

ПРОБЛЕМЫ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА В РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

© 2017 Товченко Р.Б.

ЧОУ ВО «Международный институт рынка», г. Самара, Россия

Миграционная политика призвана решать взаимозависимые задачи: выявлять конструктивный потенциал притока переселенцев, снижать отрицательные последствия миграции и, при этом, защищать интересы личности, общества и страны, которые могут подвергаться угрозам посредством прибытия мигрантов в государство, их присутствия и проживания на его территории, а также межрегиональных внутренних перемещений. С точки зрения закона, регистрация мигрантов отображает только месторасположение людей, но не ограничивает их конституционное право на выбор места пребывания или жительства. Но на практике это право ограничивается органами внутренних дел в рамках административных действий. В статье анализируются возможные изменения процедуры регистрационного учета как механизма реализации миграционной политики.

Ключевые слова: миграция, регистрация, место пребывания, место жительства, конституционные права.

В настоящее время общественность всего мира активно обсуждает международную миграционную ситуацию. Так называемый миграционный кризис в Европе, начавшийся в 2015 году, прямо или косвенно коснулся многих стран. Начался он из-за значительного увеличения потока беженцев и нелегальных мигрантов в государства Европейского союза (ЕС) из стран Южной Азии, Северной Африки и Ближнего Востока, а также неготовности ЕС к их принятию и размещению.

Европейский миграционный кризис является крупнейшим со времен Второй мировой войны. В странах – членах ЕС было выявлено более 700 тыс. человек, искавших убежище (данные всего за 9 месяцев с января по сентябрь 2015 г.).

Люди вынуждены бежать от локальных войн из Сирии, Ирака, Афганистана в страны, значительно меньшие по территории, чем Россия. В то же время Россия является одной из наиболее непритязательных стран для беженцев. Гораздо выгоднее бежать в страны Европы, у которых ежемесячные пособия для беженцев начинаются от 100 евро, в то время как в России им предлагается лишь единовременная выплата в 100 руб. Данная сумма не покрывает даже государственную

пошлину на подачу документов о статусе беженца, не говоря уже о многих других нуждах.

Если рассматривать эту ситуацию в цифрах, то результат будет следующим: за 2015 год статус беженца у России запросили 337 сирийцев, в результате ни одному не был дан положительный ответ. Для граждан Афганистана ситуация чуть лучше – из 360 желающих получить статус беженца его одобрили только 15 желающим. Всего половина обратившихся получила временное убежище (220 из 553 афганцев и 695 из 1124 сирийцев). Годом ранее особенности нашего законодательства испытали и украинские беженцы. Увеличивающийся экономический кризис и растущая бедность граждан превращают Россию скорее в потенциального поставщика мигрантов в Европу, чем в страну, готовую принять беженцев из ближневосточных республик [7].

Это говорит о том, что внешне наша страна «защищена» от миграционного кризиса. Но внутренний миграционный кризис только еще зарождается. На данный момент ему не придают особого значения, поскольку концентрация политической активности направлена на внешнюю ситуацию. Но для граждан существует одна достаточно весомая проблема. Обозначим,

что такое регистрационный учет и как он появился. Он четко сформулирован в законе РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2015). Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах страны – это государственная деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных настоящим законом сведений о регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства и снятии граждан с регистрационного учета. Он имеет уведомительный характер и отражает факты прибытия гражданина в место пребывания или место жительства, его нахождения в указанном месте и убытия из него [3].

В июне 1993 г. Верховный Совет Российской Федерации принял закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в котором прописка была заменена на регистрацию по месту жительства. Одновременно было введено понятие регистрации по месту пребывания.

Целью введения регистрационного учёта закон называет «обеспечение необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами» [3]. Законом было установлено, что «регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации». Одно из важнейших отличий новой системы регистрационного учета - привязка регистрации к конкретному жилому помещению, а не к населённому пункту, как было ранее прописано в Положении о паспортной системе СССР 1974 г.

В 1998 г. Конституционный Суд РФ принял Постановление от 02.02.1998 № 4-П, в котором были признаны не соответствующими Конституции РФ нормы,

установленные Правительством РФ об ограничении срока регистрации по месту пребывания (срок ограничивался 6 месяцами) и об основаниях для отказа регистрации по месту пребывания и жительства (в том числе была отменена норма о размере жилой площади на одного проживающего) [11].

В 2002 г. по инициативе Правительства РФ был исключен военный билет как один из документов, необходимых для регистрации по месту жительства. Также правительство отменило норму о том, что регистрация военнообязанных осуществляется после постановки на воинский учёт.

С 28 ноября 2004 г. ужесточились меры наказания за проживание без регистрации по месту пребывания и месту жительства: если ранее лицу могли высказать предупреждение и был возможен штраф в размере 100 руб., то с 2004 г. за данное административное правонарушение грозит штраф в размере от 1500 до 2500 руб.

С 5 января 2005 г. гражданам России были предоставлены более либеральные условия регистрации по месту пребывания. Правительство изменило срок, в который необходимо предоставить документы для регистрации: вместо 3 дней – до 90 дней с момента прибытия.

1 июня 2010 г. Федеральная регистрационная служба России издала Письмо № СК-1/10-8386, посредством которого лицам было разрешено регистрироваться по месту пребывания с помощью портала Госуслуг. Позднее Правительство РФ закрепило такую возможность в Постановлении от 11.11.2010 № 885 [12]. Однако 29 марта 2011 г. на сайте Федеральной миграционной службы России было опубликовано официальное разъяснение о регистрации по месту пребывания, которое обязало присутствие человека лично в органах ФМС России, что по факту отменило возможность регистрироваться через Интернет [8].

В соответствии со статьей 3 закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1, регистрация имеет две цели:

– правонаделительную («обеспечение необходимых условий для реализации

гражданином Российской Федерации его прав и свобод»);

– правоохранительную («исполнение им обязанностей перед другими гражданами») [1].

В Постановлении от 02.02.1998 № 4-П Конституционным Судом РФ была высказана следующая правовая позиция об институте регистрации: «... сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и, согласно ч. 2 ст. 3 закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», не может служить основанием ограничения прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации. Согласно названному закону органы регистрационного учёта уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства. Именно поэтому регистрационный учёт не может носить разрешительного характера и не должен приводить к ограничению конституционного права гражданина выбирать место пребывания и жительства.

Таким образом, регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учёта граждан в пределах России, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства» [11]. В законодательстве также четко прописано, что такое и чем отличаются понятия «место пребывания» и «место жительства».

Место пребывания - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно.

Граждане, которые прибыли для временного проживания в жилых помещениях, которые по факту не являются их местом жительства, на срок,

превышающий 90 дней, несут обязательство по истечении трех месяцев обратиться к должностным лицам, ответственными за регистрацию, и представить:

- документ, удостоверяющий личность;
- заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания;
- документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

В течение трех дней должностные лица, ответственные за регистрацию, передают необходимые документы в органы регистрационного учета. Органы в течение трех дней с момента поступления документов, проводят регистрацию граждан по месту пребывания и выдают им свидетельство о регистрации. Регистрация граждан по месту пребывания в санатории, больнице, гостинице, пансионате, доме отдыха, кемпинге, на туристской базе, а также в других подобных заведениях осуществляется по их прибытии администрацией этих учреждений на основании документов, удостоверяющих личность. Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учёта по месту жительства.

Место жительства - жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания граждан и др.) либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу России, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или

преимущественно проживает, в соответствии с настоящим законом может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина [3].

При смене места жительства гражданин обязан в срок, не превышающий семи дней с момента прибытия на новое место жительства, обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и предоставить:

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

Опять же в течение трех дней должностные лица передают необходимые документы в органы регистрационного учета, которые в течение трех дней проводят регистрацию граждан по месту жительства и производят в их паспортах отметку о регистрации. Гражданам, регистрация которых производится по иным документам, удостоверяющим личность, выдаётся свидетельство о регистрации по месту жительства.

Вернемся к обозначенной законом необходимости в регистрационном учете. В законе обозначается необходимость введения регистрационного учета: «... в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом вводится регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» [3]. По факту же получается, что регистрационный учет косвенно ограничивает права и свободы человека и гражданина, которыми их наделила Конституция.

В 2002 г. регистрационный учет подвергся критике со стороны Парламентской ассамблеи Совета Европы: «... отмечая, что российские федеральные власти добились заметного прогресса в вопросе отмены

старой системы «прописки» (внутренней регистрации), Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что в отношении этнических меньшинств продолжают действовать ограничительные регистрационные положения, зачастую носящие дискриминационный характер. Поэтому Ассамблея, напоминая о резолюции 1544 (2001 г.), повторяет содержащийся в ней призыв к заинтересованным государствам-членам «подвергнуть тщательному пересмотру национальное законодательство и политику с целью отмены положений, мешающих соблюдению права свободно передвигаться и выбирать место жительства на территории своей страны».

На портале Российской общественной инициативы предложение «Отменить регистрацию по месту жительства для граждан РФ» набрало 41 290 голосов. Суть инициативы: «Прекратить регистрационный учет для граждан Российской Федерации. Согласно ст. 27 Конституции России, «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства».

В законе также говорится: «Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации» [3]. На практике же дело обстоит гораздо сложнее.

Статья 23 Конституции дарует нам право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени [6]. Представляется, что местонахождение гражданина, не замеченного в какой-либо преступной деятельности и не обязанного по суду определять его, вполне относится к частной жизни, которая неприкосновенна.

Статья 27 Конституции позволяет нам свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, что сделать довольно сложно, т.к. со снятия с регистрационного учета до постановки на новый должно пройти не более 7 дней (это

касается регистрации по месту жительства), а учитывая площадь нашей страны, за этот срок не всегда можно успеть оформиться. Все это делает переезды из города в город довольно проблематичным мероприятием.

Основные права человека на охрану здоровья и получение образования в большинстве случаев нарушаются лишь по причине отсутствия регистрации или ее отдаленности от места обращения. Наличие регистрации требуют множество медицинских учреждений при обращении гражданина за медицинской помощью по системе обязательного медицинского страхования, что также является грубым нарушением конституционных прав. В некоторых регионах страны существует запрет на принятие в школы детей, у которых нет местной регистрации, несмотря даже на то, что регистрация есть у их родителей [5].

Также человеку без регистрации практически невозможно найти работу. При трудоустройстве существует широкая практика дискриминации граждан по признаку наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания. Во многих объявлениях о приеме на работу содержатся неправомерные требования о наличии местной регистрации.

Закон обязывает нас иметь регистрацию, что стало причиной появления «резиновых квартир», увеличения коррупции в данной сфере и замедления неорганизованной внутренней миграции. Так, существуют так называемые «резиновые квартиры» – это жильё (не обязательно квартиры, но и частные дома), в котором одновременно регистрируются десятки, а иногда и сотни людей, которые на самом деле там фактически не живут. Как правило, это мигранты-гастарбайтеры, которые приезжают в Россию на заработки и обитают, в зависимости от обстоятельств, у знакомых, по подвалам, строительным вагончикам и прочим подобным местам. Чтобы устранить проблему «резиновых квартир», государство ужесточило наказание для собственников такого жилья и для самих зарегистрированных: штраф до 500 тыс. рублей либо принудительные работы или лишение свободы до 3 лет [3].

Велика так же и коррупционная составляющая. В средствах массовой информации не редки сообщения, описывающие факты получения взятки сотрудниками полиции, а также вымогательства взятки со стороны должностных лиц, осуществляющих регистрационный учет и соблюдение правил регистрации [9].

Из-за непрекращающихся разногласий и барьеров по оформлению регистрационного учета по букве закона, с одной стороны, и активной дискриминационной ситуации для граждан без местной регистрации, с другой стороны, появилась целая ниша в бизнесе, которую стали активно использовать различные фирмы и предприниматели, заявляющие, что занимаются помощью в постановке гражданина на регистрационный учет, по факту предлагая поддельные свидетельства о регистрации [2].

Проблемы налоговой службы, пенсионного фонда и других учреждений в том, что они не могут работать без регистрационного учета, но это больше проблемы учреждений, а не граждан всей страны. Необходимо значительное упрощение процедуры переезда, что облегчит жизнь гражданам. Соответственно, не будет надобности проходить большое количество государственных организаций, в которые необходимо сообщить о смене места жительства, а также не понадобится переоформлять множество документов, привязанных к регистрации [10]. Одновременно произойдет снижение коррупционной составляющей (прекращение взяточничества, связанного со всевозможными процедурами регистрации). Что касается внутренней миграции, то в нашей стране ее уровень почти тот же, что и в конце XIX века. Во времена СССР граждане меняли свое место жительства в три раза чаще, нежели сейчас это делают россияне. Между регионами практически не происходит обмена населением. Основные направления движения на данный момент - из сельской местности - в города покрупнее и из всех уголков страны - в столицу. Активность миграции сильно упала даже в сравнении с советскими временами, когда

политические и бюрократические преграды затрудняли переезд.

Регистрационный учет препятствует и экономическому развитию России, так как он жестко ограничивает свободу передвижения и проживания. Этот вывод был сформулирован Центром экономических исследований Института глобализации и социальных движений. Как объясняют специалисты этого Центра, в то время как передвижение капиталов имеет многогранную свободу, так называемая «прописка», официально значащаяся как регистрация, вводит достаточно сильные ограничения для перемещения рабочей силы.

У государства не предусмотрен механизм защиты гражданина без места жительства. С 5 апреля 2016 г. Федеральная миграционная служба, как и Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков вошли, в состав Министерства внутренних дел РФ. В новом Управлении по вопросам миграции МВД мнение о регистрационном учете не просто совпадает с позицией бывшей миграционной службы, но и настроено на ужесточение мер за нарушение правил регистрационного учета.

Такое отношение формируется несколькими причинами: с помощью регистрационного учета органам Министерства внутренних дел проще находить людей, регистрационный учет тормозит нелегальную миграцию на территорию Российской Федерации, систему регистрационного учета поддерживает Правительство России. Также одной из причин является все тот же миграционный кризис, только уже не европейский. Огромное количество нелегальных мигрантов подрывает экономику, стабильность и благосостояние страны. И регистрационный учет призван хоть как-то ограничить этот поток. Но проблема еще в том, что регистрационный учет нарушает права граждан и увеличивает временные затраты на оформление документов.

Данный механизм реализации миграционной политики работает, но уже по инерции. В его основе - старые принципы и технологии, не говоря уже о его противоречивости главному закону

государства – Конституции - и многим статьям международного законодательства. В силу отсутствия мотивации у граждан к регистрации и неправомерности этой процедуры, она имеет мало пользы и для государства, и для населения, а лишь осложняет деятельность тому и другому, приводит к нарушению многих основополагающих прав человека, и не имеет альтернативного решения возникающих проблем. Орган, отвечавший за процедуру регистрации, был реструктуризирован, его полномочия и обязанности были переданы в Министерство внутренних дел. Это позволяет предположить, что изменениям будут подвергнуты и некоторые механизмы реализации внутренней политики страны, в том числе и регистрационный учет.

В целях оптимизации процесса организационных изменений в Управлении по вопросам миграции МВД целесообразно рассмотреть возможность введения нового статуса – «незарегистрированного гражданина». Для получения данного статуса достаточно иметь паспорт гражданина РФ, в случае с детьми до 14 лет должна присутствовать отметка в паспорте одного из родителей или опекуна, заявление и договор аренды.

Гражданин должен будет обратиться с этими тремя документами в управление МВД своего города и в установленное время получить свидетельство. В нем будут прописаны Ф.И.О. и адрес съемного жилья. Это свидетельство будет приравнено к регистрации по месту пребывания, соответственно, гражданин не будет ущемлен в своих основных правах. Тем более, что найти человека в наше время не составит для государства ни малейшего труда: по номерам телефонов, IP-адресам, банковским картам. И если человек решил скрыться по каким-то причинам от государства, вряд ли он будет находиться по месту своей регистрации. Свидетельство будет выдано на срок, установленный в договоре аренды. По его истечении гражданину необходимо будет обратиться в течение 30 дней в управление и предоставить новый договор аренды, в

противном случае гражданин лишается статуса.

По мере обработки заявления будут проверены паспорт и договор аренды (если срок более года, то он проходит через Федеральную налоговую службу). Этот процесс параллельно подключает и контрольную функцию. У гражданина появится смысл требовать договор аренды, т. к. на данный момент договор аренды не выгоден ни арендодателю, ни съемщику, несмотря на штрафы. При подаче заявления данные о сдаче жилья в аренду уже нельзя будет скрыть от Федеральной налоговой службы, что повышает ответственность налогоплательщиков.

Система будет вести исключительно электронный учет, чтобы избежать бюрократизации. На входе будет три документа (копия паспорта гражданина Российской Федерации, договор аренды жилья и заявление), на выходе один (свидетельство незарегистрированного гражданина).

Технологии XXI века позволяют использовать компьютерную технику, не заставляя служащего выполнять двойную работу. Средства на данную технику может

выделить государство как на один из пунктов реализации государственной программы «Информационное общество», подпрограммы «Информационное государство», целями которых является развитие электронного правительства и повышение качества государственного управления за счет создания и внедрения современных информационных технологий [1].

В сущности, статус незарегистрированного гражданина превратит регистрационный учет граждан Российской Федерации в ненужную функцию государства, которой она по факту и является. Регистрационный учет - это своего рода преемник «прописки», введенной в СССР. Она имела в основе своей только контрольный характер. В свободном, демократическом государстве от такой контрольной функции можно отказаться. Новый статус позволит упростить формальные процедуры, внесет дополнительные контрольные функции и откроет возможности для внутренней миграции, что способствует экономическому развитию регионов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. – М.:Юнити-ДАНА.- 2003.- 266 С.
2. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Официальный сайт «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>
3. Институт прописки мешает экономическому развитию России // Утро.ru. Новостной портал. URL: <http://www.utro.ru/news/2008/05/18/738576.shtml>
4. Конституция Российской Федерации // URL: <http://www.constitution.ru>.
5. Кравченко Л. И. Миграционный кризис в Европе // Народный журналист. 2016. 21 марта. С. 8-10.
6. Маленков В. Управление паспортной работы и регистрационного учета населения ФМС России разъясняет вопрос о предоставлении гражданам Российской Федерации услуги по регистрационному учету по месту пребывания в электронном виде. // Официальный сайт Федеральной миграционной службы. URL: <http://www.fms.gov.ru>
7. Милиционер на Ставрополье привлечен к уголовной ответственности за получение взятки // Информационное агентство REGNUM. URL: <http://regnum.ru/news/1106761.html>
8. Отменить регистрацию по месту жительства для граждан РФ // Портал российской общественной инициативы. URL: <https://www.roi.ru/640/>
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 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» // Официальный сайт «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_17754/

10. Постановление Правительства РФ от 11.11.2010 № 885 «О внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Официальный сайт «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106749/

11. Товченко Р. Б. Реализация в Самарской области программ содействия переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Международного института рынка. 2016. №2. 180 с.

12. Фурсов О. Б. Рынок труда и миграционная политика Самарской области: состояние и перспективы развития // Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: сборник докладов по материалам Десятой Всероссийской научно-практической Интернет-конференции, под ред. В. А. Гуртова. Петрозаводск: Петрозаводский государственный университет, 2013. 325 с.

PROBLEMS IN IMPLEMENTING THE REGISTRATION OF MIGRATION POLICY IN RUSSIA

© 2017 Roman B. Tovchenko

International Market Institute, Samara, Russia

Migration policy aims to address interdependent objectives: identify constructive potential influx of immigrants, to reduce the negative consequences of migration and, at the same time, protect the interests of the individual, society and the country, which may be threatened by the arrival of migrants in the State, their presence and residence on its territory, as well as interregional internal displacement. From the point of view of the law, registration of migrants only displays the location of people, but does not limit their constitutional right to choose one's place of stay or residence. But in practice, this right is limited by the internal affairs authorities through administrative action. This article analyzes the possible changes in the procedure of registration as a mechanism for the implementation of migration policies.

Keywords: migration, registration, residence, place of residence, constitutional law.