

ДОКЛАД

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о совершенствовании законодательства Российской Федерации о регистрационном учете граждан Российской Федерации, а также

о мерах по усилению ответственности за незаконный оборот документов, удостоверяющих личность и наличие специальных прав

(в порядке реализации подп. «г» п. 5 Перечня поручений Президента Российской Федерации Пр-2230 от 24.09.2013 г.)

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет), заслушав на заседании 26 ноября 2013 г. доклады руководителей профильных комиссий и обсудив предложения членов Совета по совершенствованию законодательства Российской Федерации о регистрационном учете граждан Российской Федерации, а также о мерах по усилению ответственности за незаконный оборот документов, удостоверяющих личность и наличие специальных прав, проанализировав информацию Государственно-правового управления Президента Российской Федерации и ФМС России, информирует Президента Российской Федерации о выработанных предложениях.

О совершенствовании законодательства в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации

Действующее законодательство в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации возлагает на каждого гражданина, изменившего место жительства или пребывания, обязанность обратиться в орган регистрационного учета с заявлением о регистрации по новому месту жительства или пребывания. Регистрационный учет является обязательным, всеобщим и носит уведомительный характер (отказ в оформлении регистрации невозможен).

Регистрационный учет является наиболее эффективным средством:

- учета государством количества населения в целях более полного и достоверного планирования социального, транспортного, градостроительного и иного развития территорий,
- связи с человеком по почтовому адресу проживания,
- определения места жительства или пребывания граждан для реализации ряда прав, увязываемых с (единственным) местом проживания. Это, прежде всего,

избирательные права и социальные льготы, финансируемые за счет средств субъектов (регистрационный учет определяет место «прикрепления» человека к документу, предоставляющему возможность осуществления ряда прав).

Несмотря на существование института регистрационного учета граждан Российской Федерации более 20 лет, он так и не стал уведомительным, и сейчас целые социальные группы граждан Российской Федерации не удовлетворяют требованиям, необходимым для их регистрации, увязанной с наличием у помещения статуса жилого, прав на него, жилищными документами, согласованием вселения с наймодателем и др.

После создания государственного информационного ресурса регистрационного учета населения Российской Федерации, предусмотренного федеральным законом от 28.12.2013 г. № 387-ФЗ, от существующей системы регистрационного учета по месту жительства и пребывания можно будет отказаться (увязка с помещением станет излишней), перейдя на электронный учет, увязанный с номером ИНН или СНИЛС.

Совет обращает внимание на нелогичность и неприемлемость существующего положения, при котором основания и порядок регистрации граждан Российской Федерации являются намного более сложными, чем существующий с 2007 г. миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства, который соответствует установленным в законе целям регистрационного учета – всеобщности и достоверности.

Так, в отличие от регистрационного учета россиян миграционный учет иностранных граждан является уведомительным и оформляется через почту, постановка на учет возможна в любом помещении (не обязательно жилом), в т.ч. по адресу работодателя, возможно оформление через Интернет.

Процедуру и основания регистрационного учета граждан Российской Федерации необходимо максимально упростить, чтобы все граждане имели возможность быть зарегистрированными:

- процедуру следует сделать уведомительной, без принятия органом регистрационного учета решения о регистрации либо отказе в ней (за исключением несоблюдения требований к документам), максимально исключив личное взаимодействие гражданина с органом регистрационного учета. Для этого необходимо обеспечить возможность оформления регистрации по почте, через Интернет либо специализированные терминалы в пунктах массового прибытия граждан (вокзалы, аэропорты, морские порты и др.);

- основания для регистрационного учёта следует максимально расширить, чтобы исключить категории граждан, не подлежащие регистрации.

В настоящее время многие граждане пребывают (а некоторые вынуждены и

проживать) в дачных и садовых домах, коттеджах, выведенных из жилого фонда общежитиях, модульных строительных вагонах-бытовках и др. Несмотря на то, что данные помещения являются местом жительства или местом пребывания, регистрация в них невозможна, поскольку они относятся к нежилому фонду и нередко расположены за пределами территории населенного пункта, хотя в них возможно, по крайней мере, временное проживание граждан.

Советом разработан законопроект об усовершенствовании механизма регистрационного учета граждан Российской Федерации, основные положения которого сводятся к следующему (по наличию условий, в порядке убывания): помещение (жилое, нежилое) - работодатель - территориальный отдел ФМС:

- гражданин регистрируется в жилом помещении, представляя документ о праве пользования этим жильем либо согласие проживающего в нём лица на вселение (существующий порядок),

- при отсутствии жилого помещения гражданин регистрируется в любом помещении, в котором проживает/пребывает, представляя соответствующий документ о наличии коттеджа, дачного, садового либо другого дома, модульного вагона-бытовки (например, от работодателя) и др.;

- работающий гражданин, не имеющий помещения, документа о вселении либо проживающий в помещении работодателя без почтового адреса, в труднодоступной местности или при отсутствии почтового сообщения, регистрируется по адресу работодателя. В зависимости от характера проживания он регистрируется по месту жительства или по месту пребывания – характер проживания указывает сам. В форме заявления о регистрации гражданин указывает действительный адрес либо точное место проживания, а при отсутствии документа о вселении причину его отсутствия,

- не имеющий помещения либо жилищного документа неработающий гражданин регистрируется по адресу территориального отдела ФМС России по месту своего жительства/пребывания. При отсутствии удостоверяющего личность документа гражданин получает в территориальном отделе ФМС временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, действующее до выдачи паспорта, и регистрируется по нему.

Как уже отмечалось, схожая уведомительная процедура и основания регистрационного учета успешно зарекомендовали себя на практике с 2007 г. системой миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, в т.ч. по месту нахождения работодателя и в нежилом помещении.

В подготовленном Советом законопроекте:

- разграничены понятия места жительства / пребывания (статистический учет) и регистрации по месту жительства / пребывания (адресный учет). Кроме

того, из понятия места жительства как юридического факта исключена логически ошибочная фраза о необходимости наличия в данном месте регистрации по месту жительства;

- предусмотрена регистрация в любом помещении, не обязательно жилом;
- регистрация концептуально увязана с адресом помещения, а при его отсутствии (например, в труднодоступной местности) либо отсутствии жилищного документа предусмотрена регистрация по адресу нахождения работодателя. Неработающие граждане, не имеющие помещения и жилищного документа, регистрируются по адресу районного отдела ФМС по месту проживания. Это в равной мере относится к регистрации и по месту жительства, и по месту пребывания, а также одинаково распространяется на «местных жителей» и трудовых мигрантов - граждан Российской Федерации;

- статья 6.1. о регистрации кочевников преобразована в статью о регистрации граждан без определенного места жительства и граждан, утративших паспорт. Эти граждане регистрируются по адресу районного отдела ФМС, а утратившие паспорт – по временному удостоверению личности гражданина Российской Федерации.

Возражая на предложения Совета о регистрации граждан в помещениях работодателей и территориальных отделов Федеральной миграционной службы, ФМС России ссылается на противоречие Жилищному кодексу Российской Федерации регистрации граждан в помещениях, непригодных для проживания, ущемление прав человека и человеческого достоинства, возможный рост заболеваний (в т.ч. социально значимых) и фактическую фиктивность такой регистрации в связи с невозможностью граждан проживать в этих помещениях.

Изложенные опасения, по мнению Совета, являются необоснованными. Действующее законодательство обязывает граждан зарегистрироваться в помещениях, в которые они вселены и проживают. Совет не предлагает предоставлять кому бы то ни было помещения, непригодные для проживания, в связи с чем расширение оснований регистрационного учета граждан Российской Федерации не повлечет предоставления им не предназначенных для проживания нежилых помещений. Нельзя смешивать жилищное законодательство (предоставление жилья и вселение) с административным (регистрация). Существующие гарантии защиты жилищных и гражданских прав остаются прежними.

За нарушение жилищных и других прав нанимателей наймодатель (в т.ч. работодатель) отвечает по жилищному, гражданскому, административному, санитарно-эпидемиологическому, уголовному и иному законодательству, но не административным отказом в регистрации.

Предлагаемый Советом механизм регистрационного учета не создаст дополнительных условий для возможности необоснованного получения в субъектах Федерации права на социальные гарантии высокого уровня, прежде всего, в г. Москве (например, постановка на учет нуждающихся в жилых помещениях и предоставление московских пенсионных доплат), а также для злоупотребления активным избирательным правом.

Действующим московским законодательством предусмотрен 10-летний срок проживания в г. Москве для принятия на жилищный учет и предоставления пенсионных доплат.

Кроме того, при наличии сомнений в проживании гражданина, зарегистрированного в непригодном для длительного проживания помещении, либо в жилом помещении на незначительной доле собственности, либо при массовом переселении граждан в такие помещения в предвыборный период можно установить для них необходимость предоставления дополнительных документальных доказательств своего проживания в конкретном населенном пункте, в т.ч. периодичность личной явки в учреждение социальной защиты (например, один раз в год), а при невозможности такового (например, тяжелая инвалидность) – обязанность ежегодно представлять справку о проживании от Совета многоквартирного дома либо от управляющей организации.

Данные ограничения возможно установить в избирательном, жилищном законодательстве и законодательстве о социальном обеспечении, но не в административном.

Совет рекомендует рассмотреть возможность внесения в Государственную Думу проекта Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (прилагается).

О мерах по усилению ответственности за незаконный оборот документов, удостоверяющих личность и наличие специальных прав

Одним из следствий ужесточения достаточно сложного миграционного законодательства и ответственности за его нарушение является усиление теневого рынка изготовления и продажи государственных документов.

Совет высказывает глубокую озабоченность все более широким распространением деятельности по незаконному изготовлению и обороту государственных документов, удостоверяющих личность, гражданско-правовой статус, квалификацию, права на осуществление трудовой деятельности, наличие

специальных прав, отсутствие судимости или заболеваний, знание русского языка, уровень образования и др.

Судя по неуклонно возрастающему потоку открытой рекламы подобных услуг в интернете, на улицах и у станций метро, органами государственной власти и правоохранительными органами Российской Федерации не ведется системная работа по пресечению данной деятельности. Это угрожает безопасности Российской Федерации и ее населению, поскольку незаконное получение государственных документов нередко используется в качестве средства совершения других преступлений, в т.ч. организации незаконной миграции и тяжких преступлений.

По мнению Совета, необходимы следующие меры по ликвидации теневого рынка незаконного изготовления и оборота государственных документов:

- либерализация наиболее коррупциогенных видов миграционного законодательства для исключения необоснованных административных барьеров в реализации прав, например: «легализация» иностранных граждан и лиц без гражданства, длительное время проживающих в России фактически – так называемая «миграционная амнистия»; совершенствование порядка привлечения иностранной рабочей силы в целях устранения необоснованных административных барьеров и упрощения процедуры квотирования; упрощение порядка и условий регистрационного учета граждан Российской Федерации и др.;

- создание общероссийской информационной базы регистрационного учета граждан;

- совершенствование баз данных информационного учета для контроля предметов учета и быстрой проверки подлинности документов.

Совет также считает необходимым установить, что наличие в свободном доступе на территории обслуживания органа внутренних дел предложений о приобретении подложных документов является показателем, отрицательно характеризующим деятельность органа внутренних дел.

Приложение: проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» с приложениями.

