

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.9

№ 4 (15) / 2017, с. 6–10

РЕГИСТРАЦИОННЫЙ УЧЕТ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФУНКЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Анастасия Юрьевна Крыцина

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, Южно-Российский институт управления,
г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация
E-mail: 020619942008@mail.ru

В данной статье освещаются функции правового института регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в сравнении с функциями прежнего института прописки. Делается вывод о том, что освобождение института регистрации от не свойственных ему функций может создать предпосылки для либерализации соответствующей сферы правового регулирования.

Ключевые слова: прописка, регистрационный учет, место жительства, место пребывания, правовое государство, демократическое государство.

THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN PROCUREMENT FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS

Anastasiya Krytsina

Russian Academy of Science and Technology under the President of the Russian Federation,
South-Russian Institute, Rostov-na-Donu, Russian Federation
E-mail: 020619942008@mail.ru

This article highlights the functions of the legal institution of registration of citizens of the Russian Federation at the place of stay and place of residence in comparison with the functions of the former registration institution. The conclusion is made that the release of the registration institute from functions that are not peculiar to it can create the prerequisites for liberalization of the relevant sphere of legal regulation

Keywords: registration, place of residence, place of stay, legal state, democratic state.

Процесс преобразования института прописки в правовой институт регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства и пребывания, который соответствует доктрине демократического правового государства в современном мире, является не до конца завершённым. Можно рассмотреть следующие основные аспекты данного процесса.

Согласно заключению Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. № 26 (2-1) положения о прописке, обязывающие получать гражданам разрешение органов государственной власти на устройство на работу или учебу, проживание, приобретение недвижимости в собственность, в том

числе положения, устанавливающие ответственность за нарушение вышеуказанных обязанностей, были признаны неконституционными и нарушающими нормы международного законодательства о правах человека.

Ограничение прав граждан на свободу передвижения в пределах территории Российской Федерации, а также на свободу выбора места пребывания или жительства, иначе как на основании закона, было установлено 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».

При этом регистрация или ее отсутствие не могут являться основанием ограничения или условием реализации гражданами своих прав и свобод.

Весомый вклад в развитие и приведение российского законодательства и правоприменительной практики в соответствие с конституционными нормами, гарантирующими право свободы передвижения, выбора места жительства и места пребывания, внес Конституционный Суд Российской Федерации. Суд указал на недопустимость ограничения данного права подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти, актами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами. Установил вместо разрешительного порядка регистрации, уведомительный. Определил запрет введения связанных с ней дополнительных административных и финансовых обременений либо ограничения срока нахождения гражданина по месту временного пребывания.

Конституционный Суд РФ установил невозможность использования регистрации для целей проверки надлежащего оформления и обоснованности выдачи гражданину документов в гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношениях, контроля за законностью реализации прав и обязанностей граждан в различных сферах.

Стала допустима регистрация граждан по месту жительства в принадлежащих им на праве собственности жилых помещениях.

Институт регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, несмотря на прогресс в реализации положений Конституции Российской Федерации и международного законодательства в области прав и свобод человека, до настоящего времени сохраняет отдельные черты предыдущего института прописки.

«Теперь прописка заменена категорией «регистрационный учет», – указывает С.А. Авакьян. Принципиальных различий между пропиской и регистрационным учетом нет. Граждане РФ обязаны регистрироваться, а сама регистрация оформляется штампом в паспорте либо справкой о регистрации» [1, с. 603].

Регистрация по месту жительства до сих пор на бытовом уровне продолжает именоваться институтом прописки, а регистрацию по месту пребывания достаточно часто называют «временной регистрацией», исходя из аналогии с институтом прежней временной прописки. К пониманию регистрационного учета именно как «обновленной» прописки тяготеет правоприменительная практика [2; 3; 4, с. 189; 5].

Рассмотреть предназначение механизма регистрации граждан можно путем сравнительного анализа социальных функций данного механизма с функциями существовавшей ранее прописки [6].

Основным способом урегулирования жилищных правоотношений в советские годы являлся институт прописки. В тех условиях, при которых основная часть жилищного фонда находилась в государственной собственности, прописка носила разрешительный характер.

Это было также связано с тем, чтобы обеспечить единые справедливые правила распределения среди граждан государственного жилищного фонда. Она удостоверяла право гражданина пользоваться жилым помещением. Кроме того, право на жилое помещение закреплялось и за членами семьи, прописанными в нем, в случае смерти лица, получившего данное жилое помещение.

Таким образом, именно институт прописки стал фундаментом зарождения приватизации жилищного фонда в 1991 г., когда право на то или иное помещение, удостоверяемое пропиской, граждане могли заменять правом собственности.

Трансформация института прописки и приобретение институтом регистрации граждан сегодняшних черт связаны с кардинальными изменениями методов государственного регулирования жилищных отношений. Государство официально сняло с себя обязанность во всех случаях обеспечивать граждан жилыми помещениями. Именно это позволило исключить требование соблюдения нормы жилой площади при вселении в жилое помещение новых лиц и их регистрации в нем по месту жительства. Ухудшение жилищных условий граждан, ранее зарегистрированных в этом помещении, перестало носить характер правопрепятствующего факта.

Характерно, что часть первая ГК РФ от 30 ноября 1994 г. предусматривала, что переход права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу не является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника (п. 2 ст. 292). Регистрация по месту жительства продолжала выполнять функцию признания права пользования жилым помещением (фактически ограниченного вещного права). И лишь спустя десятилетие законодатель пересмотрел указанное правило¹. Разумный переходный

¹ О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2004 г. № 213-ФЗ // Парламентская газета. – 2005. – 12 января.

период, обеспечивший стабильность жилищных отношений и возможность их участников адаптироваться к новым условиям, был выдержан, дальнейшее выполнение регистрацией не свойственной ей функции подтверждения вещного права сдерживало бы развитие рынка жилья.

Тем не менее, институт регистрации по месту жительства сохранил за собой функцию удостоверения права пользования жилым помещением государственного или муниципального жилищного фонда на условиях социального найма.

Стоит отметить, что законодатель своевременно не заметил, что регистрация граждан по месту жительства, при сложившихся условиях, не может являться надлежащим регулятором жилищных правоотношений: наличие регистрации не может служить фактом признания права на жилое помещение. Основания и порядок прекращения права пользования жилым помещением по договору найма, в том числе для бывших членов семьи нанимателя, требуют более подробной, четкой и недвусмысленной законодательной регламентации. В связи с тем, что законодатель вовремя не принял для этого необходимых мер, восполнять пробелы в жилищном законодательстве была вынуждена судебная практика.

В настоящее время стало понятно, что регистрация граждан является ненадлежащим регулятором жилищных правоотношений. Данный факт распространяется на правоотношения, возникающие при регистрации, как по месту жительства, так и по месту пребывания.

При этом наличие регистрации по месту пребывания у гражданина не рассматривается как основание закрепления за ним права пользования жилым помещением, потому что она является производной от ранее возникшего права пользования.

Наличие регистрации по месту пребывания у временного проживающего не может рассматриваться как основание для закрепления за ним права пользования данным жилым помещением вопреки воле собственника или иного лица, которое предоставило для проживания жилое помещение.

Однако гарантии соблюдения прав временного жильца должны устанавливаться гражданско-правовыми договорами, и договорами, заключенными в соответствии с ЖК РФ, но не правилами регистрации по месту пребывания.

Сегодня же регистрация граждан по месту пребывания по-прежнему пытается выпол-

нять не свойственную ей функцию подтверждения права пользования жилым помещением. Например, п. 10 Правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства говорит о заранее определенном сроке такой регистрации, устанавливаемом соглашением сторон². Если же временный жилец не исполнит своих обязательств перед лицом, предоставившим ему жилое помещение, последнему будет крайне сложно добиться снятия недобросовестного жильца с регистрационного учета до истечения этого срока. В связи с этим многие собственники при сдаче жилых помещений внаем боятся регистрировать временных жильцов, а те в свою очередь вынуждены искать не только жилье, но и так называемую «фиктивную регистрацию».

Если бы регистрация по месту пребывания стала действительно простым актом уведомления компетентного 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 «фиктивной регистрации» и оказались бы невостребованными «резиновые дома», где сегодня регистрируются по месту пребывания по несколько тысяч жильцов без намерения вселения.

Прописка в советские годы, помимо регулирования жилищных правоотношений, выполняла и другие функции. При этом настоящему регистрационному учету граждан присущи не все из таких функций. Например, прописка, которая выступала регулятором трудовых прав, ограничителя трудовой миграции, полностью утратила эту функцию. Вместе с тем определенные функции прописки практически остались неизменными до настоящего времени.

Институт регистрации граждан осуществляет учетную функцию, а также информирует государственные органы о месте проживания гражданина.

Регистрация используется как юридический факт, который встроен в механизмы регулирования гражданских, конституционных, административных и иных правоотношений.

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 должностных лиц, ответственных за регистрацию: постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2939.

Иногда реализация гражданами своих прав напрямую связана с фактом его регистрации по месту жительства, к примеру, при проведении региональных и муниципальных выборов. При этом само право граждан избирать и быть избранным не предусматривает зависимость от места жительства, за исключением ч. 2 ст. 81 Конституции Российской Федерации.

В последние годы произошло значительное развитие информационно-телекоммуникационных технологий и сетей, что положительно повлияло на учет граждан. Введение автоматизированной обработки данных, а также создание универсальных карт призвано упростить процедуру предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам, независимо от их места жительства³.

Еще одной функцией института регистрации граждан является функция создания информационных основ оперативно-розыскной деятельности, используемая правоохранительными органами. Еще с советских времен паспортная система позволяла документально проследить историю смены гражданином документов, места жительства, фамилии и т. д. Систематически доказывала свою эффективность и значимость в сфере правопорядка и предупреждения преступлений.

Следующей функцией института регистрационного учета граждан является получение информационных данных для расчета оплаты жилищно-коммунальных услуг. При этом, ни одни коммунальные службы не в состоянии уследить за реальным числом пользователей тепло-, газо-, электросетей и водоснабжения в жилых помещениях. Мы полагаем, что в ближайшем будущем данные регистрации граждан не должны являться базой нормирования коммунальных платежей.

Детального анализа требует проблема ответственности за совершение правонарушений в сфере регистрационного учета. Проблемы установления КоАП РФ административной ответственности за проживание граждан без законных оснований уже давно вызывают в научных кругах противоречивые мнения.

Во-первых, формальная сторона состава административного правонарушения. Данный аспект ставит под сомнение конституционные ценности в связи с тем, что предусматривает наложение штрафа за факт отсутствия регистрации вне зависимости от наступления неблагоприятных последствий для общества или государства.

Во-вторых, данная ответственность вынуждает граждан, которые не могут получить необходимую регистрацию, столкнуться с многочисленными затруднениями в административной процедуре регистрации.

Также стоит отметить, что в январе 2014 г. в Российской Федерации была установлена уголовная ответственность за осуществление фиктивной регистрации граждан, как по месту пребывания, так и по месту проживания.

В последующем, Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации была дополнена положением о том, что гражданин, сообщивший кредиторам, а также другим лицам сведения об ином месте своего жительства, несет риск вызванных этим последствий. Тем самым он больше не сможет сослаться на то, что не был надлежащим образом извещен кредитором или иным лицом.

На основании изложенного, можно сделать следующий вывод: институт регистрации граждан в Российской Федерации необходимо рассматривать как процедуру учета, а не регулятора жилищных, административных и иных правоотношений, а также процессов миграции. Регистрацию граждан нельзя отнести к механизму тотального надзора за гражданами. Более того, логичнее не ужесточение наказаний за нарушение правил регистрации, а либерализация данной сферы регулирования. Регистрацию по месту пребывания можно рассматривать как добровольное уведомление компетентных органов, в том числе с использованием сети Интернет, о фактическом месте нахождения человека, в том числе и в случае реализации каких-либо прав и получения государственных и муниципальных услуг.

Список литературы

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. / С. А. Авакьян. – М. : Юрист, 2015. – Т. 1.
2. Романовский Г. Б. К вопросу об административной ответственности за проживание гражданина России без регистрации / Г. Б. Романовский // Миграционное право. – 2012. – № 2.
3. Шерстобоев О. И. Регистрация граждан по месту пребывания и месту жительства: проблемы теории и практики / О. И. Шерстобоев // Российский юридический журнал. – 2013. – № 2.

³ Ст. 22, 23 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

4. Шмалий О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : дис. ... д-ра юрид. наук / О. В. Шмалий. – Ростов-н/Д, 2011.
5. Шмалий О. В. Регистрация как форма государственного управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Шмалий. – Ростов-н/Д, 2004.
6. Шмалий О. В. Административно-правовой режим как фактор эффективности управления в сфере государственной регистрации / О. В. Шмалий // Проблемы экономики и юридической практики. – 2010. – № 4.

References

1. Avakyan S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnyy kurs : v 2 t. / S. A. Avakyan. – M. : Yurist, 2015. – Т. 1.
2. Romanovskiy G. B. K voprosu ob administrativnoy otvetstvennosti za prozhivanie grazhdanina Rossii bez registracii / G. B. Romanovskiy // Migracionnoe pravo. – 2012. – № 2.
3. Sherstoboev O. I. Registraciya grazhdan po mestu prebyvaniya i mestu zhitelstva: problemy teorii i praktiki / O. I. Sherstoboev // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. – 2013. – № 2.
4. Shmaliy O. V. Pravovoe obespechenie effektivnosti ispolnitelnoy vlasti (teoretiko-metodologicheskie aspekty) : dis. ... d-ra yurid. nauk / O. V. Shmaliy. – Rostov-n/D, 2011.
5. Shmaliy O. V. Registraciya kak forma gosudarstvennogo upravleniya : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / O. V. Shmaliy. – Rostov-n/D, 2004.
6. Shmaliy O. V. Administrativno-pravovoy rezhim kak faktor effektivnosti upravleniya v sfere gosudarstvennoy registracii / O. V. Shmaliy // Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki. – 2010. – № 4.