

МВД России

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России

Брянский филиал

И. М. Зраева, М. Г. Зенина

**РЕГИСТРАЦИОННЫЙ УЧЕТ ГРАЖДАН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ
И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА**

Учебное пособие

Домодедово
ВИПК МВД России
2021

ББК 67.400.31

З-89

Рецензенты:

А. А. Исаева, Врио заместителя начальника УВМ УМВД России по Брянской области;

А. Ю. Фомичев, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова, кандидат юридических наук, доцент.

З-89 Зраева, И. М. Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства : учебное пособие / И. М. Зраева, кандидат юридических наук, М. Г. Зенина. - Домодедово : ВИПК МВД России, 2021. – 68 с.

В учебном пособии дана теоретико-правовая характеристика института регистрационного учета граждан Российской Федерации, рассмотрены административно-правовой механизм его реализации и вопросы, касающиеся правовой регламентации деятельности органов регистрационного учета.

Предназначено для усвоения и расширения знаний, предусмотренных следующими программами профессионального обучения: «Профессиональная подготовка лиц среднего и старшего начальствующего состава, впервые принятых на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и имеющих высшее или среднее профессиональное (неюридическое) образование» по должности служащего «Полицейский»; «Профессиональная подготовка лиц среднего и старшего начальствующего состава, впервые принятых на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и имеющих высшее или среднее профессиональное (юридическое) образование» по должности служащего «Полицейский»; «Профессиональная подготовка лиц рядового состава и младшего начальствующего состава, впервые принятых на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» по должности служащего «Полицейский».

ББК 67.400.31

© ВИПК МВД России, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

стр.

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	6
1.1. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА В РОССИИ	6
1.2. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ИНСТИТУТА РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА	14
1.3. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ: ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНСТИТУТ ПРОПИСКИ.....	21
ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ	28
2.1. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА ПОСТАНОВКИ НА РЕГИСТРАЦИОННЫЙ УЧЕТ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОРЯДОК И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	28
2.2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА СНЯТИЯ С РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	40
2.3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА ..	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	55
ЛИТЕРАТУРА	59

ВВЕДЕНИЕ

Эффективная работа паспортно-миграционной службы в Российской Федерации является одним из важных условий действенного государственного управления. В настоящее время в условиях активизации миграционных процессов данное направление приобретает особое значение.

В сфере государственного управления миграционная политика становится обязательной частью экономических и политических отношений. Несмотря на активное развитие внешней миграции, для Российской Федерации не менее актуальными остаются вопросы перемещения граждан внутри страны - внутренней миграции, что обусловлено социальными, экономическими, политическими, климатическими и другими факторами.

Более 4 млн россиян ежегодно меняет регистрацию. Покидая регионы, люди едут в столицу для трудоустройства и на юг - с целью поиска лучших климатических условий¹.

По данным аналитического Центра Института Цифровых Трансформаций и Исследований Экономических Трендов за последние десять лет темпы внутренней миграции в России удвоились: если в 2006 году сменили место жительства 1,9 млн человек, то в 2011 году - 3 млн, в 2017 году - 4,2 млн, в 2019 году - около 5 млн. По статистике более половины переселенцев перемещается внутри своего региона, преимущественно из сельских поселений в городские; остальные меняют жизнь кардинально, перебираясь в другие регионы². «Точками притяжения» миграционного потока являются Центральный, Северо-Западный и Южный федеральные округа³.

В целях обеспечения регулирования миграционных потоков государство применяет институт регистрационного учета. При его реализации большое значение приобретают обеспечение прав и законных интересов граждан, создание условий для реализации гражданами прав и законных интересов.

Вместе с тем решение государственных задач, таких, как противодействие преступности, сдерживание неконтролируемых миграционных потоков, поддержание надлежащей санитарно-эпидемиологической обстановки, недопущение непропорционального размещения населения на территории страны (чрезмерная концентрация населения в одних регионах и обезлюдение других регионов) требует

¹ URL: <https://rg.ru/2018/01/10/kak-v-rossii-obstoiat-dela-s-vnutrennej-migraciej.html> (дата обращения: 13 октября 2021 г.).

² URL: <https://argumenti-ru.turbopages.org/argumenti.ru/s/society/2020/05/666466> (дата обращения: 16 ноября 2021 г.).

³ Там же.

от государства применения соответствующих ограничительных мер, в частности, в сфере реализации прав и свобод граждан.

Преодоление противоречия задач института регистрации и задач государства в сфере обеспечения безопасности, решение иных государственных направлений требуют применения четкой правовой регламентации административной процедуры регистрационного учета, исключая дискреционное ограничение прав граждан, в том числе права на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства.

Установление уведомительного порядка регистрационного учета и исключение института прописки позволили во многом преодолеть имеющиеся трудности в сфере реализации прав граждан при учете их территориальных перемещений. Вместе с тем институт регистрационного учета на современном этапе не совершенен и сохраняет ряд признаков института прописки, а значит, и разрешительный порядок, создающий определенные препятствия для реализации определенных прав граждан.

В подобных обстоятельствах успешная реализация механизмов регистрационного учета и обеспечение прав и свобод граждан зависят, в частности, от слаженной профессиональной деятельности лиц, уполномоченных осуществлять функции регистрационного учета.

В связи с реорганизацией в системе МВД России с апреля 2016 года на федеральном уровне вопросами миграции занимается Министерство внутренних дел Российской Федерации¹. В соответствии с Положением, утвержденным указом Президента Российской Федерации № 699 от 21 декабря 2016 г. (подпункт 49 пункта 11), полномочия по ведению регистрационного учета граждан Российской Федерации в пределах России по месту жительства возложены на органы внутренних дел.

Использование настоящего пособия позволит эффективно организовать подготовку лиц, занимающихся по программам профессионального обучения, основам регистрационного учета граждан Российской Федерации, постановки и снятия с регистрационного учета; ознакомить с существующими в современной правовой науке и сложившейся практике проблемами правового регулирования, в частности, касающимися уровня правовой защиты прав граждан при осуществлении регистрационного учета.

¹ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 15. - Ст. 2071.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА В РОССИИ

Для уяснения сути основных функций, в целом правовой природы института регистрационного учета следует обратиться к истории его становления и развития в нашей стране.

Абсолютно справедливо утверждение В.В. Левашова, что «... достоинства и недостатки паспортной системы складывались исторически»¹, поэтому для совершенствования института регистрационного учета граждан большое значение приобретает изучение исторических этапов его развития.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что установление паспортно-регистрационного контроля связано с финансово-экономическими интересами централизованного государства. Пробразом современной российской паспортно-регистрационной системы является регистрационная система, возникшая в начале XVIII века в результате проводимых Петром I реформ с целью учета населения для налогообложения². Однако некоторые ученые разделяют мнение о том, что формирование паспортной системы произошло значительно раньше. Общинный патриархальный уклад жизни на ранних этапах развития государственности и, как следствие, отсутствие активного территориального перемещения населения также не вызывали необходимости в регистрации, но, несмотря на данный факт, в Древней Руси появляются предпосылки зарождения основ регулирования перемещения населения, устанавливаются первые документы - «проезжие» и «жалованные грамоты».

Из записей Лаврентьевской летописи следует, что «проезжие грамоты» уже в 945 году получали купцы, занимавшиеся заграничной торговлей³. Данный факт свидетельствует о том, что основы

¹ Левашов В.В. Становление советской паспортной системы // Вопросы совершенствования управления органами внутренних дел: реферативный сборник. - 1990. - № 2. - С. 28-31.

² Николаева Т.Б. Паспортная система России: формирование и механизм функционирования во второй половине XVII века - в начале XX века: историко-правовой анализ. - Новгород, 2003. - С. 6.

³ Соколов Я.О. Особенности Лаврентьевской летописи. - М., 2014. - С. 82-93.

регулирования паспортно-регистрационной системы формируются существенно раньше петровской эпохи.

Одним из русских городов, где в XIII веке активно стали использоваться так называемые «проезжие грамоты», стал Новгород. Этот город отличался высоким уровнем грамотности населения, развитым уровнем товарно-денежных отношений, что способствовало активным перемещениям населения, в том числе торговцев, купцов. Все это, в свою очередь, требовало контроля за лицами, прибывающими в город, в целях обеспечения безопасности. Выдача «проезжих грамот» стала способом решения вопросов контроля и явилась основой зарождения и формирования паспортно-регистрационной системы.

С формированием в XIV-XV веках централизованного государства и с появлением своего рода налоговой системы потребовалось четкое представление о численности и нахождении населения с целью взимания фискальным ведомством государства подати. Таким образом, с созданием единого централизованного государства регистрация населения становится необходимой.

Следующим этапом в становлении регистрационной системы стало закрепощение крестьян в XVI - первой половине XVII века, в связи с чем возникла необходимость ограничения передвижения населения; вводятся первые регистрационные ограничения, а также такие документы, как удостоверение личности, в том числе паспорт¹.

Введение подобных ограничений и документов способствовало решению целого ряда вопросов:

- во-первых, в условиях отсутствия системы переписи населения введение паспортов позволяло учитывать и контролировать податное население;

- во-вторых, вводимые ограничения перемещений позволяли удерживать население на определенных местах и «прикреплять» к определенному роду занятий;

- в-третьих, это позволяло решать проблему непропорционального заселения территории страны путем перераспределения населения с центральных регионов на окраины для освоения Заволжья, Сибири и Дальнего Востока)².

¹ Суслин Э.В., Сальников С.П. Государственный контроль за передвижением населения в Древнерусском государстве // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2005. - № 2. - С. 94-95.

² Дибель В.Ю. Правовые предпосылки истории развития регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в России // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - № 7. - С. 121.

Все задатки формирования регистрационной системы находили закрепление в правовых актах того времени. Что касается внешних перемещений, то в Соборном Уложении 1649 года была предписана обязанность: всем русским, выезжающим за пределы государства, иметь проездные грамоты; введены жестокие наказания за нарушение этого порядка. Что касается внутренних перемещений, то в конце XVII века в Москве устанавливается обязанность регистрации всех приезжающих в учетном документе - книге Земского Приказа.

Одним из факторов развития паспортно-регистрационной системы стало активное освоение Сибири. Вводимые механизмы учета всех сосланных в Сибирь на постоянное поселение, с одной стороны, позволяли решать вопросы освоения окраин России, с другой стороны - способствовали формированию аппарата, профессионального занимающегося вопросами регистрации, а также развитию законодательства в обозначенной сфере.

Таким образом, следует отметить, что прообразы паспортно-регистрационной системы зародились со времен Древнерусского государства. Факторами, способствующими формированию указанной системы, стали развитие торговых отношений и активизация перемещений населения, централизация государства и решение вопросов безопасности с помощью механизмов паспортно-регистрационной системы, учета податного населения для взимания подати, контроль за крепостным населением и ограничение его перемещения, необходимость освоения окраин страны. При этом паспортно-регистрационная система создавалась исключительно для обеспечения государственных интересов, в связи с чем носила характер полицейского надзора над населением¹.

Необходимо также отметить, что в период абсолютизма в основе формирования паспортно-регистрационной системы прослеживается тот же принцип, что и в Древнерусском государстве, то есть преследуются исключительно государственные интересы (обеспечение надзорной и фискальной функций).

Вместе с тем основоположником паспортно-регистрационной системы в современном ее понимании считается Петр I: именно во времена петровских реформ были введены такие документы, как «письменные отпуска» и «абшиды» - для военнослужащих, «пропускные письма» - для крестьян, «пашпорта» - для въехавших иностранцев и убывающих за пределы государства русских подданных²; были приняты очень важные

¹ Тарасова О.Е., Грушовец О.П. Особенности зарождения отечественной паспортной системы // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 12. - С. 69-78.

² Официальный сайт ГУВМ МВД России. История создания [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fms.gov. m/about/story>. (дата обращения: 15 сентября 2021 г.).

правовые акты, заложившие основу дальнейшего становления паспортно-регистрационной системы. Так, особое значение имели Артикул воинский от 26 апреля 1715 г., Указ от 25 мая 1718 г. «Пункты Санкт-Петербургскому Генерал-полицмейстеру», Сенатский указ от 18 июня 1719 г., Плакат от 6 июля 1724 г.

Введением печатных паспортов для купцов, мещан и крестьян ознаменовался 1803 год. Решение о запрете передвижения без документов было принято с 1833 года. Устав о паспортах и беглых гласил: «... никто не может отлучиться от места своего постоянного жительства без узаконенного вида, или паспорта»¹.

Особую роль в развитии правового регулирования российской паспортно-регистрационной системы сыграли Положение о видах на жительство 1894 года и Устав о паспортах 1903 года. В соответствии с указанным Уставом вводятся паспортная книжка и паспорт. Вид документа зависел от сословной принадлежности владельца. Таким образом, в стране действовала регистрационная система, при которой свобода передвижения и ее ограничения обуславливались сословной принадлежностью, имущественным и национальным положением².

Фактически к началу XX века были сформированы регистрационная система и соответствующая нормативно-правовая база, что позволяло обеспечивать жесткий контроль и учет за передвижением населения, а также устанавливать отдельные ограничения, во многом имеющие сословный характер: «... история развития права свободного передвижения связана с постепенным ослаблением ограничений, устанавливаемых в его отношении государством. Оно возникло из ограничений, которые практиковались в эпоху абсолютного и полицейского государства. Эти ограничения выливались в систему мероприятий, известных под именем паспортной системы, имевшей целью наблюдение за передвижением граждан для охраны целостности государственного порядка»³.

Октябрьская революция стала новым кардинальным этапом в развитии паспортно-регистрационной системы: в связи с приходом власти Советов исключаются ограничения передвижения населения по классовому принципу. Важным документом, закрепившим данный вектор

¹ Официальный сайт ГУВМ МВД России. История создания [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fms.gov. m/about/story>. (дата обращения: 15 сентября 2021 г.).

² Дибель В.Ю. Правовые предпосылки истории развития регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в России. - С. 126.

³ Основы государственного права: учебное пособие для бакалавров и специалистов / под ред. В.В. Ивановского. - Санкт-Петербург, 2009. - С. 408.

правового регулирования, стал Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 11 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», в соответствии с которым было установлено единое гражданство Российской Советской Республики, отменены ограничения прав угнетенных слоев населения.

Таким образом, следует отметить, что после Октябрьской революции регистрационная система подверглась радикальным изменениям. Однако исторические события, в частности, гражданская война, потребовали частичного возврата к паспортной системе, и с 1919 года вводятся «трудовые книжки» (Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 25 июня 1919 г.), которые фактически выполняли функции паспорта. Трудовые книжки были отменены после окончания гражданской войны в 1922 году, и граждане вновь получили свободу передвижения по территории РСФСР.

Ключевым этапом в истории становления регистрационного учета стало введение так называемой «прописки». В связи с принятием 28 апреля 1925 г. СНК РСФСР Декрета «О прописке граждан в городских поселениях» были заложены основы учета городского населения. Так, любое лицо, прибывающее в город на срок свыше трех часов, обязано было иметь при себе один из документов - удостоверение личности, профсоюзный билет, справку с места жительства, предъявить по месту пребывания один из указанных документов в домоуправление дома, гостинице, представители которых, в свою очередь, в течение двух суток вносили данные сведения в домовую книгу, а также передавали соответствующую информацию в подразделения милиции для регистрации.

Процесс форсированного «наращивания» промышленного потенциала СССР требовал оперативного и достоверного учета населения, в связи с чем 27 декабря 1932 г. ЦИК и СНК СССР были приняты Положение о паспортах и Постановление «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов» № 1917¹. Данные акты заложили правовую основу паспортной системы с обязательной пропиской по всему СССР². В 1932 году в Советском Союзе была введена единая паспортная система и создана Паспортно-визовая служба (ПВС), вошедшая в структуру органов внутренних дел (НКВД). На ПВС была возложена обязанность регулировать прописку населения. Многим категориям горожан (например, дворянам, нэпманам паспорта не выдавали, и данные лица выселялись из крупных городов). Со временем институт прописки постепенно изменяется, приобретая разрешительный характер, выступая одним из институтов

¹ Собрание законов СССР. - 1932. - № 84. - Ст. 28.

² Фатихов Д.Р. История правового регулирования российской паспортной системы: учебное пособие для вузов. - Екатеринбург, 2014. - С. 213.

государственного управления. Прописка обязывала граждан получать разрешение административных органов на проживание, устройство на работу и учебу, давала разрешение на приобретение в собственность жилых домов, квартир, дач, гаражей и пр. Сельские жители не получали паспорт, в случае необходимости выбытия с постоянного места жительства им выдавались милицией временные паспорта. Устанавливалась ответственность за самовольные перемещения.

В советское время институт прописки определял многие факторы жизни. Пропиской определялись медицинское учреждение, где ребенок должен был появиться на свет, его ясли, детский сад, школа, место работы: «... без прописки не брали на работу, не предоставляли социальных выплат и льгот. Отсутствие заветного штампа в паспорте перечеркивало право на жилище, а в отдельных случаях являлось основанием для привлечения к уголовной ответственности. В любом случае прописка являлась разрешением на проживание в населенном пункте»¹. Институт прописки стал способом государственного управления и методом контроля передвижения населения.

В Москве, Ленинграде и иных развитых городах прописаться было особенно сложно. В частности, одним из законных способов получения московской прописки населением была трудовая деятельность по рабочим специальностям в течение нескольких лет по так называемому «лимиту».

На все мероприятия, связанные с выпиской и пропиской, законом устанавливалось три дня. У уполномоченных органов было правомочие немотивированно отказать в прописке на новом месте. В таких обстоятельствах гражданин был обязан выехать в семидневный срок, находиться без прописки на любой территории СССР запрещалось.

«Государству было невыгодно признавать право на свободу передвижения в качестве естественного права, так как именно надзор за передвижением населения давал государству возможность его учета и удержания в определенном месте. Ограничение свободы передвижения и разрешительный порядок перемещения по территории Советской России, по сути, носили экономический характер и обеспечивали государству решение следующих основных задач, касающихся: 1) воинского учета; 2) налогообложения; 3) управления социально-экономической сферой»². В целом в качестве характерных признаков прописки следует выделить

¹ Романовский Г.Б. К вопросу об административной ответственности за проживание гражданина России без регистрации // Миграционное право. - 2009. - № 2. - С. 14-17.

² Миролюбова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: монография. - М., 2013. - С. 27.

разрешительный характер и влияние на общий правовой статус гражданина.

Принятие 5 сентября 1991 г. Декларации прав и свобод человека стало новой «отправной точкой» развития паспортной системы. Статьей 21 данной Декларации устанавливалось право человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, которое может быть ограничено только законом в исключительных случаях. В связи с этим Комитетом конституционного надзора СССР были даны заключения от 26 октября 1990 г. № 11 (2-1) «О законодательстве по вопросам прописки граждан» и от 11 октября 1991 г. № 26 (2-1) «О разрешительном порядке прописки граждан»: «... были признаны неконституционными и нарушающими требования международных актов о правах человека положения о прописке в части, обязывающей граждан получать разрешение административных органов на проживание, устройство на работу и учебу, приобретение в собственность жилых домов, квартир, дач, гаражей, а также устанавливающей ответственность за нарушение этих обязанностей»¹. Положения о прописке были признаны утратившими силу.

Для реализации права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства был принят Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 52424 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». В дальнейшем данное право нашло свое закрепление в статье 27 Конституции Российской Федерации. В целях реализации конституционных положений статьи 27 принимается ряд подзаконных нормативных актов, в частности, о документах, удостоверяющих личность (о внутреннем и загранпаспортах), о правилах регистрации граждан.

Существенная роль в приведении законодательства и правоприменительной практики в соответствие со статьей 27 Конституции Российской Федерации принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. В его постановлениях отражены уведомительный, а не разрешительный порядок регистрации, недопустимость введения связанных с ней дополнительных административных и финансовых ограничений или ограничения срока нахождения гражданина по месту временного пребывания; контроль за законностью реализации прав и обязанностей граждан в различных сферах, а также отмечена недопустимость ограничения права на свободу передвижения подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти, законами субъектов Российской Федерации

¹ Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 3. - С. 38-44.

и муниципальными правовыми актами¹. Конституционный Суд Российской Федерации закрепил, что место жительства определяется самим гражданином и может доказываться в суде не только его регистрацией уполномоченными органами; права и свободы гарантируются гражданам независимо от наличия или отсутствия у них жилого помещения для постоянного или временного проживания². Кроме того, регистрация граждан по месту жительства в принадлежащих им на праве собственности жилых строениях, пригодных для постоянного проживания и расположенных на садовых земельных участках, в том числе независимо от целевого назначения земель, была признана допустимой³.

¹ По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П; По делу о проверке конституционности частей первой, второй и третьей статьи 2 и части шестой статьи 4 Закона Московской области «О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов области и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 1997 г. № 10-П; По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 4-П [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru/law/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-04032004-n_6/ (дата обращения: 15 сентября 2021 г.).

² По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 2-П; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Адамян Ж.С. на нарушение ее конституционных прав положениями федеральных законов «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 2004 г. № 146-О // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 27. - Ст. 2806.

³ 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 Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 7-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 18. - Ст. 2089; По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 27. - Ст. 3991.

Таким образом, следует отметить, что отечественная паспортно-регистрационная система прошла длинный исторический путь развития, претерпевая различные изменения. Ее становление связано с эволюцией российской государственности, расширением территории и ростом населения, изменением правового статуса социальных групп, а также государственного строя, с особенностями внутренней и внешней политики на определенных этапах общественного развития. Вместе с тем на различных исторических этапах функции паспортно-регистрационной системы оставались неизменными - это функция статистического учета, надзорная, фискальная и регулятивная функции.

1.2. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ИНСТИТУТА РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА

Являясь нормативным, понятие «регистрационный учет» должно интерпретироваться в том значении, в котором оно представлено в действующем законодательстве - Федеральном законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹.

Для уяснения правовой природы необходим правовой анализ всех взаимосвязанных понятий. Понятие «регистрационный учет» производно от таких категорий, как «регистрация» и «учет». Каждое из них имеет самостоятельное значение, предопределяя в совокупности понятие регистрационного учета. Таким образом, поэтапное исследование содержания каждой из составных категорий позволит установить понятие и особенности правовой природы регистрационного учета: «... регистрация есть контрольно-правовое средство, посредством которого подконтрольный субъект, выполнивший все предписания закона по выполнению действий, оформлению документов, уплате пошлин, должен быть зарегистрирован, а регистрирующий орган не вправе этому субъекту отказать. Регистрация (внесение в специальные списки - реестры, регистры, кадастры) различных фактов, имеющих юридическое значение,

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. - 1993. - № 152.

материальных объектов, недвижимости, юридических актов, предприятий производится главным образом посредством и с целью учета»¹.

Регистрация - это один из важнейших способов государственного регулирования общественных отношений, обеспечения прав граждан и защиты их публичных интересов. Она призвана легально подтвердить факт, при этом следует проверить достоверность сведений, содержащихся в документах, необходимых для официального удостоверения фактов. Без этого государственная регистрация бесполезна и даже вредна, так как государством будут признаваться также факты, которые не соответствуют действительности, или закону².

Рассматривая используемую в законодательстве и правоприменительной практике терминологию, необходимо обратить внимание на тот факт, что термин «регистрация» употребляется не только применительно к исследуемой теме. Данное понятие выступает правовой категорией, отражающей один из механизмов государственного управления (регистрация объектов недвижимости, транспортных средств, актов гражданского состояния и др.).

Регистрация определяется как особый учет сведений, а учет - как регистрация. Основная цель регистрации граждан по месту жительства и пребывания - охватить учетом местонахождение граждан. В качестве дополнительных целей выступают правоохранительная, статистическая. Но рассматривать регистрацию следует, исходя из основной цели³. «Юридический акт государственной регистрации подтверждает появление нового субъекта (объекта) права, удостоверяет законность его существования. Регистрационный режим играет важную роль в обеспечении охраны общественного и государственного порядка, а также в реализации личных и имущественных прав, законных интересов физических лиц»⁴.

«Государственную регистрацию принято рассматривать в качестве способа правового воздействия, соответственно которому уполномоченный орган исполнительной власти по просьбе заинтересованного физического или юридического лица признает его право на определенное социальное благо (в данном случае предоставление места жительства), фиксируя это в документе установленной формы -

¹ Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): монография. - Ростов н/Д, 1999. - С. 104.

² Востриков В.В. Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации: учебно-практическое пособие. - М., 2004. - С. 128.

³ Гаджиев Г.А. Государство не должно провоцировать нарушение закона // Юридический мир. - 1998. - № 4. - С.13-22.

⁴ Спектор Е.И., Калмыкова А.В. Правоприменительная функция. Административная реформа в России: научно-практическое пособие. - М., 2006. - С. 109.

реестре, паспорте, разрешая таким образом пользоваться зарегистрированным правом. В юридическом смысле государственная регистрация носит двойственный характер: с одной стороны, обеспечение государственной безопасности, с другой стороны - охрана прав и свобод. Иными словами, она выполняет две функции: во-первых, правоустановительную, связанную с тем, что официальный орган констатирует в соответствующих документах определенные факты и тем самым обеспечивает необходимые условия для реализации гражданами своих прав на приобретение определенных благ, во-вторых, правоохранительную, заключающуюся в осуществлении надзора за законностью регулируемых действий и фактов, в охране правопорядка»¹.

Второй составляющей словосочетания «регистрационный учет» выступает понятие «учет», которое применяется в различных сферах (статистический учет, аналитический учет и прочее), приобретая различные содержание и смысл. В современных словарях учет трактуется как «установление наличия чего-нибудь, измерение и регистрация с количественной и качественной стороны»².

Согласно словарю русского языка под учетом понимается «... установление наличия, количества чего-нибудь путем подсчетов (учет товаров, земельных фондов), регистрация с занесением в списки лиц, состоящих где-нибудь (воинский учет), принятие во внимание чего-нибудь»³.

Органами государства применяются различные виды учета: текущий, оперативный (статистический) учет, представляющие собой сбор и накопление информации о зарегистрированных лицах и снятых с учета лиц, а также передачу этих сведений в органы государственной статистики, где эти сведения проходят обработку и анализ с целью получения статистики, отражающей характер демографических изменений, как на территории отдельного субъекта Федерации, так и на территории всего государства в целом. Персональный, или адресный учет граждан осуществляется миграционными подразделениями органов внутренних дел и играет значимую роль для установления нахождения отдельных граждан.

Данный вид учета имеет значение и для профилактической работы органов внутренних дел, и для осуществления розыска преступников и правонарушителей (розыскные мероприятия).

¹ Зраева И.М. Конституционно-правовые основы миграционного учета в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009. - С. 24.

² Калашникова Е.В., Квардакова О.В. Новый экономический и юридический словарь: учебное пособие для вузов. - М.: Институт новой экономики, 2003. - С. 56.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М., 1991. - С. 335.

Регистрационный учет (учет в сфере территориального перемещения населения) принято считать из всех видов учета движения населения наиболее сложным. Таким образом, регистрационный учет можно рассматривать как количественную оценку движения населения в границах определенной территории, или деятельность по фиксации и обобщению сведений о территориальных перемещениях российских граждан.

Учеными в сфере административного права предлагаются различные определения данного понятия. Так, О.В. Панкова под регистрационным учетом понимает «... специальный учет граждан по месту пребывания и месту жительства, носящий уведомительный характер, осуществляемый в установленном законом порядке органами регистрационного учета, подтверждающий факт нахождения лица в определенном месте, в котором оно пребывает или проживает, и направленный на обеспечение необходимых условий для реализации гражданами их прав и свобод, исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом»¹.

А.Ю. Крыцина полагает, что институт регистрации граждан в Российской Федерации необходимо рассматривать как процедуру учета, а не как регулятор жилищных, административных и иных правоотношений, а также процессов миграции².

И.В. Михеева, Е.А. Долкова отмечают, что «... если режим регистрационного учета граждан избавить от несвойственной ему функции регулятора миграционных процессов (что вызывает ограничение права граждан на свободу передвижения), то регистрацию по месту жительства и пребывания можно представить как добровольное уведомление, обращенное к компетентному органу, 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»³.

Обращаясь к нормативно закреплённому понятию регистрационного учета, необходимо отметить, что в соответствии со статьей 3 Закона

¹ Панкова О.В. Административно-правовое регулирование регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук // Вестник Московского университета МВД России. - 2009. - № 65. - С. 96-108.

² Крыцина А.Ю. Регистрационный учет граждан Российской Федерации, функции и проблемы правового регулирования // Правопорядок: история, теория, практика. - 2017. - № 4. - С. 8-11.

³ Михеева И.В., Долкова Е.А. Свобода передвижения и регистрация граждан по месту жительства: конституционное право и административная обязанность // Вестник Нижегородского университета имени Н.Н. Лобачевского. - 2017. - № 1. - С.147-151.

Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации - это «... государственная деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных настоящим Законом сведений о регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания, регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства, снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрационный учет граждан Российской Федерации имеет уведомительный характер и отражает факты прибытия гражданина Российской Федерации в место пребывания или место жительства, его нахождения в указанном месте и убытия гражданина Российской Федерации из места пребывания или места жительства»¹.

Целью регистрации выступает обязательное удостоверение юридических фактов, имеющих значение, в частности, и для последующего исполнения обязанностей, установленных государством. С одной стороны, с пребыванием гражданина в определенной местности связаны различные права и обязанности других лиц, с другой стороны, вступление личности, хотя бы и временное, в новую среду вызывает новые отношения, связанные, в свою очередь, с различными правами и интересами. Ввиду этого государство ставит задачу - констатировать в сфере передвижения как личный, так и территориальный моменты, то есть оно констатирует тождество личности и факт пребывания ее в том или другом месте, поэтому в любом случае, согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П, «... сущность регистрационного учета состоит в установлении и фиксации факта нахождения гражданина в определенном месте, но никак не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан»².

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. - 1993. - № 152.

² По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 16. - Ст. 1909.

«Регистрация в современных российских условиях просто отвечает на вопрос, где государству и другим участникам гражданского оборота можно будет найти человека (по какому адресу местожительства), если этот человек в силу тех или иных причин понадобится»¹.

Следует согласиться с А.С. Островской, что «... регистрационный учет выполняет двойную функцию. С одной стороны, как отмечалось, он установлен в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации принадлежащих ему прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Но не менее важно и то, что регистрационный учет является способом количественного и качественного учета граждан в пределах Российской Федерации и тем самым обеспечивает выполнение важнейшей государственной задачи. Безусловно, в нашем государстве существует также традиция проведения так называемой переписи населения, но именно регистрационный учет дает наиболее полные и точные сведения о численности и демографических особенностях населения, проживающего на определенной территории»².

Регистрационный учет граждан пришел на смену прописки. Но если прописка советских времен носила разрешительный характер, то есть с ее помощью официальные органы давали гражданину право проживать на данной жилплощади, то современная регистрация задумывалась исключительно как уведомительная процедура, когда гражданин должен уведомлять местные органы власти, что он поселился на постоянной основе на данной территории, по определенному адресу.

Однако, несмотря на очевидные положительные сдвиги в обеспечении права на свободу передвижения, многие исследователи сходятся во мнении, что институт регистрационного учета на современном этапе продолжает сохранять в себе отдельные черты прописки: «...теперь прописка заменена категорией «регистрационный учет». Принципиальных различий между пропиской и регистрационным учетом нет. Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться, а сама регистрация оформляется штампом в паспорте либо справкой о регистрации»³.

В повседневной жизни среди обывателей регистрация по месту жительства по-прежнему называется пропиской, а регистрация по месту пребывания - «временной регистрацией», по аналогии с прежней

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

² Островская А.С. Регистрационный учет по месту пребывания и месту жительства в Российской Федерации: поиск путей реформирования // Административное и муниципальное право в Российской Федерации. - 2018. - № 4. - С. 1-7.

³ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. - М.: Юрист, 2005. - С. 103.

временной пропиской. К пониманию регистрационного учета именно как «обновленной» прописки тяготеет правоприменительная практика¹.

«Идеология действующих нормативных актов, которыми устанавливаются учетно-регистрационные отношения, взамен отношений прописки и выписки осталась, по существу, прежней. В новых Правилах заменен термин «прописка» на другой - «регистрация», но неизменным остался режим их осуществления - разрешительный. Ограничения, установленные на прописку, практически в полном объеме действуют и в отношении регистрации. Следует подчеркнуть, что, заменив термин «прописка» на термин «регистрация», законодатель, федеральные и местные органы исполнительной власти установили еще более недемократичные правила. Если в период существования прописки регламентировалось и контролировалось в основном соблюдение правил постоянной прописки (по новому законодательству - регистрация по месту жительства), то в настоящее время равнозначное внимание уделяется и другому институту - регистрации по месту пребывания»².

Согласно решению Конституционного Суда Российской Федерации «... сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав или обязанностей и не может служить основанием ограничения прав и свобод гражданина. Регистрация в том смысле, в котором это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту жительства либо месту пребывания. Вместе с тем постановка на регистрационный учет является обязанностью гражданина, а не его правом: «... граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»³. Нарушение данной обязанности влечет применение мер юридической ответственности.

¹ Романовский Г.Б. К вопросу об административной ответственности за проживание гражданина России без регистрации. - С. 45-48.

² Рамазанов Р.У. Конституционные основы деятельности прокуратуры и иных правоохранительных органов в обеспечении прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства // Российский юридический журнал. - 2010. - № 2. - С. 13-19.

³ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. - 1993. - № 152.

1.3. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ: ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНСТИТУТ ПРОПИСКИ

Обратимся к рассмотрению функций, возлагаемых государством на институт регистрационного учета и функций ранее существовавшей прописки, чтобы понять правовую природу и сущность регистрационного учета граждан¹.

В советские годы прописка выполняла ряд функций: выступала в качестве регулятора жилищных отношений, трудовых прав, территориального перемещения населения страны. Институту регистрационного учета в современном понимании присущи не все из них. Однако отдельные функции прописки сохраняются и сегодня.

Так, «... в советские годы прописка выступала одним из методов государственного регулирования жилищных отношений, удостоверяла право пользования жилым помещением, например, в случае смерти лица, получившего жилое помещение внаем; право на жилое помещение сохранялось у членов семьи, прописанных в нем»². Следует отметить, что именно прописка стала отправным пунктом для начала приватизации жилищного фонда в 1991 году, когда право на жилое помещение, удостоверенное пропиской, граждане смогли заменять правом собственности.

Сегодня очевидно, что регистрация гражданина в жилом помещении - ненадлежащий регулятор жилищных отношений, и это касается не только регистрации по месту жительства, но и регистрации по месту пребывания. Последняя сама по себе не может служить юридическим фактом, подтверждающим право пользования жилым помещением, она всегда производна от ранее возникшего на основе гражданского, жилищного законодательства и соглашения сторон права пользования. Наличие у временного жильца регистрации по месту пребывания не может являться основанием для сохранения за ним права пользования жилым помещением вопреки воле собственника или иного лица, предоставившего жилое помещение для проживания.

Гарантии от произвола в отношении временного жильца (разумный срок для выселения и прочее) должны устанавливать договоры, заключаемые в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ) и Жилищным кодексом Российской Федерации

¹ Шмалий О. В. Регистрация как форма государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов-н/Д, 2004. - С. 36-41.

² Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования. - С. 38.

(ЖК РФ) (найм, поднайм, пользование и прочее), но никак не правила регистрации по месту пребывания.

Однако в настоящее время по-прежнему имеет место не свойственная регистрации функция подтверждения права пользования жилым помещением. В частности, пункт 10 Правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства указывает на заранее определенный срок такой регистрации, устанавливаемый соглашением сторон¹. В случае неисполнения временным жильцом обязательств о продолжительности срока временной регистрации лицу, предоставившему жилое помещение, будет достаточно затруднительно снять недобросовестного временного жильца с учета до истечения установленного периода. В связи с этим многие собственники неохотно предоставляют свое жилое помещение для временной регистрации, а временным жильцам, соответственно, приходится искать не только жилье, но и так называемую «фиктивную регистрацию».

Если бы регистрация по месту пребывания стала действительно простым актом уведомления уполномоченного органа о фактическом месте нахождения гражданина, не обременительным для него по процедуре и не влекущим для лица, предоставляющего жилое помещение, правовых последствий, не свойственных регистрации как учетной операции, то сами собой исчезли бы проблемы так называемой «фиктивной регистрации», и оказались бы невостребованными «резиновые дома», где сегодня регистрируются по месту пребывания тысячи жильцов без цели проживания².

Обращая внимание на сферу трудовых отношений, следует отметить, что если прописка выступала одним из регуляторов трудовых прав, то на современном этапе институту регистрации данная функция не свойственна.

Еще одной из базовых функций, выполняемых институтом прописки и регистрации, является учетная функция. Государство должно располагать сведениями о месте нахождения и территориальных перемещениях своих граждан, в том числе в целях реализации налогового,

¹ 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 с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 30. - Ст. 2939.

² Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования. - С. 38-44.

воинского учетов, предъявления исков по месту жительства ответчика и прочего. В механизме регулирования правоотношений (конституционных, административных, гражданских, семейных, социальных и иных) институт регистрации применяется в качестве установления юридического факта нахождения лица.

Обращаясь к сфере социальных отношений, следует признать, что фактическое проживание или пребывание гражданина вне места регистрации не является основанием ограничения его социальных прав (на медицинскую помощь, бесплатное образование детей, социальное обеспечение и прочее), возможности предоставления лицу государственных и муниципальных услуг. Несмотря на преимущественное соблюдение данного принципа со стороны государства, имеют место факты отдельных нарушений, а также отказы гражданам в реализации их прав по причинам отсутствия регистрации по месту жительства.

Так, реализация таких социальных прав, как право на медицинскую помощь, бесплатное образование детей, социальное обеспечение и прочее по-прежнему во многом зависит от регистрации по месту пребывания или месту жительства. Хотя согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации наличие или отсутствие регистрации по месту жительства и месту пребывания не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан¹.

Реализация политических прав также ставится в зависимость от регистрации. В частности, право на осуществление избирательного права и участие в региональных и муниципальных выборах ставится в зависимость от регистрации на территории проведения выборов. Вместе с тем реализация права быть избранным на выборах любого уровня не поставлена в зависимость от места жительства претендента на выборную должность (кроме предусмотренного частью 2 статьи 81 Конституции Российской Федерации требования о постоянном проживании в России не менее 25 лет кандидата в президенты Российской Федерации).

Таким образом, указанные обстоятельства позволяют говорить о несовершенстве механизма регистрационного учета, который создает препятствия для реализации конституционных прав граждан.

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ж. С. Адамян на нарушение ее конституционных прав положениями федеральных законов «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 2004 г. № 146-О // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 27. - Ст. 2806.

Регистрационный учет, обеспечивающий реализацию обязанности гражданина зарегистрироваться по месту жительства (пребывания), должен подкрепляться социально-экономическими гарантиями права на свободу передвижения¹. Вместе с тем несовершенство законодательства в сфере регистрационного учета создает предпосылки к злоупотреблению правом на свободу передвижения и со стороны самих граждан.

Так, в Москве и Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях имеют место факты приобретения минимальных долей жилой площади (1/8 или 1/10) в целях последующей регистрации. При этом истинной причиной регистрации выступает не стремление гражданина уведомить государство о своем месте жительства, а получение доступа к большим по сравнению с предусмотренными в иных субъектах страны социальным гарантиям². На наш взгляд подобная ситуация в большей степени связана с дефицитом жилищного фонда, в частности, арендного жилья, а не с пробелами в законодательстве. В связи с этим изменения, внесенные в федеральный закон³ и в соответствующее постановление Правительства Российской Федерации⁴, обращены на борьбу с фиктивной регистрацией и так называемыми «резиновыми квартирами». Представляется, что решение проблемы «резиновых домов», в которых зарегистрировано огромное количество жильцов без фактического нахождения, возможно посредством упрощения процедуры регистрации, когда регистрация по месту пребывания действительно станет простым актом уведомления компетентного органа о фактическом месте нахождения гражданина. При этом процедура регистрации по месту

¹ Лимонова Н.А. Проблемы гарантирования исполнения обязанностей граждан Российской Федерации в области свободы передвижения // Миграционное право. - 2014. - № 3. - С.8 -11.

² Лимонова Н.А. Проблемы злоупотребления правами в области свободы передвижения // Российская юстиция. - 2014. - № 6. - С. 56-58.

³ О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. № 387-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 52. - Ст. 6952.

⁴ 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 с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 30. - Ст. 2939.

жительства и пребывания должна быть необременительной для самого заявителя, не влечь правовых последствий, не свойственных регистрации как учетной операции для лица, предоставляющего жилое помещение¹.

Сформированная еще в советское время паспортная система, позволяющая отследить территориальные перемещения населения, изменения персональных данных с рождения, подтверждает свою результативность и в настоящее время. В связи с чем необходимо выделить еще одну важную функцию, выполняемую посредством института регистрации, - правоохранительную. В современных условиях активизации преступности, террористических угроз значимость данной функции для обеспечения правопорядка, предотвращения и раскрытия преступлений приобретает особое значение.

Показателен в данной ситуации случай с мошенницей из г. Омска, которая подделывала документы о собственной смерти в целях получения страховки, покрывающей ипотечный кредит. Раскрыть преступление позволила база данных, в которой числившаяся умершей мошенница оказалась живой и здоровой, сменившей фамилию и зарегистрированной по иному месту жительства.

Вместе с тем реализация указанной функции не должна ограничивать личную свободу гражданина и неприкосновенность его частной жизни в большей мере, чем это предусмотрено федеральным законом и чем этого требует цель раскрытия и пресечения преступлений². Учет граждан не должен превращаться в абсолютную слежку за ними, не может устанавливаться презумпция недобросовестности гражданина, предполагающая возложение на него бремени доказывания фактов соблюдения правил регистрации по месту жительства или месту пребывания. Сегодня сотрудники полиции нередко требуют у приезжих граждан доказательства того, что они не превысили срок пребывания на соответствующей территории, в течение которого регистрация не является обязательной (90 дней), то есть просят предъявить билет или иной документ, подтверждающий дату приезда. Такая практика является незаконной, бремя доказывания нарушения должно лежать на правоохранительных органах.

Следующей функцией института регистрационного учета граждан является получение информационных данных для расчета оплаты жилищно-коммунальных услуг. Коммунальные службы не в состоянии

¹ Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования. - С. 38-44.

² Панкова О.В. Административно-правовое регулирование регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации. - С. 96-108.

уследить за реальным числом пользователей тепло-, газо-, электросетей и водоснабжения в жилых помещениях, поэтому, по крайней мере, в ближайшем будущем данные регистрации граждан не могут являться базой нормирования коммунальных платежей.

Проведенный анализ института прописки и регистрационного учета позволяет говорить о выполнении институтом регистрационного учета ряда функций, в том числе характерных и для института прописки - это функции регулирования социальных, жилищных и трудовых отношений, учета территориальных перемещений населения и его регулирования, а также правоохранительная функция. Наличие данных функций свидетельствует о сохраняющейся разрешительной правовой природе института регистрации¹.

Таким образом, институт регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, несмотря на законодательно закрепленный уведомительный характер регистрации по месту жительства и пребывания в пределах Российской Федерации, до настоящего времени сохраняет отдельные признаки предыдущего института прописки - это указывает на несовершенство механизма регистрационного учета, что создает препятствия для реализации конституционного права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства.

Большинство ученых сходятся во мнении, что основная причина проявляющейся тенденции, заключающейся в сохранении элементов разрешительного характера регистрации, или элементов прописки в действующем регистрационном режиме, обусловлена теми функциями, которые государство возлагает на регистрацию², то есть противоречие задач регистрационного учета, предусмотренных в Законе Российской Федерации «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», и функций, которые государство возлагает на указанный институт, приводит к ряду ограничений в праве граждан России на свободу передвижения, нарушает закрепленный уведомительный порядок.

¹ Сосновская Ю.Н. Административно-правовые средства обеспечения паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2003. - С. 112.

² Миролюбова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. - С. 27.

Очевидно, что освобождение института регистрации от несвойственных ему функций может создать предпосылки для либерализации соответствующей сферы правового регулирования. Данная сфера требует дальнейшего правового регулирования, что позволит представить регистрацию как добровольное уведомление, обращенное к компетентному органу, 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.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

2.1. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА ПОСТАНОВКИ НА РЕГИСТРАЦИОННЫЙ УЧЕТ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОРЯДОК И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

Регистрация по месту пребывания и месту жительства является разновидностью административно-процедурного производства, основным предназначением которого является обеспечение законных прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства, а также обеспечение эффективной работы органов регистрационного учета по реализации задач и функций паспортно-регистрационной системы.

Административная процедура по осуществлению регистрационного учета граждан Российской Федерации включает в себя регистрацию по месту пребывания и месту жительства, а также снятие с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства.

Специфическая особенность регистрационного производства по сравнению с другими видами регистрационных производств проявляется в том, что регистрация граждан является одновременно правом и обязанностью быть зарегистрированным по месту жительства или по месту пребывания.

Правовой механизм регистрации регламентирован следующими нормативными правовыми актами:

Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 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 должностных лиц, ответственных за регистрацию»;

приказом МВД России от 24 апреля 2018 г. № 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» и др.

Самостоятельный уровень нормативной регламентации свободы передвижения в Российской Федерации и регистрационного учета составляют решения Конституционного Суда Российской Федерации. В качестве примера проанализируем основные из них. Так, постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой»¹ отмечено, что в соответствии с Заключением Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. акты о прописке признаны недействующими. В качестве основного отличия регистрации от прописки было признано то, что факт постановки на регистрационный учет или отсутствие регистрации не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, в том числе права на жилище.

Факт того, что регистрация или ее отсутствие не является основанием для ограничения избирательных прав граждан закреплен постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 г. «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия-Алания»².

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на

¹ По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 18. - Ст. 1708.

² По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 г. «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия-Алания»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 48. - Ст. 4692.

постоянное жительство в названные регионы»¹. В данном постановлении отмечается, что свобода выбора места жительства определяется исключительно волеизъявлением гражданина и может быть ограничена федеральным законом в строго установленных случаях.

Это свидетельствует о том, что уполномоченные органы обязаны лишь фиксировать посредством регистрации волеизъявление гражданина при выборе им места жительства, вследствие чего Конституционным Судом Российской Федерации было подтверждено, что регистрационный учет должен носить уведомительный, а не разрешительный характер и не являться основанием для ограничения права гражданина на свободу передвижения. Однако выводов суда в 1996 году оказалось недостаточно, чтобы признать неконституционными аналогичные нормы закона Московской области. В связи с чем 2 июля 1997 г. принято постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 10-П. Кроме того, в 2001 году имели место разногласия между полномочным представителем Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе Г. Полтавченко и мэром г. Москвы Ю. Лужковым (причиной послужило исполнение вышеуказанного постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г.).

В 1998 году Конституционный Суд Российской Федерации (постановление от 15 января 1998 г. № 2-П²) признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения, запрещающие получение заграничного паспорта при отсутствии регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

Особое значение имело постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713». В постановлении подчеркивается, что «... хотя

¹ По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 16. - Ст. 1909.

² По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 4. - Ст. 531.

уведомление гражданина о месте своего пребывания или жительства является обязанностью, вместе с тем сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод. Соответственно, органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства»¹.

Обращает внимание еще один вывод Конституционного Суда Российской Федерации: «Механизм использования такого правового средства, как регистрация, не должен служить целям, не совместимым с ее уведомительным характером, поскольку иное приводит к чрезмерному ограничению прав и свобод граждан в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений».

Защите прав безработных посвящено Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 октября 2000 г. № 199-О².

Правоприменительная практика складывалась из того, что условием регистрации в качестве безработного была регистрация по месту жительства. Вопросы назначения пенсии под условием регистрации по месту жительства были оценены соответствующим образом в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2001 г. № 49-О «По жалобам граждан Мартенса Владимира Яковлевича и Столпнер Ларисы Степановны на нарушение их конституционных прав положениями статей 4 и 117 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации»³.

¹ По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 4-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 6. - Ст. 783.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 40.1 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 1 статьи 12 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 октября 2000 г. № 199-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2001. - № 1. - С. 16-18.

³ По жалобам граждан Мартенса Владимира Яковлевича и Столпнер Ларисы Степановны на нарушение их конституционных прав положениями статей 4 и 117 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2001 г. № 49-О // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 18. - Ст. 1907.

При оценке качества национального законодательства в механизме правового регулирования регистрационного учета следует отметить, что большинство подзаконных актов разной юридической силы, издаваемых различными нормотворческими органами, не способствуют эффективному правовому регулированию и достижению государственных целей осуществления регистрационного учета, создают условия для нарушения прав мигрантов. «Пакетный» принцип правового регулирования в данной сфере просматривается крайне слабо.

Приведение законодательства в указанной области в соответствие с Конституцией России и федеральными законами посредством использования постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, обобщенных материалов Уполномоченного по правам человека. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также информационных материалов иных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации бесспорно способствовало совершенствованию законодательства в области регистрационного учета

Следует поддержать позицию авторов о необходимости принятия в целях более эффективного осуществления паспортно-регистрационного учета граждан России Федерального закона «О паспортно-регистрационном учете граждан Российской Федерации в Российской Федерации», по аналогии с действующим правовым регулированием миграционного учета иностранных граждан¹. Указанный закон должен содержать общие принципы правового регулирования, в том числе прописав уведомительный характер регистрации, основные понятия, вопросы, касающиеся изъятия документов, удостоверяющих личность, а также их проверки».

Рассмотрение действующего законодательства в области регистрационного учета граждан позволяет выделить следующие субъекты регистрационного производства:

- непосредственно органы регистрационного учета;
- органы, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрационного производства;

¹ Егулов В.А. Проблемы административной ответственности за проживание гражданина Российской Федерации без регистрации по месту пребывания // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 4. - С. 305-310.

- органы, сфера деятельности которых направлена на обеспечение реализации правил регистрационного учета, правил паспортно-регистрационной системы¹.

Так, в соответствии с пунктом 2 Правил регистрационного учета органами регистрационного учета являются территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Данная сфера полномочий возвращена в юрисдикцию органов внутренних дел в связи со структурными изменениями в системе МВД России.

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»² ФМС России упразднена как отдельное ведомство, функции и полномочия переданы МВД России, в том числе и в сфере паспортно-регистрационного режима. В соответствии с подпунктом 49 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного с Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, полномочия по ведению регистрационного учета граждан Российской Федерации в пределах России по месту жительства возложены на МВД России³. В свою очередь, перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию, предусмотрен в приложении к постановлению Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713:

- должностные лица органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, органов местного самоуправления в области жилищных отношений, занимающие постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил

¹ Костенников М.В., Куракин А.В. Паспортно-регистрационная система и административно-правовые средства ее обеспечения: учебное пособие. - М., 2005. - С. 248.

² О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 15. - Ст. 2071.

³ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (в ред. от 18 июля 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 52. - Ст. 7614.

пользования жилыми помещениями государственного и муниципального жилищного фонда;

- собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими жилыми помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей жилищным фондом организации;

- уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами;

- уполномоченные должностные лица многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг»¹.

Обращаясь непосредственно к административной процедуре регистрационного учета, следует отметить, что в зависимости от временного критерия различают постоянную и временную регистрацию по месту жительства и пребывания.

Под местом жительства следует понимать жилой дом, квартиру, комнату, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и где он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина².

Место пребывания - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных

¹ 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 с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 30. - Ст. 2939.

² О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. - 1993. - № 152.

работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, где он проживает временно¹.

Производство по делам о регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства, как правило, начинается по инициативе заинтересованных физических лиц на основании заявления, представляющего собой обращение в органы регистрационного учета и снятие с регистрационного учета гражданина России по месту пребывания и месту жительства.

Производство по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации следует подразделить на следующие стадии.

В качестве начальной стадии регистрационного производства необходимо выделить возбуждение регистрационного дела и предварительную проверку представленных для регистрации документов. Дело считается возбужденным с момента подачи гражданином (законными представителями) заявления о регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а также снятии гражданина или лиц, не достигших 14-летнего возраста, с регистрационного учета и приложенных к данному заявлению документов.

С учетом поправок 2010 года² заявление, а также иные документы могут быть предоставлены не только по почте, но и в форме электронных документов, порядок оформления которых определяется Правительством Российской Федерации, и направлены в орган регистрационного учета с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая Единый портал государственных и муниципальных услуг³.

Несмотря на достоинство современных технологий, одним из проблемных вопросов, с точки зрения практической реализации, является отсутствие технической возможности приобщать к заявлению, поданному гражданином в форме электронного документа, копии документов, являющихся основанием для временного проживания в заявленном им

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. - 1993. - № 152.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 31. - Ст. 4196.

³ Там же.

жилом помещении. Так, Административным регламентом предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации предусмотрено право гражданина подать заявление о регистрации по месту пребывания и по месту жительства в форме электронного документа через Единый портал¹. При этом заявитель одновременно подает копии документа, являющегося основанием для временного проживания (либо вселения) в заявленном им жилом помещении в электронной форме². Таким образом, в настоящее время у гражданина отсутствует техническая возможность приобщать к заявлению, поданному в форме электронного документа, копии документов, являющихся основанием для временного проживания в заявленном им жилом помещении³. В связи с чем проблемным вопросом является осуществление подразделениями по вопросам миграции регистрации граждан с истребованием от них документов, являющихся основанием для регистрации.

На рассматриваемой стадии в обязанности уполномоченных лиц, ответственных за регистрацию, входит проверка подлинности документов, представленных гражданином.

Обращаясь к срокам подачи заявления, следует отметить, что гражданин обязан зарегистрироваться по месту пребывания в случае пребывания на территории свыше 90 дней, соответственно, до истечения указанного срока гражданин обязан подать документы. При регистрации по месту жительства гражданин обязан предоставить документы не позднее семи дней со дня прибытия.

Обращает на себя внимание факт, что «... гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, если жилое помещение, в котором он зарегистрирован по месту жительства, находится в том же или ином населенном пункте того

¹ 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: приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10 сентября 2020 г.).

² Морукова А.А., Калинина С.В. Обеспечение информационной безопасности при обращении граждан в электронной форме. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Ю.Е. Аврутина. - СПб., 2017. - С. 245-249.

³ О внесении изменения в статью 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 402-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 49. - Ст. 6845.

же субъекта Российской Федерации»¹ (например, гражданин зарегистрирован в поселке Выгоничи Брянской области, а проживает в Брянске).

Аналогичный механизм предусмотрен для Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, несмотря на то, что указанные субъекты являются самостоятельными субъектами Российской Федерации.

В соответствии с Правилами регистрационного учета для регистрации необходим следующий перечень документов:

по месту жительства: документ, удостоверяющий личность, заявление установленной формы о регистрации по месту жительства, документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение;

по месту пребывания: документ, удостоверяющий личность, заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания, документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения, свидетельство о государственной регистрации права на жилое помещение или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

В соответствии с нормами статьи 24 Правил регистрации лицо без определенного места жительства в случае отсутствия у него документа, удостоверяющего личность, может быть зарегистрировано по месту пребывания по адресу организации социального обслуживания лиц без определенного места жительства только на основании заявления о регистрации по месту пребывания по форме № 1. Срок регистрации согласовывается с администрацией данной организации, подтверждающим документом является свидетельство о регистрации по месту пребывания.

С учетом того, что в качестве заявителей на регистрацию могут выступать и граждане иностранных государств, целесообразно дополнить указанную статью Правил регистрации нормой следующего содержания: «В случае отсутствия у гражданина документа, удостоверяющего личность, регистрация по месту его пребывания производится только после процедуры установления личности и проведения проверки наличия гражданства Российской Федерации».

При поступлении заявления гражданина о регистрации по месту пребывания по форме № 1 лица, ответственные за регистрацию,

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. - 1993. - № 152.

осуществляют первичный прием от граждан документов на регистрацию, в присутствии заявителя проверяют комплектность представленных документов и правильность их оформления, составляют в двух экземплярах адресные листки прибытия, а при поступлении документов о регистрации по месту жительства, кроме того, заполняют карточку регистрации по форме № 9, поквартирную карточку по форме № 10 или вносят соответствующие сведения в домовую книгу, адресные листки прибытия по форме № 2, листок статистического учета прибытия по форме № 12П.

Лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, а также граждане и юридические лица в трехдневный срок со дня обращения граждан передают вышеуказанные документы, а также адресные листки прибытия и формы статистического учета (при регистрации по месту жительства) в органы регистрационного учета.

Рассмотрение документов и принятие решения - вторая стадия регистрационного производства. На данной стадии сотрудники территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (подразделение по вопросам миграции) в трехдневный срок рассматривают поступившие от должностных лиц, ответственных за регистрацию, документы, сверяют их подлинность, проверяют правильность и полноту заполнения адресных листов прибытия по форме № 2, листов статистического учета по форме № 12П и № 12В, соответствие записей в них, а также в карточках регистрации по форме № 9, в поквартирных карточках по форме № 10 и домовых книгах по форме № 11 сведениям, указанным в представленных на регистрацию граждан документах, производят проверку регистрируемых граждан по учётам адресно-справочного бюро и информационного центра на наличие компрометирующих материалов.

Решение о регистрации или об отказе в таковой принимается в трехдневный срок со дня получения документов единолично уполномоченным на то должностным лицом регистрирующего органа, как правило, руководителем.

В случае отказа в регистрации вся документация в целях последующего вручения гражданам возвращается должностным лицам, ответственным за регистрацию, а также собственникам жилых помещений, предоставляющим для проживания свое жилье. При этом регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом жительства, осуществляется на указанный в заявлении срок, определенный по взаимному соглашению:

- с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними совершеннолетними гражданами - при условии проживания в домах государственного или муниципального жилищного фонда;

- с собственниками жилых помещений;

- с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений.

В заявлении на регистрацию производится запись о принятом решении с указанием оснований регистрации со ссылкой на соответствующие пункты (подпункты) Правил или иных оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации. О принятом решении гражданин предварительно информируется по телефону (при его наличии).

Подтверждением регистрации по месту пребывания является свидетельство о регистрации по месту пребывания, регистрации по месту жительства - это отметка в паспорте о регистрации по месту жительства или свидетельство о регистрации по месту жительства для лиц, не достигших возраста 14 лет.

Действующий закон устанавливает срок регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания либо по месту жительства не позднее восьми рабочих дней. В случае нахождения документов, необходимых для вселения, в распоряжении государственных органов или органов местного самоуправления, заявитель вправе данные документы не предъявлять, так как обязанность запрашивать данную документацию у государственных органов законодатель возложил на территориальные органы внутренних дел, ответственные за регистрацию. На практике возникают сложности, обусловленные задержкой предоставления соответствующих документов (с нарушением установленного восьмидневного срока). В связи с чем, в свою очередь, возникает проблема осуществления органом регистрационного учета регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания либо по месту жительства в установленный срок¹.

Представляется, что решение данного вопроса в случае несвоевременного поступления в органы регистрационного учета необходимых ответов из государственных органов или органов местного самоуправления возможно путем законодательного закрепления правового механизма автоматического продления установленного срока предоставления рассматриваемой государственной услуги. «В целях предоставления информации о регистрации граждан Российской

¹ Калинина С.В., Морукова А.А. Государственный контроль и управление миграционными процессами // Миграционное право. - 2017. - № 2. - С. 27.

Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел организуют и ведут адресно-справочную работу.

Адресно-справочная информация предоставляется физическим и юридическим лицам по их запросам территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел при наличии согласия лица, в отношении которого такая информация запрашивается. Порядок предоставления адресно-справочной информации и порядок организации и ведения адресно-справочной работы устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Информация, содержащаяся в базе данных, также предоставляется органам государственной власти и органам местного самоуправления в случаях, когда это необходимо для осуществления ими своих полномочий, в том числе для предоставления государственных и муниципальных услуг»¹.

2.2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА СНЯТИЯ С РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Обращаясь к процедуре снятия с регистрационного учета, следует отметить, что ее механизм предусмотрен разделом V Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации². Граждане считаются снятыми с регистрационного учета по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, по истечении срока пребывания, указанного в заявлении о регистрации, а в гостиницах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, больницах, на туристических базах и в иных подобных учреждениях - по выбытии граждан.

Заявления о снятии с регистрационного учета по месту пребывания от гражданина и составления адресного листка убытия по форме № 7

¹ Калинина С.В., Морукова А.А. Государственный контроль и управление миграционными процессами. - С. 29.

² 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: постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 30. - Ст. 2939.

не требуется, за исключением случаев, когда зарегистрированные по месту пребывания граждане имеют намерение выехать с места пребывания до истечения заявленного срока.

В соответствии со статьей 31 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» снятие граждан с регистрационного учета по месту жительства осуществляется в следующих случаях:

- «... изменения места жительства - на основании заявления гражданина в письменной форме или в форме электронного документа о регистрации по новому месту жительства;

- признания гражданина безвестно отсутствующим - на основании вступившего в законную силу решения суда;

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

- выселения гражданина из занимаемого им жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением - на основании вступившего в законную силу решения суда;

- обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или совершения неправомερных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации - на основании вступившего в законную силу решения суда;

- изменения гражданином, относящимся к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой или полукочевой образ жизни, маршрутов кочевий, в результате чего такие маршруты стали проходить за границами муниципального района, по адресу местной администрации поселения которого он зарегистрирован по месту жительства, на основании заявления гражданина;

- прекращения гражданином указанного кочевого и (или) полукочевого образа жизни - на основании заявления гражданина в письменной форме;

- выявления факта фиктивной регистрации гражданина Российской Федерации по месту жительства - на основании решения органа регистрационного учета, принятого в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел»¹.

Решение о снятии граждан с регистрационного учета по месту жительства принимается руководителем органа регистрационного учета в течение трех дней с момента получения соответствующих документов путем проставления в их паспортах, карточках регистрации по форме № 9 или домовых книгах по форме № 11, а также на вторых экземплярах

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. - 1993. - № 152.

листочков убытия по форме № 7 штампа о снятии с регистрационного учета по месту жительства.

Процедура снятия с регистрационного учета также не лишена недостатков. В частности, одним из проблемных вопросов на сегодня является отсутствие действенного механизма снятия с регистрационного учета усыновленных (удочеренных) детей. Сложности обусловлены изменением персональных данных ребенка (фамилии, отчества и даже имени) при усыновлении (удочерении) детей.

В правоприменительной практике возникает проблема снятия с учета усыновленного ребенка по прежнему месту жительства, так как там он значится под недействительными (прежними) установочными данными.

Аналогичная ситуация возникает при снятии с регистрационного учета (при перерегистрации) граждан, у которых паспорта гражданина Российской Федерации были признаны выданными в нарушение установленного порядка¹.

В настоящее время достаточно открыто обсуждаются идеи по реформированию системы регистрационного учета, в частности, касаясь передачи указанных функций в МФЦ, Росреестр и т.д. Однако необходимо отметить, что механизм регистрации связан с достаточно большим объемом информации различной степени конфиденциальности - это государственная, служебная тайны и, безусловно, персональные данные граждан. Обеспечение правового режима сохранности и рационального использования этих данных в процессе управления - задача и организационная, и правовая.

Представляется, что на современном этапе именно структуры органов внутренних дел позволяют на надлежащем уровне организовать работу по исполнению законодательства о регистрационном учете и документированию населения: во-первых, органы внутренних дел обладают достаточными полномочиями; во-вторых, имеют значительный практический опыт работы в указанной сфере. Кроме того, до выделения ФМС России в 2004 году в качестве самостоятельной структуры функции по регистрационному учету возлагались на органы внутренних дел визовыми службами и подразделениями по делам миграции МВД России².

Основной целью регистрации является создание условий для реализации прав субъектов, а также обеспечение исполнения возложенных на них обязанностей. Кроме того, регистрационная деятельность, в частности, органов внутренних дел, выступает одним из средств обеспечения безопасности, как личности, так общественной

¹ Востриков В.В. Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации. - С. 128.

² Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров. - М., 2016. - С. 534.

и государственной безопасности. Сегодня регистрация оказывает существенную помощь в розыске лиц, подозреваемых в совершении преступлений и административных правонарушений, скрывающихся от органов дознания, следствия, суда, а также уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, обеспечивает устранение некоторых причин и условий, способствующих совершению различного рода противоправных деяний. Именно этот факт является еще одним подтверждением того, что регистрационный учет по месту пребывания и по месту жительства соответствует тем функциям, которые должны быть возложены на подразделения органов внутренних дел.

2.3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА

Эффективность осуществления регистрационного учета напрямую связана с качеством правового регулирования и результативностью правоприменительной практики, их соответствием конституционным положениям. В связи с чем представляет научный интерес обращение к проблемам и противоречиям действующего законодательства, регулирующего порядок осуществления регистрационного учета.

Несовершенство понятийного аппарата называется в числе основных причин появления правовых проблем при осуществлении регистрационного учета. В действующем законодательстве используется несколько смежных, несогласованных между собой понятий для обозначения места нахождения физических лиц на территории Российской Федерации и за ее пределами: «жилище», «место жительства», «место пребывания», «последнее место жительства», «место нахождения», «место постоянного проживания», «место постоянного или преимущественного проживания» и т.д.

Основные трудности обусловлены жестким подходом к определению жилого помещения - места, в котором может быть осуществлена регистрация. На практике является типичной ситуация, когда оформление регистрации по месту жительства невозможно, так как место фактического проживания не является жилым в соответствии с требованиями действующего законодательства. К сожалению, регистрационный учет пока тесно связан с категориями жилищного законодательства. Термин «жилое помещение», использованный в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации

на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», раскрывается в нормах ЖК РФ: жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства).

«Сегодня регистрация граждан по месту пребывания по-прежнему пытается выполнять несвойственную ей функцию подтверждения права пользования жилым помещением; если бы регистрация по месту пребывания стала действительно простым актом уведомления о фактическом месте нахождения гражданина, не обременительным для него по процедуре и не влекущим для лица, предоставляющего жилое помещение, правовых последствий, не свойственных регистрации как учетной операции, то сами собой исчезли бы проблемы «фиктивной регистрации» и оказались бы не востребуемыми «резиновые дома»¹.

В настоящее время целесообразно расширение перечня мест, в которых гражданин может быть зарегистрирован. Причем необходимо изменить общий подход, а не указывать на единственное исключение для граждан, относящихся к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущему кочевой и (или) полукочевой образ жизни, и не имеющих места, где они постоянно или преимущественно проживают. Это позволит в определенной степени упростить процедуру регистрационного учета и предоставит гражданам, не имеющим по объективным причинам возможности зарегистрироваться по месту пребывания или по месту жительства в жилых помещениях, законный способ реализовать обязанность по постановке на регистрационный учет.

Одним из обоснований расширения перечня мест, в которых гражданин может быть поставлен на регистрационный учет, является ключевая задача института регистрационного учета, а именно: выявлять фактическое место нахождения гражданина (термин «место нахождения» в данном случае используется как собирательный), а не реализовывать его жилищные права. Примеры для такого изменения подхода к определению места нахождения уже имеются. В частности, в соответствии с пунктом 3 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие - граждане, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей, прибывшие на новое место военной службы, до получения жилых помещений по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными

¹ Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования. - С. 38-44.

правовыми актами Российской Федерации, регистрируются по месту жительства, в том числе по их просьбе по адресам воинских частей.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 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 Российской Федерации подчеркнул, что Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», осуществляющий регулирование в публично-правовой сфере регистрации граждан по месту пребывания и жительства, не связывает регистрацию ни с определенным имущественным правом на конкретное жилое строение, ни с целевым назначением земельного участка, на котором оно возведено, и, соответственно, не затрагивает гражданско-правовой статус садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений.

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 взять во внимание случаи, когда лицо может быть 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). Законодательством, регламентирующим процедуру регистрационного учета, не предусматривается ограничений в постановке граждан на регистрационный учет (по санитарным нормам, определяющим количество квадратных метров площади жилого помещения, приходящейся на одного человека). Регистрация производится при условии предоставления установленного законодательством перечня документов¹.

«Органы регистрационного учета не вправе проверять наличие достаточной для проживания (пребывания) жилой площади, соблюдение санитарных норм, отказывать в регистрации. Соответственно, данная коллизия позволяет недобросовестным собственникам и нанимателям

¹ Сомик К.В., Зуева А.С. Управление процессами миграции и занятости в Московском регионе на основе современных методов моделирования и прогнозирования // Миграционное право. - 2015. - № 3. - С. 17-26.

жилых помещений злоупотреблять своим имущественным правом, что допускает оформление регистрации на ничтожно малой площади, на которой фактически не может разместиться большое число людей. Ситуации, когда в одном жилом помещении на одного человека может приходиться менее одного квадратного метра, противоречат цели регистрационного учета (отражение факта временного или постоянного проживания гражданина в жилом помещении)»¹.

В связи с изложенным представляется целесообразным рассмотреть вопрос о закреплении законодательного ограничения регистрационного учета граждан, как по месту жительства, так и по месту пребывания с учетом санитарных норм, площади жилого помещения, за исключением членов семьи. Принятие данной нормы помогло бы исключить возможность злоупотребления своими правами собственниками жилых помещений. В частности, в Жилищном кодексе Российской Федерации необходимо предусмотреть норму следующего содержания: «Если при вселении в жилое помещение на долю гражданина приходится менее шести квадратных метров общей жилой площади, то органы регистрационного учета вправе отказать ему в регистрации в данном жилом помещении». Данная норма при этом не должна касаться членов семьи собственника (нанимателя), она относится только к иным (третьим) лицам, которым собственник (наниматель) предоставляет право вселиться в жилое помещение. С данной проблемой тесно связана проблема так называемых «резиновых квартир». Существование таких квартир вызвано вынужденной необходимостью граждан регистрироваться по месту пребывания для реализации субъективных прав и во избежание предусмотренной ответственности за нарушение регистрационного режима. Думается, что «резиновые дома», где сегодня регистрируется по месту пребывания по несколько сотен жильцов без намерения вселения, могут оказаться невостребованными в условиях, когда регистрация по месту пребывания действительно станет простым актом уведомления компетентного органа о фактическом месте нахождения гражданина. При этом процедура регистрации по месту жительства и пребывания должна быть не обременительной для самого заявителя, не влечь правовых последствий, не свойственных регистрации как учетной операции для лица, предоставляющего жилое помещение².

¹ Калинина С.В., Сандугей А.Н. Актуальные проблемы осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации // Миграционное право. - 2017. - № 4. - С. 11-13.

² Сергеев А.А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования. - С. 38-44.

Одним из проблемных вопросов предоставления государственной услуги по регистрационному учету по месту жительства (пребывания) граждан Российской Федерации является истребование согласия собственников в случае владения и пользования имуществом, находящимся в общей долевой собственности в коммунальной квартире или многоквартирном доме с коридорной системой (бывшие общежития). Общее имущество в коммунальной квартире собственника комнаты пропорционально размеру общей площади. По документам, подтверждающим право собственности Росреестра, указана только доля в праве общей долевой собственности без указания нумерации комнат (жилых помещений) и выделения их в отдельную собственность конкретных лиц. Таким образом, при регистрации каждого гражданина необходимо предоставить согласие всех сосособственников коммунальной квартиры или этажа дома. Учитывая, что участников общей долевой собственности может быть пять и более человек (иногда число превышает 50 сосособственников), получить согласие всех сосособственников невозможно, вследствие этого государственная услуга не будет оказана.

Нерешенным до настоящего времени на законодательном уровне остается вопрос о регистрации граждан по месту жительства в жилых строениях, расположенных на садовых земельных участках. Решение о регистрации по месту жительства собственника и членов его семьи, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, в жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов или сельскохозяйственного назначения, принимается на основании решения суда либо уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о признании такого жилого строения пригодным для постоянного проживания собственника и членов его семьи.

Нередко в постановлениях местных администраций о присвоении адреса указывается наименование садоводческих товариществ, что вызывает определенные трудности при внесении в учеты информации о месте жительства гражданина (программным обеспечением не предусмотрено внесение в учеты названий садоводческих товариществ).

В качестве решения существующих проблем важно придать регистрационному учету реальный, а не декларативный характер. Отсутствие регистрации по месту фактического проживания может создать неудобства в реализации прав и свобод граждан или привести к нарушению этих прав. При этом, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, регистрация граждан должна осуществляться по месту фактического проживания, для того чтобы место их жительства было определено с достаточной степенью

точности. В то же время регистрация при изменении места жительства должна служить именно средством должного уведомления государства о месте нахождения гражданина, чтобы выполнение им обязанностей контролировалось государством.

Наряду с указанными проблемами правового и информационного обеспечения регистрационной работы единых правовых подходов требует порядок регистрации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и членов их семей, прибывших на новое место военной службы по месту жительства и месту пребывания по адресам воинских частей (юридический адрес), притом что воинские части по свидетельствам о государственной регистрации права собственности имеют значение - «нежилое». Следует отметить, что необходимость регистрации как таковой является еще одним из дискуссионных вопросов: высказывается точка зрения о целесообразности отмены на законодательном уровне обязанности регистрации по месту пребывания для большинства российских граждан¹. Регистрацию по месту пребывания предлагается сохранить для отдельных категорий граждан (лиц, ранее судимых за умышленные преступления, лиц, состоящих на учете в наркологических и психоневрологических диспансерах, лиц, больных алкоголизмом или наркоманией, состоящих на соответствующем учете в медицинских организациях; поднадзорных лиц; лиц без определенного места жительства, ведущих бродяжнический или иной подобный образ жизни и прочее), так как перемещение вышеуказанных категорий граждан должно контролироваться государством в целях недопущения последними совершения противоправных деяний при нахождении в других субъектах государства. Причем регистрация по месту пребывания данной категории граждан предлагается не по истечении девяноста дней, а не позднее семи дней со дня прибытия их на территорию субъектов Российской Федерации, где они постоянно не проживают. Одна из неясностей в случае отмены системы регистрации - способ учета граждан.

Ситуацию проясняет международный опыт - учет можно вести по квитанциям на оплату коммунальных платежей (Франция, Великобритания), по месту работы (Греция), по месту налогового учета (Бразилия), по месту голосования на выборах (ЮАР, Израиль), по системам кредитования и иного электронного учета (США). Данная мера является кардинальной и исключает возможность государству обеспечивать статистическую функцию передвижения населения.

¹ Лобода А.Е. Актуальные аспекты регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении // Вестник Московского университета МВД России. - 2016. - № 29. - С. 33-48.

Альтернативным вариантом решения данной проблемы может стать введение упрощенной процедуры регистрации по месту пребывания по аналогии с процедурой, предусмотренной в пункте 26 Правил регистрации граждан России применительно к гражданам, связанным по условиям и характеру работы с постоянным передвижением (лица из состава морского и речного флотов, работники геологических, поисковых экспедиций и другие). Данная категория граждан регистрируется по месту дислокации соответствующих пароходств, флотилий, организаций и учреждений. В нашем случае регистрация граждан Российской Федерации, не имеющих места жительства или места пребывания, возможна по адресу органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого граждане проживают или находятся.

Для упрощения процедуры предлагается также образование специальных пунктов регистрационного учета по месту пребывания, куда гражданин должен обратиться при прибытии в другой регион и оставить информацию о своем фактическом месте нахождения. Такие изменения способны упростить процессы внутренней миграции в Российской Федерации, а также устранить административные барьеры при передвижении и выборе места пребывания в пределах территории нашего государства.

Одним из проблемных вопросов является установление ответственности за проживание граждан Российской Федерации без регистрации по месту пребывания, так как существование подобной обязанности для законопослушных граждан России создает им массу проблем и неудобств в реализации конституционного права на свободу передвижения и выбор места пребывания.

Подчернем, что регистрационный учет является не только правом, но и обязанностью гражданина: «Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»¹. Исполнение данной обязанности обеспечивается мерами как административной (часть 1 статьи 19.15.1 КоАП РФ, часть 2 статьи 19.15.1 КоАП РФ), так и уголовной ответственности (статья 322.2 УК РФ). Вместе с тем само существование института ответственности за нарушение правил постановки на регистрационный учет неоднозначно оценивается многими исследователями²: «... законодателю не удалось

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. - 1993. - № 152.

² Лимонова Н.А. Проблемы гарантирования исполнения обязанностей граждан Российской Федерации в области свободы передвижения. - С. 8-11.

ответить на вопрос о том, достигают ли запрещенные действия той степени вредности, при которой можно говорить о совершении именно общественно опасного деяния»¹.

Некоторые ученые сходятся во мнении «... исключить условия привлечения к административной ответственности внутренних мигрантов»². «Для законопослушных граждан Российской Федерации, зарегистрированных по месту жительства на территории Российской Федерации, обязанность регистрироваться по месту пребывания должна быть отменена, для чего необходимо внести соответствующие изменения как в Закон Российской Федерации № 5242-1, так и в статью 19.15.1 КоАП РФ, исключив ответственность за отсутствие у граждан России регистрации по месту пребывания»³. Однако «... приняв законодательную конструкцию регистрационного режима и провозгласив правонаделительную цель регистрации, законодатель фактически сохранил ее правоохранительное значение».

Необходимо отметить в существующей административной ответственности и во введении значительных штрафных санкций особую значимость для государства вопросов применения и реализации правил регистрационного учета. Введение уголовной ответственности за фиктивную регистрацию свидетельствует об актуальности вопросов регистрационного учета для государства и общества⁴.

Следует также обратить внимание на то, что, несмотря на явное противоречие в законодательстве, связанное с установлением ответственности за нарушение правил по сути уведомительной регистрации, Конституционный Суд Российской Федерации воздержался от проверок конституционности соответствующих правовых норм.

Неоднозначность существования административной ответственности за нарушение регистрационного режима (19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ)

¹ Борисов С.В. Уголовная ответственность за фиктивную регистрацию (постановку на учет) по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации // Юридическая наука. - 2015. - № 2. - С. 66; Петрова И.А., Маслов М.Е. Уголовная ответственность за фиктивную регистрацию и фиктивную постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства // Вопросы теории и практики. - 2015. - № 9 (59). - С. 134.

² Школяренко Е.А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование // Журнал российского права. - 2004. - № 5. - С. 23.

³ Егупов В.А., Сафронова М.О. Проблемы административной ответственности за проживание гражданина Российской Федерации без регистрации по месту пребывания. - С. 307.

⁴ Островская А.С. Регистрационный учет по месту пребывания и месту жительства в Российской Федерации: поиск путей реформирования. - С. 2.

и введения в 2014 году уголовной ответственности за фиктивную регистрацию (статья 322.2 УК РФ) связана с рядом обстоятельств:

- во-первых, неоднократно было отмечено, что коренным отличием регистрации от прописки является то, что она (или ее отсутствие) не может служить условием реализации прав и свобод или основанием их ограничений. В то же время применение санкций, связанных со взиманием штрафа, является ограничением права собственности гражданина. Об этом, в частности, четко говорится в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П¹, от 30 июля 2001 г. № 13-П². Получается, что законодатель вводит отсутствие регистрации как основание ограничения права собственности;

- во-вторых, неоднозначность установления административной ответственности за нарушение регистрационного режима связывается в первую очередь с формальным составом правонарушения: гражданин может быть подвергнут санкции при отсутствии регистрации независимо от возникновения неблагоприятных последствий или трудностей для государства и граждан. Подобное законодательное положение может рассматриваться как ограничение права на свободу передвижения и в целом умаляет значимость данного права как конституционной ценности. Отметим, что согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации правовой режим ограничений права на выбор места жительства может вводиться федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации ограничения прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в процессе осуществления этих прав должны быть связаны с необходимостью поиска равновесия между

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 г. «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 20. - Ст. 2173.

² По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 32. - Ст. 3412.

общественными и частными интересами¹. В то же время «... при установлении административной ответственности за нарушение регистрационного режима и уголовной ответственности за фиктивную регистрацию лица можно наблюдать явное преобладание публичных интересов над частными»². Между тем все законопослушные граждане России, вне зависимости, в каком субъекте Российской Федерации они проживают, имеют право свободно передвигаться и выбирать свободно, без всякой регистрации и иных ограничений, место пребывания, не опасаясь отрицательных последствий для себя со стороны правоохранительных органов, привлекающих нарушителей регистрационного режима к административной ответственности за проживание в жилом помещении без регистрации по месту пребывания, пусть и свыше установленного Законом Российской Федерации № 5242-1 срока (90 дней).

Обращает на себя внимание и наличие уголовной ответственности за нарушение регистрационного режима (статья 322.2 УК РФ). Возникает вопрос: всегда ли должны применяться меры именно уголовной ответственности? Некоторые ученые ставят под сомнение степень общественной опасности указанных деяний³. В тех случаях, когда речь идет именно о массовой постановке на регистрационный учет и у сторон правоотношений установлен корыстный мотив, необходимость бесспорна, в иных же случаях, когда выявлен факт фиктивной регистрации одного или двух граждан, введение уголовной ответственности представляется мерой чрезмерно жесткой. Так, размер наказаний, предусмотренный законодателем за фиктивную регистрацию и фиктивную постановку на учет, установлен такой же жесткий, как и за преступления с более высокой степенью общественной опасности; за фиктивную регистрацию по месту пребывания или по месту жительства предусмотрено наказание от 100 тыс. до 500 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительные работы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишение свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Аналогичные наказания предусмотрены, например, за убийство, совершенное

¹ По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 16. - Ст. 1909.

² Михеева И.В., Долкова Е.А. Свобода передвижения и регистрация граждан по месту жительства: конституционное право и административная обязанность. - С.147.

³ Гладких В.И. Новые правовые механизмы противодействия терроризму: критический анализ // Российский следователь. - 2014. - № 5. - С. 34.

в состоянии аффекта, причинение смерти по неосторожности, за доведение до самоубийства, умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью, штраф в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей предусмотрен за кражу, совершенную в крупном размере. Таким образом, полное исключение административной ответственности за нарушение регистрационного учета является преждевременным, однако введение менее жестких санкций за правонарушения, предусмотренные статьей 19.15.1 КоАП РФ, в случае незначительных нарушений, более целесообразно (например, предупреждение).

В вопросе уголовной ответственности за фиктивную регистрацию имеет место несоразмерность общественной опасности правонарушения и предусмотренного за него наказания. Для адекватного противодействия правонарушениям в сфере регистрационного учета достаточно применения административно-правовых мер реагирования. Введение уголовной ответственности за фиктивную регистрацию возможно в случае наличия системности действий или иных признаков, указывающих на то, что лицо занимается такой регистрацией на постоянной основе и извлекает из этого прибыль или доход в крупном размере.

На сегодня отсутствуют нормативно закрепленный порядок выявления факта регистрации без фактического проживания, нормативные критерии определения фактического проживания как такового. Административный регламент 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 Федерации¹ предусматривает лишь общий порядок снятия граждан с регистрационного учета. В то же время при подготовке Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ указывалось на целесообразность разработки порядка выявления органами регистрационного учета факта регистрации по месту пребывания без фактической возможности временного проживания в жилом помещении, а также факта непроживания в жилом помещении лица, зарегистрированного в этом помещении по месту пребывания либо по месту жительства². Это позволяет снизить объем дискретных полномочий органов государственной власти и должностных лиц, уполномоченных принимать соответствующие решения, минимизировать риски злоупотреблений.

¹ 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: приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10 сентября 2020 г.).

² Официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 6605п-П4. Заключение Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от 7 февраля 2013 г. на проект Федерального закона № 200753-6 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10 сентября 2020 г.).

Для обеспечения надлежащей деятельности органов регистрационного учета необходимо не только совершенствование законодательного регулирования в указанной сфере, но и организационное и техническое обеспечение данного регулирования.

В области взаимодействия МВД России с другими ведомствами следует активизировать процесс создания общероссийской системы баз данных о регистрации граждан. Требуется внедрение региональной и отраслевой информационной системы в качестве составной части единой межведомственной федеральной базы данных о регистрационном учете населения. Результатом разработки и внедрения федеральных информационных систем является единое информационное пространство органов внутренних дел Российской Федерации, представляющее совокупность информационных ресурсов, банков данных, технологии их формирования, передачи данных, телекоммуникационных сетей и систем, функционирующих на основе единых принципов и согласованных информационных протоколов обмена данными. Таким образом, регистрация по месту пребывания и месту жительства является разновидностью административно-процедурного производства.

Рассмотрение действующего законодательства в сфере регистрационного учета позволило выделить несколько этапов регистрационного производства, таких, как возбуждение регистрационного дела и предварительная проверка представленных для регистрации документов, рассмотрение документов и принятие решения, снятие с регистрационного учета. Несмотря на регламентированный порядок осуществления административной процедуры регистрационного учета на уровне федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, настоящая процедура, к сожалению, не лишена недостатков, что свидетельствует о необходимости реформирования института регистрационного учета с определенным сохранением при этом функционального назначения по реализации учетной функции государства.

Следует выделить два основных направления, по которым должна осуществляться деятельность в области совершенствования регистрации граждан России по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации - это совершенствование непосредственно нормативно-правового регулирования и совершенствование деятельности органов регистрационного учета в процессе реализации правил регистрационного учета граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нормативное содержание конституционного права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и место жительства включает в себя свободу передвижения каждого гражданина по территории Российской Федерации, свободу выбора места пребывания и места жительства. С личным правом граждан России свободно передвигаться соотносится обязанность государства по обеспечению данного права.

При реализации этого права неизбежно возникают административно-правовые отношения с государственными и иными уполномоченными органами, но в первую очередь правоотношения, возникающие при осуществлении регистрационного учета.

Рассмотрение указанной темы настоящего пособия позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Отечественная паспортно-регистрационная система прошла длительный путь развития, претерпевая различные изменения. Ее становление связано с эволюцией российской государственности, расширением территории и ростом населения, изменением правового статуса социальных групп, с изменением государственного строя, особенностями внутренней и внешней политики на определенных этапах общественного развития. Вместе с тем на различных исторических этапах развития указанной системы ее функции оставались неизменными: надзорная, фискальная и регулятивная функции, функция статистического учета.

Необходимо выделить несколько периодов в формировании паспортно-регистрационной системы:

- 1) XIII-XV века - первые шаги на пути к образованию регистрационной системы, создание письменного учета населения;
- 2) XVI-XIX века - появление первых паспортов, осуществление надзора за паспортным режимом полицией;
- 3) 1900-1917 годы - ослабление жесткого контроля за передвижением населения, отмена ряда ограничений для некоторых податных сословий;
- 4) 1917-1990 годы - отмена дореволюционной регистрационной системы, введение института прописки;
- 5) 1990-1993 годы - современный этап, демократизация паспортно-регистрационной системы, упразднение института разрешительной прописки.

2. Институт регистрационного учета граждан, несмотря на законодательно закрепленный уведомительный характер, до настоящего времени сохраняет отдельные признаки предыдущего института прописки, что указывает на несовершенство механизма регистрационного учета, которое, в свою очередь, создает препятствия на пути реализации

конституционного права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства. Данный факт позволяет утверждать, что причина сохранения элементов разрешительного характера регистрации, или элементов прописки в действующем регистрационном режиме обусловлена той функцией, которую государство возлагает на регистрацию - это рассмотрение регистрации в качестве регулятора миграционных процессов, социальных правоотношений. Противоречие задач регистрационного учета, предусмотренных в Законе Российской Федерации «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», и функций, которые государство возлагает на указанный институт, приводит к ряду ограничений права граждан России на свободу передвижения. Освобождение института регистрации от не свойственных ему функций может создать предпосылки для либерализации соответствующей сферы правового регулирования.

3. Оценка уровня качества национального законодательства в механизме правового регулирования регистрационного учета граждан указывает на то, что большинство подзаконных актов разной юридической силы, издаваемых различными нормотворческими органами, не способствуют эффективному правовому регулированию и достижению государственных целей по осуществлению регистрационного учета, создают условия для нарушения прав граждан. Приведение законодательства в указанной области в соответствие с Конституцией России и федеральными законами посредством использования постановлений Конституционного Суда Российской Федерации позволило усовершенствовать законодательство в области регистрационного учета. В данном случае с целью дальнейшего усовершенствования указанной сферы деятельности требуется принятие Федерального закона «О паспортно-регистрационном учете граждан Российской Федерации в Российской Федерации» по аналогии с действующим правовым регулированием миграционного учета иностранных граждан.

4. Рассмотрение административного механизма регистрационного учета позволяет отнести его к разновидности административно-процедурного производства и выделить несколько его этапов - это возбуждение регистрационного дела, предварительная проверка представленных для регистрации документов, рассмотрение документов, принятие решения и снятие с регистрационного учета.

Несмотря на регламентированный порядок осуществления административной процедуры регистрационного учета на уровне федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов данная процедура не лишена недостатков. В частности, необходимо

учитывать, что заявителями на предоставление государственной услуги могут выступать иностранные граждане, поэтому в Положении статьи 24 следует указать, что в случае отсутствия у гражданина документа, удостоверяющего личность, регистрация по месту его пребывания производится только после процедуры установления личности и проведения проверки наличия гражданства Российской Федерации.

При решении проблемы, касающейся осуществления органом регистрационного учета регистрации гражданина в установленный срок в связи с нарушением установленного восьмидневного срока исполнения запросов органов регистрационного учета о предоставлении необходимой документации при обращении в органы государственной власти и органы местного самоуправления требуется предусмотреть правовой механизм автоматического продления установленного срока предоставления рассматриваемой государственной услуги по регистрационному учету.

Ситуации, когда в одном жилом помещении на одного человека может приходиться менее одного квадратного метра, противоречат цели регистрационного учета (отражение факта временного или постоянного проживания гражданина в жилом помещении). В целях исключения злоупотребления прав собственниками жилых помещений, допускающих оформление регистрации на ничтожно малой площади, где фактически не может разместиться большое число людей, целесообразно рассмотреть вопрос о закреплении законодательного ограничения регистрационного учета граждан, как по месту жительства, так и по месту пребывания с учетом санитарных норм, площади жилого помещения, за исключением членов семьи. В частности, в Жилищном кодексе Российской Федерации должно быть указано, что если при вселении в жилое помещение на долю гражданина приходится менее шести квадратных метров общей жилой площади, то органы регистрационного учета вправе отказать ему в регистрации в данном жилом помещении. Однако данная норма при этом не должна касаться членов семьи собственника (нанимателя), она относится только к иным (третьим) лицам, которым собственник (наниматель) предоставляет право вселиться в жилое помещение.

5. Рассмотрение правового регулирования регистрационного учета позволяет выделить вопросы, касающиеся «резиновых квартир», осуществления регистрационного учета в связи с необходимостью истребования согласия собственников в случае владения и пользования имуществом, находящимся в общей долевой собственности в коммунальной квартире или многоквартирном доме с коридорной системой (бывшие общежития), и прочие.

Решение этих вопросов требует введения упрощенной процедуры регистрации по месту пребывания по аналогии с процедурой, предусмотренной в пункте 26 Правил регистрации граждан России, применительно к гражданам, связанным по условиям и характеру работы с постоянным передвижением (лица из состава морского и речного флотов, работники геологических, поисковых экспедиций и другие). Данная категория граждан регистрируется по месту дислокации соответствующих пароходств, флотилий, организаций и учреждений. В данном случае регистрация граждан Российской Федерации, не имеющих места жительства или места пребывания, возможна по адресу органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого граждане проживают или находятся. Для упрощения процедуры предлагается также образование специальных пунктов регистрационного учета по месту пребывания, куда гражданин должен обратиться при прибытии в другой регион и оставить информацию о своем фактическом месте нахождения. Эти изменения, несомненно, упростят процессы внутренней миграции в Российской Федерации, помогут устранить административные барьеры при передвижении граждан и выборе места пребывания в пределах территории нашего государства.

6. Установление ответственности за проживание граждан Российской Федерации без регистрации по месту пребывания является препятствием в реализации конституционного права граждан Российской Федерации на свободу передвижения и выбор места пребывания. Нормы действующего законодательства ставят граждан, не имеющих по объективным причинам возможности зарегистрироваться по месту пребывания или по месту жительства в жилых помещениях, в статус правонарушителя. В случае незначительных нарушений требуется введение менее жестких санкций за правонарушения, предусмотренные статьей 19.15.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (например, предупреждение).

В вопросе об уголовной ответственности за фиктивную регистрацию имеет место несоразмерность общественной опасности правонарушения и предусмотренного за него наказания. Для адекватного противодействия правонарушениям в сфере регистрационного учета необходимо применить административно-правовые меры реагирования. За совершение преступных деяний требуется установление административной ответственности; введение уголовной ответственности за фиктивную регистрацию возможно в случае наличия системности действий или иных признаков, указывающих на то, что лицо занимается такой регистрацией на постоянной основе и извлекает из этого прибыль или доход в крупном размере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации : [принята 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года]. - Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

2. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в ред. от 4 февраля 2021 года) : [принят Государственной Думой 20 декабря 2001 года : одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 года]. - Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

3. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 года) : [принят Государственной Думой 24 мая 1996 года : одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 года]. - Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

4. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» : Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 года) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5. Российская Федерация. Законы. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 8 декабря 2020 года) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

6. Российская Федерация. Законы. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 387-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

7. Российская Федерация. Законы. О внесении изменения в статью 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 402-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

8. Российская Федерация. Президент. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере

миграции : Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

9. Российская Федерация. Президент. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (в ред. от 19 февраля 2021 года) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

10. Российская Федерация. Правительство. 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 : Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (в ред. от 25 мая 2017 года) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

11. Российская Федерация. Министерство внутренних дел. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации : Приказ МВД России от 30 сентября 2017 г. № 752 (в ред. от 30 сентября 2017 года) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

12. Российская Федерация. Министерство внутренних дел. 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 : Приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 (в ред. от 31 декабря 2017 года) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

13. Российская Федерация. Министерство внутренних дел. 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 : Приказ МВД России от 24 апреля 2018 г. № 249 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

14. Российская Федерация. Верховный Суд. О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» : Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5243-1 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

15. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Н. Ситаловой : Постановление Конституционного Суда от 25 апреля 1995 г. № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 18. - Ст. 1708.

16. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 г. «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия-Алания» : Постановление Конституционного Суда от 24 ноября 1995 г. № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 48. - Ст. 4692.

17. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы : Постановление Конституционного Суда от 4 апреля 1996 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 16. - Ст. 1909.

18. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина А. Я. Аванова : Постановление Конституционного Суда от 15 января 1998 г. № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 4. - Ст. 531.

19. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда от 2 февраля 1998 г. № 4-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 6. - Ст. 783.

20. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 г. «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан : Постановление Конституционного Суда от 12 мая 1998 г. № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 20. - Ст. 2173.

21. Российская Федерация. Конституционный Суд. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А. М. Кушнарёва на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 40.1 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 1 статьи 12 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда от 5 октября 2000 г. № 199-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2001. - № 1. - С. 16-18.

22. Российская Федерация. Конституционный Суд. По жалобам граждан В. Я. Мартенса и Л. С. Столпнер на нарушение их конституционных прав положениями статей 4 и 117 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда от 1 марта 2001 г. № 49-О // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 18. - Ст. 1907.

23. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский» : Постановление Конституционного Суда от 30 июля 2001 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 32. - Ст. 3412.

24. Российская Федерация. Конституционный Суд. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А. В. Хромова на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда от 16 октября 2003 г. № 334-О. - URL: http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_2454.htm (дата обращения: 24 сентября 2020 г.).

25. Российская Федерация. Конституционный Суд. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ж. С. Адамян на нарушение ее конституционных прав положениями федеральных законов «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда от 4 марта 2004 г. № 146-О // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 27. - Ст. 2806.

26. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности абзаца второй статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда от 14 апреля 2008 г. № 7-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 27. - Ст. 3991.

27. Российская Федерация. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности абзаца второй статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А. В. Воробьева: Постановление Конституционного Суда от 30 июня 2011 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 27. - Ст. 3991.

28. Авакьян, С. А. Конституционное право России: учебный курс / С. А. Авакьян, А. М. Ильина. - Москва, 2005.

29. Агапов, А. Б. Административное право: учебник для бакалавров / А. Б. Агапов. - Москва, 2016.

30. Борисов, С. В. Уголовная ответственность за фиктивную регистрацию (постановку на учет) по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации / С. В. Борисов // Юридическая наука. - 2015. - № 2. - С. 66-72.

31. Востриков, В. В. Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации: учебно-практическое пособие / В. В. Востриков. - Москва, 2004.

32. Гаджиев, Г. А. Государство не должно провоцировать нарушение закона / Г. А. Гаджиев // Юридический мир. - 1998. - № 4. - С.13-22.

33. Гладких, В. И. Новые правовые механизмы противодействия терроризму: критический анализ / В. И. Гладких // Российский следователь. - 2014. - № 5. - С. 34-38.

34. Дибель, В. Ю. Правовые предпосылки истории развития регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в России / В. Ю. Дибель // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - № 7. - С. 120-126.

35. Евтушенко, В. И. Реализация конституционного права человека и гражданина на свободу перемещения, миграции, выбор места жительства и места пребывания: теоретический аспект / В. И. Евтушенко // Современное право. - 2010. - № 10. - С. 38-41.

36. Егупов, В. А. Проблемы административной ответственности за проживание гражданина Российской Федерации без регистрации по месту пребывания / В. А. Егупов, М. О. Сафронова // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 4. - С. 305-310.

37. Ивановский, В. В. Основы государственного права: учебное пособие для бакалавров и специалистов / В. В. Ивановский. - Санкт-Петербург, 2009.

38. Калашникова, Е. В. Новый экономический и юридический словарь: учебное пособие для вузов / Е. В. Калашникова, О. В. Квардакова. - Москва, 2003.

39. Калинина, С. В. Государственный контроль и управление миграционными процессами / С. В. Калинина, А. А. Морукова // Миграционное право. - 2017. - № 2. - С. 27-29.

40. Калинина, С. В. Актуальные проблемы осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации / С. В. Калинина, А. Н. Сандугей // Миграционное право. - 2017. - № 4. - С. 11-13.

41. Костенников, М. В. Паспортно-регистрационная система и административно-правовые средства ее обеспечения : учебное пособие / М. В. Костенников, А. В. Куракин. - Москва, 2005.

42. Крыцина, А. Ю. Регистрационный учет граждан Российской Федерации, функции и проблемы правового регулирования / А. Ю. Крыцина // Правопорядок: история, теория, практика. - 2017. - № 4. - С. 8 -11.

43. Левашов, В. В. Становление советской паспортной системы / В. В. Левашов // Вопросы совершенствования управления органами внутренних дел : реферативный сборник. - 1990. - № 2. - С. 28-31.

44. Лимонова, Н. А. Проблемы гарантирования исполнения обязанностей граждан Российской Федерации в области свободы передвижения / Н. А. Лимонова // Миграционное право. - 2014. - № 3. - С. 8-11.

45. Лимонова, Н. А. Проблемы злоупотребления правами в области свободы передвижения / Н. А. Лимонова // Российская юстиция. - 2014. - № 6. - С. 56-58.

46. Лобода, А. Е. Актуальные аспекты регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении / А. Е. Лобода // Вестник Московского университета МВД России. - 2016. - № 29. - С. 33-48.

47. Миролубова, С. Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации : конституционно-правовой аспект : монография / С. Ю. Миролубова. - Москва, 2013.

48. Михеева, И. В. Свобода передвижения и регистрация граждан по месту жительства : конституционное право и административная обязанность / И. В. Михеева, Е. А. Долкова // Вестник Нижегородского университета имени Н. Н. Лобачевского. - 2017. - № 1. - С. 147-151.

49. Мыскин, А. В. Вчера была прописка. Сегодня регистрация. А что изменилось? / А. В. Мыскин // Нотариус. - 2014. - № 1. - С. 42.

50. Морукова, А. А. Обеспечение информационной безопасности при обращении граждан в электронной форме. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Ю. Е. Аврутина / А. А. Морукова, С. В. Калинина. - Санкт-Петербург, 2017.

51. Николаева, Т. Б. Паспортная система России : формирование и механизм функционирования во второй половине XVII века - в начале XX века : историко-правовой анализ / Т. Б. Николаева. - Новгород, 2003.

52. Ожегов, С. И. Словарь русского языка : учебник / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. - Москва, 1991.

53. Островская, А. С. Регистрационный учет по месту пребывания и месту жительства в Российской Федерации : поиск путей реформирования / А. С. Островская // Административное и муниципальное право в Российской Федерации. - 2018. - № 4. - С. 1-7.

54. Петрова, И. А. Уголовная ответственность за фиктивную регистрацию и фиктивную постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства / И. А. Петрова // Вопросы теории и практики. - 2015. - № 9 (59). - С. 139-144.

55. Рамазанов, Р. У. Конституционные основы деятельности прокуратуры и иных правоохранительных органов в обеспечении прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства / Р. У. Рамазанов // Российский юридический журнал. - 2010. - № 2. - С. 13-19.

56. Романовский, Г. Б. К вопросу об административной ответственности за проживание гражданина России без регистрации / Г. Б. Романовский // Миграционное право. - 2009. - № 2. - С. 14-17.

57. Рябко, А. И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): монография / А. И. Рябко. - Ростов-на-Дону, 1999.

58. Сергеев, А. А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования / А. А. Сергеев // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 3. - С. 38-44.

59. Сомик, К. В. Управление процессами миграции и занятости в Московском регионе на основе современных методов моделирования и прогнозирования / К. В. Сомик, А. С. Зуева // Миграционное право. - 2015. - № 3. - С. 17-26.

60. Соколов, Я. О. Особенности Лаврентьевской летописи / Я. О. Соколов. - Москва, 2014.

61. Сосновская, Ю. Н. Административно-правовые средства обеспечения паспортно-регистрационной системы в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Н. Сосновская. - Москва, 2003.

62. Спектор, Е. И. Правоприменительная функция. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / Е. И. Спектор, А. В. Калмыкова. - Москва, 2006.

63. Суслин, Э. В. Государственный контроль за передвижением населения в Древнерусском государстве / Э. В. Суслин, С. П. Сальников // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2005. - № 2. - С. 94-95.

64. Тарасова, О. Е. Особенности зарождения отечественной паспортной системы / О. Е. Тарасова, О. П. Грушовец // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 12. - С. 69-78.

65. Фатихов, Д. Р. История правового регулирования российской паспортной системы : учебное пособие для вузов / Д. Р. Фатихов. - Екатеринбург, 2014.

66. Филиппов, П. Организация незаконной миграции : практика применения статьи 322.1 УК РФ и новеллы законодательства / П. Филиппов // Уголовное право. - 2014. - № 3. - С. 83-92.

67. Шерстобитов, О. Н. Регистрация граждан по месту пребывания и месту жительства : проблемы теории и практики / О. Н. Шерстобитов // Российский юридический журнал. - 2010. - № 2. - С. 80-87.

68. Школяренко, Е. А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства : необходимо четкое правовое регулирование / Е. А. Школяренко // Журнал российского права. - 2004. - № 5. - С. 21-29.

69. Шмалий, О. В. Регистрация как форма государственного управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Шмалий. - Ростов-на-Дону, 2004.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Зраева Ирина Михайловна, Зенина Марина Григорьевна

РЕГИСТРАЦИОННЫЙ УЧЕТ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА

Редактирование : Ю. А. Васильева
Техническое редактирование : Д. И. Краснослободцева

Подписано в печать 03.06.2021. Формат 60x84 1/16.
Объем 4,0 уч.-изд. л. Тираж 50 экз. Заказ 21/21. Цена договорная

Федеральное государственное казенное учреждение
дополнительного профессионального образования
«Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников
Министерства внутренних дел Российской Федерации», 142007,
Московская область, Домодедово, микрорайон Авиационный,
улица Пихтовая, дом 3