Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Казанский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и управления органов внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: «Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы»

Выполнил:
Сибагатуллин Ильшат Ильдусович
слушатель 5 курса 072 учебной группы,
спец. Правоохранительная деятельность,
год набора 2017,
младший лейтенант полиции

Руководитель:
преподаватель кафедры
кандидат юридических наук,
капитан полиции
Музафаров Ильнур Азатович

Рецензент:
Начальник ОУР ОП № 8 «Горки»
УМВД России по г. Казани
подполковник полиции
Юсупов Ильдус Ильгизович

Дата защиты: «___» _____2022 г. Оценка_____

Казань 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3
ГЛАВА 1. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 6
§ 1. История становления и развития административно-правовых основ паспортно-регистрационной системы 6
§ 2. Понятие и содержание паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации 15
§ 3. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на правила паспортно-регистрационной системы Российской Федерации 28
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО БОРЬБЕ С НАРУШЕНИЯМИ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ 36
§ 1. Задачи и функции подразделений полиции в сфере контроля за соблюдением паспортно-регистрационных правил 36
§ 2. Организация работы полиции по предупреждению и пресечению нарушений паспортно-регистрационных правил 46
§ 3. Организационные и правовые формы предупреждения и пресечения нарушений паспортно-регистрационных правил 55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 61
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 65

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы обусловлена тем, что место жительства играет важную роль для осуществления и защиты прав граждан и устойчивости гражданских правоотношений. Гражданин может быть признан безвестно отсутствующим или объявлен умершим лишь тогда, когда в месте его жительства на протяжении установленных законом сроков нет сведений о месте его пребывания. Кроме того, именно по адресу места жительства направляются иски, судебные повестки, извещения и другие документы, которые имеют важное юридическое значение для каждого человека. Рассматриваемая категория имеет значения для реализации прав человека в различных сферах, затрагивающих гражданско-правовые, трудовые, наследственные, семейные, жилищные отношения. Зачастую возникают спорные вопросы о том, что же считать местом жительства конкретного гражданина, каково отличие места жительства от места пребывания, как оно соотносится с регистрацией гражданина по месту жительства, регламентированной не только нормами гражданского законодательства, но и административного.

Паспортно-регистрационная система представляет собой совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, обмена, сдачи и изъятия паспортов и иных выдаваемых органами внутренних дел документов, удостоверяющих личность гражданина в целях упорядочения передвижения населения по территории государства, обеспечения реализации субъективных прав и обязанностей граждан, охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности.

Поэтому тема предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы имеет большое значение и является актуальной.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере соблюдения и нарушения правил паспортно-регистрационной системы.

Предмет исследования составляют правовые нормы, определяющие порядок и правила паспортно-регистрационной системы, особенности предупреждения, выявления и пресечения полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы.

Целью работы является комплексный анализ российского законодательства, определяющего современное состояние предупреждения, выявления и пресечения полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы и пути его совершенствования.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

– рассмотреть истории становления и развития административно-правовых основ паспортно-регистрационной системы;

– определить понятие и содержание паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации;

– дать общую характеристику административных правонарушений, посягающих на правила паспортно-регистрационной системы Российской Федерации;

– описать задачи и функции подразделений полиции в сфере контроля за соблюдением паспортно-регистрационных правил;

– выявить особенности организации работы полиции по предупреждению и пресечению нарушений паспортно-регистрационных правил;

– проанализировать организационные и правовые формы предупреждения и пресечения нарушений паспортно-регистрационных правил.

Методы исследования. В исследовании кроме общих методов научного исследования используются такие методы, как: анализ, синтез, системный и диалектический методы. Применяются также специальные методы: сравнительно-правовой, статистический, формально-логический и другие методы исследования.

В качестве теоретической основы проводимого исследования выступают труды таких исследователей, как: Р.Г. Боброва, М.А. Иванова, А.Р. Мыскина, Б.М. Гонгало, А.И. Иванчака, А.Е. Лободы, Д.В. Гордеюка, П.Ю. Герасимова, Н.А. Боровинской, М.В. Луценко, и других.

В качестве нормативной базы работы использовались Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс об Административных нарушениях, Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также иные нормативно-правовые акты, регулирующие отношения, связанные с правилами паспортно-регистрационной системы.

Эмпирическая основа исследования - это материалы периодической печати, интернет-ресурсы, а также обобщенные аналитические данные судебных и правоохранительных органов (судебная практика).

Теоретическая и практическая значимость работы определяется содержащимися в ней обобщениями, сформулированными выводами и предложениями, которые могут быть использованы сфере административного регулирования отношений, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы.

Структура работы определена целями и задачами исследования и включает в себя: введение, основную часть, состоящую из двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключение и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. История становления и развития административно-правовых основ паспортно-регистрационной системы

Анализ исторических аспектов становления и развития административно-правовых основ паспортно-регистрационной системы связан с тем фактом, что большая часть деяний признается правонарушениями только на определенном этапе развития общественных отношений, когда этому способствуют различного рода экономические, политические и социальные условия. К числу таких деяний относятся и нарушения порядка паспортно-регистрационного учета, общественная опасность которых была признана не сразу.

Концепция учета жителей и контроля за их движением зародилась в Древнерусском государстве и далее она складывалась по мере развития крепостничества, активизации внутренней и внешней торговли, обострения и расширения общественной напряженности, формирования связей страны с другими государствами. Ее усовершенствование происходило в период позднего феодализма, когда указанные процессы подходили к критической точке[1].

Попытки формирования надзора с помощью регистрации передвижений иностранцев и основного населения отмечаются с конца XIII века в Новгороде. Тогда были внедрены проезжие грамоты, которые предназначались для удостоверения личности.

---

[1]Лайкова Е.А. Историко-правовой анализ развития законодательства в сфере регистрационного и миграционного учета (начало XIII-XIX в.) // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2021. № 4 (99). С. 262.

Вплоть до начала XV века на территории Российского государства не было никаких ограничений для перемещения коренных жителей по стране. И в древний период, и в поздний общины не имели возможности приостанавливать, ограничивать передвижение своих собратьев. Для предупреждения действий безнравственных или преступных в книге земского указа было определено требование, по которому жители других стран регистрировались в столице[2].

Острота необходимости появления системы письменного учета населения и контроля за его передвижением проявилась в процессе массового перемещения населения из южных княжеств в северо-восточную Русь в XIV-XV веках. В писцовые книги заносилось составленное «сошное письмо», где содержались данные о населении, записи, дающие характеристику положения крестьян, выполняемым ими повинностям, и прочие сведения[3].

Для въезжающих в Россию иноземных граждан и для русских подданных, отправляющихся за границу, в XIV веке, русские князья предоставляли проезжие грамоты[4] и отпускные жалованные грамоты[5]. Введение проезжих грамот было частично обусловлено политическими интересами.

При царе Иоанне IV Васильевиче (Грозном) правило проезжих грамот особенно строго применялось по отношению к путешественникам, которые прибывали в Россию из соседних стран. Например, этим правилом был строго запрещен въезд в страну евреев. Однако в начальный этап применения проезжих грамот их предписаниям мало кто следовал. Поскольку дороги находились в плохом состоянии, то легко можно было проехать там, где не

---

[2]Павлов Г. О паспортах (для лиц податных сословий) // Отечественные записки. 1860. № 4. С. 39.

[3]Мерзон А.Ц. Писцовые и переписные книги XV-XVII веков: Учеб. пособие по источниковедению истории СССР / Отв. ред. А. Т. Николаева; Моск. гос. ист.-архивный ин-т М-ва высш. образования СССР. Кафедра вспомогательных ист. дисциплин. – Москва : [б. и.], 1956. С. 15.

[4]Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: пособие / В.Ф. Дерюжинский. Изд. 2-е, доп. – Санкт- Петербург: Сенат. тип.1908, С. 38.

[5]Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М., 1985. С. 270.

было заставы, на которой от путешественника требовалось предъявить проезжую грамоту[6].

В соответствии со ст. 1 гл. VI «О проезжих грамотах в иные государства» Уложения 1649 г. в населенных пунктах воеводам приказывалось «безо всякого задержания давати проезжие грамоты» тем, кто ехал в другое государство, спокойное с Московским, «с целью торгового промыслу или для любого другого личного дела»[7]. Таким образом, начало законному оформлению выездов в иные государства впервые положило Соборное уложение 1649 г., вводившее удостоверение личности в виде проезжих грамот в другие города, а также впервые был установлен контроль за выездом российских подданных[8].

Первый этап формирования законодательства в сфере регистрационного и миграционного учета в отношении граждан других стран, по мнению А.М. Тесленко[9], следует связывать с Новоторговым уставом от 22 апреля 1667 г., который гласил о том, что приторговывающие иноземные граждане могли попасть в столицу только при наличии специальных грамот, заверенных красной печатью. При этом торговать они могли только непосредственно у города Архангельска и в Пскове[10]. Российское законодательство предоставляло заграничным купцам права, а также условия торговой деятельности в России, которые определялись их связями с иностранным (чаще западноевропейским) рынком. Вплоть до 1724 г. Новоторговым уставом регламентировался законный режим торговли, для заграничных купцов были установлены таможенные пошлины.

Помимо этого, в середине XVII в. ужесточаются правила нахождения иностранных граждан на территории Российского государства, вводится запрет

---

[6]Андреевский И. Е. Курс полицейского права. Вып. 1. – СПб., 1866. С. 59.
[7]Тихомиров М. Н., Епифанов П. П. Соборное уложение 1649 года. – М., 1961. С. 84.
[8]Суслин Э. В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX-XX веках (историко-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006. С. 16.
[9]Тесленко А. М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII – начало XX в.): дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2000. С. 14.
[10]О свободной им торговле в Новгороде и Пскове, о пропуске их в Москву с товарами по пяти и по шести человек и о платеже им, против прочих иноземцев, обыкновенной пошлины: [Жалованная грамота жителям города Любека от 30 июня 1652 года] // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр-е первое. – СПб., 1830. Т. 1. № 80. С. 267.

на проживание иностранцев в определенных местах в столице и других городах. Для граждан иных государств определяется местом жительства немецкая слобода на Яузе, а для купцов — Архангельск и Вологда[11].

Новоторговый устав полностью закрыл въезд иностранным гражданам и не решил вопроса об их законном положении. Иностранные граждане зачастую нарушали правила проживания.

Таким образом, в XIV—XVII вв. постепенно складываются три главные тенденции развития законодательства, согласно которым государство реализовывало надзор:

– в границах страны за передвижением российских подданных;

– за пределами государства за прибытием и убытием российских подданных;

– за прибытием иностранцев в Россию, их убытием из России и нахождением на территории России.

Первоначально объектом миграционного контроля были в основном иностранцы, которых Россия активно привлекала в страну для решения экономических, военных, научных и иных целей[12].

Начало коренных преобразований в государственной и общественной жизни, государственно-правового регулирования передвижения населения в России прочно связано с правлением императора Петра I. Это второй этап формирования законодательства, устанавливающего ответственность за нарушение регистрационного и миграционного учета[13].

---

[11]Репин Н.Н. Русские и западноевропейские купцы в России XVII—XVIII вв. К вопросу о периодизации борьбы за рынок // Торговля, промышленность и город в России XVII – начала XX в. – М., 1987. С. 57.

[12]Миграция населения: Прил. к журн. «Миграция в России» / под общ. ред. О. Д. Воробьевой. Вып. 6: Миграционная политика. – М., 2001. 175 с.

[13]Корсик К.А. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. – М., 1998. С. 15.

Манифест Петра I от 16 апреля 1702 года «О вызове иностранцев в Россию с обещанием им свободы вероисповедания»[14] стал своего рода прорывом в данной сфере. В начале XVIII века начинает складываться отечественная паспортная система с целью усиления контроля за перемещением жителей и раскрытия лиц, своевольно оставляющих место службы и своего проживания. Так, в 1714 году указом Петра I воеводам и губернаторам не позволялось пускать без паспортов людей через провинции и губернии[15].

Для всех убывающих в другие населенные пункты или за пределы России в 1719 г. устанавливалась система надзора, которая утверждала обязательность «проезжих писем» и «пашпартов»[16]. Указ от 31 августа 1719 г. «О приезжих иноземцах» предписывал всем прибывшим иностранцам отмечаться в Канцелярии. Причем кого-то дозволялось опрашивать о целях приезда и т. д.[17].

К началу 1720-х гг. во время Северной войны правила въезда иностранцев, особенно торговцев, которые подолгу оставались на территории империи, были ужесточены. В отношении шведов был введен особый режим. Они должны были предоставить справки, а также поручительство, подтверждающее нешведское гражданство[18]. Только при наличии на руках абшида (паспорта) с государственной печатью, проставляемой в Коллегии иностранных дел, возможен был отъезд подданных других государств из Российской империи[19].

Реформы продолжило правительство Екатерины II, которым было принято решение о беспрепятственном въезде иностранцев в Россию, которым

---

[14]Манифестъ. О позволенш иностранцам кромгьжидовъ, выходить и селиться въ Россш и о свободномъ возвращеншвъ свое отечество русскихъ людей, біжавшихъ за границу // Полное собрате законовъ россшской имперш, съ 1649 года. – Собр. 1-е. Т. XVI. № 11720.

[15]Мулукаев Р. С. Полиция в России (IX — начала XX в.). – Н. Новгород, 1993. С. 266.

[16]Николаева Т. Б. Паспортная система России: формирование и механизм функционирования во второй половине XVII — начале XX в. (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2003. С. 11.

[17]Законодательство Петра I. – М., 1997. С. 392.

[18]О объявлении иноземцам пашпортов для отъезда в свои государства в Полицеймейстерской Канцелярии: [Указ от 16 августа 1721 года] // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр-е первое. – СПб., 1830. – Т. 6. – № 3812. С. 152.

[19]О явке иноземцам... // Полн. собр. законов Рос. империи. – Т. 5. – № 3420. 732 с.

также были даны значительные полномочия и привилегии. Вне зависимости от социального и материального положения на постоянное место жительства в Россию имел законное право прибыть любой иностранец. Важным документом стал манифест от 22 июля 1763 г. «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, в Губерниях которых они пожелают остановиться и о жалуемых им правах». Его издание было вызвано стремлением к «умножению населения» и к тому, чтобы «русские подданные могли извлекать новые навыки в сельском хозяйстве и земледелии»[20].

Вторая половина XIX и начало XX века характеризуются коренными изменениями законодательства, в том числе и об иностранцах. Действующие акты были представлены в Своде законов Российской империи. Во всевозможных отраслях права общеправовой статус, изменяясь и совершенствуясь, приобрел довольно четкую законодательную систему. В Полное собрание законов Российской империи вошло систематизированное законодательство об иностранцах. С 1803 году, уже в правление Александра I, в России закрепляются для купцов, мещан и крестьян печатные паспорта.

Нормы, регулирующие порядок передвижения населения в Российской империи без соответствующих документов, содержались в Уставе от 1833 г. «О паспортах и беглых», изложенном в томе ХГУ Свода законов Российской империи «О паспортах, о предупреждении преступлений, о цензуре, о содержащихся под стражею, и о ссыльных». Главное правило Устава (ст. 1) гласило, что «без законного вида или паспорта, ни один человек не может уезжать от места постоянного жительства», постоянным местом жительства считается:

– в каком месте и кто именно должен службою, или состоит в ведомстве ином;

– где располагается его недвижимая собственность;

[20]Лайкова Е.А. Историко-правовой анализ развития законодательства в сфере регистрационного и миграционного учета (начало XIII-XIX в.) // Вестник ВосточноСибирского института МВД России. 2021. № 4 (99). С. 264.

– где и кто обязан быть записан в книгах дворянских, городских, или ревизских.

Представители дворянского сословия могли пользоваться паспортами бессрочно (ст. 58 Устава). Все уезжающие из одной губернии в другую, согласно определенным билетам или паспортам, обязаны предъявить вышеуказанные документы: в период пути — в городах, заставах и шлагбаумах, а по прибытии на место отпуска — городничим или городским полицаям (ст. 327 Устава). В городах всякий хозяин или управитель обязывался незамедлительно оповещать квартального надзирателя о прибывших и убывших людях (ст. 333 Устава), в противном случае они подвергались денежному взысканию: в столицах — в размере 1 руб. за каждого человека в сутки, в других городах или местах, где установлено законом оповещать полицию о прибывших и убывших из домов, — по 25 коп. (ст. 337 Устава или ст. 1260 Уложения).

В столицах появляются адресные бюро, которые входят в состав общегородской полиции. Так, согласно ст. 349, 358 Устава для законного пребывания в столицах все трудившиеся лица должны были зарегистрироваться в адресной конторе. Приезжие обязывались приобрести билеты на жительство. Адресная экспедиция выдавала билеты российским подданным и иностранцам независимо от их звания, пола, рода занятий (ст. 357, 557 Устава). Бюро адресов работало с российскими подданными, а жителям других стран оформлялись в Иностранном отделении при Канцелярии военного генерал-губернатора (ст. 411, 557, 558 Устава).

По исполнении всех обязанностей (ст. 359, 411, 412 и 415 Устава) каждый записанный в адресную книгу сдавал паспорт или другой документ и получал билет на жительство. Записанный в Адресной энциклопедии в случае выезда (отъезда) из столиц российских подданных (постановление ст. 374 на иностранцев не распространяется) билет на жительство возвращался в экспедицию или контору. Если от властей не поступало информации о причастности гражданина к следственным, долговым и другим делам, паспорт

или другой документ возвращался владельцу с разрешения помощника управляющего (ст. 374, 384, 386, 387, 429, 430 Устава).

За проживание в столице по документам, в которых установленный срок был пропущен без уважительных причин, применялось наказание в виде денежного взыскания в 25 коп. за каждые сутки. В других населенных пунктах это наказание составляло денежное взыскание размером 10 коп. за каждые сутки. В соответствии со ст. 601 Устава полицейскому выдавалось за каждого пойманного беглеца материальное поощрение.

В административном порядке аресту на двое-трое суток, высылке к месту регистрации (прописки) подвергался задержанный, пойманный полицией с просроченными документами. Кроме того, если задержанному без вида на жительство удавалось подтвердить свою личность, то он направлялся по этапу к месту постоянного жительства, а если нет, то его помещали на срок до четырех лет в исправительные арестантские отделения (ст. 1216, 1217, 1218 Уложения). В случае если гражданин не подтверждает свою личность, статус соответствующими бумагами, то такое лицо именует себя иностранным гражданином, считается виновным в бродяжничестве (ст. 1222 Уложения)[21].

С 1882 по 1889 г. за бродяжничество было сослано 13 тыс. 606 человек. Каждый иностранный гражданин, прибывший в Россию с узаконенным паспортом, имел юридическую обязанность явки в ближайший для него губернский город в целях получения взамен своего паспорта путевого вида, дававшего право на дальнейшее передвижение по государству. Билетом на жительство заменялся путевой вид по месту прибытия[22]. В Уложении редакции от 1906 г. (далее — Уложение 1906 г.) было криминализировано распространение заведомо ложных слухов, позволяющих облегчить перемещение на территории страны. Также определялась ответственность за применение подложных паспортов и иных бумаг и за внесение изменений в них

[21]Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. // Свод законов Российской империи. – СПб., 1857. Т. 15. С. 18.
[22]Устав о паспортах и беглых // Свод законов Российской империи. – СПб., 1857. Т. 14. С. 115.

(ст. 1264, 1265 Уложения 1885 г.): лицо теряло все присвоенные ему права и преимущества, подвергалось ссылке в Томскую или Тобольскую губернии. Вместо этого могло быть назначено помещение в исправительные арестантские роты или телесное наказание, независимо от сословия.

Кроме того, в соответствии со ст.ст. 1267-1271 Уложения 1906 г. за обеспечение или выдачу подложных документов должностными лицами, предоставление необоснованных послаблений при проверке соблюдения требований миграционного законодательства устанавливалось денежное взыскание в размере от 50 до 100 руб.[23].

Таким образом, к концу первой половины XIX века на территории империи была введена стабильная законодательная система норм, регулирующих паспортный контроль, регламентирующих разнообразные процессы, такие как перемещение и проживание коренного населения и иностранных граждан. Необходимо заметить, что иностранные граждане, проживавшие в империи, наравне с русскими подданными подлежали уголовной ответственности за нарушение правил проживания и перемещения по российской территории.

Таким образом, исторический анализ развития отечественного регистрационного и миграционного законодательства показал, что институт учета российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания и месту жительства формировался в несколько этапов. Исторически так сложилось, что в России на всех выделенных этапах устанавливались определенные правила и требования в сфере регистрационного и миграционного учета, за нарушение которых предусматривались различные виды ответственности. В этом заключается определенная особенность исторического развития института ответственности за нарушения порядка регистрационного и миграционного законодательства.

[23]Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года с объяснениями по решениям Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената по 1910 год включительно. Текст Уложения по изданию 1885 г. и по продолжениям 1906, 1908 и 1910 гг. / сост. Д. А. Каплан. Изд. 3-е, испр., доп. и вновь обраб. – Екатеринослав, 1912. С. 448.

Первый этап формирования законодательства в сфере регистрационного и миграционного учета охватывает период с конца XIII по XVII в. В этот период впервые был регламентирован правовой статус иностранного гражданина, установлен правовой контроль за въездом на территорию государства и выездом за его пределы, как подданных империи, так и иностранных граждан.

На втором этапе развития (начало XVIII в. — 1917 г.) появились нормы, регулирующие порядок передвижения населения в Российской империи без соответствующих документов, произошло установление паспортного контроля, были введены билеты на жительство для иностранных граждан с закрепленными сроками проживания, появилась ответственность за нарушения принимающей стороной правил проживания и за регистрацию по просроченным документам как российских подданных, так и иностранцев, а также ответственность должностных лиц за послабление контроля за лицами, проживающими без документов.

§ 2. Понятие и содержание паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации

При осуществлении гражданами своих личных прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации[24], принятой от 12 декабря 1993 года, вопросы о праве на место жительства приобретают особое значение. Нет необходимости объяснять, что место жительство является одним из неотъемлемых и важных прав любого гражданина. Важность места жительства помимо прочего можно проиллюстрировать тем, что по адресу человека ему направляются различного рода документы юридического характера: судебные иски, повестки в суд, разные извещения. Также А.С. Русановская указывает на то, что признать человека безвестно отсутствующим или умершим возможно только в том случае, если не

[24]Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. – № 237. – 25.12.1993.

имеется никаких сведений о нем в месте его жительства на протяжении установленных законом сроков[25].

К регистрации по месту жительства на определенной территории в пределах Российской Федерации привязано получения многих государственных или муниципальных услуг (получение пенсий, пособий, устройство детей в детские сады и общеобразовательные учреждения и др.). Отсутствие регистрации по месту жительства создает препятствия в получении данных услуг, а также проблемы в реализации иных прав граждан (трудоустройстве, права избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления и др.). Изложенное обуславливает необходимость в осуществлении надлежащего регистрационного учета, что предопределяет исследование понятия место жительства и его законодательного оформления.

Порядок определения места жительства лица регламентируются гражданским законодательством России. Представляет интерес в этом плане Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1[26]. Однако само понятие «место жительства гражданина» представлено в статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-Ф (далее - ГК РФ[27]). В соответствии со ст. 20 ГК РФ под местом жительства понимается «место, где постоянно или преимущественно проживает физическое лицо».

Данный закон категории «место пребывания» и «место жительства» соотносит с наличием непосредственно жилого помещения, куда гражданин имеет намерение вселиться, которое должно отвечать определенным требованиям, установленным действующим законодательством (ЖК РФ, ГК РФ

---

[25]Русановская А.С. Проблема разграничений понятий «места жительства» и «места пребывания» гражданина // СибАГС. 2014. №3. С. 33.

[26]Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 01.07.2021) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. № 152. 10.08.1993

[27]Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301

и др.). Нормативное содержание указанных категорий в Законе РФ от 25.06.1993 года №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» корреспондирует положениям ЖК РФ, нормы которого раскрывают легальную суть этих понятий через категорию объектов жилищных прав.

Говоря о паспортно-регистрационной системе мы будем понимать ее, как совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, замены паспортов гражданина Российской Федерации и пользования ими, сдачи и изъятия их, регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в целях удостоверения личности гражданина и принадлежности его к российскому гражданству, обеспечения полноты учета населения и упорядочения его передвижения, обеспечения реализации конституционных прав граждан и выполнения ими своих обязанностей, а также обеспечения общественного порядка, государственной и общественной безопасности, борьбы с преступностью. Задачей настоящего исследования является определение наиболее актуальных вопросов соответствия действующей паспортно-регистрационной системы декларируемым целям, а также путей оптимизации, действующих в данной области правовых норм[28].

Для выполнения поставленной задачи нами будут кратко проанализированы понятия, назначение и содержание двух важнейших направлений паспортно-регистрационной системы: выдачи, замены и изъятия основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (паспорта гражданина РФ), а также регистрации граждан РФ по месту жительства и месту пребывания.

---

[28]Лукичев Ю.В. К вопросу об актуализации и оптимизации паспортно-регистрационной системы Российской Федерации // В сборнике: Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ. Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. Составители: Р.Ю. Аврутин, О.С. Габова. 2020. С. 126-132.

Сам по себе паспорт гражданина РФ, как было сказано выше является основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на территории России, что нормативно закреплено в пункте 1 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 (далее — Положение о паспорте). Там же указано, что паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации, причем невыполнение указанной обязанности наказуемо (статья 19.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) (далее — КоАП РФ). Учитывая, что вменяемый, дееспособный человек, достигший 14-летнего возраста сам предоставляет в подразделения по вопросам миграции сведения, которые вносятся в паспорт, помнит, где проживает, состоит ли он в браке, сколько у него детей и так далее, то следует прийти к выводу, что этому человеку паспорт, как носитель указанной информации, не нужен.

В случае же потери памяти и способности к самоидентификации паспорт человеку не поможет. Исходя из этого следует понимать, что на современном этапе паспорт гражданина РФ нужен, в первую очередь, государству, его выдача и замена являются мерой государственного принуждения, ограничивающей права гражданина России, но облегчающей органам государственной власти деятельность по реализации некоторых прав гражданина, а также по контролю за исполнением гражданином его обязанностей. При этом следует понимать, что паспорт гражданина РФ не является его собственностью, так как гражданин, которому паспорт выдан, не вправе им распоряжаться по собственному усмотрению, несет обязанность по его бережному хранению (пункт 17 Положения о паспорте), нарушение которой влечет ответственность в соответствии со статьей 19.16 КоАП РФ. С этой точки зрения автор скептически относится к определению деятельности по выдаче и замене паспортов, как «услуги».

Тем не менее, сложившаяся еще в советские времена паспортная система, трансформировавшаяся в постсоветский период до сегодняшнего состояния, позволяет в достаточной мере эффективно осуществлять учет населения, идентификацию граждан, обеспечивать общественный порядок и безопасность. Рассматривая выдачу паспортов, как необходимость в существующей системе государственного управления, отметим один, на наш взгляд серьезный вопрос. Согласно пункта 130.1.1 административного регламента, утвержденного приказом МВД России от 13.11.2017 № 851 (далее — Административный регламент по выдаче (замене) паспорта) проверке по базе данных ведомственного сегмента МВД России системы «Мир» подлежат сведения о тождественности лица, изображенного на фотографии, предоставленной гражданином и фотографии, содержащейся в графическом отображении заявления о выдаче (замене) паспорта, если ранее выданный паспорт выдавался иным подразделением по вопросам миграции. В случае выдачи (замены) паспорта подразделением, ранее выдававшим паспорт, проверка тождественности лица, изображенного на предоставленной фотографии, с фотографией, размещенной на заявлении о выдаче (замене) паспорта проводится по картотеке заявлений о выдаче (замене) паспорта (пункт 130.3 Административного регламента по выдаче (замене) паспорта). Данная процедура, на наш взгляд, позволяет с достаточно высокой степенью вероятности исключить возможность получения паспорта гражданина РФ лицом, выдающим себя за другого. Более того, при выдаче паспорта гражданина РФ совершеннолетним лицам, которым ранее паспорт не выдавался, предусмотрено предоставление заявления с указанием в нем сведений, позволяющих установить его личность (о местах проживания, учебы, работы, службы, о родителях, братьях, сестрах, иных родственниках), что дает возможность провести достаточно качественную идентификацию личности. При выдаче же паспорта гражданина РФ впервые несовершеннолетним лицам предоставление сведений о себе практически ограничивается информацией, указанной в свидетельстве о рождении. Такое положение создает возможность

получения паспорта гражданина РФ лицом, предоставившим свидетельство о рождении другого лица, не достигшего совершеннолетия и не получавшего паспорт гражданина РФ ранее. Цели такого поступка могут быть самыми различными, однако представляется необходимым минимизировать описанную возможность, более скрупулезно подойдя к идентификации личности не только совершеннолетних, но и несовершеннолетних лиц, впервые получающих паспорт.

Рассмотрению подлежит также институт регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания.

Институт прописки по месту жительства (регистрации) на территории современной Российской Федерации имеет достаточно длинную историю, начинающуюся со времен Российской империи. В период существования Союза советских социалистических республик данный институт продолжил свою трансформацию. Главными задачами данного инструмента государственного управления являлись: учет населения, упорядочение его перемещения внутри страны. Ни в один из периодов применения рассматриваемых мер добиться полного выполнения этих задач не удалось.

Для сравнения с современным состоянием регулирования общественных отношений в данной сфере возьмем последние десятилетия существования Советского союза. Можно выделить следующие виды учета, практиковавшиеся в период действия Положения: постоянная прописка по месту жительства, временная прописка по месту жительства (требует выписки по месту постоянной прописки) и временная регистрация (не требует выписки по месту постоянной прописки). Срок выписки и подачи документов на прописку (регистрацию) был един и составлял три дня. Следует отметить, что рассматриваемые нормы были жестче действующих ныне, однако были просты и понятны. Также отметим, что Положение регулировало и выдачу (замену) паспортов, и прописку (выписку) граждан, в то время, как в современной России эти направления регулируются значительным количеством различных

нормативно-правовых актов, включающих федеральные законы, постановления Правительства РФ, ведомственные нормативно-правовые акты.

Соблюдение правил, установленных Положением, жестко контролировалось государством. Выражение «человек без прописки» в рассматриваемый период если не являлось ругательным, то носило однозначно негативный смысл.

В настоящее время социальная и экономическая ситуация в России значительно отличается, как от ситуации в Советском Союзе, так и от ситуации в Российской Федерации периода конца двадцатого столетия. При этом основные положения порядка регистрации по месту жительства и месту регистрации в течение последних десятилетий не претерпели существенных изменений, оставаясь практическим подобием норм, действовавших еще в СССР. Такая правотворческая инертность приводит к возникновению коллизий, связанных с контролем за соблюдением паспортно-регистрационных правил, затрудняющих правоохранительную и правоприменительную деятельность органов внутренних дел. Причем указанная нами инертность заключается в неоправданном, на наш взгляд, нежелании пересматривать паспортно-регистрационную систему концептуально, но сочетается с избыточной технической нормотворческой активностью: количество нормативно-правовых актов в этой сфере, действительно, велико и постоянно меняется.

В последние годы количество миграционных процессов в России значительно увеличилось. По данным статистики, за последние пятнадцать лет каждый пятый гражданин Российской Федерации сменил место своего жительства. Изменения места жительства в большинстве случаев продиктовано стремлением граждан увеличению своего дохода путем смены места работы и переезд в другой, более развитый город, изменением места воинской службы и другими факторами.

В соответствии с действующим законодательством граждане Российской Федерации обязаны зарегистрироваться по месту постоянного или временного проживания или пребывания. Однако действующая процедура регистрации

нуждается в совершенствовании, поскольку создает препятствия в осуществлении ряда принадлежащих гражданину прав (осуществление трудовой деятельности, получение медицинской помощи, социального обеспечения, довузовского образования и др.) и внутренней миграции.

Учитывая коллизии законодательства, юристы длительное время могут выяснять, чем фактически отличается место жительства от места регистрации и в результате не достигнуть единого мнения. Однако не следует ориентироваться на научные предположения, правильнее будет обратиться к юридической практике и нормативным правовым актам[29].

По мнению А.Е. Лободы, «с точки зрения юриспруденции, будет неверно использовать понятие «прописка», которое было широко распространено ранее при решении вопросов, связанных с постановкой на регистрационный учет по месту жительства»[30]. Данное слово имело большое значение для советских граждан в прежние времена, поскольку прописка наделяла их дополнительными правами и возможностями.

Начиная с 1993 года, в законодательной базе звучит понятие «регистрация» или «постоянная регистрация». Данное понятие призвано уведомлять государственные органы, социальные и другие структуры о месте жительства гражданина. Так, А.В. Мыскин отмечал, что «постоянная регистрация связана с обязательным проставлением отметки регистратора в паспорте»[31]. Отсюда считаем, правильным будет утверждение, что место жительства не является местом проживания, в понимании и четком соответствии с положениями законодательных актов, а также не может совпадать с местом пребывания.

Между тем, необходимо отметить, что указанным нормативным актом институт прописки был отменен юридически, но не фактически. В частности,

---

[29]Крюкова Е.С. К вопросу о регистрации граждан по месту жительства и по месту пребывания на территории РФ // Наука. Общество. Государство. 2014. № 8. С. 104.

[30]Лобода А.Е. Актуальные аспекты регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2016. №2. С. 172.

[31]Мыскин А.В. Вчера была прописка. Сегодня регистрация. А что изменилось? // Нотариус. 2014. №1. С. 42.

прописка была заменена на регистрацию по месту жительства или пребывания. В юридической литературе в связи с приведенной сменой понятий с «прописки» на «регистрацию» по месту пребывания или жительства появились высказывания о сущности регистрации.

Регистрация граждан и место жительство гражданина понятия не равнозначные. Во многих случаях географически место регистрации гражданина и его место жительства не совпадает. Регистрация гражданина может предполагать его место жительства. Но закон не накладывает такой обязанности.

Полагаем, говорить о разнице места жительства и места регистрации не совсем корректно: они соотносятся не как одноплановые понятия, а как форма (проживание в помещении) и содержание (фиксация этого факта в регистрационном учете).

На наш взгляд, приведенные высказывания являются обоснованными и диктуются условиями жизни в современных реалиях. Так, официальная фиксация гражданина по месту жительства и/или пребывания на территории определенного муниципального образования необходима для совершения ряда юридически значимых действий, как: трудоустройство, оформления пенсии, пособий и иных выплат, социальных льгот, поступления в общеобразовательные учреждения (школы, детские сады, например), постановки на учет автотранспортных средств или других действий. Для гражданина, не имеющего регистрации по месту жительства, достижение важных для него целей будет затруднительным. То есть, в осуществлении регистрации по месту пребывания и жительства заинтересованы сами граждане, которые вследствие приведенных обстоятельств сами стремятся к регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

В случаях отсутствия собственного жилого помещения, многие граждане регистрируются по месту жительства других лиц (у родственников, арендодателей, имеющих на праве собственности жилые помещения, и, соответственно, возможность осуществить регистрационный учет). В других случаях граждане, несмотря на наличие в собственности или ином законном

владении жилого помещения оформляют регистрацию по месту жительства других лиц для решения каких-либо проблем

Регистрация граждан по месту жительства является бесплатной государственной услугой, которая может быть оказана и через МФЦ. Но в сложившихся условиях достаточно сложно обеспечить выполнение этой функции. Аргументируется подобное утверждение тем, что в системе исполнительной власти обрабатывается большой объем информации различных категорий по степени доступа и открытости. Речь идет о таких сведениях, как государственная или служебная тайна, охраняемые и защищаемые законом персональные данные граждан. Соответственно, обеспечение соблюдения охраны и защиты этих сведений, их правильное и законное использование в управленческой деятельности является важной правовой задачей, которую способны выполнять только уполномоченные органы внутренних дел (территориальные подразделения Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ). Именно они, обладая необходимыми полномочиями и компетенцией, способны должным образом исполнять законодательство, регулирующее регистрационный учет граждан по месту жительства и их документальную фиксацию.

Регистрация граждан по месту жительства и (или) месту пребывания как институт права подпадает под сферу действия многих отраслей российского законодательства, в первую очередь, - административного права.

Во всех цивилизованных странах регистрация по месту жительства рассматривается как инструмент, необходимых для достижения целей административного учета населения соответствующей страны. Иначе говоря, публично-правовая фиксация гражданина за определенным местом жительства необходима, с одной стороны, в целях реализации прав, получения социальных благ, государственных и муниципальных услуг, с другой стороны – целях выполнения обязательств перед государством и другими гражданами.

Регистрационная деятельность помимо осуществления рассмотренных выше функций выполняет еще и такую функцию, как обеспечение граждан и

государства. Так, в рамках осуществления оперативно-розыскной деятельности институт регистрации играет важную роль

Необходимо также отметить, что действующее законодательство, регулирующее общественные отношения по осуществлению регистрационного учета, включает в себя также нормы - санкции, регламентирующие основания возникновения административной ответственности за его нарушение.

Указанные нормы способствуют надлежащему исполнению гражданами обязанности по регистрационному учету по месту жительства, поскольку проживание по месту жительства и по месту пребывания без регистрации может повлечь для виновного лица негативные последствия, а именно - наложение административного штрафа. При этом, необходимо отметить, что под действие указанных санкций не подпадают лица, проживающие у близких родственников, а также лица, зарегистрированные по месту жительства в другом жилом помещении, но расположенном в том же или ином населенном пункте одного и того же субъекта РФ.

Неисполнение обязанности по регистрации является административным правонарушением. Таким образом, введением административной ответственности за нарушения в области регистрационного учета фактически обеспечивает выполнение правоохранительной функции

Помимо административной ответственности, за фиктивную регистрацию граждан и иностранцев предусмотрена и уголовная ответственность, так денежный штраф, исправительные работы, а также лишение свободы в виде уголовной ответственности предусмотрены в статье 322.2 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 года №63-ФЗ[32]. Определение Верховного Суда РФ от 31 июля 2017 г. по делу № 21-КГ17-5[33] учет гражданина по тому или иному адресу влияет на различные вопросы правового статуса, в частности, может подтверждать факт совместного проживания членов семьи, необходимого для получения

[32]Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

[33]Определение Верховного Суда РФ от 31 июля 2017 г. по делу № 21-КГ17-5 // Справочно-правовая система «Консультант». URL: http: //base.consultant.ru/cons. (дата обращения: 01.05.2022).

социальных выплат. При этом надо учитывать, что законодательство содержит исключения относительно регистрации некоторых лиц - в частности, согласно статьям 6, 6.1 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», представители кочевых коренных малочисленных народов вместо документа, подтверждающего основания для вселения в жилище, представляют документ, подтверждающий, что они не ведут оседлый образ жизни. Регистрации подлежат все граждане вне зависимости от их возраста. То есть изложенное позволяет сделать вывод, что путем регистрации по месту жительства и месту пребывания фиксируется юридический факт постоянного или временного выбора гражданином места для жизни, который, в свою очередь показывает всю сложность и многогранность исследуемой тематики.

Увеличившееся количество случаев фиктивной регистрации значительно искажает действующую статистику зарегистрированных граждан. Между тем, ряд правоведов считают, что уголовная юрисдикция в таких случаях не должна иметь место в силу отсутствия той степени общественной опасности, которая характерна для преступлений, а не административных правонарушений

Как уже было отмечено выше, институт регистрации граждан по месту жительства в РФ затрагивает почти все области жизни граждан и регулируется многими отраслями права. До принятия действующей Конституции от 12 декабря 1993 года и принятия основных нормативных актов, регулирующих регистрацию граждан по месту жительства, реализация многих принадлежащих гражданину прав напрямую зависела от его прописки в конкретном жилом помещении. В случае отказа со стороны органов внутренних дел в прописке, реализация социальных, экономических, политических и иных прав граждан ограничивалась.

Рассмотрим тезис о наличии проблем с исполнением правил регистрационного учета и применением норм права в этой сфере общественных отношений с проведением следующего мысленного эксперимента. Сегодня вполне вероятным является такое положение дел, когда гражданин Российской

Федерации является собственником нескольких жилых помещений, находящихся в различных регионах Российской Федерации. Предположим, что некоторый гражданин является собственником двух квартир, расположенных в городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург, а также частного дома, находящегося в городе Анапа Краснодарского края. Указанный гражданин зарегистрирован по месту жительства в квартире, расположенной в Санкт-Петербурге. В случае его приезда в город Москва и проживания в квартире, принадлежащей ему, он фактически, по определению, находится по месту своего жительства. В соответствии с действующими Правилами он обязан не позднее семи дней подать необходимые документы для регистрации по месту жительства, если строго соблюдать пункт 16 Правил. Неисполнение им этих обязанностей формально указывает на нарушение им Правил и содержит признаки административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 19.15.1 КоАП РФ. Примечательно, что его приезд в частный дом в городе Анапа точно по той же логике через семь дней дает основания усматривать в его действиях признаки административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.15.1 КоАП РФ. При этом, если указанный гражданин приедет в любой из указанных городов, но проживать будет в не принадлежащем ему жилом помещении, то может стать правонарушителем лишь по истечении девяноста суток. Это относится и к членам семьи нашего воображаемого собственника жилых помещений.

Таким образом, на наш взгляд, является целесообразным рассмотреть вопрос о нормативно-правовом приведении сроков постановки на регистрационный учет по месту жительства и по месту пребывания к единому значению. Считаем, что данный единый срок должен составлять 45 суток с момента прибытия к новому месту жительства или пребывания. Такое изменение позволит гражданам Российской Федерации избежать путаницы со сроками регистрации, увеличит время подготовки и подачи необходимых документов, то есть минимизирует нарушение гражданами законодательства в области регистрационного учета. И, как мы убедились, требует нормативного

решения вопрос о необязательности регистрации в жилом помещении его собственника и членов его семьи, если они зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, расположенном в другом регионе Российской Федерации.

Подводя итог, было бы целесообразно внести дополнения в пункт 1 статьи 20 ГК РФ. Таким образом, формулировка должна выглядеть следующим образом: «Местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает, если иное не установлено судом».

Определенные статье проблемы нормативно-правового регулирования в области паспортно-регистрационной системы РФ указывают на необходимость ее оптимизации и модернизации. На взгляд автора необходимо сокращение количества нормативно-правовых актов, упрощение процедур, направленных на выполнение паспортно-регистрационных правил, установление логичных сроков выполнения этих процедур, как гражданами, так и сотрудниками подразделений по вопросам миграции. Для этого является целесообразным пересмотр концепции регистрационного учета, а не внесение постоянных и многочисленных изменений в паспортно-регистрационную систему.

§ 3. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на правила паспортно-регистрационной системы Российской Федерации

Основанием наступления административной ответственности является совершение административного правонарушения.

Юридический состав административного правонарушения включает в себя объективные и субъективные признаки и имеет важное значение при квалификации того или иного деяния в качестве административного правонарушения.

Следует более подробно рассмотреть один из основных среди признаков - само противоправное действие или бездействие, поскольку данный признак

объективной стороны характеризуется разными действиями (бездействиями) в зависимости от субъекта правонарушения.

Так, для граждан РФ, в силу положений ст. 19.15.1 и ст. 19.15.2 КоАП РФ, данный признак административного правонарушения выражается в совершении следующих действий (бездействия):

– проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

– нарушение правил регистрации граждан РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;

– допущение нанимателем или собственником жилого помещения проживания в его жилом помещении гражданина РФ без регистрации свыше установленных законом сроков;

– нарушение без уважительных причин нанимателем или собственником, предоставившими жилое помещение гражданину РФ, установленных законодательством Российской Федерации сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании данного гражданина в указанном жилом помещении без регистрации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина РФ, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

Кроме того, стоит иметь в виду, что законодатель предусмотрел исключительные случаи, освобождающие граждан РФ от административной ответственности. В силу примечания к ст. 19.15.1 КоАП РФ к таким исключительным случаям относятся:

– проживание без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в соответствующем населенном пункте субъекта Российской Федерации, если они зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации;

– проживание без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области;

– проживание без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области;

– проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым;

– проживание без регистрации граждан, являющихся супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками нанимателя (собственника) жилого помещения, имеющего регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении.

Данный пример показывает, что некоторые государственные служащие не могут правильно квалифицировать правонарушения. Данная проблематика, к сожалению, является актуальной в настоящее время.

Анализ административного законодательства, устанавливающего ответственность за совершение указанных выше правонарушений, наступает в виде административного штрафа в установленном размере.

Таким образом, к отношениям внутренней миграции применяется Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах

Российской Федерации», который вводит понятие регистрационного учета как административной обязанности всех граждан России. В случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения данной обязанности наступает административная ответственность в соответствии со статьями 19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ.

Административным правонарушением, посягающим на правила регистрационного учета граждан по месту жительства и месту пребывания может быть признано только такое поведение, которое запрещено нормами, содержащимися в законодательстве РФ, регулирующего данную область.

Каждое административное правонарушение, посягающее на правила регистрационного учета имеет свои специфические признаки, характеризующие деяние, его последствия и личность правонарушителя. Их совокупность в юриспруденции получила название состава административного правонарушения. Именно в составах административных правонарушений конкретизируются общие и частные признаки того или иного административного правонарушения, посягающего на правила регистрационного учета.

Для граждан РФ, в силу положений ст. 19.15.1 и ст. 19.15.2 КоАП РФ, данный признак административного правонарушения выражается в совершении следующих действий (бездействия):

– проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

– нарушение правил регистрации граждан РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;

– допущение нанимателем или собственником жилого помещения проживания в его жилом помещении гражданина РФ без регистрации свыше установленных законом сроков;

– нарушение без уважительных причин нанимателем или собственником, предоставившими жилое помещение гражданину РФ,

установленных законодательством Российской Федерации сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании данного гражданина в указанном жилом помещении без регистрации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина РФ, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

Анализ административного законодательства, устанавливающего ответственность за совершение указанных выше правонарушений, наступает в виде административного штрафа в установленном размере.

Состав административного правонарушения в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту жительства и месту пребывания

Состав административного правонарушения - это совокупность установленных законодательством объективных и субъективных признаков, характеризующих действие (бездействие) как административное правонарушение. Для него характерна ограниченность и полнота[34].

Статья 19.15.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или месту жительства в жилом помещении без регистрации, а статья 19.15.2 КоАП РФ - за нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.

Для того чтобы понять проблемы, возникающие в связи административным правонарушением, предусмотренным статьей 19.15.1 КоАП РФ, разберем его по составу.

Ряд исследователей справедливо отмечают, что «в целях более эффективного осуществления паспортно-регистрационного учета граждан России необходимо совершенствовать его административно-правовое регулирование, имея в виду, прежде всего, принятие Федерального закона «О

[34]Русин А. Некоторые вопросы, связанные с регистрацией по месту жительства (пребывания). Анализ судебных споров // Административное право. 2015. № 2. С. 13.

паспортно-регистрационном учете граждан Российской Федерации в Российской Федерации», по аналогии с ныне действующим правовым регулированием миграционного учета иностранных граждан, данный закон включил бы в себя общие принципы правового регулирования, в том числе прописав уведомительный характер регистрации, основные понятия, вопросы изъятия документов, удостоверяющих личность, а также их проверки»[35].

В постановлении КС РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П предусмотрена возможность регистрации по месту жительства собственников в принадлежащих им жилых строениях, возведенных на садовых земельных участках, отнесенных к землям населенных пунктов. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что Закон РФ «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[36].

Следует подчеркнуть, что в настоящее время уже расширен подход к определению места пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в целях миграционного учета: таковым признается не только жилое помещение, но и иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и (или) по адресу которых иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания. Если оговорить случаи, когда лицо может быть

---

[35]Цит. по: Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права / Под редакцией Н.А. Овчинникова: Научные школы Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. Т. 2. 2011. С. 78.

[36]По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. N 7-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2008.№ 3.

поставлено на регистрационный учет не в жилых помещениях, а, например, по месту нахождения учреждений или организаций, то представляется допустимым использовать данный подход и в отношении граждан Российской Федерации (в части регистрационного учета по месту пребывания).

Проблемы с регистрацией по месту жительства обусловлены и иными причинами. Одной из главных является отсутствие согласия собственника жилья (не в последнюю очередь оно объясняется нежеланием платить увеличенные платежи за коммунальные услуги). Установление ответственности за нарушение сроков уведомления нанимателем или собственником органа регистрационного учета о проживании гражданина без регистрации либо предоставление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина (ст.19.5.2 КоАП РФ) вряд ли кардинально изменит ситуацию, хотя и будет способствовать преодолению негативной практики[37].

Для граждан РФ, в силу положений ст. 19.15.1 и ст. 19.15.2 КоАП РФ, данный признак административного правонарушения выражается в совершении следующих действий (бездействия):

– проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

– нарушение правил регистрации граждан РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;

– допущение нанимателем или собственником жилого помещения проживания в его жилом помещении гражданина РФ без регистрации свыше установленных законом сроков;

– нарушение без уважительных причин нанимателем или собственником, предоставившими жилое помещение гражданину РФ, установленных законодательством Российской Федерации сроков уведомления

[37]Колоколов Н.А. Определение места жительства ребёнка: Судебная практика. Часть первая: требования к родителям //Мировой судья. 2013. №4. С 2-5.

органа регистрационного учета о проживании данного гражданина в указанном жилом помещении без регистрации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина РФ, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

Объективную сторону административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.15.1 и ст. 19.15.2 КоАП РФ характеризуют изложенные выше действия (бездействия). Субъектом данных административных правонарушений является гражданин РФ, достигший 16-летнего возраста. С субъективной стороны вина предполагает умысел либо неосторожность. Примечанием к ст. 19.15.1 КоАП РФ предусмотрены основания освобождения виновных лиц от административной ответственности.

Анализ административного законодательства, устанавливающего ответственность за совершение указанных выше правонарушений, наступает в виде административного штрафа в установленном размере.

Если избавить институт регистрационного учета граждан от не свойственных ему функций, утвердиться в мысли, что это именно и только учет, но не регулятор процессов миграции либо жилищных, административных и иных отношений, не средство тотального надзора за гражданами, то вполне логичным следствием может стать не ужесточение наказаний, а дальнейшая либерализация соответствующей сферы регулирования. В частности, регистрация по месту пребывания может стать добровольным уведомлением компетентного органа, в том числе по почте или через сеть Интернет, о фактическом местонахождении гражданина в тех случаях, когда это необходимо для реализации каких-либо прав, получения государственных или муниципальных услуг не по месту жительства. Это позволит гражданам не тратить время на сбор всех необходимых документов и на поездку в регистрирующий орган для регистрации по месту пребывания.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО БОРЬБЕ С НАРУШЕНИЯМИ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

§ 1. Задачи и функции подразделений полиции в сфере контроля за соблюдением паспортно-регистрационных правил

Далее целесообразно рассмотреть основной функционал подразделений по вопросам миграции, входящих в структуру полиции, ранее выполняемый подразделениями Федеральной миграционной службы.

Функционал подразделений по вопросам миграции МВД России, а также деятельность, связанная с вопросами приобретения гражданства России, свободы нахождения граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов) в России регулируется большим объемом федеральных законов: «О гражданстве Российской Федерации»[38], «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[39], «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[40], «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[41], Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», федеральным законом «О

[38]Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.06.2002. № 22. Ст. 2031

[39]Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032

[40]Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 04.03.2022) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 19.08.1996. № 34. Ст. 4029

[41]Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.07.2006. № 30. Ст. 3285

беженцах»[42], «О вынужденных переселенцах»[43]. Кроме этого, задачи подразделений по вопросам миграции МВД России урегулированы в постановлениях Правительства РФ и ведомственных приказах.

До 2016 г. базовый функционал по вопросам государственной миграционной политики России находился в ведении Федеральной миграционной службы России. 5 апреля 2016 г. Федеральная миграционная служба была ликвидирована и ее полномочия были переданы МВД РФ, а именно подразделениям по вопросам миграции, относящимся к подразделениям полиции.

Контроль за миграционными тенденциями в стране отнесен к компетенции полиции в связи с тем, что перемещение населения постоянно оказывает воздействие на чувство безопасности человека в государстве. Для осуществления этого контроля создана и функционирует паспортно-регистрационная система, являющаяся наиболее действенным способом контроля за соблюдением порядка в общественных местах и противодействия правонарушениям.

Паспортно-регистрационная система проявляет себя как законодательно установленная система, фиксирующая последовательность получения, замены, условия недействительности документов, удостоверяющих личность физических лиц (гражданина, иностранного гражданина и апатрида) на территории РФ, а также регистрации физических лиц по месту жительства и пребывания[44].

Контроль за миграционными процессами населения реализуется при регистрации физических лиц по месту жительства или месту пребывания. Информация о прибывших и убывших лицах используется не только самими

---

[42]Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 01.07.2021) «О беженцах» // Российская газета». № 126. 03.06.1997

[43]Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 08.12.2020) «О вынужденных переселенцах» // Собрание законодательства РФ. 25.12.1995. № 52. Ст. 5110.

[44]Адаховская С.В. Функционал полиции в сфере паспортно-регистрационной системы // В сборнике: Шестые юридические чтения. Сборник статей. Ответственные редакторы: В.Д. Потапов, В.В. Воробьёв. 2019. С. 15-23.

подразделениями полиции, подразделениями службы судебных приставов, судами, но и подразделениями статистического учета для анализа и перспективного планирования в рамках района, города, субъекта РФ и России в целом.

Паспортно-регистрационная система контролирует и упорядочивает миграцию физических лиц. С одной стороны, система регистрационных правил содержит порядок регистрации и снятия с регистрационного учета по месту постоянного или преимущественного проживания (месту жительства), а также по месту временного проживания (месту пребывания), носит уведомительный, но обязательный для исполнения лицами характер. С другой стороны, регистрационная система не служит и не может служить ограничением прав и свобод человека на свободу передвижения в пределах территории страны.

В рамках паспортно-регистрационной системы полиция осуществляет:

– учет выдачи паспортов российским гражданам;

– регистрацию лица по месту постоянного или временного нахождения;

– в случае нарушения сроков или порядка регистрации привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Паспортно-регистрационный учет состоит:

а) из персонального учета, то есть учета конкретного лица по месту его нахождения, реализация которого осуществляется с помощью листков убытия и прибытия;

б) статистического учета, то есть учета для реализации перспектив развития района, города с помощью талонов статистического учета для подразделений статистики.

К обязанностям полиции в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О полиции»[45] в рассматриваемой сфере можно отнести следующие обязанности:

– производить розыск иностранных подданных и апатридов, своевольно покинувших подразделения для их содержания в связи с необходимостью их административного выдворения за пределы РФ или депортации, передаче иностранному государству на основании договора о реадмиссии;

– производить надзор за соблюдением физическими и должностными лицами процедуры и сроков регистрации по месту жительства или месту пребывания, иностранными подданными и апатридами процедуры и сроков осуществления трудовой занятости;

– создавать и наполнять банки данных о депортированных или подвергнутых административному выдворению апатридах и иностранных лицах, а также о гражданах России, подавших уведомление о приобретении гражданства иного государства или непрерывно проживающих в другой стране, о персонах «нон грата» и т. д.

Подразделения по вопросам миграции во главе с ГУВМ МВД РФ реализуют следующие функции[46]:

– оформляют и выдают документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации (паспорт гражданина РФ и заграничный паспорт гражданина РФ);

– производят учет физических лиц по месту пребывания или жительства, контроль соблюдением ими порядка и сроков регистрации;

---

[45]Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

[46]Приказ МВД России от 13.12.2019 N 940 (ред. от 28.12.2021) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Консультант.Плюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=1gVOxQ&base=LAW&n=409790&dst=100234&field=134#wLzNh5TiKXpcAKZP1 (Дата обращения: 10.05.2022)

– производят учет иностранных подданных и апатридов, находящихся на территории России;

– выдают по заявлениям иностранных подданных или апатридов документы, на основании которых осуществляется въезд и законное нахождение на территории России;

– реализуют возможности надзора за соблюдением иностранцами порядка, квоты и сроков заключения трудовых договоров на территории РФ;

– воплощают в жизнь нормы права о предоставлении политического убежища иностранцам и апатридам, о беженцах и вынужденных переселенцах;

– оформляют административные материалы на нарушителей регистрационных правил для привлечения их к ответственности;

– координируют деятельность органов и организаций, задействованных в оказании содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом.

Непосредственная реализация полномочий по вопросам миграции реализуется подразделениями (управлениями, отделами, отделениями) по вопросам миграции территориальных органов МВД России на районном уровне. На сегодняшний день правовое регулирование передачи полномочий от УФМС к У(О)ВМ МВД России не окончено, поэтому сотрудники подразделений по вопросам миграции вынуждены применять ранее изданные нормативные правовые акты УФМС России.

Возможности банков данных подразделений по вопросам миграции внушительны. Подразделения полиции используют имеющийся массив информации для розыска правонарушителей, пропавших без вести лиц, обнаружения лиц, представляющих определенный оперативный интерес.

В ходе осуществления совместных рейдов участковые уполномоченные полиции совместно с сотрудниками подразделений по вопросам миграции выявляют лиц, не имеющих документов, удостоверяющих личность, регистрации по месту жительства или

пребывания, в том числе в связи с нежеланием платить алименты или лиц, скрывающихся от правосудия. При регистрации по месту жительства лиц, имеющих судимость, сотрудники подразделений по вопросам миграции ведут их учет.

При розыске лиц используются возможности адресно-справочных бюро путем получения сведений о зарегистрированных лицах и путем выставления сторожевых листков.

Не менее важной функцией отделов по вопросам миграции является учет и использование адресно-справочной информации. Адресно-справочная информация передается по запросам физических и юридических лицам с учетом соблюдения законодательства о персональных данных. Порядок предоставления адресно-справочной информации и организация и ведение адресно-справочной работы устанавливаются Приказом МВД России от 16.09.2021 № 680 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации»[47].

В соответствии с приказом срок предоставления государственной услуги исчисляется с даты регистрации заявления и варьируется:

15 календарных дней - при обращении лица об информации в отношении него,

3 рабочих дня - при обращении лица по вопросу имеющихся в базе неточностей и противоречий,

30 календарных дней - при обращении лица за информацией в отношении другого лица.

---

[47]Приказ МВД России от 16.09.2021 № 680 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.11.2021 N 65823) // Консультант.Плюя. Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=1gVOxQ&base=LAW&n=400451&dst=100011&field=134#EjKOh5TIzYvMYat91 (Дата обращения: 10.05.2022)

Правовая регламентация регистрации и снятия с учета подданных РФ по месту пребывания и жительства установлена законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации», приказом МВД России от 24.04.2018 № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»[48], приказом МВД

[48]Приказ МВД России от 24.04.2018 № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.05.2018 N 51137) // Консультант.Пляю. Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=CfDHh5Tq8nJ4X15D2&cacheid=8A

России от 31.12.2017 № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»[49].

Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ может быть ограничено в пограничной зоне, в закрытых военных городках, в закрытых административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на территориях с особыми условиями и режимами проживания населения в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Регистрационный учет по месту пребывания и по месту жительства в РФ осуществляется для реализации лицом его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими лицами.

Регистрация гражданина осуществляется как по месту жительства, так и по месту пребывания. Местом пребывания может быть гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина РФ жилое помещение, в которых он проживает временно.

Место жительства - жилой дом, квартира, комната, иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно

ADC0717DA19FDD18A9C8F8B70CEBEA&mode=splus&base=LAW&n=295806#zvuOh5TUtpQg4BWu (Дата обращения: 10.05.2022)

[49]Приказ МВД России от 31.12.2017 № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.04.2018 N 50635) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 06.04.2018

проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма) либо на иных основаниях и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

На гражданах РФ лежит обязанность проходить регистрацию по месту пребывания и по месту жительства. Однако наличие или отсутствие регистрации не может являться основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

Для регистрации по месту пребывания на территории РФ граждане России заполняют заявление и предъявляют документ, удостоверяющий личность и являющийся основанием для временного проживания гражданина в жилом помещении (договоры найма, выписку из ЕГРПН или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

Новеллой законодательства о регистрации является положение, закрепляющее возможность указать реквизиты договора социального найма жилого помещения или свидетельства о регистрации права на жилое помещение без предъявления этих документов.

Еще одним моментом, свидетельствующим об уведомительном характере регистрации, является возможность уведомить о сроке и месте своего пребывания по почте или в электронной форме с использованием сети Интернет, включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг».

Результатом оказания государственной услуги является выдача свидетельства о регистрации по месту пребывания без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Оформление документов по месту пребывания должно осуществляться лицом не более чем в течение 90 дней со дня прибытия в жилое помещение в ином субъекте РФ. Физическое лицо имеет возможность не оформляться по месту пребывания, если его прошедшее регистрацию место жительства находится в том же субъекте РФ или оно находится в ином субъекте РФ не более 90 суток.

У(о)ВМ регистрирует подданных РФ по месту пребывания или жительства не позднее 3 рабочих дней со дня предоставления необходимых документов и не позднее 8 рабочих дней со дня подачи заявления в форме электронных документов.

При оформлении по месту жительства граждане РФ заполняют заявления и предъявляют документ, удостоверяющий личность и являющийся основанием для вселения в жилое помещение (выписка из ЕГРП). Лицо, поменявшее место жительства, в течение 7 дней со дня прибытия обязано обратиться для регистрации по месту жительства в подразделения по вопросам миграции полиции.

Результатом оказания государственной услуги является выдача паспорта с отметкой о регистрации по месту жительства или свидетельства о регистрации по месту жительства лица, не достигшего 14-летнего возраста.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится одновременно с регистрацией по новому месту жительства или без таковой. Кроме этого, снять с учета по месту жительства можно в случаях:

– признания безвестно отсутствующим, выселения из занимаемого жилого помещения, обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов для регистрации - на основании вступившего в законную силу решения суда;

– смерти или объявления гражданина решением суда умершим - на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;

– выявления факта фиктивной регистрации гражданина по месту жительства в жилом помещении, в котором этот гражданин зарегистрирован, - на основании решения подразделения по вопросам миграции.

Лица снимаются с учета по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, автоматически по истечении сроков, указанных в их заявлениях о регистрации по месту пребывания.

В случае непредставления лицом, подлежащим регистрации, в подразделения по вопросам миграции заявления и иных документов в срок, установленный законодательством Российской Федерации (90 суток для места пребывания и 7 суток для места жительства), наниматель или собственник жилого помещения должен уведомить об этом подразделения регистрации.

§ 2. Организация работы полиции по предупреждению и пресечению нарушений паспортно-регистрационных правил

В настоящее время в Российской Федерации действует паспортно-регистрационная система, которая в значительной степени повторяет паспортную систему, действовавшую в советский период. Советский институт прописки (временной прописки) по месту жительства трансформировался в процедуры регистрации граждан России по месту жительства и месту пребывания.

При этом в научном сообществе наиболее распространена точка зрения, что данные меры государственного принуждения (а они таковыми, безусловно, являются по причине наличия административно-деликтных норм, предусматривающих ответственность за несоблюдение установленных правил регистрации) имеют своими целями (в числе прочих) реализацию конституционных прав и обязанностей граждан, а также учет населения.

Действительно, некоторые свои права гражданину России, не имеющему регистрации по месту жительства либо пребывания, реализовать либо невозможно, либо весьма затруднительно. Таким образом, обязанности полиции в целом по контролю за соблюдением гражданами правил, порядка и сроков постановки на регистрационный учет, а также снятия с такового, также направлены на обеспечение возможности реализации гражданами своих конституционных прав. Что касается второй вышеупомянутой цели: учета населения, то представляется, что она достигается не вполне, так как

имеющиеся допустимые сроки пребывания гражданина России вне места его жительства (90 суток) предполагают возможность его продолжительного выпадения из поля зрения государства[50].

На первый взгляд опыт деятельности по данному направлению советской милиции в значительной степени может применяться и в современной России. Во-первых, как уже было сказано, сами институты учета по месту жительства и временного пребывания граждан СССР и РФ весьма схожи. Во-вторых, несмотря на изменение государственного строя, проведение реформ правоохранительных органов, в целом система Министерства внутренних дел не претерпела принципиальных изменений, так по-прежнему имеются подразделения по вопросам миграции (паспортно-визовая служба в Советском Союзе), служба участковых уполномоченных (участковых инспекторов, уполномоченных), патрульно-постовая служба полиции (патрульно-постовая служба милиции) и т.д.

В-третьих, невзирая на изменения законодательства, существенных, коренных отличий действующих административно-деликтных норм в данной сфере не произошло. Действительно: при сравнении норм Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (далее КоАП РСФСР) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) мы обнаружим, что объективная сторона данных проступков практически не претерпела изменений. Так статье 178 КоАП РСФСР (проживание без паспорта или прописки) соответствуют статьи 19.15, 19.15.1 КоАП РФ, статье 179 КоАП РСФСР (Умышленная порча паспорта или утрата его по небрежности) — статья 19.16 КоАП РФ, статье 180 КоАП РСФСР (допущение проживания без паспорта или без прописки) — статья 19.15.1 КоАП РФ. Таким образом, как было сказано, вполне логично допустить, что

[50]Лукичев Ю.В. К вопросу о контроле со стороны полиции за соблюдением гражданами Российской Федерации правил паспортно-регистрационной системы // В сборнике: Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ. Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. Под редакцией С. С. Лампадовой; составители: С. С. Лампадова, Т. А. Сахарова, А. А. Беженцев, О. С. Габова. 2019. С. 75-77.

современная реализация полицией своих полномочий по контролю за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортно-регистрационной системы может быть практически идентична деятельности подразделений МВД СССР.

Однако следует учесть, что современная Российская Федерация пережила существенные изменения социально-экономической ситуации и, как следствие, значительное изменение ряда общественных отношений. В частности, рост благосостояния определенной части населения привел к возможности того, что гражданин Российской Федерации может быть владельцем ряда жилых помещений, при этом одновременно зарегистрированным по месту жительства он может быть только в одном из них. Возникает вопрос: а должен ли он, прибывая к своему месту жительства, находящемуся не по адресу регистрации, на срок, превышающий 7 суток, регистрироваться по этому месту жительства? Исходя из Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, такая обязанность на него возложена, однако следует предположить, что многими гражданами РФ она не исполняется, а реальных инструментов по выявлению таких фактов у полиции не имеется.

Еще одной трудностью, возникающей у полиции при осуществлении контроля за паспортно-регистрационной системой, является достаточно ограниченное право на проверку у граждан документов, удостоверяющих личность. Так согласно пункта 2 части первой статьи 13 Закона «О полиции», полиция имеет право «проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом», то есть, по сути, «проверка с целью проверки» исключена.

Таким же проблемным вопросом является установление времени прибытия лица к месту проживания либо временного пребывания. В случае, если лицо перемещалось на значительные расстояния, используя те виды транспорта, где обязательным условием покупки билета и перемещения, является предоставление паспорта (самолет, поезд и т.п.), то данный вопрос решается путем проверки по соответствующей базе данных. Однако, если лицо переместилось (прибыло) используя другие виды транспорта, то процедура установления времени его прибытия существенно усложняется либо становится невозможной.

Проводимый в РФ новый этап административной реформы[51], связанный с совершенствованием российского административного и административно-процессуального законодательства, направлен на поиск оптимального набора форм и методов государственного управления, позволяющих осуществлять администрирование в современных условиях, в том числе и в области регистрационно-паспортного учета граждан РФ. Этот вопрос является важнейшим для деятельности не только органов внутренних дел, но и иных федеральных органов исполнительной власти, участвующих в организационно-правовом обеспечении миграционных процессов, потому что проблемы миграции все более интернационализируются и становятся проблемами более глобального масштаба, затрагивающими вопросы обеспечения как национальной, так и государственной безопасности[52].

Исследование проблем администрирования деятельности органов внутренних дел в сфере регистрационно-паспортного учета граждан Российской Федерации «в настоящее время имеет важное государственное значение, требует постоянного рассмотрения вопросов правового

---

[51]Редкоус В.М. О содержании административной реформы в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Со- рокинские чтения): Междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб., 2021. С. 58.

[52]Редкоус В.М. Современные направления правого обеспечения государственной безопасности в РФ / / Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия: Сб. матер. VIII Междунар. науч.-практ. конф. Пермь, 6-8 апреля 2021. Пермь: Пермский ин-т ФСИН, 2021. С. 68.

совершенствования, дополнительной организации и усилий в данной сфере правоотношений»[53].

Регистрационно-паспортный учет граждан РФ, по нашему мнению, это администрирование общественных отношений между государством и гражданами РФ, уполномоченными субъектами на основании административных правовых норм в процессе постановки и снятия с регистрационного учета граждан РФ, выдачи паспортов гражданина РФ (иных удостоверений личности), контроля за соблюдением правил регистрации, выявления административных правонарушений и привлечения правонарушителей к ответственности, а также предоставления адресно-справочной информации.

На современное состояние администрирования обозначенной сферы деятельности непосредственно оказывают происходящие в государстве и обществе изменения политического и социально-экономического характера[54]. Текущая ситуация, складывающаяся на мировой арене, безусловно, повлекла существенные изменения миграционных потоков, в частности, приток беженцев и вынужденных переселенцев из признанных РФ и рядом зарубежных стран Донецкой и Луганской народных республик. Обозначенный аспект безоговорочно требует быстрых и четких решений правового характера, направленных на правовое регулирование миграционных процессов, охраны общественного порядка и обеспечения общественной и национальной безопасности. Правовое регулирование вопросов миграции наиболее значительно сказывается на местном уровне как в РФ, так и в зарубежных государствах.

Проводимые исследования осуществляются как в рамках реализации задач, поставленных руководством страны, так и с целью совершенствования предмета теории государственного управления, развития правовых и

---

[53]Публичная власть: система, компетенции: Монография. Воронеж, 2021. С. 37.

[54]Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография / Ю.И. Авдеев, В. В. Алешин, В.М. Редкоус [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 112.

организационных основ административной деятельности органов публичной власти[55].

Необходимо отметить, что фундаментальной основой эффективности правового регулирования и администрирования деятельности органов внутренних дел в сфере регистрационно-паспортного учета граждан РФ является состояние и совершенствование законодательства РФ и последующая его организационная и техническая реализация.

За последнее время в целях создания населению условий доступности, оптимизации порядка регистрации граждан, устранения излишних административных барьеров при получении государственной услуги Президентом РФ, в основном по инициативе Правительства РФ, в Закон Российской Федерации «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» от 25 июня 1993 г. № 5242-I были внесены концептуальные изменения и дополнения, которые считаются положительными с точки зрения его совершенствования.

В частности, гражданам предоставлено право на подачу документов в форме электронных документов через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) и по почте (ФЗ от 27.07.2010 № 227-ФЗ), право не предъявлять документ, являющийся основанием для вселения в жилое помещение, если сведения, содержащиеся в соответствующем документе, находятся в распоряжении государственных публичной власти (ФЗ от 01.07.2011 № 169-ФЗ), урегулирован вопрос регистрации по месту жительства граждан, относящихся к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущих кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющих места, где они постоянно или преимущественно проживают, в одном из муниципальных образований (по выбору самого гражданина), по адресу местной администрации указанного поселения, по адресу местной администрации или территориального органа местной администрации (при

[55]Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы): Монография / Под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. В.М. Редкоус. Воронеж, 2021. С. 56.

его наличии) муниципального образования (ФЗ от 06.12.2011 № 399-ФЗ; ФЗ от 01.07.2021 № 243-ФЗ), предоставлены определенные преференции гражданам, такие, как: возможность не регистрироваться по месту пребывания, будучи уже зарегистрированными по месту жительства в том же субъекте Российской Федерации (данное положение в ряде случаев распространяется одновременно на два субъекта: Москва — Московская область, Санкт-Петербург — Ленинградская область, Симферополь — Республика Крым) (ФЗ от 21.12.2013 № 376-ФЗ; ФЗ от 29.06.2015 № 197- ФЗ; ФЗ от 03.04.2017 № 65-ФЗ), закреплены положения о регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания в учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказание в виде лишения свободы или принудительных работ, без снятия такого гражданина с регистрационного учета по месту жительства (ФЗ от 31.12.2014 № 525-ФЗ).

Полагаем, что обозначенные нововведения значимы и позитивны. Вместе с тем, учитывая накопленный отечественный опыт и опыт отдельных стран СНГ (Казахстана и Беларуси)[56] в области цифровой трансформации государственного управления, нами они представляются недостаточными для эффективного осуществления регистрационно-паспортного учета граждан России.

В настоящее время на формирование административно-правовой основы регистрационно-паспортного учета граждан Российской Федерации в качестве одного из важнейших факторов, влияющих на развитие государственного управления, выступает цифровизация, пронизывающая все направления государственного управления.

Принимая во внимание объем необходимых изменений в данной сфере, наиболее целесообразным является разработка проекта нового федерального закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения в пределах Российской Федерации и документах, удостоверяющих личность

[56]Influence of migration processes in Europe on law and legal culture of information society / E. Pevtsova, N. Pevtsova, M. Lavitskaya, V.M. Redkous [et al.] // E3S Web of Conferences: 8. Rostovon-Don, DOI 10.1051/e3sconf/202021017023

гражданина Российской Федерации», положениями которого будет установлен понятийный аппарат (введены понятия, отсутствующие сегодня в законодательстве, в частности, «регистрационно-паспортный учет граждан Российской Федерации», «паспорт, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, в том числе содержащий электронный носитель информации», «адресно-справочная информация») и закреплены современные механизмы оптимизации регистрационного учета и выдачи гражданам паспортов, в том числе[57]:

– создания единого государственного реестра регистрационного учета граждан Российской Федерации и документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

– построения цифровой модели регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства при представлении электронного паспорта гражданина Российской Федерации;

– исключения из процесса оказания государственной услуги по регистрации (снятию) граждан России по месту пребывания (жительства) лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, предусмотрев возможность для граждан обращаться непосредственно в МВД России или его территориальные органы лично или в электронной форме с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) либо через многофункциональные центры предоставления государственных услуг, а также уполномоченную и подведомственную МВД России организацию.

В совокупности данные предложения направлены на обеспечение достоверного и полноценного учета сведений о регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства и документах, удостоверяющих личность, автоматизацию проверочных мероприятий в отношении представляемых заявителем сведений, снижение трудозатрат и оптимизацию

[57]Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах — участниках СНГ: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 14.

административных процедур, выполняемых сотрудниками органов внутренних дел[58].

Построение цифровой модели регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства на основании электронного паспорта позволит снизить трудоемкость процесса, сократить сроки административных процедур, достичь отказа от бумажных носителей, максимально исключить необходимость личного прибытия гражданина в орган власти, исключив при этом возможность подделки документов, и таким образом упростить для граждан процедуру получения регистрационно-паспортных документов.

Сокращение количества участников процесса оказания услуги по регистрационному учету, в частности лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации, оставив только многофункциональные центры предоставления государственных услуг, а также предоставив полномочия на прием этих документов подведомственному МВД России федеральному государственному унитарному предприятию «Паспортно-визовый центр МВД России», позволит повысить эффективность регистрационно-паспортного учета в целом, исключить вероятность ошибок ввиду многократного ручного ввода сведений, а также унифицировать и автоматизировать процессы оказания российским гражданам государственных услуг в сфере миграции, минимизировать трудозатраты сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и, как следствие, высвободить ресурсы для осуществления должного контроля за регистрационно-паспортными правилами[59].

---

[58]Редкоус В.М. Понятие административноправовых режимов, устанавливаемых в области обеспечения национальной безопасности // Право и гос-тво: теория и практика. 2009. № 12 (60).

[59]Мозжухина М.В. Администрирование деятельности органов внутренних дел в сфере регистрационно-паспортного учета граждан Российской Федерации: понятие и актуальные направления совершенствования административно-правового регулирования // Закон и право. 2022. № 4. С. 56.

Представляется, что обозначенные предложения могут быть реализованы в рамках Концепции государственной миграционной политики РФ до 2025 года и стать стимулом к развитию, в том числе отечественного микроэлектроники и программного обеспечения, что особенно актуально в настоящих условиях санкционного давления со стороны западного сообщества.

По нашему мнению, в научном плане необходимо активизировать сравнительно-правовые исследования в рассматриваемой области, в том числе в рамках устанавливаемых в области миграции административно-правовых режимов, использование института административной ответственности, что позволит расширить методологические рамки проводимых исследований и выйти на новый уровень обобщения теоретического и практического материала.

Изложенные в настоящем параграфе вопросы, по нашему мнению, указывают на необходимость глубокой теоретической проработки с целью выработки практических рекомендаций сотрудникам полиции, а также предложений по внесению изменений в законодательные и иные нормативные акты, направленных на оптимизацию и актуализацию как самой паспортно-регистрационной системы РФ, так и на повышение эффективности контроля со стороны органов внутренних дел за соблюдением правил регистрационного учета гражданами России.

§ 3. Организационные и правовые формы предупреждения и пресечения нарушений паспортно-регистрационных правил

Одной из задач обеспечения общественной безопасности Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период

до 2025 года[60] объявляется сохранение гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе

Для реализации поставленной задачи имеется достаточный объем правовых средств, а также действует вполне отработанная система взаимодействия уполномоченных органов по противодействию угрозам в миграционной сфере. Особое внимание уделяется вопросам взаимодействия с общественными объединениями (в том числе правоохранительной направленности), национальными диаспорами в целях профилактики правонарушений, совершаемых по мотивам социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Согласно п. 33 ст. 12 Федерального закона «О полиции» полиция обязана «участвовать в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» Реализуя свои обязанности, полиция, руководствуясь принципом законности, должна строго соблюдать действующее законодательство[61].

Одна из основных целей контроля в миграционной сфере — выявление нарушений правовых норм, устанавливающих правила паспортно-регистрационной системы. В результате осуществления такого контроля могут быть выявлены лица, скрывающиеся от правоохранительных

[60]Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» .
[61]Рыбаковский Л. Л. Миграция населения (вопросы теории) М , 2003 С. 117.

органов[62]. Проверка правил паспортно-регистрационной системы позволяет органам внутренних дел своевременно осуществлять профилактические меры в целях предупреждения и недопущения совершения мигрантами более тяжких правонарушений и преступлений. В органах внутренних дел обязанности по контролю за соблюдением правил паспортно-регистрационной системы возложены в первую очередь на подразделения по вопросам миграции, службу участковых уполномоченных полиции, подразделения обеспечения безопасности дорожного движения, полиции на транспорте, патрульно-постовую службу полиции и др.[63]

Проверки соблюдения правил регистрации проводятся в отношении граждан, которые проживают в жилом помещении без документов, удостоверяющих личность (или по недействительному паспорту), или проживающих по месту пребывания (жительства) без регистрации и др.

Осуществляющие проверку сотрудники обязаны вручить копию распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу, а также проверить сведения в отношении последнего по соответствующим учетам МВД России . После окончания проверки составляется акт, копия которого вручается проверенному лицу. В ходе проверки изучаются документы, удостоверяющие личность проверяемого, а также подтверждающие законность его нахождения по месту пребывания (жительства)

Участковые уполномоченные полиции при проведении профилактического обхода закрепленных административных участков обязаны проверять соблюдение паспортно-регистрационных правил. О подобных проверках данные сотрудники докладывают непосредственному руководителю территориального органа МВД России на районном уровне Плановые проверки физических лиц проводятся в соответствии с ежегодно утверждаемыми планами территориальных органов МВД России. В

[62]Квартира не резиновая. URL: https://rg. ru/2017/12/26/v-gosdume-predlozhili-zapretit-prodazhu-melkih-dolej-v-kvartire.html (дата обращения: 10.05.2022).

[63]Бойко О.А., Куянова А.В., Юрицин А.Е. Администативно-правовые основы деятельности полиции по профилактике правонарушений в сфере миграции // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2018. № 3 (74). С. 98.

отношении юридических лиц таковые осуществляются не реже чем один раз в три года.

Внеплановые проверки инициируются обращениями физических и юридических лиц, а также поступлением сведений (материалов), указывающих на наличие признаков состава преступления или события административного правонарушения Материалы могут поступить из правоохранительных органов, органов государственной власти, местного самоуправления и др.[64]

К документам, которые сотрудники вправе требовать от проверяемого лица, относятся:

– паспорт (иной документ, удостоверяющий личность);

– свидетельство о регистрации по месту жительства установленной формы (для граждан Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста);

– свидетельство о регистрации по месту пребывания установленной формы, в котором содержатся сведения о регистрации гражданина по месту пребывания по конкретному адресу;

– документы, подтверждающие наличие родственных отношений проверяемого лица с нанимателем (собственником) жилого помещения;

– документы, подтверждающие право владения, пользования и распоряжения жилым или нежилым помещением

По результатам проверки принимаются следующие решения:

а) о прекращении проверки в связи с отсутствием нарушений правил регистрации со стороны проверяемого лица;

б) о назначении проверки в отношении иного лица в случае поступления в ходе проверки информации о нарушениях правил регистрации со стороны данного лица;

---

[64]Бойко О.А., Куянова А.В., Юрицин А.Е. Административно-правовые основы деятельности полиции по профилактике правонарушений в сфере миграции // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2018. № 3(74). С. 99.

в) о прекращении проверки и направлении ее материалов в соответствующие государственные органы — в связи с выявлением признаков составов преступлений и (или) административных правонарушений в действиях проверяемого лица;

г) о возбуждении дела об административном правонарушении Основанием для возбуждения дела об административном правонарушении служит выявление сотрудниками полиции одного из следующих фактов:

а) проживания гражданина Российской Федерации в жилом помещении без паспорта (или по недействительному паспорту);

б) проживания по месту пребывания (жительства) в жилом помещении без регистрации;

в) допущения нанимателем (собственником) проживания в занимаемых им по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений граждан по месту пребывания или по месту жительства без регистрации;

г) нарушения нанимателем (собственником) без уважительных причин предусмотренных законодательством Российской Федерации сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании в занимаемых им по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов либо в принадлежащих ему на праве собственности жилых помещениях граждан без регистрации или представления в органы регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства;

д) нарушения лицами, ответственными за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации сроков представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан по месту пребывания или по

месту жительства либо представления в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства

Результаты деятельности полиции по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений правил паспортно-регистрационной системы:

– обеспечение выполнения предусмотренных законодательством Российской Федерации требований правил паспортно-регистрационной системы;

– выявление в паспортно-регистрационной сфере административных правонарушений и преступлений;

– привлечение лиц, виновных в совершении административных правонарушений в паспортно-регистрационной сфере, к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации;

– выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений в указанной сфере;

– выявление фактов фиктивной регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства[65].

В заключение отметим, что паспортно-регистрационная система — один из важных элементов в механизме выявления и розыска лиц, подозреваемых в совершении преступлений и административных правонарушений, скрывающихся от органов дознания, следствия, суда, а также уклоняющихся от исполнения уголовного наказания

[65]Административная деятельность полиции. Часть Особенная : учеб . пособие / под ред. проф. О . И . Бекетова. Омск, 2016. С. 248.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с поставленной целью, в процессе исследования рассмотрено понятие, а также сформулированы отдельные направления совершенствования администрирования деятельности органов внутренних дел в сфере регистрационно-паспортного учета граждан Российской Федерации, направленные на решение существующих недостатков в данной области.

В ходе работы проведённого данного анализа были решены следующие задачи: установлено понятие места жительства и места пребывания в гражданском законодательстве, рассмотрено соотношение места жительства и регистрации физического лица, выявлено определение места жительства физического лица, проведен анализ судебной практики споров, связанных с определением места жительства несовершеннолетних детей, выявлены проблемы, связанные с определением места жительства гражданина, а также пути их решения.

С точки зрения теоретического исследования нелишне отметить, что право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства фактически выступает в качестве исходного мерила свободы индивида. Именно физическая свобода, связанная с возможностью беспрепятственного передвижения и выбора места жительства, лежит в основе других степеней свободы индивида.

В ходе проведенного исследования выявлено определенное количество нерешенных вопросов и проблем практического характера, связанных с определением места жительства, его соотношения с местом пребывания и регистрацией, установлением особенностей определения места жительства несовершеннолетних.

Установлено наличие, к сожалению, большого количества неправильных понятий, применяемых в обиходе, таких как «место фактического проживания», «прописка», «прописаться» и другие. Между тем, не следует путать и

взаимозаменять такие понятия, как место жительства, регистрационный учет, место пребывания.

В частности, установлено, что место жительства гражданина является важнейшей категорией, благодаря которой можно определить правовой статус каждого человека (в том числе и несовершеннолетних детей в возрасте менее 14 лет). Место жительства нельзя понимать, как место пребывания, и также его следует отличать от регистрации по месту жительства.

Определения места жительства и пребывания предлагаются в Законе РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Регистрационный учет же возможен, а в ряде случаев и обязателен, как по месту жительства, так и по месту пребывания (статья 3 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» возлагает на граждан обязанность по регистрации по месту жительства и месту пребывания). Соответственно, каждый из адресов - пребывания или жительства - может стать местом регистрации.

К целям регистрации относятся:

1) создание и обеспечение необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод;

2) обеспечение исполнения гражданами обязательств перед государством и перед другими гражданами.

Таким образом, институт регистрации является, с одной стороны, инструментом фиксации граждан на территории Российской Федерации по месту их постоянного или преимущественного проживания. С другой стороны регистрация рассматривается как способом реализации гражданами предусмотренных действующим законодательством прав (экономических, политических, социальных и других).

Осуществление регистрации по месту жительства декларируется законодателем как обязанность гражданина, а не только как его исключительное право.

Правила, регламентирующие регистрационный учет граждан по месту пребывания и месту жительства, основаны на его уведомительном характере. Действующее законодательство в этой области не является совершенным и требует внесения необходимых изменений.

Исследованные обстоятельства позволили нам также сделать вывод, что говорить о разнице места жительства и места регистрации не совсем корректно: они соотносятся не как одноплановые понятия, а как форма (проживание в помещении) и содержание (фиксация этого факта в регистрационном учете).

Представляется целесообразным внесение следующих изменений в действующее законодательство:

1) В целях исключения возможности злоупотребления своими правами собственниками и иными законными владельцами жилых помещений, в которые намереваются вселиться граждане, целесообразно внести изменения в Жилищный кодекс РФ, Закон РФ от 25.06.1993 года №5502 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» путем введения ограничения относительно количества граждан, которые могут проживать в жилом помещении, и, соответственно, быть зарегистрированы в нем, в зависимости от площади этого помещения (за исключением членов семьи собственника или иного законного владельца).

2) Представляется необходимым ввести соответствующие изменения в действующие Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации, в части получения государственной услуги по регистрации граждан на территории Российской Федерации не самим гражданином, по его просьбе другими лицами. Речь идет о получении данной услуги иными лицами по доверенности, при условии, что в тексте доверенности обозначен точный адрес жилого помещения, по которому предполагается регистрационный учет гражданина, а также если жилое

помещение принадлежит лицу на основании социального найма, в доверенности должен быть указан срок действия договора найма (поднайма).

3) В настоящее время в законодательстве отсутствует порядок снятия с регистрационного учета граждан РФ, паспорта гражданина РФ которым были признаны выданными в нарушение установленного законом порядка. Данный вопрос требует законодательного урегулирования.

4) В целях повышения качества оказания государственной услуги по регистрации граждан на территории РФ по месту постоянного или преимущественного проживания, а также возможности получения этой услуги всеми гражданами без ограничений, считаем внести дополнения в ст. 31 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации: «Гражданин, осужденный к лишению свободы и отбывающий наказание в исправительном учреждении, может подать заявление о регистрации, которое заверено в установленном законом порядке руководителем данного учреждения через уполномоченное в соответствии с законодательством Российской Федерации лицо (доверенное лицо)».

5) В отношении категорий граждан, которые не имеют на праве собственности или ином законно основании жилого помещения, вследствие лишаются возможности быть зарегистрированными по определенному месту жительства, считаем целесообразным ввести в законодательство норму, согласно которой место жительства таких граждан привязывать к тому муниципальному образованию, в котором они фактически проживают. Это способствовало бы достижению тех целей, которые законодатель ставит перед институтом регистрации граждан по месту жительства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. – № 237. – 25.12.1993.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.
5. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 08.12.2020) «О вынужденных переселенцах» // Собрание законодательства РФ. 25.12.1995. № 52. Ст. 5110.
6. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 01.07.2021) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. № 152, 10.08.1993
7. Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 01.07.2021) «О беженцах» // Российская газета. № 126. 03.06.1997.
8. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 04.03.2022) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую

Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 19.08.1996. № 34. Ст. 4029.

9. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 25.02.2022) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. № 22. 01.06.1998. Ст. 2331
10. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.06.2002. № 22. Ст. 2031.
11. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032
12. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.07.2006. № 30. Ст. 3285
13. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.
14. Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2071.
15. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 N 713 (ред. от 11.10.2021) "Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в

пределах Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2939

16. Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 (ред. от 28.12.2021) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Консультант.Плюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=1gVOxQ&base=LAW&n=409790&dst=100234&field=134#wLzNh5TiKXpcAKZP1 (Дата обращения: 10.05.2022)
17. Приказ МВД России от 16.09.2021 № 680 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.11.2021 N 65823) // Консультант.Плюя. Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=1gVOxQ&base=LAW&n=400451&dst=100011&field=134#EjKOh5TIzYvMYat91 (Дата обращения: 10.05.2022)
18. Приказ МВД России от 24.04.2018 № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»

(Зарегистрировано в Минюсте России 21.05.2018 N 51137) // Консультант.Пляю. Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=CfDHh5Tq8nJ4X15D2&cacheid=8AADC0717DA19FDD18A9C8F8B70CEBEA&mode=splus&base=LAW&n=295806#zvuOh5TUtpQg4BWu (Дата обращения: 10.05.2022)

19. Приказ МВД России от 31.12.2017 № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»(Зарегистрировано в Минюсте России 05.04.2018 № 50635) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 06.04.2018
20. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР.1984. № 27. Ст. 909.

II. Монографии, учебники, учебные пособия

1. Административная деятельность полиции. Часть Особенная: учеб. пособие / под ред. проф. О.И. Бекетова. – Омск, 2016. 356 с.
2. Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы): Монография / Под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. В.М. Редкоус. – Воронеж, 2021. 252 с.
3. Герасимов П.Ю. Право каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. 179.с.
4. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т.2 / под ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М.: Проспект, 2014. 916 с.

5. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: пособие / В.Ф. Дерюжинский. Изд. 2-е, доп. – Санкт- Петербург: Сенатская типография, 1908. 130 с.
6. Законодательство Петра I / Клеандрова В.М., Колобов Б.В., Кутьина Г.А., Новицкая Т.Е., и др.; Отв. ред.: Новицкая Т.Е., Преображенский А.А. – М.: Юридическая литература, 1997. 880 с.
7. Корсик К. А. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. – М.: ОКТБ, 1998. 274 с.
8. Мерзон А.Ц. Писцовые и переписные книги XV-XVII веков: Учеб. пособие по источниковедению истории СССР / Отв. ред. А. Т. Николаева ; Моск. гос. ист.-архивный ин-т М-ва высш. образования СССР. Кафедра вспомогательных ист. дисциплин. - Москва : [б. и.], 1956. 34 с.
9. Миграция населения: Прил. к журн. «Миграция в России» / под общ. ред. О. Д. Воробьевой. Вып. 6: Миграционная политика. – М., 2001. 175 с.
10. Мулукаев Р. С. Полиция в России (IX — начала XX в.). – Н. Новгород, 1993. 286 с.
11. Николаева Т. Б. Паспортная система России: формирование и механизм функционирования во второй половине XVII — начале XX в. (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2003. 221 с.
12. О объявлении иноземцам пашпортов для отъезда в свои государства в Полицеймейстерской Канцелярии: [Указ от 16 августа 1721 года] // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр-е первое. – СПб., 1830. – Т. 6. – № 3812. 413 с.
13. О явке иноземцам... // Полн. собр. законов Рос. империи. – Т. 5. – № 3420. 732 с.
14. Пенкин С.Н. Конституционное право человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: история становления и юридическая природа: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. 12 с.

15. Суслин Э. В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX- XX веках (историко-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006. 308 с.
16. Тесленко А. М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII – начало XX в.): дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2000. 226 с.
17. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года с объяснениями по решениям Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената по 1910 год включительно. Текст Уложения по изданию 1885 г. и по продолжениям 1906, 1908 и 1910 гг. / сост. Д. А. Каплан. Изд. 3-е, испр., доп. и вновь обраб. – Екатеринослав, 1912. 775 с.
18. Устав о паспортах и беглых // Свод законов Российской империи. – СПб., 1857. Т. 14. 908 с.
19. Рыжакова Ю.Н. Организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции по привлечению граждан к административной ответственности за нарушения паспортно-регистрационного режима: учебно-методическое пособие. – Барнаул, 2020. 323 с.
20. Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М.: Юридическая литература, 1985. 432 с.
21. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография / Ю.И. Авдеев, В. В. Алешин, В.М. Редкоус [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 512 с.
22. Публичная власть: система, компетенции: Монография. – Воронеж, 2021. 540 с.
23. Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках СНГ: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. 47 с.

III. Статьи, научные публикации

1. Адаховская С.В. Функционал полиции в сфере паспортно-регистрационной системы / С.В. Адаховская // В сборнике: Шестые юридические чтения. Сборник статей. Ответственные редакторы: В.Д. Потапов, В.В. Воробьёв. 2019. С. 15-23.
2. Андреевский И. Е. Курс полицейского права. Вып. 1. – СПб.: 1866. 160 с.
3. Бобров Е.А. О соотношении места жительства детей-сирот и места их жилищного обеспечения // Юрист. 2017. №5. С. 34-37.
4. Бобров Р.Г. Право гражданина на выбор имени и места жительства // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2016. №8. С. 78-91.
5. Бодров Р.И. Право граждан на имя и выбор места жительства с точки зрения модернизации гражданского законодательства РФ / / Бизнес в законе. 2013. № 2. С. 18-24.
6. Бойко О.А., Куянова А.В., Юрицин А.Е. Администативно-правовые основы деятельности полиции по профилактике правонарушений в сфере миграции // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2018. № 3 (74). С. 95-99.
7. Брусенская С.А., Пак М.В. Уголовная ответственность за нарушение паспортно-регистрационного учета // В сборнике: Теоретические и прикладные аспекты развития современной науки и образования. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Чебоксары, 2021. С. 57-61.
8. Зубкова А.Е. Категории «место пребывания» и «место жительство» в гражданском праве РФ // Территория науки. 2014. № 1. С. 5-45.
9. Иванова М.А. Проблемы реализации права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства // Марийский юридический вестник. 2015. №1 (12). С. 159-161.
10. Исламова Э.Р. Вопросы обеспечения законности в миграционной сфере // Законность. 2015. № 5. С. 20-24.

11. Квартира не резиновая. [Электронный ресурс] // Российская газета URL:https://rg.ru/2017/12/26/v-gosdume-predlozhili-zapretit-prodazhu-melkih-dolej-v-kvartire.html (дата обращения: 10.05.2022).
12. Колоколов Н.А. Определение места жительства ребёнка: Судебная практика. Часть первая: требования к родителям // Мировой судья. 2013. №4. С 2-5.
13. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» .
14. Коротенкова Е.А. Право на выбор места жительства несовершеннолетних // КноРус. 2019. № 5. С. 314-316.
15. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права / Под редакцией Н.А. Овчинникова: Научные школы Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. Т. 2. 2011. С. 78-80.
16. Крюкова Е.С. К вопросу о регистрации граждан по месту жительства и по месту пребывания на территории РФ // Наука. Общество. Государство. 2014. № 8. С. 104-108.
17. Кудаяров Н.Ж. Паспортно-регистрационный режим как фактор обеспечения безопасности общества // Вестник дипломатической академии министерства иностранных дел Кыргызской республики им. Казы Дикамбаева. 2019. № 12. С. 126-132.
18. Лайкова Е.А. Историко-правовой анализ развития законодательства в сфере регистрационного и миграционного учета (начало XIII-XIX в.) // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2021. № 4 (99). С. 259-266.
19. Литвиненко А.В., Скоков А.В. Анализ взглядов профессора Н.Г. Салищевой на развитие института административных наказаний и правил их назначения // Административное право и процесс. 2016. № 9. С. 49-55

20. Лобода А.Е. Актуальные аспекты регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2016. №2. С. 171-173.
21. Лукичев Ю.В. К вопросу о контроле со стороны полиции за соблюдением гражданами Российской Федерации правил паспортно-регистрационной системы // В сборнике: Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ. Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. Под редакцией С.С. Лампадовой; составители: С.С. Лампадова, Т.А. Сахарова, А.А. Беженцев, О.С. Габова. 2019. С. 75-77.
22. Лукичев Ю.В. К вопросу об актуализации и оптимизации паспортно-регистрационной системы Российской Федерации // В сборнике: Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ. Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. Составители: Р.Ю. Аврутин, О.С. Габова. 2020. С. 126-132.
23. Мингалимова М.Ф. Институт смягчающих обстоятельств в отраслях российского права // Законность. 2015. № 12. С.52-55.
24. Миролюбова С.Ю. Институт регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства // Журнал российского права. 2011. № 7. С. 5-17.
25. Мишин И.Е. К вопросу о некоторых проблемах при реализации прав граждан на выбор места жительства //Молодой учёный. 2017. № 38. С. 82-86.
26. Мозжухина М.В. Администрирование деятельности органов внутренних дел в сфере регистрационно-паспортного учета граждан Российской Федерации: понятие и актуальные направления совершенствования административно-правового регулирования // Закон и право. 2022. № 4. С. 54-59.

27. Мозжухина М.В. Инновационные подходы в правоприменительной практике в сфере регистрационно-паспортного учета граждан Российской Федерации // В сборнике: Общество. Доверие. Риски: Доверие к миграционным процессам. Риски нового общества. Материалы Международного форума. Под общей редакцией П.В. Терелянского. 2019. С. 78-82.
28. Мухитдинова Ф.А. Проблемы совершенствования правового регулирования в сфере паспортно-регистрационного учета граждан // Мировая наука. 2020. № 4 (37). С. 358-363.
29. Мыскин А.В. Вчера была прописка. Сегодня регистрация. А что изменилось? // Нотариус. 2014. №1. С. 24-42.
30. Мыскин А.В. Вчера была прописка. Сегодня регистрация. А что изменилось? // Нотариус. 2014. №1. С. 42.
31. Найдёнова Е.А. Понятие «место жительства гражданина» в России и отдельных зарубежных странах // Юрист. 2019. № 46. С. 89-93.
32. О свободной им торговле в Новгороде и Пскове, о пропуске их в Москву с товарами по пяти и по шести человек и о платеже им, против прочих иноземцев, обыкновенной пошлины: [Жалованная грамота жителям города Любека от 30 июня 1652 года] // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр-е первое. – СПб., 1830. Т. 1. № 80. С. 266-268.
33. Осипян, Б.А. Критерии правомерного различения понятий и составов гражданского правонарушения (деликта), дисциплинарного проступка, административного правонарушения и преступления // Гражданин и право. 2016. № 11. С. 23-26.
34. Островская А.С. Административная ответственность граждан Российской Федерации за нарушение правил регистрации по месту жительства (месту пребывания) в РФ // НБ-Медиа. 2018. № 6. С. 1-6.
35. Павлов Г. О паспортах (для лиц податных сословий) // Отечественные записки. 1860. № 4. С. 39.

36. Панкова О.В Административно-правовое регулирование регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 225 с.
37. Попов И.А. Совершенствование правового и организационного обеспечения противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2016. № 2. С. 12-19.
38. Редкоус В.М. О содержании административной реформы в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб., 2021. С. 56-59.
39. Редкоус В.М. Современные направления правого обеспечения государственной безопасности в РФ // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия: Сб. матер. VIII Меж- дунар. науч.-практ. конф. Пермь, 6-8 апреля 2021. Пермь: Пермский ин-т ФСИН, 2021. С. 67-69.
40. Репин Н.Н. Русские и западноевропейские купцы в России XVII—XVIII вв. К вопросу о периодизации борьбы за рынок // Торговля, промышленность и город в России XVII – начала XX в. – М., 1987. С. 57.
41. Романовский Г.Б. К вопросу об административной ответственности за проживание гражданина России без регистрации // Миграционное право. 2016. № 2. С. 15-18.
42. Русановская А.С. Проблема разграничений понятий «места жительства» и «места пребывания» гражданина // СибАГС. 2014. №3. С. 346-347.
43. Сапач М.А. Некоторые аспекты определения места жительства несовершеннолетних при раздельном проживании родителей // Юком. 2016. № 11. С. 36-54.
44. Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 19-21.

45. Спектор Е.И. Развитие административного законодательства о государственной регистрации // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 36-40.
46. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. – М.: Издательство Московского университета, 1961. 448 с.
47. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. // Свод законов Российской империи. Т. 15. – СПб.: 1857. С. 18-26.
48. Шерстобоев О.Н. Регистрация граждан по месту жительства и месту пребывания: проблемы теории и практики // Российский юридический журнал. 2016. (№71). С. 80-85.
49. Influence of migration processes in Europe on law and legal culture of information society / E. Pevtsova, N. Pevtsova, M. Lavitskaya, V.M. Redkous [et al.] // E3S Web of Conferences: 8. Rostovon-Don, DOI 10.1051/e3sconf/202021017023

IV. Эмпирические материалы (материалы судебной, следственной практики и т.д.)

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан2 в связи с жалобами ряда граждан: // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2008.№ 3.
2. Материалы из судебной практики Южно-Сахалинска. Дело № 12-345/14.
3. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017): утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г. // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2017. №6. С.20.

4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016): утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 20 декабря 2016 г. // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2017. № 3. С.22.
5. Определение Верховного Суда РФ от 31 июля 2017 г. по делу № 21-КГ17-5 // Справочно-правовая система «Консультант». URL: http: //base.consultant.ru/cons. (дата обращения: 01.05.2022).

ОТЗЫВ

о работе обучающегося 072 учебного взвода (группы)
очной формы обучения, 2017 года набора,
по специальности 40.05.02 – Правоохранительная деятельность
Сибагатуллина Ильшата Ильдусовича
в период подготовки выпускной квалификационной работы
на тему «Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы»

Содержание отзыва

Слушатель учебной группы № 072 факультета подготовки специалистов по программам высшего образования КЮИ МВД России младший лейтенант полиции И.И. Сибагатуллин самостоятельно выбрал тему «Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы» с учетом списка примерных тем выпускных квалификационных работ (далее – ВКР), предложенных кафедрой административного права, административного процесса и управления ОВД КЮИ МВД России, и дальнейшей, совместно со своим научным руководителем, творческой детализацией плана проведения научно-исследовательской работы по данной теме.

В процессе выбора заявленной темы выпускной квалификационной работы, а также ее подготовки в период производственной, в том числе, преддипломной, практики года слушатель И.И. Сибагатуллин показал хорошие теоретические знания, практические навыки и умения по формулированию целей, постановки задач и проблемы при выполнении ВКР с учетом актуальности исследования. Слушатель И.И. Сибагатуллин совместно с научным руководителем разработал план работы в рамках ВКР, стремясь максимально обеспечить логичность и структурированность проводимых научных исследований и их обобщений. Также следует отметить его инициативность в выборе методов исследования, постановке целей и задач выпускной квалификационной работы, способах описания полученных результатов. В процессе производственной, в том числе, преддипломной практики, и во время работы над ВКР И.И. Сибагатуллин показал хорошие навыки и умения использования нормативных правовых актов, научной и специальной литературой профессиональной направленности, а также знания методов системного анализа и умения оперировать научными, юридическими терминами и категориями и их применение в процессе написания выпускной квалификационной работы, в том числе, по рассмотрению тактики деятельности полиции по предупреждению выявлению и пресечению нарушений правил паспортно-регистрационной системы

Слушатель И.И. Сибагатуллин владеет в достаточном уровне компьютерными методами сбора, хранения и обработки информации, применяемой в сфере профессиональной деятельности, а также имеет навыки

работы с компьютерными программами (Word, PowerPoint, Excel и т.п.), информационно-справочными ресурсами, работы в системе интернет.

В период выбора темы ВКР и проведения требуемого научно-практического исследования И.И. Сибагатуллин провел значительный объем работы, в том числе, интервьюирование практических и научных работников по изучаемой проблематике, а также подготовки тезисов и выступлений по время разнообразных научно-практических конференциях, оперативных совещаниях и во время проведения служебной подготовки в органе внутренних дел, где он проходил преддипломную практику. В процессе подготовки и написания работы слушатель И.И. Сибагатуллин эффективно искал и смог достаточно хорошо обобщить эмпирический материал по тематике ВКР. В период проведения исследования, обучающийся достаточно эффективно взаимодействовал с научным руководителем выпускной квалификационной работы. Своевременно представлял отчетные сведения и материалы для проверки, учитывал рекомендации и замечания, сделанные в ходе написания ВКР. Сроки выполнения отдельных этапов выпускной квалификационной работы строго соблюдались. В тоже время следует отметить, что слушатель И.И. Сибагатуллин, имея хорошую способность и навыки анализа статистических данных по теме ВКР, допускал определенную инертность по подготовке тезисов (докладов) по этой теме. Однако, он проявил добросовестность в устранении недостатков, указанных научным руководителем.

Выпускная квалификационная работа слушателя И.И. Сибагатуллина апробирована, обладает теоретической и практической значимостью, что подтверждается результатами научно-исследовательской деятельности слушателя на всем протяжении подготовки работы. ВКР оформлена грамотно, без грамматических ошибок и опечаток. Оформление работы соответствует действующему Положению об организации подготовки и защите выпускных квалификационных работ в КЮИ МВД России.

Уровень оригинальности текста выпускной квалификационной работы, с учётом цитирования, в программе «Антиплагиат» составил 68,68 % (оригинальность – 35,89 %, цитирование –32,79 %). В ВКР содержится 31,31 % текстовых заимствований, что соответствует предъявляемым требованиям. Уровень цитирования не превышает объема оригинального текста.

В работе слушателя И.И. Сибагатуллина на тему «Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы» отсутствуют сведения, составляющие государственную и (или) служебную тайну. Тексты электронного и печатного вариантов выпускной работы идентичны друг другу.

С учетом вышеизложенного, полагал бы необходимым оценить выпускную квалификационную работу по теме «Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы», подготовленную слушателем 5 курса

учебной группы № 072 факультета подготовки специалистов по программам высшего образования КЮИ МВД России младшего лейтенанта Сибагатуллина Ильшата Ильдусовича, на положительную оценку (рекомендуемая оценка «отлично» в случае успешной защиты выпускной квалификационной работы во время государственной итоговой аттестации).

Оценка «отлично».

Научный руководитель (консультант)

Старший преподаватель
кафедры административного права, административной деятельности
и управления ОВД, доцент В.М. Бахарев

«24» 05 2022 г.

С отзывом ознакомлен (а) _____ И.И. Сибагатуллин
подпись инициалы, фамилия обучающегося

«24» 05 2022 г.

Подпись Бахарева В.М
УДОСТОВЕРЯЕТСЯ
ОД и Р КЮИ МВД России
Сапахова

РЕЦЕНЗИЯ

на выпускную квалификационную работу

обучающегося 072 учебной группы очной формы обучения, 2017 года набора, по специальности 40.05.02 «Правоохранительная деятельность»
Сибагатуллина Ильшата Ильдусовича
на тему: «Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы»

Актуальность и новизна темы.

Представленная для рецензирования выпускная квалификационная работа выполнена на актуальную тему, в частности касающуюся нарушений правил паспортно-регистрационной системы.

Одной из самых актуальных проблем в области нарушений правил паспортно-регистрационной системы, обусловлена тем, что место жительства играет важную роль для осуществления и защиты прав граждан и устойчивости гражданских правоотношений.

Паспортно-регистрационная система представляет собой совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, обмена, сдачи и изъятия паспортов и иных выдаваемых органами внутренних дел документов, удостоверяющих личность гражданина в целях упорядочения передвижения населения по территории государства, обеспечения реализации субъективных прав и обязанностей граждан, охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности.

Поэтому тема предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы имеет большое значение и является актуальной

Оценка плана и структуры работы.

Цели и задачи работы соответствуют ее названию. План работы составлен логично, что позволило автору последовательно изложить исследуемый материал. Структура работы обусловлена целью исследования и задачами, которые решались для ее достижения. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы. Исследуемая проблематика по частям работы изложена равномерно.

Полнота изложения вопросов темы.

Во введении дипломной работы автором обосновывается актуальность исследуемой темы, характеризуется ее теоретическая разработанность, указаны объект и предмет исследования, обозначены цели и задачи, эмпирическая и нормативная база, описаны методология и научная новизна исследования, а также обосновывается практическая значимость данной работы.

В первой главе автор рассматривает вопросы становления и развития административно-правовых основ паспортно-регистрационной системы, понятие и содержание паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации и общую характеристику административных правонарушений, посягающих на правила паспортно-регистрационной системы Российской Федерации.

Во второй главе автор рассматривает задачи и функции подразделений полиции в сфере контроля за соблюдением паспортно-регистрационных правил, организация работы полиции по предупреждению и пресечению нарушений паспортно-регистрационных правил и организационные и правовые формы предупреждения и пресечения нарушений паспортно-регистрационных правил.

В заключении сформулированы выводы и предложения по рассмотренной теме исследования.

Степень научности, глубина теоретического анализа проблемы.

Автор выпускной квалификационной работы правильно в работе расставляет акценты, анализирует значительный массив нормативно-правовых актов, закрепляющих понятие, основные черты, предупреждение, выявление и пресечение нарушений правил паспортно-регистрационной системы, а также ведомственные нормативные правовые акты, определяющие основные направления предупреждение, выявление и пресечение нарушений правил паспортно-регистрационной системы.

Степень организованности и самостоятельности при выполнении работы.

При выполнении дипломной работы автор использовал достаточное количество нормативных правовых актов, учебных пособий, монографий и публикаций, анализируя административно-правовые аспекты.

В работе присутствуют выводы и заключения, к которым автор пришел самостоятельно, изучая заявленную тему.

Практическая направленность работы.

На основе изученного материала в процессе выполнения выпускной квалификационной работы, автор делает самостоятельные выводы и заключения.

Полнота использования нормативных актов и других литературных источников.

Автор при написании работы использовал достаточное количество литературы и нормативной правой базы.

Степень решения слушателем поставленных задач.

Слушатель в достаточной степени решил поставленные перед ним задачи и достиг цели исследования.

Оформление выводов и заключения.

Выводы и заключения, сделанные автором, соответствуют логике изложения материала, а также целям и задачам, поставленным при выполнении работы.

Заключение о соответствии работы предъявляемым требованиям и предложения об оценке.

Представленная на рецензирование выпускная квалификационная работа соответствует предъявляемым требованиям и может быть допущена к защите с рекомендованной положительной оценкой.

Рецензент:

Начальник ОУР ОП №8 «Горки»
УМВД России по г. Казани
подполковник полиции И.И. Юсупов
«12» 05 2022 г.

С рецензией ознакомлен(а) И.И. Сибагатуллин
«12» 05 2022 г.

АВТОРСКАЯ СПРАВКА

Автор:

младший лейтенант полиции И.И. Сибагатуллин - слушатель 072 учебной группы факультета подготовки специалистов по программам высшего образования КЮИ МВД России.

Научный руководитель – старший преподаватель кафедры административного права, административной деятельности и управления ОВД доцент В.М. Бахарев.

Настоящим сообщаю, что при подготовке к опубликованию выпускной квалификационной работы «Предупреждение, выявление и пресечение полицией нарушений правил паспортно-регистрационной системы», в объеме 77 листов:

- не использовались литературные источники и документы, имеющие пометку «Для служебного пользования», и гриф секретности «секретно», «совершенно секретно», а также служебные материалы других организаций;

- не содержатся сведения, составляющие в соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне», а также Перечня сведений, подлежащих засекречиванию, Министерства внутренних дел Российской Федерации утвержденного приказом МВД России от 10 сентября 2018 г. № 580дсп, государственную тайну;

- не содержатся сведения, которые представляли бы собой конфиденциальную информацию, в том числе персональные данные физических лиц, которые в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» ограничены или запрещены к открытому опубликованию.

Материалы выпускной квалификационной работы рассмотрены на заседании кафедры административного права, административной деятельности и управления ОВД КЮИ МВД России (протокол № 20 от 14.06.2022г.) и рекомендованы к открытому опубликованию в электронно-информационной образовательной среде института.

Начальник кафедры административного права,
административной деятельности и управления ОВД
КЮИ МВД России
полковник полиции Р.Р. Алиуллов
«14» 06 2022г.

Автор: _____ И.И. Сибагатуллин

Научный руководитель:
Старший преподаватель кафедры административного права,
административной деятельности и управления ОВД
КЮИ МВД России
доцент В.М. Бахарев

АНТИПЛАГИАТ
ОБНАРУЖЕНИЕ ЗАИМСТВОВАНИЙ

СПРАВКА

о результатах проверки текстового документа
на наличие заимствований

Казанский юридический институт МВД России

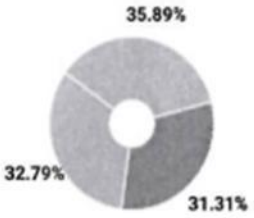
ПРОВЕРКА ВЫПОЛНЕНА В СИСТЕМЕ АНТИПЛАГИАТ.ВУЗ

Автор работы: Сибагатуллин Ильшат Ильдусович
Самоцитирование рассчитано для: Сибагатуллин Ильшат Ильдусович
Название работы: переделанный 2 Сибагатуллин диплом
Тип работы: Не указано
Подразделение:

РЕЗУЛЬТАТЫ

ЗАИМСТВОВАНИЯ	31.31%
ОРИГИНАЛЬНОСТЬ	35.89%
ЦИТИРОВАНИЯ	32.79%
САМОЦИТИРОВАНИЯ	0%

ДАТА ПОСЛЕДНЕЙ ПРОВЕРКИ: 01.06.2022



Модули поиска: ИПС Адилет; Библиография; Сводная коллекция ЭБС; Интернет Плюс; Сводная коллекция РГБ; Цитирование; Переводные заимствования (RuEn); Переводные заимствования по eLIBRARY.RU (EnRu); Переводные заимствования по Интернету (EnRu); Переводные заимствования издательства Wiley (RuEn); eLIBRARY.RU; СПС ГАРАНТ; Модуль поиска "КЮИ МВД РФ"; Медицина; Сводная коллекция вузов МВД; Диссертации НББ; Перефразирования по eLIBRARY.RU; Перефразирования по Интернету; Патенты СССР, РФ, СНГ; Коллекция СМИ; Шаблонные фразы; Кольцо вузов; Издательство Wiley

Работу проверил: Бахарев Владимир Михайлович
ФИО проверяющего

Дата подписи: 01.06.2022г.

Подпись проверяющего

Чтобы убедиться в подлинности справки, используйте QR-код, который содержит ссылку на отчет.

Ответ на вопрос, является ли обнаруженное заимствование корректным, система оставляет на усмотрение проверяющего. Предоставленная информация не подлежит использованию в коммерческих целях.