Документ предоставлен [КонсультантПлюс](http://www.consultant.ru)

**РЕГИСТРАЦИОННЫЙ УЧЕТ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА**

**В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОИСК ПУТЕЙ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

**А.С. ОСТРОВСКАЯ**

Островская Анна Сергеевна, соискатель, Южный федеральный университет.

Предметом исследования является регистрационный учет граждан по месту жительства (месту пребывания) в Российской Федерации как институт конституционного и административного права. Цель исследования состоит в осуществлении комплексного анализа регистрационной деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, теоретическом обосновании ее самостоятельности, а также в выработке научных и методических рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в исследуемой сфере. В статье подробно анализируются причины, по которым система регистрационного учета не полностью отвечает требованиям полноты и достоверности содержащихся в ней данных. При подготовке статьи использованы как общенаучные методы (анализ, синтез, аналогия), так и специальные юридические методы исследования (сравнительно-правовой). Актуальность исследования обусловлена необходимостью, по мнению автора статьи, создания системы более качественного количественного учета населения в Российской Федерации по сравнению с существующей системой регистрации граждан. В настоящее время происходит поиск оптимальных путей совершенствования системы регистрационного учета по месту жительства (месту пребывания) граждан в Российской Федерации. Для такого государства, как Россия, с обширными территориями, многонациональным составом, большим количеством субъектов внутри страны, данная проблема является особенно актуальной.

Ключевые слова: место жительства, адрес, регистрация, [Конституция](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25A7BD3C90B7242E3AA7FE4E4A6AD21A066F7621138DB6CD4CEB9U7j2G), закон, общество, Российская Федерация, учет, город, административная ответственность.

Наверное, нет в нашем государстве человека, достигшего сознательного возраста и не знакомого с понятием "прописка". В массовом сознании устойчиво укоренилось мнение, что именно с оформлением прописки ты становишься полноправным гражданином, имеющим "крышу над головой".

Прописка в России была формально отменена 1 октября 1993 года с момента введения в действие [Закона](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25378DEC1552540B2FF71E1ECF6F731A42FA26E0F39C672D5D0BA7B03U5jDG) РФ от 25 июня 1993 года N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации". Сейчас официально в России прописки не существует, она заменена понятиями "постоянной" и "временной" регистрации. Постоянной является регистрация по месту жительства, а временной - по месту пребывания в Российской Федерации.

Примечательно, что сама регистрация по месту жительства (месту пребывания) позиционирована как государственная услуга по регистрационному учету граждан Российской Федерации.

Руководствуясь данным определением, возможно сделать закономерный вывод о том, что уполномоченные органы власти не только фиксируют поступающую информацию о прибывших и убывших гражданах и вносят указанные данные в соответствующие учеты, но и осуществляют официальное предоставление (от имени государства) определенных благ гражданам в целях обеспечения реализации принадлежащих им частных и публичных прав и законных интересов. В качестве содержания выделяемых правоотношений рассматривается потребность в осуществлении либо реализация гражданами и организациями принадлежащих им прав, свобод и законных интересов [[1]](#Par48).

"Регистрация означает в данном случае законность пребывания лица на данной территории, а зачастую также возможность его трудоустройства, перевода ему пенсии, получения социальной защиты, медицинского обслуживания и др. [[2]](#Par49).

В самом деле, при действующих правилах регистрационного учета в первую очередь наличие регистрации выгодно самому гражданину Российской Федерации. Для оформления пенсии, социальных льгот, постановки на учет автомобиля или других операций требуется регистрация по месту жительства (пребывания) в конкретном населенном пункте. Не секрет, что при устройстве на работу, поступлении в общеобразовательные учреждения явное предпочтение также отдается гражданам, имеющим постоянную либо временную регистрацию в указанном месте. Многочисленные инциденты, связанные с ежегодным поступлением детей в школу и неоднократно упоминавшиеся в средствах массовой информации, служат дополнительным тому свидетельством.

Таким образом, законопослушные граждане сами стремятся к оформлению регистрации по месту жительства либо по месту пребывания, но одна из проблем заключается в том, что далеко не всегда адрес, указанный в качестве места регистрации, является истинным местом проживания конкретного гражданина.

Многие граждане, не имея своего жилья, регистрируются у родителей или иных близких родственников, имеющих в собственности жилые помещения, другие оформляют регистрацию, исходя из какой-либо насущной проблемы, например устроить ребенка в школу или получить медицинскую помощь в конкретном учреждении, расположенном на обслуживаемой территории.

Объединяет указанные категории граждан тот факт, что и те и другие, оформив регистрацию по месту жительства либо месту пребывания, по указанному адресу не проживают.

В результате органы регистрационного учета не имеют возможности направлять достоверные сведения о реальном месте жительства граждан РФ в налоговые органы ([ст. 85](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25A7FD1CB5C2540B2FF71E1ECF6F731B62FFA620D3ED879829FFC2E0F54BD0297E3D664881CU5j0G) Налогового кодекса РФ), военные комиссариаты ([ст. 4](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25B7ED1C35A2540B2FF71E1ECF6F731B62FFA600F338C23929BB57B034ABC1F89E2C867U8j1G) Федерального закона от 28.03.1998 N 53-ФЗ "О воинской обязанности и воинской службе"), судебные органы и другие заинтересованные службы и ведомства.

При этом регистрационный учет выполняет двойную функцию. С одной стороны, как уже 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, по мнению автора настоящей статьи, дает наиболее полные и точные сведения о численности и демографических особенностях населения, проживающего на определенной территории.

В связи с изложенным необходимо отметить, что основная задача по обеспечению прав граждан в системе регистрационного учета в настоящее время возложена на органы внутренних дел МВД России.

В последние годы достаточно открыто обсуждаются идеи по реформированию системы регистрационного учета, в частности передаче указанных функций в МФЦ, Росреестр и т.д.

Однако, по мнению автора, в существующих социально-экономических условиях очень сложно обеспечить передачу данных функций гражданским структурам, в том числе и недавно созданным. Вопрос в том, что в системе исполнительной власти обращается множество видов информации различных категорий по степени доступа и открытости. Это и государственная тайна, и служебная информация, и персональные данные физических лиц. Обеспечение правового режима этих ресурсов и их рациональное использование в процессе управления - задача и организационная, и правовая. В настоящее время только возможности органов внутренних дел позволяют на надлежащем уровне организовать работу по исполнению законодательства о регистрационном учете и документированию населения, поскольку для этого они наделены достаточными полномочиями и, что особенно важно, имеют значительный практический опыт работы в указанной сфере. Иными словами, именно "государственное управление представляет собой властную деятельность по осуществлению полномочий органов исполнительной власти и специальных публичных органов" [[3]](#Par50).

Регистрационная деятельность при всем ее многообразии имеет единую целевую направленность: создает условия для реализации прав субъектов, а также обеспечивает исполнение возложенных на них обязанностей. Регистрационную деятельность в целом и в особенности регистрационную деятельность органов внутренних дел следует рассматривать в качестве одного из средств обеспечения безопасности личности, общественной и государственной безопасности. Сформировавшаяся на сегодняшний день регистрационная система является одним из важных элементов в механизме выявления и розыска лиц, подозреваемых в совершении преступлений и административных правонарушений, скрывающихся от органов дознания, следствия, суда, а также уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, обеспечивает устранение некоторых причин и условий, способствующих совершению различного рода противоправных деяний.

По этой причине регистрационная деятельность по учету проживающих и пребывающих на территории Российской Федерации лиц (не только граждан Российской Федерации) соответствует тем функциям, которые должны быть возложены на подразделения органов внутренних дел.

Тем не менее очевидно и то, что для получения более достоверных данных о количественных и иных характеристиках населения, проживающего на территории Российской Федерации, сам институт регистрационного учета нуждается в определенном реформировании с сохранением при этом своего функционального назначения.

При этом в качестве одной из претензий к существующей системе регистрационного учета указывается и тот факт, что согласно действующим административным регламентам требуется заполнение значительного количества заявлений, статистических листков и т.п. "Но надо знать, что при всех издержках и недостатках, относящихся к канцелярщине и бюрократизму (в любом добром деле есть какие-то теневые моменты, а тем более - издержки и крайности), именно "бумаги" и "буква" выражают решающее достоинство юридических прав и обязанностей, которое имеет первостепенное значение для нашей жизни, решения наших жизненных проблем" [[4]](#Par51).

Иными словами, информация о регистрации каждого человека, проживающего либо пребывающего на территории нашего государства, должна быть получена, зафиксирована и обработана надлежащим образом, в полном объеме и в установленные законом сроки как с целью обеспечения прав и обязанностей отдельного гражданина, так и с целью достоверного учета населения.

Другой вопрос, что "ускорение и динамизм общественной жизни, дифференциация социальных связей и отношений влияют как на изменение объектов правового регулирования, так и на его методы" [[5]](#Par52). Расширение пространства управления, сокращение времени за счет новых технологий, усложнение внешних функций под влиянием различных факторов создают совершенно новые требования и условия для более эффективного осуществления регистрационного учета по месту жительства (месту пребывания) в Российской Федерации. Институт регистрационного учета должен проходить этапы своего закономерного развития, но вопрос о его отмене в целом поставить невозможно, пока не найдено достойной альтернативы данному правовому институту.

Но важно создать такие правовые и социальные условия, при которых процедура регистрации по месту жительства (месту пребывания) в Российской Федерации будет максимально удобна для населения, а также эффективна для органов исполнительной власти. По мнению автора настоящей статьи, данный вопрос является особенно актуальным в связи с возрастающей в последние годы внутренней миграцией населения Российской Федерации.

Каковы возможные пути решения данной проблемы?

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, 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](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25A7BD3C90B7242E3AA7FE4E4A6AD21A066F7621138DB6CD4CEB9U7j2G) 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.

Но при этом, по сути, 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" [[6]](#Par53). Действующее законодательство в сфере регистрационного учета включает в себя не только регулирующие нормы административного права, но и нормы-санкции. Исполнение данной обязанности обеспечивается не в последнюю очередь мерами административной ответственности, проживание по месту жительства и по месту пребывания без регистрации может повлечь наложение на виновного административного штрафа. При этом, правда, освобождаются от административной ответственности лица, проживающие у близких родственников [[7]](#Par54).

Таким образом, приняв законодательную конструкцию регистрационного режима и провозгласив правонаделительную цель регистрации, законодатель фактически сохранил ее правоохранительное значение [[8]](#Par55).

Существующая административная ответственность и введение значительных штрафных санкций (на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей) обусловлены тем фактом, что вопросы применения и реализации правил регистрационного учета имеют особую значимость для государства. При этом, для сравнения, до 2004 года административным законодательством за нарушение правил регистрационного учета предусматривались намного более мягкие санкции, такие как предупреждение либо штраф до 100 рублей. Кроме того, введение уголовной ответственности за фиктивную регистрацию [[9]](#Par56) свидетельствует об актуальности вопросов регистрационного учета для государства и общества.

Распространение такого явления, как фиктивная регистрация, действительно существенно искажает существующую статистику зарегистрированных граждан, и не только граждан Российской Федерации. Другой вопрос, всегда ли должны применяться меры именно уголовной ответственности. Кстати, ряд ученых ставят под сомнение степень общественной опасности указанных деяний. В частности, по мнению С.В. Борисова, "законодателю не удалось ответить на вопрос о том, достигают ли запрещенные в них действия той степени вредоносности, при которой можно говорить о совершении именно общественно опасного деяния" [[10]](#Par57). Аналогичного мнения в своих работах придерживается И.А. Петрова [[11]](#Par58) и ряд других авторов. Безусловно, в тех случаях, когда речь идет именно о массовой постановке на регистрационный учет и у сторон правоотношений установлен корыстный мотив, ответ очевиден. В тех же случаях, когда выявлен факт фиктивной регистрации одного или двух граждан, то более целесообразно применение мер административной ответственности.

Вопросы регистрационного учета граждан по месту пребывания и месту жительства, а также ответственность за нарушение правил такого учета относятся к сфере регулирования административного и административно-процессуального законодательства. В соответствии с [ч. 1 ст. 72](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25A7BD3C90B7242E3AA7FE4E4A6BF21F86AF7630D30DE79829FFC2E0F54BD0297E3D664881CU5j0G) Конституции РФ указанные вопросы находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Но при этом нормативные акты субъектов по вопросам регистрационного учета не должны противоречить федеральным законам.

В связи с изложенными обстоятельствами представляется необходимым внесение в нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере регистрационного учета населения Российской Федерации, в частности в Жилищный [кодекс](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25B75D3C75F2540B2FF71E1ECF6F731A42FA26E0F39C672D5D0BA7B03U5jDG) Российской Федерации, [Закон](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25378DEC1552540B2FF71E1ECF6F731A42FA26E0F39C672D5D0BA7B03U5jDG) Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", некоторых поправок и ограничений относительно количества регистрируемых граждан в зависимости от площади жилого помещения, за исключением членов семьи. Принятие данной нормы, по мнению автора, помогло бы исключить возможность злоупотребления своими правами собственниками жилых помещений.

Также предлагается более дифференцированный подход к назначению штрафных санкций, предусмотренных [ст. 19.15.1](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25A75D5C65D2540B2FF71E1ECF6F731B62FFA670730DD79829FFC2E0F54BD0297E3D664881CU5j0G) Кодекса об административных правонарушениях РФ, в случае проживания гражданина Российской Федерации в жилом помещении без регистрации. В некоторых ситуациях, например в случае обращения гражданина с заявлением о регистрации в органы регистрационного учета с незначительным нарушением установленных законом сроков, считаю необходимым применение такой меры административной ответственности, как предупреждение.

Безусловно, в широком смысле, для решения проблем в сфере регистрационного учета следует создать такие условия взаимодействия в государстве и обществе, при которых гражданин стремился бы не просто к наличию самого факта регистрации (не важно, с целью ли избежать административной ответственности или с целью решения для себя какой-либо социальной либо экономической задачи), но имел бы возможность и желание зарегистрироваться сам и зарегистрировать своих несовершеннолетних детей именно там, где он на самом деле фактически проживает в настоящее время (постоянно либо в определенный период) независимо от формы собственности жилого помещения. Одной же из задач административного права является поиск оптимальных путей совершенствования системы регистрационного учета населения Российской Федерации.

Библиография

1. Нестеренко И.А. Административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Киров, 2014.

2. Авакьян С.А. Конституционный лексикон. Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 556.

3. Административное право: Учебник для бакалавров / А.Б. Агапов. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. 937 с. Серия: Бакалавр. Углубленный курс. С. 45.

4. Алексеев С.С. Право-Азбука, Теория, Философия, Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 2012. 712 с. С. 12.

5. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. 652 с. С. 7.

6. Закон РФ от 25 июня 1993 года N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (в ред. Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25378D1CA592540B2FF71E1ECF6F731B62FFA620F38D872DEC5EC2A4601B11C96FEC865961F591AUBjCG) от 03.04.2017). [Ст. 3](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25378DEC1552540B2FF71E1ECF6F731B62FFA620F38D875D6C5EC2A4601B11C96FEC865961F591AUBjCG).

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 14.05.2018). [Ст. 19.15.1](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA25A75D5C65D2540B2FF71E1ECF6F731B62FFA670730DD79829FFC2E0F54BD0297E3D664881CU5j0G) КоАП РФ (введена Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA1557FD3C45C2540B2FF71E1ECF6F731B62FFA620F38D875D4C5EC2A4601B11C96FEC865961F591AUBjCG) от 21.12.2013 N 376-ФЗ).

8. Шерстобитов О.Н. [Регистрация граждан по месту пребывания](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656AA1BE0CF969EA4557AD3C156784ABAA67DE3EBF9A834B13EFA630E26D871C8CCB87AU0jBG) и месту жительства: проблемы теории и практики // Российский юридический журнал. 2010. N 2 (март - апрель). С. 80 - 87.

9. Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=EBEC75A1D2417F11A656A510FECF969EA1557FD3C45C2540B2FF71E1ECF6F731A42FA26E0F39C672D5D0BA7B03U5jDG) от 21.12.2013 N 376-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

10. 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. N 2. С. 66.

11. Петрова И.А. Уголовная ответственность за фиктивную регистрацию и фиктивную постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. N 9 (59). Ч. II. С. 139.