и месту пребывания”, в том числе его 5-й статьи, а также наличие графы «место жительства» в ряду информации о гражданине в «Описании удостоверения личности», утвержденного Законом «Об утверждении образца удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики», не дает основания для невыдачи удостоверения личности гражданину, не имеющему место жительства.

Таким образом, кроме указанных в Законе “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” случаев ограничения регистрации, во всех других случаях регистрационные органы должны утвердить в соответствии с его волей акт свободного выбора места проживания гражданина.

Невыдача удостоверения личности гражданам, не имеющим места жительства, может быть причиной нарушения права на гражданство и других вытекающих из него конституционных прав, в том числе права на участие в политической жизни общества и государства (статья 54 Конституции), право на участие в управлении государством (статья 55 Конституции), избирательное право (статья 56 Конституции), право на образование (статья 42 Конституции), право на обращение (статье 57 Конституции).

Согласно части первой статьи 53 Конституции гражданин Азербайджанской Республики ни при каких обстоятельствах не может быть лишен гражданства Азербайджанской Республики.

Отказ в выдаче удостоверений личности гражданам, не имеющим места жительства, может также нарушить право на равенство. Так, на основании части третьей статьи 25 Конституции государство гарантирует каждому равенство прав и свобод независимо от расы, национальности, религии, языка, пола, происхождения, имущественного и служебного положения, убеждений, принадлежности к политическим партиям, профсоюзам и другим общественным объединениям. Запрещается ограничение прав и свобод человека и гражданина по признакам расовой, национальной, религиозной, языковой принадлежности, пола, происхождения, убеждений, политической и социальной принадлежности.

Невыдача удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики гражданам, не имеющим места жительства, может быть воспринята как нарушение положений частей I и II статьи 71 Конституции. Согласно этим положениям соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции является обязанностью органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Никто не может ограничить осуществление прав и свобод человека и гражданина.

В связи с тем, что в Законе “Об удостоверении личности гражданина Азербайджанской Республики” вообще не предусмотрены случаи отказа в выдаче данного документа в графе “место жительства” должны проставляться специальные отметки с использованием схожих методов заполнения других граф удостоверения личности. При этом может учитываться и практика заполнения графы “отчество” для лиц с неизвестным отцом, графы “военная обязанность” для женщин, графы “цвет глаз” для слепых.

Вместе с тем, Конституционный Суд считает, что должно обязательно выполняться требование Закона о постановке на учет всех проживающих в Азербайджанской Республике лиц и об исполнении ими обязанностей перед другими лицами, государством и обществом. Регистрацию же граждан, не имеющих места жительства, должны обеспечивать органы исполнительной власти Азербайджанской Республики.

Учитывая опыт других стран, эти органы смогут обеспечить выдачу удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики таким гражданам, проводя их регистрацию по специальным местам. Так, в Украине и Белоруссии, которые столкнулись с теми же проблемами, с целью решения данного вопроса были созданы Региональные центры регистрации для лиц без определенного места жительства.

Учитывая вышеизложенное и руководствуясь частью VI статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики, статьями 75, 76, 78, 81, 83 и 85 Закона Азербайджанской Республики «О Конституционном Суде», Конституционный Суд Азербайджанской Республики

**ПОСТАНОВИЛ:**

1. В статье 5 Закона “О регистрации по месту жительства и месту пребывания” предусматриваются случаи регистрации граждан, чье место жительства известно.

2. Текст Закона Азербайджанской Республики “О регистрации по месту жительства и месту пребывания”, в том числе его 5-й статьи, а также наличие графы “место жительства” в ряду информации о гражданине в “Описании удостоверения личности”, утвержденного Законом Азербайджанской Республики “Об утверждении образца удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики”, не дает основания для невыдачи удостоверения личности гражданину, не имеющему места жительства.

3. В соответствии с пунктом 2 данного Постановления рекомендовать Кабинету Министров Азербайджанской Республики безотлагательно организовать регистрацию по специальным местам граждан, не имеющих места жительства, и выдачу им удостоверения личности гражданина Азербайджанской Республики.

4. Постановление вступает в силу со дня его опубликования.

5. Постановление подлежит опубликованию в газете “Азербайджан” и в “Вестнике Конституционного Суда Азербайджанской Республики”.

6. Постановление окончательно, не может быть отменено, изменено или официально истолковано ни одним органом или должностным лицом.