

ПРАВОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 366026-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросу уточнения порядка регистрации иностранного гражданина по месту жительства», внесенного депутатами Государственной Думы И.А. Яровой и А.Е. Хинштейном

Постоянной комиссией по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Комиссия) проведена правовая экспертиза проекта федерального закона № 366026-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросу уточнения порядка регистрации иностранного гражданина по месту жительства», внесенного депутатами Государственной Думы И.А. Яровой и А.Е. Хинштейном 22.10.2013 г. (<http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=366026-6>)

Законопроектом предусматривается два предложения:

- возложить на учреждения по государственной регистрации прав на недвижимость обязанность сообщать о сделках с недвижимостью, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, в уполномоченные Правительством РФ органы и установленные Правительством РФ сроки (статья 1);

- запретить регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства при несоблюдении учетной нормы площади жилья (в г.Москве, например, - 10 кв.м общей площади жилого помещения на человека) (статья 2).

Предлагаемое в статье 1 законопроекта внесение изменения в п. 2 ст. 8 Федерального закона от 21.07.97 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» для установления механизма ведомственного контроля за сделками с недвижимостью с участием иностранных граждан нуждается в доработке.

Оно не в полной мере соответствует целям борьбы с так называемыми «резиновыми квартирами», поскольку, с одной стороны, далеко не всегда собственниками таких жилых помещений являются иностранные граждане и, с другой, фиктивная регистрация множества лиц возможна и в жилье, занимаемом по социальному найму.

Кроме того, статья 1 законопроекта неконкретна по содержанию, не содержит ни органов, ни сроков предоставления информации, возлагая на Правительство РФ неопределенные функции, урегулировать которые возможно подзаконным актом.

По мнению Комиссии, статья 2 законопроекта, призванная пресечь возможность фиктивной регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства в «резиновых квартирах», прямо противоречит указанным в пояснительной записке целям, существенно затруднит прогнозирование миграционной ситуации и значительно ослабит миграционный контроль за законно проживающими в стране иностранными гражданами.

Авторы законопроекта не учитывают, что регистрации по месту жительства подлежат только постоянно или временно проживающие иностранные граждане и лица без гражданства (ст. 14 Федерального закона от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»), т.е. проживающие в России законно: на основании разрешения на временное проживание либо вида на жительство. Регистрация по месту жительства оформляется бессрочно. В упоминаемых же в пояснительной записке «резиновых квартирах» регистрируются, в основном, трудовые мигранты, по месту пребывания (т.е. временно на срок от 3 месяцев до одного года). Таким образом, в законопроекте концептуально перепутаны регистрационный учет по месту жительства и миграционный учет по месту пребывания.

По существу освобождая иностранных граждан и лиц без гражданства, не

обеспеченных жильем по нормам, превышающим среднероссийские даже для россиян, от возложенной на них законом обязанности зарегистрироваться, а органы регистрационного учета – зарегистрировать, авторы законопроекта не указывают, каким образом государство сможет иметь полную, достоверную, оперативную и актуальную информацию о перемещениях указанных лиц для осуществления миграционного контроля (п. 3 ст. 4 Федерального закона от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»). Запрет регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, вселенных и реально проживающих в небольших жилых помещениях, сделает невозможным их учет государством, миграционный контроль и увеличит количество «нелегалов».

Не ясна и цель преобразования института регистрационного учета в заведомо недостоверный, не отвечающий интересам ни государства, ни общества, ни самих законно проживающих в России иностранных граждан способ появления нелегалов.

Вместо непродуманных запретительных мер необходимо правильное, грамотное и жесткое администрирование, о чем обоснованно высказался Президент РФ на заседании Совета при Президенте РФ по международным отношениям 22.10.2013 г.

Регистрационный учет является исключительно средством учета населения, носящим уведомительный характер, обязанность зарегистрироваться при смене места жительства возложена законом на каждого человека, в т.ч. иностранного гражданина и лица без гражданства. При этом регистрация не порождает никаких прав.

Более того, жилищные нормы не могут регулировать административные отношения по адресному учету в т.ч. иностранных граждан, в связи с чем заявленный в пояснительной записке довод о предотвращении нарушения санитарно-эпидемиологических норм и прав граждан РФ не имеет отношения к предлагаемым изменениям, поскольку основанием возникновения жилищных прав является законное вселение, не зависящее от регистрации (и тем более отказа в ней).

Предлагаемые изменения приведут и к невозможности привлечения указанной категории лиц к административной ответственности за проживание без регистрации, от обязанности по оформлению которой они фактически освобождаются непреодолимыми законодательными препятствиями. Сейчас значительная часть россиян нуждается в улучшении жилищных условий в связи с наличием жилья менее учетной нормы, не говоря уже о санитарных и других условиях. Поэтому проводить такой дискриминационный подход к переселившимся на проживание в Россию иностранным гражданам и лицам без гражданства считаем недопустимым. Тем более, что возлагаемая законом на последних обязанность иметь жилое помещение возникает лишь по истечении трех лет после переселения в Россию.

Комиссия отмечает, что более эффективный механизм пресечения образования «резиновых квартир» по любым категориям граждан предусмотрен «Правилами предоставления коммунальных услуг», утвержденных постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 г. № 354 (п. 56.1. и др.). При отсутствии в квартире приборов учета и проживании незарегистрированных граждан в целях недопущения оплаты жилищно-коммунальных услуг за незарегистрированных граждан жителями дома проводится проверка с участием председателя совета многоквартирного дома, представителей обслуживающей организации, ФМС, участкового и при необходимости свидетелей, по результатам которой принимаются предусмотренные законодательством меры реагирования.

Именно такой путь, по мнению Комиссии, позволяет в наибольшей степени исключить злоупотребление правом со стороны собственников жилья, а его возможное совершенствование обеспечит необходимое межведомственное взаимодействие.

В пояснительной записке ошибочно указано о том, что регистрация дает возможность

временно либо постоянно проживающему в России иностранному гражданину претендовать на продление разрешения на временное проживание или вида на жительство. Основанием продления вида на жительство является наличие не регистрации, а статуса постоянно проживающего в России (п. 3 ст. 8 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), разрешение же на временное проживание не продлевается. Отсутствие регистрации по месту жительства не является и основанием для аннулирования вида на жительство. Процесс трудоустройства также не связан с регистрацией, т.к. ст. 64 Трудового кодекса РФ запрещает ее требовать при трудоустройстве.

Комиссия считает, что статья 1 законопроекта нуждается в доработке, а статья 2 подлежит исключению как противоречащая заявленным целям законопроекта, которые не могут быть достигнуты заведомо неправильными средствами.

Правовое заключение подготовлено членом Совета Е.А. Бобровым и экспертом Комиссии С.С. Скотниковым.

24 октября 2013 г.

Руководитель Постоянной комиссии

Е.А. Бобров